

Universitat Autònoma de Barcelona

Curso académico 2004-2005

LOS MINISTROS DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

Perfil, trayectorias y carrera ministerial de
los miembros de gobierno de Suárez a Zapatero (1976-2005)

Juan Rodríguez Teruel

Dirigida por Joan Botella i Corral

SUMARIO

Índices

Introducción

Cap. 1 La elite ministerial en los gobiernos de gabinete

I. Estructura y evolución del gobierno en España

A) Evolución institucional del gobierno

Cap. 2 La estructura del gobierno: orígenes y organización

Cap. 3 Estabilidad y composición del personal del gobierno

B) Evolución política del gobierno

Cap. 4 La Transición y los gobiernos de la UCD (1976-1982)

Cap. 5 Los gobiernos del PSOE (1982-1996)

Cap. 6 De los gobiernos del PP al retorno del PSOE (1996-2004)

II. Sociología de la elite ministerial española

A) Los perfiles sociales

Cap. 7 Los orígenes sociales de la elite ministerial

B) La trayectoria política

Cap. 8 Los orígenes políticos de la elite ministerial

Cap. 9 Carreras políticas y rutas de acceso

C) La carrera ministerial

Cap. 10 La carrera ministerial: el tiempo

Cap. 11 La carrera ministerial: el itinerario

Cap. 12 La carrera ministerial: la posición

Conclusiones generales

Bibliografía

A mis padres, a mi hermano y a Tania

A Ernest Lluch
y a todos los ministros que contribuyeron
a consolidar y gobernar la democracia
desde el sentido de la responsabilidad
y del servicio a los ciudadanos.

La tesis doctoral fue leída el 20 de enero de 2006 en la Universidad Autónoma de Barcelona ante el tribunal presidido por el Dr. Joaquim Molins y compuesto, además, por los Drs. Jean Blondel, José María Maravall, Elisabeth Dupoirier y Jordi Matas, que la cualificaron con Sobresaliente *cum laude*, dando lugar al título de *Doctor con mención europea*.

El presente trabajo ha recibido el Premio Juan J. Linz a la mejor tesis doctoral española en ciencia política del curso 2005-2006, otorgado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, del Ministerio de la Presidencia.

También ha estado galardonado con el Premio a la mejor tesis doctoral española en ciencia política del año 2006, concedido por la Asociación Española de Ciencia Política.

ÍNDICE DE CAPÍTULOS

INTRODUCCIÓN.....	14
CAP. 1 LA ELITE MINISTERIAL EN LOS GOBIERNOS PARLAMENTARIOS.....	20
1.1. LA APORTACIÓN TEÓRICA Y EMPÍRICA AL CONOCIMIENTO DEL PERSONAL POLÍTICO	23
<i>Una tradición extensa: el estudio de las elites políticas</i>	<i>23</i>
<i>Un objeto pendiente: el análisis de la elite ministerial.....</i>	<i>36</i>
<i>Los ministros españoles de la democracia como objeto de estudio.....</i>	<i>45</i>
1.2. ¿CUÁL ES EL MARCO DE ANÁLISIS DE LA ELITE MINISTERIAL EN ESPAÑA?	50
<i>El gobierno parlamentario: gobierno de gabinete y gobierno de partido.....</i>	<i>51</i>
<i>El cambio en la historia reciente: modernización, democratización, descentralización....</i>	<i>59</i>
<i>Un esquema de análisis de ministros en un contexto de cambio social e institucional</i>	<i>65</i>
1.3. ¿QUÉ PRETENDEMOS APORTAR AL CONOCIMIENTO DE LA ELITE MINISTERIAL?	69
<i>Presentación de las hipótesis de trabajo.....</i>	<i>70</i>
<i>Delimitación de conceptos fundamentales.....</i>	<i>78</i>
<i>Alcance y límites de la metodología utilizada.....</i>	<i>87</i>
CAP. 2 LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO: ORÍGENES Y ORGANIZACIÓN.....	94
2.1 ORÍGENES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO DE GABINETE	97
<i>Evolución histórica del modelo de gobierno de gabinete</i>	<i>100</i>
<i>El gobierno de gabinete en España.....</i>	<i>107</i>
<i>El gobierno en los textos normativos de la democracia</i>	<i>117</i>
2.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO	121
<i>La estructura gubernamental en España</i>	<i>121</i>
<i>Los miembros del gabinete de gobierno.....</i>	<i>126</i>
<i>Los altos cargos en la frontera entre Gobierno y Administración.....</i>	<i>137</i>
2.3 COMPOSICIÓN DE LA PLANTA MINISTERIAL Y ESTRUCTURA DEL GABINETE	145
<i>La formación de los departamentos ministeriales</i>	<i>146</i>
<i>Evolución histórica de la planta ministerial hasta 1977</i>	<i>152</i>
<i>Evolución de la planta ministerial desde 1977 a 2004</i>	<i>159</i>
CAP. 3 ESTABILIDAD Y COMPOSICIÓN DEL PERSONAL DE GOBIERNO	170
2.1 LA ESTABILIDAD DEL GOBIERNO	173
<i>El problema de la estabilidad ministerial.....</i>	<i>175</i>
<i>La notable estabilidad a través de la duración del gabinete</i>	<i>179</i>
<i>La estabilidad limitada a través del personal del gobierno.....</i>	<i>183</i>
2.2 LA COMPOSICIÓN DE LOS GABINETES. EL GOBIERNO DE PARTIDO.	187
<i>Tipo de gobierno y composición de partidos</i>	<i>188</i>
<i>Las relaciones entre gobierno y partido</i>	<i>194</i>
2.3 LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS PARTIDOS	197
<i>La UCD: la fusión entre gobierno y partido.....</i>	<i>197</i>
<i>El PSOE: la separación entre gobierno y partido</i>	<i>200</i>
<i>El PP: la compartimentación entre gobierno y partido.....</i>	<i>203</i>
CAP. 4 LA TRANSICIÓN Y LOS GOBIERNOS DE LA UCD (1976-1982)	206
3.1. EL PRIMER GOBIERNO SUÁREZ (JULIO 1976 – JULIO 1977).....	210
<i>Elección de Suárez y constitución del gabinete</i>	<i>211</i>
<i>La aprobación de la Ley para la Reforma Política.....</i>	<i>214</i>

<i>La preparación de las elecciones democráticas</i>	217
3.2. EL SEGUNDO GOBIERNO SUÁREZ (JULIO 1977 – ENERO 1981).....	219
<i>La etapa constituyente</i>	220
<i>El primer gabinete constitucional</i>	225
<i>Los meses finales de Suárez</i>	229
3.3. EL GOBIERNO CALVO-SOTELO (FEBRERO 1981 – NOVIEMBRE 1982)	234
<i>El primer gabinete de Calvo-Sotelo</i>	235
<i>Los cambios en el otoño de 1981</i>	239
<i>Los cambios en el verano de 1982</i>	242
CAP. 5 LOS GOBIERNOS DEL PSOE (1982-1996).....	246
4.1. EL PRIMER GOBIERNO DE GONZÁLEZ (I): LOS AÑOS HEGEMÓNICOS (1982 – 1989)	250
<i>El primer gabinete tras las elecciones de 1982</i>	250
<i>La crisis en el equipo económico</i>	255
<i>El gabinete tras las elecciones de 1986</i>	258
<i>La crisis de 1988: remodelación de gobierno y huelga general</i>	261
4.2. EL PRIMER GOBIERNO DE GONZÁLEZ (II): EL CAMBIO DE RUMBO (1989 – 1993)	264
<i>El mantenimiento del gabinete tras las elecciones de 1989</i>	264
<i>La salida de Guerra y la crisis de 1991</i>	269
<i>La finalización anticipada de la legislatura</i>	273
4.3. EL SEGUNDO GOBIERNO DE GONZÁLEZ (1993-1996)	275
<i>El gabinete de 1993: el mensaje oído</i>	276
<i>La crisis de Interior</i>	280
<i>Los últimos gabinetes de González</i>	283
CAP. 6 DE LOS GOBIERNOS DEL PP AL RETORNO DEL PSOE (1996-2004).....	288
6.1. LA PRIMERA LEGISLATURA DE AZNAR (1996-2000)	292
<i>El primer gabinete</i>	293
<i>Evolución de la legislatura y remodelación de 1999</i>	298
<i>Los reajustes de los meses finales</i>	302
6.2. LA SEGUNDA LEGISLATURA DE AZNAR (2000-2004)	305
<i>El nuevo gabinete (abril 2000 – diciembre 2001)</i>	306
<i>La renovación del equipo (enero 2002 – junio 2003)</i>	311
<i>La sucesión</i>	317
6.3. EL GOBIERNO DE ZAPATERO (2004).....	319
CAP. 7 LOS ORÍGENES SOCIALES DE LA ELITE MINISTERIAL.....	324
7.1 LA APARICIÓN DE LAS MUJERES EN EL CONSEJO DE MINISTROS.....	327
<i>La presencia de mujeres en los gabinetes</i>	327
<i>La posición de la mujer en el interior de los gabinetes</i>	332
7.2 JUVENTUD Y CAMBIO GENERACIONAL DE LOS MINISTROS	333
<i>Una cuestión de inferencia</i>	333
<i>Cambio y continuidad en la edad de los equipos de gobierno</i>	335
7.3 LA POSICIÓN SOCIAL DE LOS MINISTROS: ORIGEN PROFESIONAL, FORMACIÓN ACADÉMICA Y ENTORNO FAMILIAR	342
<i>El monopolio de los universitarios del derecho</i>	344
<i>La posición social</i>	347
<i>El entorno familiar</i>	352
7.4 EL ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS MINISTROS.....	355
CAPÍTULO 8. LOS ORÍGENES POLÍTICOS DE LA ELITE MINISTERIAL	366
8.1 TRAYECTORIA PROFESIONAL Y POLITIZACIÓN.....	369
8.2 EL BAGAJE POLÍTICO	376
<i>Las experiencias políticas durante el franquismo</i>	376

<i>El acceso a la militancia política</i>	379
8.3 EL PARTIDO.....	384
<i>Carreras de partido y militancia anterior</i>	384
<i>Responsabilidades de partido y acceso al gobierno</i>	388
CAP. 9 CARRERAS POLÍTICAS Y RUTAS DE ACCESO	392
9.1 LA CARRERA PREMINISTERIAL	395
9.2 LA COMPOSICIÓN DE LAS RUTAS POLÍTICAS	398
<i>El parlamento</i>	398
<i>El gobierno y la administración</i>	403
<i>Los otros niveles políticos: local, autonómico y europeo</i>	411
9.3 EL MODELO GENERAL DE CARRERA POLÍTICA EN LOS MINISTROS	420
CAP. 10 LA CARRERA MINISTERIAL: EL TIEMPO	434
10.1 INICIO Y FIN DE LA CARRERA MINISTERIAL.....	437
<i>El efecto parabólico de la edad de entrada en el gobierno</i>	437
<i>La influencia de los factores sociales y políticos sobre la edad de entrada</i>	441
10.2 DURACIÓN DEL PUESTO Y DURACIÓN DE LA CARRERA	448
<i>La duración de la presencia ministerial desde una perspectiva gubernamental</i>	452
<i>La duración de la presencia ministerial desde una perspectiva individual</i>	455
<i>La duración de la carrera ministerial</i>	458
10.3 FACTORES DE DURACIÓN Y TIPOLOGÍA MINISTERIAL SEGÚN EL TIEMPO	462
<i>La duración, las instituciones y los ministros</i>	462
<i>Los ministros, edad y duración</i>	470
CAP. 11 LA CARRERA MINISTERIAL: EL ITINERARIO.....	478
11.1 LA MOVILIDAD MINISTERIAL.....	481
<i>La influencia de la dinámica institucional</i>	481
<i>La influencia de los factores individuales</i>	488
11.2 LAS INTERRUPCIONES Y EL RETORNO AL GOBIERNO.....	491
11.3 LAS TIPOLOGÍAS SEGÚN EL ITINERARIO DE LA CARRERA MINISTERIAL.....	499
<i>Una clasificación de los ministros: movilidad, continuidad e interrupción</i>	499
<i>Una clasificación de los ministerios: de introducción y de confirmación</i>	506
CAP. 12 LA CARRERA MINISTERIAL: LA POSICIÓN	514
12.1 EL ANÁLISIS DE LA POSICIÓN A TRAVÉS DE LA ESPECIALIZACIÓN Y LA <i>EXPERTISE</i>	517
12.2 EL ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL MINISTRO.....	523
<i>La especialización de la posición: extensión y evolución</i>	523
<i>La especialización de la posición: factores explicativos y efectos sobre la carrera</i>	532
<i>La expertise a través de la formación gerencial</i>	539
12.3 EL ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL MINISTERIO.....	546
<i>El perfil de la elite ministerial según el área de gobierno</i>	548
<i>Las carreras ministeriales según los ministerios</i>	561
CONCLUSIONES.....	582
BIBLIOGRAFÍA.....	600

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MINISTERIOS EN CADA CAMBIO DE PLANTA (1814-1975).....	153
GRÁFICO 2.2 NÚMERO DE MINISTERIOS EN CADA REMODELACIÓN MINISTERIAL (1976-2004).....	160
GRÁFICO 3.1. SEGMENTACIÓN DE LOS PERÍODOS GUBERNAMENTALES SEGÚN CRITERIOS	177
GRÁFICO 7.1 EVOLUCIÓN DE LA EDAD DE GABINETE POR LEGISLATURA.....	339
GRÁFICO 7.2. DISTRIBUCIÓN DE MINISTROS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA DE NACIMIENTO.....	357
GRÁFICO 8.1 EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS SOCIOPROFESIONALES ANTES DE ACCEDER AL GOBIERNO	373
GRÁFICO 8.2 TRAYECTORIAS PROFESIONALES ANTES DE ACCEDER AL GOBIERNO	374
GRÁFICO 9.1 EVOLUCIÓN DEL CONTINGENTE DE MINISTROS PARLAMENTARIOS Y ALTOS CARGOS	406
GRÁFICO 9.2 EVOLUCIÓN DEL PERFIL DE LOS MINISTROS QUE PASARON POR ALTOS CARGOS (% SOBRE TOTAL).....	407
GRÁFICO 9.3 CARRERAS POLÍTICAS SEGÚN GOBIERNO.....	426
GRÁFICO 10.1 EVOLUCIÓN DE LA EDAD DE GABINETE Y DE LA EDAD DE ENTRADA.....	439
GRÁFICO 10.2 EVOLUCIÓN DE LA DURACIÓN DE LA PRESENCIA Y DE LA CARRERA MINISTERIAL	460
GRÁFICO 11.1 EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DE MINISTROS <i>MÓVILES</i> EN EL GOBIERNO	482
GRÁFICO 11.2 PRESENCIA DE MINISTROS <i>MÓVILES</i> EN LOS GOBIERNOS, 1976-2002	483
GRÁFICO 12.1 EVOLUCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS Y DE SU COMPOSICIÓN SEGÚN GOBIERNOS	529
GRÁFICO 12.2 EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE <i>EXPERTISE</i> SEGÚN LOS GOBIERNOS	545
GRÁFICO 12.3 DISTRIBUCIÓN DE MINISTERIOS SEGÚN LOS EJES DE EDAD Y DURACIÓN	565
GRÁFICO 12.4 DISTRIBUCIÓN DE MINISTERIOS SEGÚN LOS EJES DE ESPECIALIZACIÓN Y <i>EXPERTISE</i>	567
GRÁFICO 12.5 DISTRIBUCIÓN DE MINISTERIOS SEGÚN LOS EJES DE ITINERARIO MINISTERIAL.....	570

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1.1 TRES FORMAS DE ABORDAR LA OBSERVACIÓN DE AL ELITE MINISTERIAL ESPAÑOLA (1976-2004).....	49
FIGURA 1.2 PROPUESTA DE MARCO ANALÍTICO PARA EL RECLUTAMIENTO DE LAS ELITES PARLAMENTARIAS.....	66
FIGURA 1.3 PROPUESTA DE MARCO DE ANÁLISIS DE LA ELITES PARLAMENTARIAS EN UN SISTEMA MULTINIVEL	66
FIGURA 1.4 PROPUESTA DE MARCO DE ANÁLISIS PARA LA LA ELITE MINISTERIAL ESPAÑOLA	68
FIGURA 1.5 ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA CARRERA POLÍTICA EN LA ELITE MINISTERIAL	83
FIGURA 2.1 MODELO GENÉRICO DE ORGANIZACIÓN DE UN DEPARTAMENTO MINISTERIAL	141
FIGURA 8.1 MODELO DE TRAYECTORIAS PROFESIONALES PARA LOS MINISTROS CON TRAYECTORIAS HETEROGÉNEAS ...	375
FIGURA 9.1 RELACIONES MULTI-NIVEL Y PRINCIPALES RUTAS DE ACCESO DE LOS MINISTROS.....	422
FIGURA 9.2 PRINCIPALES MODELOS DE CURSUS HONORUM	424

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.1 LOS TRES ÁMBITOS INSTITUCIONALES DE LA ELITE POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES	34
TABLA 1.2 PRINCIPALES INDICADORES UTILIZADOS PARA LAS VARIABLES ORIGINARIAS DE LA BASE DE DATOS	89
TABLA 3.1. DURACIÓN DE GOBIERNO SEGÚN DISTINTOS TIPOS DE CRITERIO	181
TABLA 3.2. ESTABILIDAD DE LA ELITE MINISTERIAL SEGÚN LEGISLATURAS Y GOBIERNOS	185
TABLA 4.1 CONTINUIDAD DE LOS NÚCLEOS HUMANOS SEGÚN AÑO DE ENTRADA EN EL GOBIERNO (UCD)	209
TABLA 5.1 CONTINUIDAD DE LOS NÚCLEOS HUMANOS SEGÚN AÑO DE ENTRADA EN EL GOBIERNO (PSOE)	249
TABLA 6.1 CONTINUIDAD DE LOS NÚCLEOS HUMANOS SEGÚN AÑO DE ENTRADA EN EL GOBIERNO (PP)	291
TABLA 7.1 MINISTRAS DE LOS GOBIERNOS DE LA DEMOCRACIA (1976-2004)	328
TABLA 7.2 CONTINGENTE DE MUJERES EN EL GOBIERNO Y TIPO DE GABINETE EN EL QUE ENTRARON	329
TABLA 7.3 MUJERES EN EL CONGRESO Y EN EL GOBIERNO SEGÚN LEGISLATURA	331
TABLA 7.4 LA EDAD DE GABINETE DE LOS MINISTROS POR LEGISLATURA (CENTRALIDAD Y DISPERSIÓN)	336
TABLA 7.5 EDAD COMPARADA DE DIPUTADOS Y MINISTROS	338
TABLA 7.6 ORIGEN GENERACIONAL DE LOS MIEMBROS DE GOBIERNO (EN %)	341
TABLA 7.7 NIVEL ACADÉMICO DE LOS MINISTROS SEGÚN GOBIERNO (EN %)	344
TABLA 7.8 NIVEL ACADÉMICO DE LOS MINISTROS	346
TABLA 7.9 PROFESIÓN PRINCIPAL DE LOS MINISTROS (%)	349
TABLA 7.10 SITUACIÓN FAMILIAR DE LOS MINISTROS AL ENTRAR EN EL GOBIERNO	354
TABLA 7.11 COMUNIDAD DE NACIMIENTO DE LOS MINISTROS	359
TABLA 7.12 COMUNIDAD EN LA QUE SE OBTUVO EL PRIMER MANDATO ELECTIVO	361
TABLA 8.1 EVOLUCIÓN DE LAS OCUPACIONES ANTES DE ACCEDER AL GOBIERNO	370
TABLA 8.2 PARTICIPACIÓN DE LOS MINISTROS DURANTE EL FRANQUISMO	377
TABLA 8.3 TIPO DE MILITANCIA POLÍTICA DE LOS MINISTROS DURANTE EL FRANQUISMO	380
TABLA 8.4 PARTICIPACIÓN ANTERIOR EN OTRAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS	385
TABLA 8.5 PERTENENCIA A PARTIDOS EN EL MOMENTO DE ENTRAR EN EL GOBIERNO POR PRIMERA VEZ	389
TABLA 9.1 NIVEL DEL PRIMER CARGO ELECTIVO	396
TABLA 9.2 CARGO POLÍTICO PÚBLICO O DE DESIGNACIÓN EN EL MOMENTO DEL NOMBRAMIENTO	397
TABLA 9.3 CARRERA PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES	400
TABLA 9.4 EXPERIENCIA EN EL GOBIERNO CENTRAL	405
TABLA 9.5 LA CARRERA POLÍTICA LOCAL	412
TABLA 9.6 ALCALDES QUE LUEGO FUERON NOMBRADOS MINISTROS (1976-2004)	413
TABLA 9.7 LA CARRERA POLÍTICA AUTONÓMICA	415
TABLA 9.8 PRESIDENTES AUTONÓMICOS QUE LUEGO FUERON NOMBRADOS MINISTROS (1976-2004)	416
TABLA 9.9 LA CARRERA POLÍTICA EUROPEA	418
TABLA 9.10 MINISTROS CON EXPERIENCIA PREVIA EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS	419
TABLA 9.11 LA CARRERA POLÍTICA GENERAL: EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN POR ARENAS POLÍTICAS	420
TABLA 9.12 COMPOSICIÓN DE LOS MINISTROS PERTENECIENTES AL ENTORNO ENDÓGENO	423
TABLA 9.13 PERFIL DE LAS CARRERAS PREMINISTERIALES SEGÚN EL SENTIDO Y LAS ARENAS RECORRIDAS	429
TABLA 10.1 EDAD DE LA PRIMERA ENTRADA Y DE LA ÚLTIMA SALIDA MINISTERIAL SEGÚN GOBIERNOS	437
TABLA 10.2 EDAD DE LA PRIMERA ENTRADA EN EL GOBIERNO POR COHORTES	438

TABLA 10.3 EDAD DE ENTRADA Y DE SALIDA SEGÚN ORÍGENES SOCIALES Y POLÍTICOS	442
TABLA 10.4 EDAD DE ENTRADA SEGÚN EL PRIMER MINISTERIO AL QUE SE ACCEDE	445
TABLA 10.5 EDAD DE ENTRADA SEGÚN EL ÁREA MINISTERIAL A LA QUE SE ACCEDE	446
TABLA 10.6 CÁLCULO DE LA DURACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL	453
TABLA 10.7 DURACIÓN DE LA PRESENCIA MINISTERIAL (DPM) Y DE LA CARRERA MINISTERIAL (DCM)	457
TABLA 10.8 MINISTROS CON MENOS DE UN AÑO EN EL GOBIERNO Y NÚMERO DE MESES	461
TABLA 10.9 DURACIÓN DE PRESENCIA Y DE CARRERA SEGÚN VARIABLES SOCIALES Y POLÍTICAS	466
TABLA 10.10 DURACIÓN DE LA PRESENCIA Y DE LA CARRERA SEGÚN EL ÁREA DEL PRIMER MINISTERIO	468
TABLA 10.11 DURACIÓN DE LA PRESENCIA Y DE LA CARRERA SEGÚN PRIMER MINISTERIO	469
TABLA 10.12 LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LA CARRERA MINISTERIAL SEGÚN EDAD DE ACCESO Y DURACIÓN	472
TABLA 10.12 EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN TEMPORAL SEGÚN EL PARTIDO EN EL GOBIERNO	474
TABLA 10.13 LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LA CARRERA MINISTERIAL SEGÚN EDAD DE ACCESO Y DURACIÓN	475
TABLA 11.1 MOVILIDAD MINISTERIAL SEGÚN EL NÚMERO DE MINISTERIOS	481
TABLA 11.2 MOVILIDAD DE LOS MINISTROS SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO	485
TABLA 11.3 MOVILIDAD SEGÚN LA DURACIÓN DE LA PRESENCIA MINISTERIAL	486
TABLA 11.4 DURACIÓN EN EL GOBIERNO Y EN CADA PUESTO SEGÚN LA MOVILIDAD (EN AÑOS)	487
TABLA 11.5 MINISTROS <i>MÓVILES</i> Y DE UNA SOLA CARTERA SEGÚN LOS ORÍGENES SOCIALES Y POLÍTICOS	490
TABLA 11.6 CONTINUIDAD DE LA CARRERA MINISTERIAL EN ESPAÑA	493
TABLA 11.7 MINISTROS QUE REGRESARON AL GOBIERNO DESPUÉS DE UNA INTERRUPCIÓN	494
TABLA 11.8 CARTERAS POR LAS QUE PASARON LOS MINISTROS CON INTERRUPCIONES DE CARRERA	500
TABLA 11.9 INTERRUPCIONES SEGÚN EL MOMENTO DE LA CARRERA EN QUE SE PRODUCEN	501
TABLA 11.10 LA DIMENSIÓN ITINERARIA DE LA CARRERA MINISTERIAL SEGÚN MOVILIDAD Y CONTINUIDAD	503
TABLA 11.11 ENTRADA DE MINISTROS NUEVOS Y <i>MÓVILES</i> SEGÚN ÁREAS MINISTERIALES	507
TABLA 11.12 MOVILIDAD SEGÚN EL MINISTERIO DE NOMBRAMIENTO	509
TABLA 12.1 PERFILES DE LA <i>EXPERTISE</i> MINISTERIAL SEGÚN LA POSICIÓN EN LA CARRERA	523
TABLA 12.2 MINISTERIOS CON ESPECIALISTAS EN LA ELITE MINISTERIAL	525
TABLA 12.3 EVOLUCIÓN DE LA ESPECIALIZACIÓN EN LA POSICIÓN MINISTERIAL	530
TABLA 12.4 MINISTROS ESPECIALISTAS (PRIMER MINISTERIO) SEGÚN LOS ORÍGENES SOCIALES	532
TABLA 12.5 MINISTROS ESPECIALISTAS (PRIMER MINISTERIO) SEGÚN LA CARRERA POLÍTICA	534
TABLA 12.6 EL EFECTO DE LA POSICIÓN (PRIMER MINISTERIO) SOBRE EL TIEMPO Y EL ITINERARIO	537
TABLA 12.7 EL EFECTO DE LA EDAD DE ENTRADA SOBRE LA POSICIÓN INICIAL EN LA CARRERA MINISTERIAL	538
TABLA 12.8 EL PERFIL TÉCNICO SEGÚN EL GOBIERNO	541
TABLA 12.9 EL PERFIL TÉCNICO SEGÚN LA CARRERA POLÍTICA Y LA RUTA DE ACCESO	542
TABLA 12.10 EL EFECTO DE LA POSICIÓN (PRIMER MINISTERIO) SOBRE EL TIEMPO Y EL ITINERARIO	543
TABLA 12.11 DIMENSIONES Y PERFILES DEL <i>EXPERTISE</i> MINISTERIAL SEGÚN LA POSICIÓN EN LA CARRERA	544
TABLA 12.12 LOS ORÍGENES SOCIALES SEGÚN LOS MINISTERIOS	549
TABLA 12.13 PERFIL SOCIAL DE LOS MINISTROS SEGÚN ÁREA MINISTERIAL	551
TABLA 12.14 ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS MINISTROS SEGÚN ÁREA MINISTERIAL	552
TABLA 12.15 ORÍGENES GEOGRÁFICOS DE LOS MINISTROS SEGÚN LOS MINISTERIOS	554
TABLA 12.16 ELEMENTOS DE LA CARRERA POLÍTICA SEGÚN EL MINISTERIO	558
TABLA 12.17 ELEMENTOS DE LA CARRERA POLÍTICA SEGÚN EL ÁREA MINISTERIAL	559
TABLA 12.18 INDICADORES DE DIMENSIONES DE LA CARRERA MINISTERIAL POR MINISTERIOS	561
TABLA 12.19 INDICADORES DE DIMENSIONES DE LA CARRERA MINISTERIAL POR MINISTERIOS	563
TABLA 12.20 MINISTERIOS ORDENADOS SEGÚN EL SENTIDO DEL ITINERARIO	572

AGRADECIMIENTOS

Ninguna obra intelectual resulta de la autoría exclusiva de quien la piensa y escribe. Al contrario, la idea y el texto que han dado lugar a esta tesis provienen de una conjunción de personas y empeños, sin los cuales nada de esto habría sido posible.

Quiero agradecer profundamente a aquellos que directamente han contribuido al resultado final de la investigación, desde el primer plano de investigación diseñado durante una cálida estancia en Essex, el verano de 2000, hasta los últimos comentarios y puntualizaciones recibidos en la primavera de 2005. Al *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, y a su director entonces, Isidro Molas, que me ha permitido someter a discusión en diversas ocasiones el contenido de mi trabajo; al *Observatoire Interrégional du Politique* y a su directora por entonces, Elisabeth Dupoirier, quienes me ofrecieron una valiosísima estancia en París, donde avancé sustancialmente la investigación y entré en contacto con buena parte de las obras e ideas que luego han acabado impregnando la investigación; a los profesores Jean Blondel, Jean Paul Frogner y Lieven de Winter, que me permitieron aprender de sus experiencias y me ofrecieron comentarios muy instructivos sobre el objeto de estudio; a mis profesores y compañeros del Departamento de Ciencia Política y Derecho público de la UAB, que me animaron desde el primer día y han seguido con atención todo el proceso de esta tesis; a mis amigos, los profesores Oscar Barberà y Astrid Barrio, quienes me apoyaron en todo momento y dieron verdadero sentido a esta tesis y a todo lo demás; a mis padres, a mi hermano y a Tania, a quienes dedico esta tesis, porque no podía ser de otra manera: son quienes más han sufrido los inconvenientes y menos han podido disfrutar del placer personal del esfuerzo desplegado estos años; finalmente, quiero reconocer la labor, la dedicación, el apoyo y la maestría de Joan Botella, que dirigió esta tesis con dedicación y generosidad, instruyéndome en el rigor y en la labor universitaria, pero que siempre los supeditó a una visión humanista del conocimiento, enseñándome aún más como persona que como investigador, haciéndome sentir, como diría Bernard de Chartres, como *enano montado a lomo de gigantes*.

« Non è di poca importanza a uno principe la elezione de' ministri; li quali sono buoni o no, secondo la prudenzia del principe. E la prima coniettura che si fa del cervello di uno signore, è vedere gli uomini che lui ha d'intorno; e quando e' sono sufficienti e fideli, si può sempre reputarlo savio, perché ha saputo conoscerli sufficienti e mantenerli fideli. Ma quando sieno altrimenti, sempre si può fare non buono iudizio di lui; perché el primo errore che fa, lo fa in questa elezione »

Niccoló Machiavelli, *Il Principe*, XXII,

« Ser ministro es la máxima aspiración de cualquier político »

Cristina Alberdi

« Yo estuve encantado de la vida de ser ministro »

Manuel Chaves

Esta obra de investigación está dedicada al gobierno y, en particular, a los individuos que lo dirigen. En nuestras sociedades complejas, los gobiernos continúan siendo uno de los emblemas más significativos del poder. A pesar de ello, desde hace años la evolución del Estado ha situado esta institución en una posición controvertida. Nunca habían sido tan fuertes los gobiernos democráticos. Y, sin embargo, nunca habían estado sujetos a tantas restricciones en su capacidad de acción. Los cambios políticos, económicos, tecnológicos... acaecidos en el último cuarto del siglo XX, han configurado una nueva situación, en la que los gobiernos están sometidos a una erosión continua, cuyos efectos restringen el margen de maniobra e influyen decisivamente sobre sus resultados. En esta etapa de crisis y adaptación, uno de los focos de atención sobre el sistema político se proyecta cada vez más sobre los resultados de la acción de los gobiernos y sobre su capacidad como instituciones para responder a las demandas generadas por la población.

La preocupación por los resultados de la gobernación en los sistemas democráticos parte del supuesto de que los gobiernos deben actuar orientados al bien común y de que la infracción de este principio afecta negativamente al sistema político, de tal modo que, con el tiempo, la mala gestión de los asuntos públicos puede erosionar la legitimidad política y socavar el apoyo sobre el que se sostienen las instituciones. Esta preocupación por el buen gobierno no deja de contradecirse con la existencia de un sentimiento de desconfianza y escepticismo respecto a las personas que se hacen responsables del ejecutivo. Sentimientos discordantes que están en la base del denominado *cinismo democrático*. Los ciudadanos reconocen la legitimidad de las estructuras gubernamentales que rigen las sociedades democráticas y ponen sus expectativas en la acción que desarrollen estas estructuras. Pero desconfían de sus dirigentes.

En el trasfondo de esta actitud se confunden dos dimensiones o procesos diferenciados de la realidad política: el rendimiento de las instituciones de gobierno y las consecuencias del liderazgo de las elites políticas. Se trata de unas coordenadas conocidas para el análisis tradicional de la ciencia política: quién gobierna, cómo se gobierna y qué resultados produce todo ello siguen siendo los interrogante clave para entender el contexto político en el evoluciona nuestra sociedad.

En el marco de la preocupación por el funcionamiento de los gobiernos en los sistemas políticos democráticos, nuestra tesis de investigación ha optado por el primero de estos interrogantes (quién gobierna). Como señala Helms (2005), partimos de la premisa según la cual los gobiernos nacionales y el liderazgo ejecutivo son relevantes para entender el rendimiento general de las democracias contemporáneas.

Los gobiernos parlamentarios o de gabinete son una institución especialmente apropiada para este análisis, porque el personal que los dirige incorpora en su naturaleza la tensión vinculada al conflicto y la decisión política. Los ministros de un gabinete poseen un doble papel, como representantes políticos y como directores de departamento, como reflejo de la tensión entre representación de intereses y dinámica burocrática, entre política y administración. « On est ministre pour avoir de la décision, connaître les affaires et les faire marcher ... », afirmaba Rabourdin en *Les employés* de Balzac. Es el ministro (o el gabinete del gobierno) quién deberá tomar, en último extremo, las decisiones, al menos aquellas decisiones relevantes que marcarán el apoyo al ejecutivo. Una decisión que puede ser errónea económicamente, industrialmente, culturalmente, educativamente... pero muy acertada políticamente, cómo sarcásticamente sentenciaban los diarios personales del atribulado ministro James Hacker, el protagonista de *Sí, ministro*:

- Humphrey –dije lentamente–, acabo de comprender una cosa.
- Ya lo he visto –replicó [Humphrey, subsecretario del ministro]. Señalé que había argumentos perfectamente válidos contra el proyecto. Por ejemplo, la pérdida de confianza del público.
- De votos, quiere decir usted.
- Lo negué. Le dije que no quería decir votos. Los votos en sí no serían un argumento válido. Pero sí la voluntad del público. Constituimos una democracia. Y parece que el público se opone al proyecto.
- El público –dijo Humphrey– es ignorante y descarriado.
- ¿Cómo puede usted decir eso? Es el público quien me ha elegido.
- Hubo un marcado silencio. Luego sir Humphrey dijo:
- Ministro, dentro de una semana todo se habrá pasado y dentro de un año habrá una fábrica segura e importante en Merseyside.
- Una semana es largo tiempo en política –respondí.
- Un año es un breve tiempo para el gobierno –dijo sir Humphrey.

En este contexto, el estudio de los ministros aporta una variable fundamental para comprender adecuadamente el funcionamiento y el resultado de los gobiernos contemporáneos. Para ello los estudios sobre el personal gubernamental suelen atender a determinadas cuestiones que son susceptibles de generar efectos sobre el conjunto del sistema de gobierno, tales como la estabilidad de los ministros (a

diferencia de los cargos parlamentarios, los ministros pueden ser destituidos de su responsabilidad en cualquier momento), su preparación (formación que aporta, grado de especialización en la materia que dirigen, capacidades técnicas en las gestión del ministerio) o el objeto o misión de su presencia en el gobierno (hay ministros encargados de asegurar la eficacia en un departamento o en un grupo de políticas, mientras que otros ministros pueden dedicarse a otras tareas menos vinculadas al departamento que dirigen o cuya misión principal es estar en el gobierno, al margen de las tareas de gestión). La composición y circulación de esta elite gubernamental tiene mucho interés como *producto* de un proceso de selección política, a la vez que como factor explicativo del proceso de toma de decisiones públicas. Considerando la elite ministerial como *resultado*, su configuración nos informa sobre cómo se desarrollan los mecanismos de selección del personal en el sistema político: factores de desigualdad, vías de acceso al poder, valores y mecanismos de reclutamiento. En sentido inverso, si nos fijamos en el Gobierno como agente que toma decisiones e impulsa políticas públicas, su perfil se convierte en un factor que puede ayudar a explicar el sentido y el contenido de esas acciones.

El caso de los ministros españoles de la democracia resulta de especial interés para el estudio de los miembros del gobierno. Desde la muerte de Franco, la elite ministerial española ha experimentado profundos cambios políticos, *de* sistema político, primero, y *en el* sistema político, después. A lo largo de esta evolución, el gobierno ha desarrollado una estructura en la que el jefe de gobierno ocupa un lugar muy destacado. Todo ello ha determinado el perfil del personal político que ha accedido a los ejecutivos de la etapa democrática. En algunos aspectos, el sistema de gobierno español se ha acercado a la dinámica de los regímenes parlamentarios mayoritarios, que Lijphart denominó modelo de Westminster, en el que el ejecutivo y, en especial, el jefe de gobierno adquieren una centralidad destacada en el sistema político. No obstante, el sistema institucional español ha desarrollado también rasgos propios de las democracias consociales o de estructura federal, en la que la autoridad se diversifica a través de diversos niveles. Finalmente, la tradición autoritaria de la historia política en España, que ha favorecido gobiernos burocráticos y de escaso perfil representativo, ha contribuido a propagar la idea del gobierno como institución de técnicos o especialistas y ha favorecido en la cultura política española una visión negativa del conflicto de intereses o de la disputa ideológica como factores promotores de la decisión gubernamental.

Nuestro objetivo es conocer cómo son los ministros y cómo transcurre su paso por el gobierno, atendiendo a los aspectos antes citados de estabilidad, formación y recorrido. Esta es una faceta que no se había examinado con atención hasta el momento y que el profesor Jean Blondel ha puesto de relevancia en sus estudios sobre el gobierno y los ministros. No obstante, el interés por la experiencia ministerial de los individuos también necesita de la observación de otras facetas, sus orígenes, sus trayectorias políticas previas y la forma en que llegan al gobierno. Estos aspectos son importantes porque partimos de la premisa que una buena parte del perfil de la carrera ministerial está relacionada con la carrera política previa de los ministros. No obstante, una vez en el gobierno, los ministros tienen ante sí una oportunidad única para dar un impulso decisivo a sus expectativas políticas, aunque muchos ministros puedan no utilizarla o puedan encontrar unas circunstancias desfavorables para hacerlo. Por eso, el perfil de las carreras políticas, la forma en que estas se desarrollan, resulta una variable fundamental para poder analizar el liderazgo en los gobiernos parlamentarios.

En esta tesis, nuestro análisis se circunscribirá al estudio de los tres aspectos referidos: orígenes sociales y políticos, carrera política previa y carrera del ministro durante su etapa de gobierno. Con ello, esperamos poder estar en condiciones de responder, en parte, por qué una elite accede al gobierno y por qué no todos los ministros que acceden desarrollan su mandato de la misma forma. Nuestra investigación parte de la teoría elitista, que se ha utilizado tradicionalmente como marco de observación del personal político. En nuestro caso, aplicaremos este marco teórico desde un enfoque neoinstitucional, puesto que tendremos en cuenta la aportación de los estudios institucionales sobre ejecutivos y ministros. En este sentido, estamos plenamente convencidos de que para conocer el personal político es necesario hacerlo desde la comprensión de las instituciones en que está ubicado. Finalmente, el análisis y descripción de nuestro material de investigación utilizará la metodología propia del empirismo cuantitativo en un marco comparado.

El resultado de esta investigación se ha acabado estructurando en doce capítulos. El primero de ellos está dedicado a presentar el marco teórico, los conceptos de trabajo y los instrumentos metodológicos de que nos hemos servido. El fin de este capítulo es fijar las hipótesis y situar los resultados de la tesis en la tradición del elitismo político. El resto de la tesis está estructurada en dos grandes apartados. La primera parte está dedicada por completo a dibujar el marco institucional e histórico en el que se ubica el objeto. En el capítulo 2 se realiza un breve esbozo de la

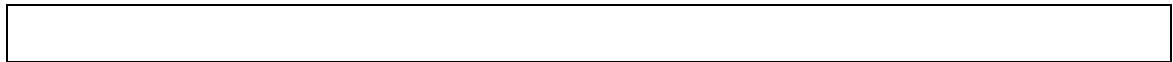
institución gubernamental, a través de su evolución histórica y de su estructura en España (órganos y planta ministerial), con especial atención al desarrollo del gabinete y a la posición del presidente y de los ministros en él. En el capítulo 3, centramos nuestra mirada en la composición política del gobierno –individuos y partidos–, con el objeto de establecer cuál ha sido la pauta de la estabilidad de ministros y gabinetes y del tipo de gobiernos según la composición de la coalición gubernamental. Dada la importancia del partido político en la arquitectura del gobierno parlamentario, hemos incorporado un apartado específico dedicado a la evolución del liderazgo interno de los tres partidos que han gobernado España, para poder detectar su efecto posterior sobre la forma de organizar el liderazgo del presidente en el gabinete. Los tres capítulos 4, 5 y 6 ofrecen un relato histórico del período que comprende nuestra tesis (1976-2004), cuyo hilo conductor es el seguimiento de las entradas y salidas de ministros desde el nombramiento de Suárez hasta la formación del primer gabinete de Zapatero. De esta forma, pretendemos establecer el panorama circunstancial en el que los ministros se insieren, a fin de garantizar el marco necesario de interpretación de los datos agregados que se presentan en la segunda parte de la tesis.

Fijado el marco teórico, institucional e histórico de la investigación, pasamos a presentar nuestros resultados, respetando la secuencia temporal de las variables analizadas: orígenes sociales y políticos, trayectorias y rutas de acceso y carrera ministerial. El capítulo 7 realiza un retrato social de la elite ministerial, centrado en las variables que tradicionalmente se han considerado más importantes en la formación de jerarquías en el personal político. El capítulo 8 está dedicado a los orígenes políticos de los ministros, el momento en que entran en político, las primeras experiencias y la participación en partidos políticos. El capítulo 9 analiza el papel de las diferentes instituciones en el proceso de reclutamiento y acceso de individuos al gobierno, en el que destacan la administración pública y el parlamento. Como resultado, tratamos de realizar un esquema general en el que todas estas instituciones aparezcan conectadas. A partir de este esquema, se construyen unas tipologías de ministros según la configuración de las trayectorias seguidas a través de ese esquema. Los últimos tres capítulos entran en el análisis de la carrera ministerial, a partir de las tres dimensiones con que la hemos definido: el tiempo (capítulo 10), el itinerario (capítulo 11) y la posición (capítulo 12). Los tres capítulos siguen una misma estructura, basada en una descripción de los datos de cada dimensión, un análisis de los factores que permiten interpretar cada una de ellas y, finalmente, una tipología que ordene los casos según el perfil resultante.



CAPÍTULO 1

LA ELITE MINISTERIAL EN LOS GOBIERNOS DE GABINETE



En el siguiente capítulo vamos a presentar el marco teórico, analítico, conceptual y metodológico que ha servido de base a nuestra investigación. Al adoptar los ministros como objeto de estudio, nos estamos situando en la estela de la tradición de análisis de las elites políticas. Por eso, en el primer apartado, realizaremos un breve recorrido por esta tradición, con el objetivo de situar nuestro estudio en relación con los trabajos anteriores y justificar el interés de nuestra aportación al conocimiento del personal político.

En segundo lugar, presentaremos el marco analítico que vertebra nuestra descripción de los ministros. Para construir este marco analítico, realizaremos una aproximación general al contexto institucional en el que se mueven los ministros de gabinete y, seguidamente, una aproximación más específica al caso español, caracterizado por un contexto de cambios sociales e institucionales que condiciona la configuración de la elite ministerial. A partir de ambas aproximaciones al contexto del objeto estudiado, diseñaremos un esquema de análisis adecuado, en el que se recojan los presupuestos y los interrogantes principales de la investigación.

En tercer y último lugar, estableceremos las hipótesis del estudio, los conceptos básicos sobre los que estas se asientan y la metodología utilizada para verificarlas.

1.1. La aportación teórica y empírica al conocimiento del personal político

La presente investigación se enmarca en la tradición de estudios sobre elites políticas. Siguiendo esta línea precursora, se interesa por un objeto preciso y delimitado por una perspectiva institucional: el personal político de la institución de gobierno en la España de finales del siglo XX.

Existe una extensa aportación teórica y metodológica al análisis de las elites políticas, aunque permanece sujeta a una discusión recurrente sobre el objeto y la forma de abordarlo. Para conocer mejor cuáles son los elementos de esta controversia, es necesario realizar un repaso inicial sobre la evolución de los estudios de elites políticas y, en particular, sobre las elites de gobierno. El objetivo de este apartado será justificar el sentido y la necesidad de la investigación, más allá de las motivaciones personales: ¿por qué estudiar la carrera ministerial de los ministros?

Una tradición extensa: el estudio de las elites políticas

Como sucede con algunos de los temas clave de la ciencia política, el interés por conocer mejor la elite o clase política es añejo, a pesar de lo cual sus avances han sido modestos y las controversias abiertas no han quedado resueltas satisfactoriamente.

La distinción entre gobernantes y gobernados ha sido un argumento recurrente en los intentos por describir o explicar el proceso político de una sociedad. Desde Platón a Montesquieu, se ha reconocido la importancia de los individuos que dirigen el poder político y se les ha considerado a menudo el elemento central de la acción política. Aristóteles vinculaba la calidad del gobierno a la de sus gobernantes¹. Maquiavelo alertaba al príncipe sobre la importancia que tenía la elección de sus ministros. Es significativo que los primeros intentos por establecer un análisis científico

¹ Al final del tercer libro de *Política*, Aristóteles afirma que “de las tres constituciones que hemos reconocido como buenas, la mejor debe ser necesariamente la que tenga mejores jefes” (1982: 109). En este punto seguimos la interpretación de Keller, para quien el filósofo griego consideraba que las necesidades morales y materiales de los ciudadanos deberían ser responsabilidad de un solo grupo de gobernantes (1971: 17).

de la política, en el sentido moderno, estuvieran motivados por el objetivo de explicar la existencia de una clase política como fenómeno presente en todas las sociedades complejas².

La preocupación por las elites políticas surgió en algunos autores como reacción ante la expansión de la sociedad de masas. El desarrollo de la sociedad industrial a lo largo del siglo XIX permitió la aparición de las clases medias y el acceso de parte de la clase obrera a unos hábitos de consumo que hasta entonces habían estado reservados a los sectores sociales más privilegiados³. En el ámbito político, esta irrupción de las masas estuvo favorecida por la generalización del derecho al voto y la aparición de los primeros partidos fuertemente organizados, basados en la movilización de las masas obreras y en la defensa de sus intereses de clase. Ante esta nueva realidad social, durante el primer tercio del siglo XX, surgieron diversos observadores que manifestaron su escepticismo ante las pautas emergentes de la política democrática, cuando no su aversión hacia el dominio de las masas en el resto de ámbitos de la sociedad⁴.

En este contexto, la primera generación de estudios sobre elites políticas se dedicó a formular la división entre gobernantes y gobernados, con el objetivo de explicar por qué existía una minoría gobernante y cómo había evolucionado a lo largo de la historia. Esta primera generación, representada por Mosca⁵ y Pareto⁶, fundó la

² Mosca introdujo su estudio de la clase política por un extenso capítulo dedicado al método que iba a utilizar, en el cual estableció el método histórico como el más apropiado para el tipo de materias a analizar por la ciencia política, la única “que tiene por objetivo principal el examen de los fenómenos que más propia y específicamente se llaman políticos” (Mosca, 2002: 46).

³ Según Ortega y Gasset, “la muchedumbre, de pronto, se ha hecho visible, se ha instalado en los lugares preferentes de la sociedad. Antes, si existía, pasaba inadvertida, ocupaba el fondo del escenario social; ahora se ha adelantado a las baterías, es ella el personaje principal” (1995: 75). Para Ortega, la distinción entre minoría y masa se basa en un criterio psicológico: “Masa es todo aquel que no se valora a sí mismo (...) por razones especiales sino porque se siente ‘como todo el mundo’ y, sin embargo, no se angustia” (1995: 77).

⁴ El elitismo de esta época no sólo reivindicaba la realidad natural de la distinción entre las minorías y las masas, sino que la postulaba como la vía hacia el orden y la estabilidad social que la masificación ponía en peligro. Clive Bell sostenía que sólo una elite podía ser capaz de mantener la racionalidad y el sentido de los valores que caracteriza una sociedad civilizada (Bottomore, 1993: 153). Tocqueville advertía del grave riesgo que corría una sociedad democrática de caer en el despotismo y se preguntaba cómo preservar la libertad (1986: 646-657).

⁵ Gaetano Mosca fue el primero en establecer una distinción empírica entre clase política y masa, entre gobernantes y gobernados: “la primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento” (Mosca, 2002: 106). Este principio, que ya había aparecido en su obra *Sulla teorica dei governi e sul governo rappresentativo. Studi storici e sociali* (Turín,

teoría de las elites sobre la idea común de que existía una minoría que concentraba en sus manos todo el poder y que lo ejercía sobre la mayoría restante de la población. De esta forma, se intentaba convertir en un postulado científico lo que hasta entonces no había dejado de ser una percepción intuitiva⁷. La aceptación de la idea de una minoría gobernante que presentara, siguiendo a Meisel, una *conciencia* de grupo, una *coherencia* de objetivos y una voluntad de *conspiración*⁸, supuso una crítica severa a la teoría marxista, que hasta entonces había rechazado reconocer cualquier tipo de autonomía a la clase política⁹. Sin embargo, la falta de concreción en la definición de los conceptos, la discrepancia en el uso de criterios no siempre fáciles de transformar en variables analíticas y la ausencia de verificación empírica marcaron los límites a esta primera aproximación al fenómeno, que dejó abierta, entre otras, una de las controversias permanentes en la teoría elitista: la existencia de dos conceptos

Loescher, 1884), fue ampliamente desarrollado en *Elementi di scienza politica*, obra publicada inicialmente en 1896 (Turín, Bocca) y ampliada en la edición de 1923. En nuestro estudio hemos utilizado la traducción castellana de la edición reducida que preparó Bobbio (Mosca, 2002). Para un mayor conocimiento de la obra de Mosca y de su influencia posterior, ver las obras fundamentales sobre este autor de J.H. Meisel (1958), F. Vecchini (1968), N. Bobbio (2001) y E. A. Albertoni (1987).

⁶ En su *Trattato di sociologia generale* (1916), Vilfredo Pareto definió la elite como el grupo de individuos situado en el estrato superior de la sociedad, dentro del cual distinguía aquellos que desempeñaban un papel notable en el gobierno, la elite gubernamental. Prestó especial atención al proceso histórico de circulación de estas elites, que desarrolló en su *Trattato* y en *Les systèmes socialistes* (1901) y en cuyo estudio profundizó su discípulo Marie Kolabinska, en *La circulation des élites en France: Étude historique depuis la fin du XIe siècle jusqu'à la Grande Révolution* (1912). Para la consulta de los textos de Pareto, hemos utilizado la edición francesa del *Trattato*, prologada por Aron (Pareto, 1968) y de *I sistemi socialisti* (Pareto, 1965). Para consultar una interpretación contemporánea de la herencia paretiana, ver Bouvier (1999), además de Bobbio (2001).

⁷ Uno de los trabajos que mejor ha profundizado en el origen teórico del elitismo es el de Morán (1983). Mosca y Pareto fueron bautizados como los *neomaquiavelianos*, por el intento de priorizar el estudio de la lucha por el poder, desde una perspectiva de *realismo político* y fundada sobre una ciencia objetiva de lo social y lo político (Morán, 1983: 135).

⁸ Las famosas tres C de Meisel resumían los rasgos de cualquier elite gobernante: “We shall assume that all the members of the elite are alert to their group of interests; that its alertness is in turn caused or affected by a sense, implicit or explicit, of group or class solidarity; and last, that this solidarity is expressed in a common will to action” (Meisel, 1958: 4).

⁹ No se puede entender el pensamiento de los primeros elitistas sin esta voluntad de establecer una refutación en toda regla del marxismo (Parry, 1969: 27). Mosca y Pareto parten de la hipótesis central de la autonomía del personal político. No obstante, diversos autores ya han llamado la atención sobre las consideraciones que los propios Marx y Engels realizaron respecto a los excesos del economicismo para explicar las relaciones entre la superestructura y la infraestructura. Engels afirmó en este sentido: “Face à nos adversaires, il fallait souligner le principe essentiel nié par eux, et alors nous ne trouvions pas le temps, le lieu, l'occasion de donner leur place aux autres facteurs qui participent à l'action réciproque” (Gaxie, 1973: 24-25). Según Birnbaum, “dans l'esprit de Marx, lorsque l'État s'est véritablement institutionnalisé, lorsqu'il a mis à son service un personnel spécifique et autonome, à savoir des fonctionnaires et militaires, il peut prétendre à l'indépendance et donc aller au-delà de la simple autonomie” (1994: 16).

diferentes para referirse a la minoría gobernante, elite política y clase política. Esta cuestión ha permanecido, desde entonces, no del todo resuelta¹⁰.

Las tesis de Mosca y Pareto sobre la elite política se vieron reforzadas por las aportaciones de otros autores contemporáneos que, si bien no se dedicaron específicamente al estudio del fenómeno elitista, demostraron que la dinámica de las organizaciones propias de los Estados modernos (los partidos políticos o las administraciones públicas) conducía igualmente a la formación de minorías gobernantes, con intereses propios y comportamientos autónomos¹¹. De esta forma, el postulado elitista fue abriéndose camino como uno de los componentes fundamentales del análisis político, como expuso el propio Lasswell¹², e impregnó la teoría de la democracia hasta reducirla a una forma de elitismo competitivo, en la línea de las tesis de Schumpeter¹³.

¹⁰ En un intento por conciliar las propuestas de Mosca y Pareto al respecto, Bottomore realizó un intento de segmentación de la *clase política*, concepto que utilizó para referirse “a todos aquellos grupos que ejercen un poder o una influencia políticos y que acometen directamente pugnas por la dirección política”. Dentro de esta, distinguía un grupo más reducido, la elite política o elite gobernante, “que comprende a aquellos individuos que realmente ejercen en una sociedad un poder político en un determinado momento (...): miembros del gobierno y de la administración superior, jefes militares y, en algunos casos, familias políticamente influyentes de una aristocracia o casa real y dirigentes de poderosas empresas económicas” (1993: 15). Un intento alternativo para comprender ambos conceptos proviene de Beyme, que propone distinguir en un eje el plano de la acción y el plano del sistema, cruzado con otro eje que distingue el interés por el control y el interés por la autoconservación. De esta forma, los conceptos de elite y de clase política le permiten designar espacios diferentes en el plano creado por ambos ejes: buena parte de la clase política forma parte de la elite política, pero el conjunto de esta desborda al de aquella (Beyme, 1995: 31). La propuesta de Beyme va encaminada a justificar el interés por centrar la atención en la clase política frente a la elite. En general, el concepto de elite, desprovisto de cualquier connotación moral, ha acabado prevaleciendo sobre el de clase, debido a las connotaciones de estratificación social que denota. La clase política suele utilizarse para señalar los intereses de grupo que cohesionan los miembros de la elite. En nuestra tesis, optaremos por la acepción genérica de elite política.

¹¹ Robert Michels demostró que los nuevos partidos democráticos generaban círculos dirigentes reducidos, lo que denominó la *ley de hierro de la oligarquía*, según la cual toda organización tiende a crear una oligarquía cuyos intereses resultan diferentes de los del resto de afiliados (Michels, 1991). Por su parte, Max Weber se interesó en el proceso de centralización del poder que caracterizó el Estado moderno, el cual propició la aparición de una elite de políticos profesionales que vivían *de* la política (Weber, 1992). En este tiempo, Michels y Weber mantuvieron una comunicación personal fluida, en la que manifestaron una visión compartida del fenómeno oligárquico y de los límites que este imponía al principio representativo (Vincent, 1998:102-106).

¹² En su obra *Politics: Who gets What, When and How*, Lasswell otorgaba una posición central a las elites en el estudio de los fenómenos políticos. Para el sociólogo, “el estudio de la política es el estudio de la influencia y de los influyentes. (...) Influyentes son quienes obtienen la mayor participación en los valores disponibles, valores que pueden clasificarse como respeto, renta, seguridad. Quienes obtienen esa mayor participación constituyen la elite; el resto, la masa.” (Lasswell, 1974: 9).

¹³ La concepción de democracia de Schumpeter, definida como competición entre individuos por el caudillaje político, debía mucho a las tesis elitistas y, en especial, a la idea de autonomía del personal político: “Cuando decimos que los políticos individuales y los partidos son exponentes de los intereses de clase subrayamos, en el mejor de los casos, una mitad de la verdad. La otra mitad, tan importante, si no más, que la primera, se nos muestra cuando observamos que la política es una profesión que despliega

Tras la Segunda Guerra Mundial, la sociedad del bienestar se extendió por la mayoría de países occidentales, en contraposición al modelo de economía planificada liderado por la Unión Soviética, y los científicos sociales se plantearon cuáles deberían ser las bases sociopolíticas que mejor garantizaban la nueva organización del bienestar. Uno de los temas de discusión se refería al tipo de liderazgo político y, en particular, al tipo de clase dirigente que caracterizaba las democracias liberales¹⁴. Entre los años 40 y 60, este interés se plasmó en una nueva controversia en el marco teórico del elitismo, que enfrentó a monistas y pluralistas en la discusión sobre la unidad interna de la elite política. Por un lado, los defensores una perspectiva monista partían de la existencia de una elite gobernante, situada en posiciones de poder centrales de la sociedad, desde las cuales se ejercía el dominio sobre el conjunto de los gobernados¹⁵. Esta posición solía subrayar los límites en el acceso al poder en las sociedades de mercado. En cambio, la concepción pluralista del poder observaba la interacción de múltiples elites o líderes que competían o cooperaban entre sí, desmontando la visión acumulativa y homogeneizadora del poder político y social¹⁶.

intereses propios, intereses que lo mismo pueden chocar que conformarse con los de los grupos que *representa* un hombre o un partido” (Schumpeter, 1996: 208).

¹⁴ La comparación entre los grupos dirigentes de los países de economía capitalista y los de economía socialista apareció en diversas obras, entre ellas la de Brzezinski y Huntington. Para estos autores, las elites políticas de los EEUU y de la URSS compartían los rasgos esenciales del mando político en las sociedades industrializadas modernas: la especialización del liderazgo político y la aparición de instituciones políticas diferenciadas y dedicadas a canalizar la vocación política (Brzezinski y Huntington, 1970: 174-180). En todo caso, las diferencias se manifestaban en la forma en que se organizaba el mando político (acceso, origen de la profesión política, circulación, sucesión).

¹⁵ Los primeros monistas, entre los que se encontraban el matrimonio Lynd o James Burnham, impulsaron trabajos sobre la clase dirigente de Estados Unidos. La obra más relevante de esta perspectiva fue realizada por Mills, crítico ante la concepción pluralista del poder. Según Mills, la sociedad americana estaba dominada por una elite del poder, surgida del proceso de centralización y burocratización de los mecanismos de poder en Estados Unidos. Para Mills, se entendía por “minoría del poder los círculos políticos, económicos y militares que, como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, toman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. En la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la *élite* del poder (*sic*) está constituida por quienes los deciden” (Mills, 1960: 25). Para una síntesis de la posición monista y de la controversia con los pluralistas, Cfr. Gaxie (1973: 14-24).

¹⁶ El autor más importante de la perspectiva pluralista fue Robert A. Dahl, a través de su obra *Who governs?*, basada en un estudio de las elites locales en New Haven. Según Dahl, el proceso político del territorio analizado había experimentado una profunda transformación en el nivel de los actores. “Il fallut moins d’un siècle pour qu’un système politique dominé par un équipe unie de leaders cède la place à un autre système dominé celui-là par des équipes nombreuses et variées de leaders dont chacun avait accès à une différente combinaison de ressources politiques. C’était, en bref, un système pluraliste” (Dahl, 1971: 96). La posición de Dahl fue adoptada por varios autores, entre los que destaca Bottomore y su obra *Élites and society*, que paradójicamente no menciona la investigación pionera de Dahl (Bottomore, 1993). En Francia, Aron también contribuyó a la concepción pluralista de la clase dirigente desde una posición reacia al reconocimiento de la conciencia o la cohesión entre las categorías gobernantes. Sus artículos más importantes al respecto (“Structure sociale et structure d’élite” de 1950, “Classe sociale, classe

No había una elite del poder, sino muchas elites, que no se definían a partir de su posición de poder, sino de la capacidad de influencia en determinadas decisiones. Las tesis pluralistas destacaban la libertad y la capacidad de decisión de los grupos sociales activos en las sociedades de mercado, en contraposición a la mayor rigidez de las sociedades con economía planificada.

La controversia entre monismo y pluralismo fue rica en cuanto al debate sobre la concepción de poder, aunque gran parte de la discrepancia estaba originada por la naturaleza diferente de la interrogación de partida (Mills ponía el énfasis en quién ejercía el poder¹⁷, mientras que Dahl optaba por preguntarse sobre cómo se tomaban las decisiones¹⁸) y del criterio de delimitación de la elite política (en sus respectivos estudios, Mills tomó un criterio posicional, mientras que Dahl utilizó un criterio decisonal¹⁹). Tampoco era ajeno al debate una cierta proximidad ideológica de cada una de las partes hacia postulados marxistas y liberales respectivamente (Genieys, 2000: 89). Sin embargo, el agotamiento de la discusión sobre la unidad de la clase dirigente generó un cierto abandono de la elite política como objeto de investigación. En este sentido, Gaxie opinaba que la disputa entre monismo y pluralismo había estancado el estudio de las elites en el análisis de su carácter compacto, de su composición o fragmentación, en perjuicio del interés por los factores que determinaban la actividad del personal político (Gaxie, 1973: 23). Para superar este inconveniente es preciso esperar a que, a lo largo de los setenta, de forma embrionaria, y de los ochenta, más extensamente, el retorno a la perspectiva institucionalista, la recuperación del Estado como objeto de estudio central y el desarrollo de los estudios comparados permitan volver a poner en un primer plano la necesidad de estudiar la elite política.

politique et classe dirigeante”, de 1960 o “Catégories dirigeantes ou classe dirigeante?” de 1965) se recopilaron en una traducción al castellano que ha constituido nuestra fuente de uso (Aron, 1989).

¹⁷ “La idea de elite del poder no implica nada acerca del proceso de la adopción de decisiones como tal; es un intento para delimitar las zonas sociales en que se realiza ese proceso, cualquiera que sea su carácter. Es una concepción de lo que va implicado en el proceso.” (Mills, 1960: 28).

¹⁸ “*Who governs?*, come molti dei miei scritti successivi, riguarda il *come* e non solo il *chi*. Molti degli argomenti che ho trattato più tardi riguardo alle istituzioni politiche e al loro funzionamento in Europa sono tutti relativi al *come*.” (Dahl, 2002: 37).

¹⁹ Existen tres criterios para delimitar el cuerpo de la elite política: el criterio posicional, según el cual son elite aquellos que ocupan determinadas posiciones de poder; el criterio decisonal, según el cual son elite aquellas personas que tienen capacidad de ejercer influencia en la toma de decisiones; por último, el criterio reputacional, según el cual son elite aquellas personas que son reconocidas por los demás como personas decisivas en el proceso político (Putnam, 1976: 15-18).

La recuperación del enfoque elitista tendrá lugar tanto en el plano de la teoría política como en el de la investigación empírica. En el primero, Field y Higley apostaron por recuperar la perspectiva elitista en el análisis social. Habían vinculado el declive precedente del enfoque elitista con el éxito de la ideología del estado de Bienestar (*welfare statism*), que, según los autores, partía del presupuesto según el cual los individuos y los grupos sociales tienden a una posición altruista en la negociación con otros individuos, especialmente si disfrutaban de una posición de bienestar (Field y Higley, 1980: 14-15). El conflicto social se convierte así en un proceso de negociación que tiende a generar bien común, especialmente a medida que progresa el bienestar de la comunidad. En este contexto, se considera positivo que todos los actores sociales, individuales o colectivos, participen – *interaccionen* – en esta negociación, lo que debilita la diferenciación entre elite y masa y aparta la atención del análisis de los grupos dirigentes, de sus intereses y de sus estrategias. En último extremo, esta concepción compartía una visión sistémica de la sociedad que implícitamente – y en ocasiones también de forma explícita – promulgaba el ocaso del conflicto social y de las ideologías, en definitiva, el fin de lo político (Birnbaum, 1975: 25-33).

Frente a esta visión dominante durante los años cincuenta y sesenta, Field y Higley reivindicaron un enfoque elitista que tuviera en cuenta el papel de las minorías organizadas que actuaban en los conflictos. Se trataba así de dar una explicación al recrudecimiento del conflicto social que había experimentado la década de los setenta. Las aproximaciones basadas en el estudio de las pautas generales del comportamiento social y de los factores de estabilidad de los sistemas políticos no explicaban suficientemente la aparición de elementos de desestabilización en su interior. Fue necesario prestar mayor atención al comportamiento concreto de los individuos capaces de movilizar recursos y de influir en las instituciones de poder, especialmente en entornos gubernamentales, para obtener resultados concretos. En este sentido, el retorno de la perspectiva elitista significaba en sí una recuperación de la idea de poder y del Estado como institución central de la política, en consonancia con el retorno del interés en la ciencia política por las estructuras históricas e institucionales que se produjo en esta época (Almond, 1988; Mair, 2001: 456).

La recuperación del elitismo también se dio en el campo de la investigación empírica. El primer y fundamental paso correspondió a Robert D. Putnam (1976), cuyo estudio comparado permitió superar dos de los principales límites que había sufrido hasta entonces el estudio empírico de las elites políticas. Por un lado, tradujo las

hipótesis de la teoría elitista en variables analíticas susceptibles de verificación, que podían captar una información más precisa de la realidad de las elites en los regímenes políticos contemporáneos. Putnam realizó una descripción sistemática de las elites a partir de una plantilla de indicadores que, en gran medida, continúan siendo la base de muchos estudios sobre el personal político. Así, se demostró hasta qué punto la jerarquía del poder reflejaba la estructura social, aunque las fronteras de acceso a los grupos dirigentes eran más permeables de lo que hasta entonces se había afirmado. Por otro lado, se basó en la observación comparada para extraer postulados que superaran los resultados aportados por los estudios de caso que hasta entonces habían monopolizado este campo²⁰.

La obra de Putnam se dedicó principalmente a describir las elites políticas a través de diversos aspectos: la estructura social, las pautas de reclutamiento, las motivaciones y creencias, sus vínculos con las masas o los procesos de cambio y transformación de las elites. Con estos temas se centró en *lo que elite es* y dejó al margen *lo que la elite hace*. Putnam excluía así el papel de las elites en los resultados del proceso político. A pesar de no desarrollar este punto, reconoció su importancia y señaló la necesidad de profundizar esa senda de investigación²¹. No fue la única ausencia en el análisis de Putnam; como reconoció el propio autor, la relación con el contexto institucional y el papel de las estrategias racionales de las elites tampoco recibieron la atención que merecían.

¿En qué situación se encuentra actualmente el estudio de las elites? El retorno del interés por el análisis de las elites políticas ha arrojado resultados dispares dos décadas y media después. En el terreno teórico, no se ha superado plenamente la desconexión entre el conocimiento empírico y las explicaciones generales, de manera que aún falta dar un paso consistente de la taxonomía y la identificación de las elites a

²⁰ Como señala el autor en las páginas introductorias, “I have tried to bridge the gap (...) between abstract, general theories and masses of unorganized empirical evidence. (...) I have tried to integrate their copious, but disparate, findings in such a way that cumulative answers emerge to the grand questions posed by classical elites theories (Putnam, 1976, ix). Evidentemente, el coste de asumir este planteamiento comparatista fue relegar a un segundo plano los procesos o características singulares que pudieran caracterizar determinadas elites de un país o de una institución específica. Como indica Genieys, la opción metodológica de Putnam dejó al margen el interés por el fenómeno de la burocratización de las elites que se había dado en algunos países tras la Segunda Guerra Mundial y que constituía una singularidad relevante del caso francés (Genieys, 2002: 4).

²¹ “A common weakness of much research on political elites is insufficient attention to the ‘so what?’ question. (...) I have not discussed explicitly and at length the link between elites and public policy, primarily because this is a topic about which we have much ‘common knowledge’ but remarkably little rigorous evidence” (Putnam, 1976: x).

su incorporación en las teorías sobre la sociedad y el poder (Scott, 1995: 10). A pesar de ello, han continuado las aportaciones en defensa del enfoque elitista y de una teoría del elitismo democrático. La más relevante proviene de Etzioni-Halevy, que ha llamado la atención sobre la autonomía de las elites²², que considera uno de los principios fundamentales de los sistemas democráticos (1993: 101). En definitiva, la evolución de esta tradición ha permitido que el enfoque elitista y el concepto de elite política haya dejado de generar aversión en gran parte de los investigadores sociales. La teoría de la democracia liberal se ha demostrado compatible con la aproximación elitista de la estructuración del poder y la autonomía del personal político ha acabado siendo aceptada como un producto consecuente del funcionamiento organizativo de las instituciones que sostienen nuestros sistemas políticos.

Este balance teórico ha tenido como contrapunto la proliferación de estudios empíricos que han abundado en la descripción de las elites y de su contextos, siguiendo en parte el esquema generado por Putnam. La atención a los temas planteados por la teoría de las elites ha sido desigual. Mientras que se ha obviado el análisis sobre los elementos de cohesión y estructuración de la clase política²³, la gran mayoría de estudios han mantenido la atención sobre el impacto de la estructura social en las jerarquías del poder. Según estos, la composición de la elite política está fuertemente afectada por la estructura social de la comunidad a la que pertenece. En primer lugar, las diversas fracturas de desigualdad que segmentan una sociedad se reproducen en la minoría dirigente de manera fusionada, lo que conduce a una intensificación de sus efectos, en forma de desigualdades en la representación política

²² Para la autora, uno de los mayores retos de las democracias contemporáneas consiste en preservar y ampliar – si es posible – el grado de autonomía de las elites políticas, a fin de garantizar la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos, la división de poderes en el estado y el mantenimiento de un sistema de elecciones competitivas libres (1993: 103). De esta forma, la autora entiende que el enfoque elitista no es incompatible con planteamientos igualitarios. Al contrario, el principio de elites autónomas es un requisito imprescindible para profundizar en un proyecto de sociedad libre e igualitaria (1993: 2). Este es el contenido de lo que la autora denomina la perspectiva de *demo-elite* y que resulta opuesta a las tesis de Field y Higley, para quienes el enfoque elitista se basaba en el rechazo de los planteamientos igualitaristas.

²³ En general, se asume la existencia de las elites políticas sin ahondar en los elementos que las cohesionan y que favorecen la aparición de intereses específicos como grupo. Una excepción relevante al respecto la constituye el análisis de la clase política alemana de von Beyme (1995), que recoge parte de la rica tradición alemana en el estudio de su personal político. Esta aportación ha sido continuada, más recientemente, por la obra colectiva de Borchert y Zeiss (1999), que recoge diversos estudios de caso, entre los que se encuentra un estudio de Morán dedicado a la clase política española. Este estudio se centra en el contexto institucional y la estructura de oportunidades como variables fundamentales que pueden favorecer o no la constitución de una clase política, entendida esta como el colectivo humano que vive de la política y constituye un grupo con intereses estructurales propios *-für sich-* (Borchert, 1999: 10 y 22).

de los grupos o minorías perjudicados. Esta influencia conjunta de distintas estructuras de desigualdad se denomina *modelo de aglutinación* (Lasswell, 1965: 9) y comporta una selección sesgada de los miembros de la elite política en beneficio ciertos estratos, grupos o clases sociales. Como señala Putnam, “no solamente son poderosos sino que también gozan de buena salud y notoriedad social, son ricos y (presumiblemente) sabios” (1976: 22).

No obstante, los efectos de la selección social que plantea el modelo de aglutinación de Lasswell no se extienden por igual a todos los miembros de la elite política. La desproporción creciente en los círculos de poder más altos, a favor de la sobrerrepresentación de los grupos sociales privilegiados, ha sido una conclusión común, que incluso resulta transversal en los diferentes sistemas políticos. Desde el estudio pionero de Michels, se han venido constatando los efectos de la “ley de hierro” (Michels, 1991), “de jerarquía” (Ysmal, 1985) o “de la desproporción creciente” (Putnam, 1976), según diversas denominaciones. Esta *ley* postula que la selección social de los individuos se hace más intensa a medida que aumenta el escalón de la autoridad política (Gaxie, 1980: 5). Dicho de otro modo, subyace la hipótesis de que “la probabilidad de ascender en los escalones de la jerarquía interna depende de las características sociales de los protagonistas en este campo de relaciones competitivas” (Gaxie, 1983: 442).

Queda por plantear adecuadamente las implicaciones teóricas y prácticas que comporta este fenómeno: ¿defectos en los sistemas de representación política o consecuencias de una selección social necesaria? Al respecto, se ha puesto especial énfasis en el predominio de la presencia de hombres en puestos de poder, fenómeno que se ha llegado a convertir en problema político y ha entrado en la agenda política de los países occidentales. La escasa presencia de mujeres en la elite política ha sido interpretada como una disfunción en los canales de acceso al poder y la respuesta política ha sido la adopción de sistemas de cuotas para garantizar una presencia femenina más importante en las instituciones.

Pero no ha sido este el aspecto más relevante de los estudios contemporáneos sobre elites. Ha habido un interés creciente por los contextos institucionales en que operan las elites, especialmente tras los diferentes casos de crisis y cambio de regímenes políticos acaecidos en Europa en el final de siglo. A finales de los años setenta tuvieron lugar procesos de democratización en España y Portugal y, diez años

después, se produjo el espectacular proceso de cambio del comunismo al capitalismo en la Europa oriental²⁴. Estas experiencias plantearon el papel de la elites en este tipo de transiciones políticas (Higley y Burton, 1989; Burton, Gunther y Higley, 1992) y en la consolidación posterior de los nuevos regímenes surgidos, permitiendo incluso comparar las experiencias entre ambos procesos históricos (Beyme, 1993; Higley y Gunther, 1992).

El análisis de las transiciones políticas hacia la democracia ha puesto en evidencia la relación crucial entre el cambio constitucional y la configuración de las elites políticas. Según Dogan, las transiciones transforman las vías de acceso al poder y generan un cambio en la elite política. En este sentido, “la institucionalización del proceso de selección se hunde en momentos de crisis. En el inicio de un nuevo ciclo histórico, inmediatamente después de una guerra, una confrontación civil, un revolución o un cambio drástico, un nuevo equipo de dirigentes toma el poder” (Dogan, 1989b: 15). En particular, Dogan se refirió a las transiciones en España y Portugal como ejemplos de este fenómeno.

Respecto a las elites políticas de las democracias, los estudios sobre elites tienden cada vez más a alejarse de la observación de la elite política en conjunto para centrarse en alguno de los diferentes grupos que la configuran²⁵. Los regímenes democráticos se caracterizan por un alta diferenciación dentro de sus elites políticas (Higley *et al.*, 1998a). El principio de separación de poderes y la existencia de elecciones libres competitivas con partidos políticos convierte los principales ámbitos institucionales en espacios de poder conectados pero autónomos. En los regímenes democráticos actuales podemos señalar tres ámbitos político - institucionales que se corresponden con tres segmentos de la elite política, como muestra la tabla 1.1. Los dos poderes del Estado sujetos a la selección competitiva mediante elecciones (Ejecutivo y Legislativo) segregan el núcleo de las elites políticas (los miembros del gobierno, los representantes parlamentarios). Se incluyen también los estratos elevados de la Administración Pública, sujetos o no a la confianza política, y las elites

²⁴ Higley *et al.* (1998a) han analizado la evolución de las elites políticas en los países de Europa oriental a partir de su configuración interna, atendiendo a su grado de unidad y diferenciación. También cabe señalar el número especial de la revista *Governance*, (vol. 6, núm. 3, 1993), que realizó una primera aproximación al papel de las elites políticas y administrativas en el cambio de régimen de estos países.

²⁵ El primer intento por señalar estratos internos dentro de la minoría gobernante fue Pareto, quien propuso una segmentación muy sencilla: dentro de la sociedad existían un estrato inferior, la no-elite, y uno superior, la elite, compuesta a su vez por dos subgrupos, la elite gubernamental, referida a aquellos que “desempeñan un papel notable en el gobierno” y la elite no gubernamental (1968: 1297).

de partido, en la medida en que la fuerte imbricación entre Estado y partidos comporta que los dirigentes de los partidos tengan una elevada capacidad de influencia sobre las instituciones representativas y la ejerzan con una naturaleza diferentes a los grupos de presión y otros actores externos.

Tabla 1.1 Los tres ámbitos institucionales de la elite política en las democracias liberales

Ámbito	Institución	Tipo de elite
Decisorio – administrativo	gobierno	gubernamental, burocrática
Representativo – legislativo	parlamento	parlamentaria
Movilizador – organizativo	partido	militante

Fuente: Elaboración propia.

De este modo, las nuevas investigaciones sobre elites políticas tienden a prestar mayor atención al contexto institucional en que operan las elites, puesto que “a las elites les distingue su localización estratégica en las organizaciones o en la sociedad para la toma de las decisiones”²⁶. Implícitamente, la mayoría de estudios ha asumido esta perspectiva al seleccionar el personal político según el entorno institucional en el que se situaban, utilizando para ello el criterio posicional de identificación de elites²⁷. El análisis del personal político que opera en una determinada institución aporta una información valiosa sobre el funcionamiento de esa institución (canales de acceso y reclutamiento, factores de restricción, circulación interna, grado de institucionalización...) y con ese objetivo se han dirigido la atención hacia el parlamento, los altos cargos de las administraciones públicas o los partidos. Se ha avanzado notablemente en el conocimiento de los canales de reclutamiento y de acceso de los individuos a las instituciones y grupos de poder. Las principales rutas que operan en este sentido están identificadas, aunque, en algunos casos, queda por

²⁶ Cita de Higley *et al.* (1976: 17 y ss.), tomada de Parrado (1996: 52).

²⁷ Como señala Beyme, al restringir la definición de la clase política a las instituciones en que se encuentran, se facilita la tarea de demostrar la coherencia en el pensamiento y en la acción del grupo (1995: 16-17).

profundizar en los mecanismos de funcionamiento y en las consecuencias concretas de cada sistema de selección²⁸.

No todas las instituciones han recibido igual atención. La pérdida de peso político de instituciones como el ejército, que habían tenido un mayor protagonismo en el pasado, se ha reflejado en una pérdida de interés por el personal que ocupa esa institución. Igualmente, esta mayor atención a los diversos grupos internos de la elite política no se ha visto equilibrada con la observación a otros grupos de elites sociales, cuyos vínculos e influencia sobre las decisiones públicas les convierten en agentes relevantes (elites económicas, intelectuales, dirigentes de grupos de presión). A pesar de ello, varios estudios han puesto de manifiesto el papel de las subelites y las contraelites en la circulación del personal político y en la renovación de las estructuras de poder.

Por otro lado, la identificación de subgrupos dentro de la elite conduce a preguntarse por sus estrategias y sus orientaciones en el proceso de elaboración en las decisiones públicas, en la utilización concreta del poder que les otorga la institución que ocupan. Este tema ha despertado la atención tardíamente aunque ha impulsado numerosos trabajos²⁹ sobre las motivaciones, la percepción de roles, las creencias y la cultura política de las elites implicadas “en la fábrica de las políticas públicas” (Jobert y Müller, 1987). Naturalmente, el estudio sobre elites y políticas públicas se fijó en un principio en aquellos individuos que ocupaban los escalones elevados de la Administración Pública y que se encontraban más cerca de las decisiones burocráticas del Estado. Los altos funcionarios eran considerados un grupo funcionalmente

²⁸ En este tema, cabe destacar dos estudios de carácter comparado, mediante casos, que se dedican específicamente a los sistemas genéricos de reclutamiento para las elites políticas (Dogan, 1989a; Suleiman y Mendras, 1995). La falta de comparación sistemática impone límites en las conclusiones de ambos estudios, aunque ofrecen un buen punto de partida para estudios posteriores. Se ha concretado más en el análisis específico de los canales de acceso al parlamento. Norris ofrece un modelo de selección de elites parlamentarias que intenta abarcar sistemas tan distintos como el parlamentario europeo y el presidencialista americano (Norris, 1997). Un modelo con variantes aparece en el reciente estudio de las elites parlamentarias europeas (Best y Cotta, 2000), con estudios de caso para diversos países europeos.

²⁹ Headey (1974) abrió una vía muy prometedora centrada en los roles de los gobernantes, que no ha sido seguida con la misma profundidad. Rose (1987) ha continuado por una senda cercana, proponiendo un modelo de análisis funcional de los ministros, desde la perspectiva del estudio de las políticas públicas, que se centra en la actividad de los ministros y las funciones políticas que desarrollan en su mandato. Por otro lado, Aberbach, Putnam y Rockman (1981) presentaron un estudio amplio y comparado sobre las elites burocráticas que impulsó numerosos trabajos y que ha permitido un conocimiento denso sobre los burócratas y la frontera con las elites políticas. Más recientemente, han aparecido nuevos ejemplos sobre los roles y las prácticas políticas de los diputados franceses, desde una óptica de sociología histórica (Joana, 1999) y desde una óptica antropológica (Abélès, 2001). También se ha abordado desde esta perspectiva el análisis de los comisarios europeos (Joana y Smith, 2002).

autónomo y diferenciado frente a las elites políticas. Pero posteriormente se acabó imponiendo una visión más integradora en la que “las elites más puramente políticas del ejecutivo y las administrativas forman una unidad indisoluble por mucho que se pregone la autonomía de estas” (Parrado, 1996: 56). Para referirse a esta unidad se ha utilizado la noción de *elites estatales* (Nordlinger, 1981), de *elites político-administrativas* (Aberbach *et alt.*, 1981) o *elites del Bienestar* (Genieys y Hassenteufel, 2001). Detrás de estas propuestas conceptuales, existe el ánimo de perfilar un grupo humano, formado por los agentes responsables que impulsan, diseñan o deciden las políticas públicas, que no corresponde exactamente con la noción de elites políticas y que resultaría el factor humano decisivo para explicar el proceso político. Estos estudios ponen en relación el perfil social, las trayectorias políticas y las percepciones y roles de las elites referidas, a fin de poner de manifiesto los principios que guían las políticas previstas y las redes sobre las que confluyen los intereses en juego³⁰. No obstante, los avances en este punto presentan un cierto desequilibrio, puesto que las investigaciones han continuado prestando mayor atención a las elites administrativas, menor a las elites parlamentarias y un interés escaso al papel de las elites gubernamentales.

Un objeto pendiente: el análisis de la elite ministerial

Desde que Michaud se preocupó, por primera vez, del estudio del gobierno en su obra de 1889, *Des actes de gouvernement*, la institución gubernamental como objeto de estudio ha sido observada desde diversas disciplinas y aproximaciones, entre las que ha predominado el enfoque jurídico. El Derecho Constitucional y también la ciencia política se han encargado de analizar las reglas, las características y la evolución del gobierno. A pesar de ello, probablemente la atención prestada no ha sido proporcional a la centralidad de esta institución en el Estado, que, en palabras de Blondel, puede ser considerado el órgano clave de todo sistema político (1995: 267).

³⁰ En un intento de superar el análisis meramente posicional, Genieys ha denominado a esta nueva perspectiva el análisis de las elites en interacción: “Il s’agissait donc de comprendre les interactions entre les principes (dimension cognitive de l’action publique) qui guident les politiques et les réseaux qui les

La mayor parte de las obras dedicadas al gobierno desde la ciencia política se han ocupado de explicar su composición y, en especial, la formación y el funcionamiento de los gobiernos basados en coaliciones políticas³¹. Dentro de este campo, es preciso referirse los numerosos trabajos que han impulsado Ian Budge y Michael Laver con diversos autores³², en los que, desde enfoques inspirados en la elección racional, han tratado de analizar tipos diferentes de decisiones gubernamentales (formación de coaliciones, distribución de ministerios, decisión sobre políticas, etc.). Esta cantera de investigaciones, cultivada a partir de la segunda mitad de los años ochenta, ha tenido el acierto de recuperar el gobierno como objeto de estudio para la ciencia política. Sin embargo, se ha prestado menor atención al análisis del personal gubernamental. En todos estos estudios, el gobierno aparecía como un proceso a explicar al margen del componente humano.

La elite gubernamental ha sido el estrato dirigente que menos atención ha recibido en relación a su posición predominante. Esta desatención puede explicarse en parte por razones metodológicas, como la accesibilidad de los investigadores al objeto de estudio. Mientras que la mayor parte de los estudios se han dedicado a la situación de las elites parlamentarias, el análisis de los miembros situados en el poder ejecutivo ha sido menos fecundo. Como hemos señalado anteriormente, los estudios sobre las elites de gobierno han estado centrados en los niveles superiores de la Administración Pública, con el objetivo de observar el alcance de la politización de las elites administrativas y el papel de los burócratas en contraste con el de las elites parlamentarias.

En contraposición al gran número de estudio dedicados al gobierno, han sido muy escasa la atención dedicada a los ministros del gobierno. Los trabajos sobre el personal gubernamental habían ido apareciendo en forma de estudios de caso, muchas veces sin tener en cuenta una perspectiva comparada que permitiera generalizar los hallazgos singulares y que, sobre todo, evitara caer en una explicación *ad hoc* de las características de las elites de gobierno. En este ámbito, recordaremos

portent, à partir de l'étude des mécanismes socio-politiques d'agrégation ou de désagrégation des élites participant au processus décisionnel" (Genieys, 2000: 99).

³¹ Desde la obra inicial de Riker (1962) hasta los trabajos sobre gobiernos minoritarios de Strom (1990), el abanico de obras dedicadas al estudio de la formación de gobiernos de coalición es amplio. En España, destacan los recientes trabajos de los profesores Matas (2000), sobre las coaliciones políticas en las comunidades autónomas, y Reniu (2002) sobre los gobiernos minoritarios en España.

³² Destacan las obras de Budge y Keman (1990) y de Laver y Shepsle (1994, 1996).

la fructífera tradición francesa en el estudio de elites políticas, que ha dado lugar a algunos de los trabajos más interesantes en este campo³³.

Sin embargo, la preocupación analítica por los miembros del gobierno está plenamente justificada. Ocupan la posición más elevada del poder ejecutivo, tal como Pareto señaló ya en su momento, al referirse a la *elite gobernante*, el grupo superior de la elite política. Este rasgo ha cobrado aún mayor valor con el fenómeno de reforzamiento del papel del poder ejecutivo, tras la proliferación del modelo de parlamentarismo racionalizado en los sistemas parlamentarios de la segunda mitad del siglo XX. En el contexto de los gobiernos parlamentarios, el interés por los miembros del gobierno cobra un especial interés al tratar las relaciones entre gobierno y parlamento.

Es cierto que la elite gubernamental se diferencia de la elite parlamentaria en dos rasgos importantes, que dificultan la comparación histórica o geográfica de los gobernantes. En primer lugar, una distinción institucional. Todos los parlamentarios del mundo provienen de una institución más o menos equivalente. El Parlamento como cámara representativa (de ciudadanos o de territorios) es una institución propia de los regímenes de democracia liberal, que se forma a partir de elecciones libres y competitivas mediante sufragio universal. Fuera de este marco y de este mecanismo, ya no se puede considerar una institución equivalente. No tiene mucho sentido comparar, en tanto que instituciones, el personal del parlamento de la IV República francesa con las Cortes del régimen franquista. Son claramente dos categorías institucionales distintas. Los regímenes soviéticos de la Europa del este mantuvieron una estructura formal de sus instituciones a imagen de los regímenes occidentales (ejecutivo, cámara legislativa, poder judicial). Pero la comparación terminaba en esta equivalencia superficial: de ninguna manera se podía hablar de elites parlamentarias ni se las podía contrastar con las elites parlamentarias occidentales. Ni su función ni su formación ni su ubicación en la estructura de poder real de los regímenes políticos eran idénticas. No sucede lo mismo con la elite gubernamental. A diferencia de la institución parlamentaria, todos los países poseen un gobierno, sea cual sea su tipo de régimen político. Puede cambiar la estructura, las reglas e incluso su denominación, pero siempre existirá un poder ejecutivo y un grupo de individuos que lo piloten. Este carácter universal explica la enorme diversidad de la institución gubernamental.

³³ Nos limitaremos a recordar los trabajos que han resultado más útiles para la realización de nuestra tesis, desde el precedente de Ollé-Laprune (1962), hasta el más reciente de Cabannes (1990), pasando por

Incluso dentro de los regímenes de democracia liberal, existen diversos modelos de organización gubernamental, que pueden clasificarse, según la teoría de gobiernos de Verney³⁴, en tres categorías principales (gobiernos presidenciales, gobiernos parlamentarios o gobiernos de convención), junto a sus variantes semipresidenciales o semiparlamentarias. Esta paradójica mezcla de naturaleza universal y diversidad estructural constituye un factor ineludible en cualquier consideración comparada del personal gubernamental, lo que restringe el margen para establecer conclusiones transversales.

Un segundo condicionante en los estudios comparados sobre la elite gubernamental viene impuesto por la diferenciación interna de este grupo humano. Todos los parlamentarios comparten una misma posición dentro del parlamento, sin perjuicio de los cargos de organización interna vinculados a la dirección de los grupos parlamentarios o de la dirección del propio parlamento. En cambio, dentro del gobierno, cabe distinguir entre los dirigentes del gobierno (que comúnmente se denominan ministros) y otras figuras de carácter político que se sitúan en posiciones inmediatamente inferiores (cargos de *línea*) o al margen de aquellos (cargos de *staff*) pero que pueden resultar igualmente relevantes. Además, no todas estas figuras poseen el mismo trato político en todos los países, incluso entre mismos sistemas de gobierno. El grado de burocratización y de politización en la cúspide de la administración pública varía sensiblemente entre países con el mismo sistema político. En Gran Bretaña, existen diversos escalones dentro del grupo de ministros, mientras que en Francia los Secretarios de Estado son considerados, junto a los ministros, miembros del gobierno. Por el contrario, en España no existe distinción jerárquica formal entre los ministros ni los Secretarios de Estado (una figura inspirada en su homónima francesa) no forman parte del gobierno.

Para tratar de superar estos obstáculos, se ha optado tradicionalmente por reducir la muestra de la elite gubernamental a aquellos individuos situados al frente de los diferentes departamentos en que se organizan las administraciones públicas modernas y que suelen constituir el núcleo de los ejecutivos: los ministros (o *Secretaries* en su versión anglosajona). De este modo, el estudio del personal

Gaxie (1983 y 1986), Dogan (1986 y 1989) o el trabajo ya clásico de Birnbaum (1994)

³⁴ En su obra *The analysis of political systems*. Extraemos la cita del texto recopilado por Blondel (1981).

gubernamental se ha centrado en el análisis de la elite ministerial, lo que no deja de ofrecer ciertas ventajas³⁵.

Los primeros trabajos sobre este objeto se circunscribieron a estudios de caso (principalmente, Francia y Gran Bretaña), dedicados a la estabilidad de los ministros (Ollé-Laprune, 1963) y al análisis de los canales de reclutamiento y acceso al gobierno (Wilson, 1959; Dogan, 1967; Gaxie, 1983). La atención sobre la estabilidad de los ministros estaba fuertemente vinculada a la preocupación de las causas que habían debilitado la III República francesa y que, posteriormente, harían naufragar la IV República. Se achacó parte de la responsabilidad a la incapacidad del modelo parlamentario por generar gobiernos sólidos y estables. En estudios posteriores se ha relativizado el impacto de la inestabilidad, especialmente si esta se entiende simplemente como la sucesión de gobiernos, sin atender a la permanencia de un núcleo estable de ministros (Dogan, 1989d: 239). El interés por la estabilidad ministerial se redujo a medida que se recurría a otras variables políticas (el sistema de partidos o la cultura política) o económicas como factores de estabilidad del sistema político democrático.

En cambio, se ha prestado mucha más atención al reclutamiento social y político de los ministros, en particular a las instituciones o vías a través de las que los ministros acceden al gobierno³⁶. Este fenómeno ha sido definido por los diferentes autores como proceso, como conjunto de fases en el tiempo que conducen a los individuos a los puestos de poder político. Así, para Herzog el concepto de *reclutamiento* indica el “proceso por el cual las personas acceden a las posiciones dirigentes” (Herzog, 1982: 73; Cfr. Herzog, 1975). En un sentido próximo, Putnam se refiere al *reclutamiento político* como el “proceso de selección de unos cuantos millares de puestos de influencia significativa en el nivel político entre los millones de ciudadanos socialmente favorecidos y políticamente motivados” (1976: 46). Esta selección se estructura de acuerdo con la estratificación orgánica del poder en cada

³⁵ Para Gaxie, “los ministros son un objeto de estudio muy adecuado”. Según el profesor francés, la posibilidad de poder recopilar datos homogéneos sobre una población, los ministros, que posee un número limitado de efectivos, permite realizar una aproximación que en el caso de los parlamentarios resulta más ardua y que requiere un mayor grado de abstracción (1983: 442).

³⁶ Al analizar este fenómeno se han utilizado diversos conceptos para referirse al proceso de ascensión y entrada en el gobierno, a los canales a través de los que tiene lugar y a la condición de los individuos que experimentan ese proceso. Así se ha hablado de *reclutamiento* (*political recruitment*) o *selección* (*selecting ministers*) para señalar el carácter restringido y competitivo del acceso al gobierno, que se realizaría a través de *vías de acceso* (*filières* o *pathways*) o *centros de extracción*. Los individuos que

régimen político, es decir, la forma en que esos puestos de influencia (que, en este trabajo, entendemos como posiciones formales de poder político) se ordenan de forma jerárquica.

Se ha estudiado principalmente el papel del parlamento como principal institución proveedora de futuros ministros³⁷, junto a la administración pública, con una especial atención a las escuelas de reclutamiento burocrático, que generan verdaderas elites de Estado, como los *enarcas* en Francia. Esta perspectiva se basaba en las ideas de carrera política o de *cursus honorum*³⁸, propias de regímenes políticos que han propiciado la profesionalización de las elites políticas y que han establecido un sistema de canalización y selección competitiva que permite acceder a los individuos de estratos inferiores a los principales puestos de dirección política (King, 1981; Gaxie, 2003).

En Francia, Mattei Dogan ha establecido tres *filieres* o vías de acceso principales al gobierno: la capilaridad *partisana*, el filtro de las comisiones parlamentarias y el trampolín mandarinal (1986: 43). A pesar de mantenerse como rutas principales durante más de un siglo, el uso de una vía u otra había variado entre 1870 y 1985, según las diferentes etapas políticas, el partido en el gobierno y el líder gubernamental. Por ejemplo, en los veinte años posteriores a la segunda guerra mundial, la militancia en el movimiento de resistencia antifascista resultó un rasgo compartido por buena parte de la elite ministerial, con independencia del partido o de la ruta de origen. Igualmente, con la llegada al poder de Mitterrand, la ruta de partido recuperó la importancia que había mostrado durante la IV República y que luego perdió en los años del *gaullismo* (Dogan, 1986: 46). Con esta perspectiva, la evolución en las vías hacia el gobierno que siguen los ministros pone de manifiesto algunas dinámicas de fondo de sistema institucional y político, así como ciertas preferencias de los líderes políticos encargados de seleccionar sus equipos gubernamentales.

compiten por entrar o que están en situación de hacerlo, los *ministrables*, conforman una *terna de candidatos o aspirantes* (*pool of eligibles*).

³⁷ Neustadt puso de manifiesto este fenómeno al afirmar que “la mayoría de los ministros que se harán cargo de una cartera en la próxima década están ahora en escena y los tenemos bien identificados en Westminster” (cita tomada de Dogan, 1989b: 5).

³⁸ El *cursus honorum* es definido por Gaxie como la “hiérarchie de postes que les hommes politiques vont s’efforcer de gravir, avec plus ou moins de réussite” (2003: 85). Esta noción proviene de la República romana, donde el acceso a determinadas instituciones se supeditaba a la obtención previa y progresiva de determinados *honores*.

En el régimen parlamentario inglés, la ruta hegemónica de acceso al gobierno se ubica en el parlamento (Wilson, 1959). La extracción parlamentaria convierte la institución en una verdadera *escuela para ministros*, que impone un *tiempo de socialización* a los candidatos al gobierno (Rose, 1971). Es una situación semejante a la de la elite ministerial italiana, extraída mayoritariamente del parlamento y que sigue un recorrido bastante pautado antes de acceder al gobierno (Dogan, 1989c).

El interés por las vías de acceso al gobierno conduce a preguntarse por qué los ministros son escogidos para formar gobierno, que factores o criterios tiene en cuenta el jefe de gobierno para seleccionar o desechar entre diversas opciones. En un sentido profundo, este interrogante tiene una respuesta imposible, puesto que cada nombramiento obedece a razones singulares y la combinación de elementos que explican la decisión final no permite ser reducida a una fórmula genérica. No obstante, algunos autores han puesto de manifiesto algunos criterios que tendrían especial importancia en la selección ministerial. Para Rose, existen tres criterios a tener en cuenta: la representatividad social y política del candidato, la lealtad hacia el jefe de gobierno y las capacidades que garanticen una cierta competencia en el cargo político (Rose, 1971: 397). Con más desarrollo, Antoni y Antoni utilizaron cuatro criterios para explicar la elección de los ministros franceses (1976: 40-45):

- 1) El criterio personal: las relaciones personales y afectivas que hayan existido entre el candidato y el jefe de gobierno y que convierten a aquel en una persona de máxima confianza.
- 2) El criterio político: la pertenencia del candidato a un partido político o a una determinada familia del partido.
- 3) El criterio técnico: las competencias técnicas y profesionales que el futuro ministro pueda aportar al cargo gubernamental, especialmente en relación con el ministerio correspondiente.
- 4) El criterio geográfico: el origen territorial del ministro, vinculado a la implantación electoral de los partidos y a la geografía política de las instituciones (grado de centralización política de un régimen).

La utilización de estos criterios resulta complementaria en el estudio de las rutas de acceso para explicar el enigmático proceso social y político que conduce a un puñado de candidatos, entre los diversos millares que componen la clase política de un país.

A la observación de los ministros *antes* del gobierno, se ha sumado progresivamente un nuevo interés por los ministros *en* el gobierno. Su principal impulsor, el profesor Jean Blondel, abrió una nueva etapa en el campo de análisis de

la elite ministerial al proponer una observación sistemática de la trayectoria ministerial de los miembros del gobierno. De esta manera, Blondel recuperaba el interés por el personal político en la explicación del proceso de gobierno, que había quedado postergado a un segundo plano en los trabajos anteriormente citados de Budge o Laver. Los primeros trabajos de Blondel, realizados en solitario, estuvieron dedicados al análisis del gobierno comparando la institución en un amplio número de países (Blondel, 1980, 1982 y 1985), mientras que luego pasó a formar un equipo centrado en el estudio de los gobiernos en Europa y, en particular, en el papel de los partidos que los sostienen (Blondel y Müller-Rommel, 1997; Blondel y Thiébault, 1991; Blondel y Müller-Rommel, 1993; Blondel y Cotta, 1996; Blondel y Cotta, 2000; Blondel y Müller-Rommel, 2001). En esta renovada línea de análisis sobre el gobierno, destaca la aportación que constituirá la piedra angular de nuestra investigación, el estudio de la carrera ministerial.

Una de las mayores aportaciones de Blondel al estudio de los gobiernos es haber considerado la *anatomía de las carreras ministeriales* como una variable fundamental para explicar la acción de los gobiernos y los resultados del sistema político (Blondel, 1985: 5-6). Para poder avanzar en esta línea, creó el concepto de carrera ministerial, definido a partir de un conjunto de variables que permitían transformar la experiencia ministerial de los miembros del gabinete en indicadores cuantitativos aptos para el análisis empírico y comparado. De esta forma, aportaba una nueva perspectiva a la escasa obra sobre actitudes y comportamiento de los ministros aparecida hasta entonces.

La idea de carrera ministerial deriva del concepto de carrera política a la que nos hemos referido anteriormente, de manera que la idea de sucesión de etapas o puestos a lo largo de una trayectoria política se aplica al período específico en el que se desempeña un cargo ministerial. El recorrido por el gobierno se convierte así en un objeto apto para ser descrito y del que se puede extraer una interpretación de la institución que se transita, de los individuos que la transitan y de las dinámicas que impulsan y organizan ese tránsito. Evidentemente, al tratar la carrera ministerial como un objeto empírico, se está asumiendo que todos los elementos con que se construye ese objeto operan simultáneamente y adquieren un significado conjunto. De esta forma, se da un paso más allá respecto a algunos trabajos sobre ministros realizados hasta ese momento, en el que se analizaban de forma aislada algunos aspectos del recorrido por el gobierno (la duración o el número de puestos obtenidos dentro del

gobierno) como rasgos añadidos a otros en el conjunto del retrato general de la elite ministerial.

La carrera ministerial presenta dos aspectos particulares, que deben tenerse en cuenta. Por un lado, es una etapa más de la carrera política general de un individuo, pero es una etapa claramente diferenciada, puesto que el paso por el gobierno puede entenderse como un momento culminante en la vida política de un individuo. Puede ser una culminación final, que complete una larga trayectoria política, o puede ser una etapa intermedia, que de paso a un nuevo período en el camino político o profesional. Ambas situaciones son posibles, aunque en cada caso las implicaciones para la institución de gobierno y para los individuos que las transitan son muy diferentes.

Por otro lado, la carrera ministerial es una experiencia tan relevante como breve, en comparación con el paso por el parlamento. En los sistemas democráticos, el ritmo de renovación del personal político se incrementa, especialmente entre los cargos ejecutivos. La figura del jefe de gobierno que marca una larga etapa en la historia de una sociedad pasa a ser un caso excepcional. En comparación con otras instituciones políticas, los cargos de ministro resultan especialmente propicios a durar poco. Este carácter efímero marca la tenencia de los cargos ministeriales y se deriva tanto de factores institucionales (los cambios y alternancias de gobierno, que suelen dejar fuera a todos o la mayoría de sus componentes cada cierto tiempo), culturales (el recambio de un ministro suele interpretarse como un acto positivo de autoridad, de voluntad de renovación o de rectificación, que permite la circulación de individuos) como personales (los ministros están continuamente expuestos a la opinión pública y a la concitación de múltiples lógicas e intereses de naturalezas contradictorias, que dejan un amplio margen para el error en las decisiones o la aparición de descontento e impopularidad).

Para una mejor comprensión de estos aspectos, Blondel impulsó el análisis comparado mundial de los ministros con el objetivo de “descubrir las características comunes y determinar en qué medida las diferencias corresponden a variaciones socioeconómicas, culturales o institucionales” que existen entre los países observados (1985: 4). Los resultados confirmaron la hipótesis encaminada a demostrar las similitudes entre grupos que actuaban en contextos políticos muy diferentes. A pesar de esta idea general, la conclusión más relevante que obtuvo fue la fuerte variación que existía entre carreras ministeriales según el modelo institucional en el que se situaba el gobierno. Así, el área de regímenes parlamentarios se diferenciaba claramente del área de países comunistas y del área de gobiernos presidencialistas.

En un estudio posterior, Blondel circunscribió el análisis a una de estas regiones, la europea, para observar con más profundidad los rasgos de la elite ministerial en los gobiernos de gabinete (Blondel y Thiébault, 1991).

Las diferencias en la anatomía de las carreras ministeriales desvelaban dos dilemas existentes entorno al perfil de los ministros. El dilema relativo a la estabilidad de los ministros plantea los inconvenientes de una carrera ministerial excesivamente corta: una rotación intensa permite una mayor renovación de la elite ministerial pero dificulta la continuidad de la acción gubernamental. El dilema sobre las habilidades de los ministros opone el perfil técnico y el perfil político, oposición que responde a la existencia de los dos roles que coinciden en la figura del ministro, la representación y la administración.

Estos dilemas ponen de manifiesto la heterogeneidad existente dentro del equipo de gobierno. No todos los ministros participan de la misma forma, lo que lleva a preguntarse por la estratificación de la elite ministerial (Cotta, 1991: 191). Las conclusiones en los trabajos de Blondel trazan algunos tipos genéricos de ministros, principalmente el ministro político y el ministro mixto político / administrativo (Cotta, 1991: 193-194). No obstante, el enfoque comparado dificultó una mayor precisión en la configuración de tipologías ministeriales. La generación de una clasificación de ministros más operativa requiere mayor profundidad en la observación de los casos.

Los ministros españoles de la democracia como objeto de estudio

En general, los estudios dedicados a los ministros españoles se han centrado en los perfiles sociales y en las trayectorias políticas previas, con el objetivo de conocer cómo son y de dónde provienen los individuos que han alcanzado un puesto en el Consejo de Ministros.

El primer estudio dedicado al personal del gobierno español tuvo lugar en las postrimerías del régimen franquista y trató de realizar una radiografía social y política de los ministros de la dictadura. En él, Amando de Miguel partía de la hipótesis de la coherencia existente entre los miembros de la elite ministerial, coherencia que servía de base a la unidad conceptual del Régimen y funcionaba “como la propia representación colectiva de la personalidad de Franco” (1975: 12). De esta manera,

De Miguel interpretaba los datos que habían sido recopilados para una monografía anterior, en la que se recogían las biografías de los noventa ministros de Franco que habían sido nombrados hasta aquel momento. En aquella obra, dirigida a un público más amplio, el propio de Miguel ya trató de elaborar un *retrato robot* de la figura del ministro franquista (DOPESA, 1971: 371-379).

Pocos años después, a finales de la transición, vieron la luz dos nuevos trabajos dedicados a las elites políticas del franquismo, entre las que se incluían a los ministros, aunque estos no recibieron un trato específico. El primero, realizado por Carles Viver, analizó el perfil social, el *cursus honorum* y las conexiones económicas del personal político³⁹ entre los años 1936 y 1945, la *década fundadora* del franquismo. El autor quería saber quiénes eran social y políticamente los hombres con que Franco contó para establecer las bases del estado franquista. Para ello observó los máximos cargos que en aquel momento dirigieron el gobierno, el ejército, la falange, la organización sindical, las Cortes y los principales órganos consultivos y jurisdiccionales. Tras este análisis, Viver sostuvo que el primer franquismo comportó un cambio excepcional del personal político, puesto que las elites políticas de perfil tradicional de la II República fueron substituidas por un personal formado por *hombres nuevos*, bajo la forma de *vicarios* o *curadores*. El resultado fue una ruptura entre el personal dirigente y las clases económicas dominantes, una disociación inhabitual en la historia española (Viver, 1978: 48).

Por su parte, la obra de Jerez (1982) amplió el espacio temporal del análisis hasta 1957, para estudiar las elites políticas de la primera mitad del período franquista. En particular, Jerez quiso observar el papel de los principales centros de extracción⁴⁰ de las elites franquistas: la Falange, el Ejército y la Iglesia. El autor partió del supuesto de que “el factor básico a la hora de explicar el ascenso de unos individuos y no otros a las alturas del poder político es su pertenencia o vinculación a determinados grupos sociales que les prestan su apoyo, real o supuesto” (1982: 33). A diferencia de los regímenes democráticos, en un Estado autoritario como el que sostuvo el Franquismo

³⁹ Viver rechazó usar el concepto de elites, debido a la carga valorativa que denotaba, y optó por el de personal político, más neutro y que también se había manejado en algunas obras francesas (1978: 33). Viver empleó este concepto para designar a los individuos situados en “aquellos organismos del Estado que tienen por función esencial – aunque no exclusiva – la creación – y aplicación – del Derecho y la utilización legal de la fuerza” (1978: 36).

⁴⁰ Jerez definió los centros de extracción a “cada uno de los núcleos sociales, más o menos institucionalizados, que durante el franquismo concurren en la lucha por la conquista y el ejercicio del poder político, en el que ven representados sus intereses a través de los hombres procedentes de sus filas” (1982: 32-33).

el poder subjetivo en el Estado se incrementa, de modo que el análisis de su elite política resulta especialmente pertinente para conocer el funcionamiento de la clase dirigente (1982: 28-32).

En estos trabajos subyace una hipótesis importante que será muy relevante para nuestra investigación: la vinculación entre el cambio en las rutas de acceso o vías de selección política y el cambio en el perfil de las elites políticas. El estudio de Viver puso de relieve la importancia de tres rutas predominantes en el reclutamiento de personal político: el partido oficial del régimen, el ejército y, en menor medida, los altos cargos de la Administración Central. Esta configuración significaba un cambio en las rutas existentes durante la II República. Las nuevas rutas actuaron de filtro de la elite ministerial y cerraron las puertas a la elite política del anterior régimen. Como resultado, se dio una presencia minúscula de políticos (apenas ocho diputados) de la II República en los primeros gobiernos de Franco, mientras que se recuperó parte del personal de la etapa de dictadura del general Primo de Rivera, entre ellos dos ministros y alguno cargos inferiores del gobierno (Viver, 1978: 170-192). En este proceso de renovación, la Falange cumplió un papel primordial, ya que “fue, ante todo, un canal abastecedor de fiel personal político” (Viver, 1978: 202). Aunque la obra de Jerez (1982) estaba dedicada a los centros de extracción y no a las rutas de acceso, sus aportaciones apuntaban en la línea de la interpretación de Viver.

No existen estudios específicos dedicados al reclutamiento de ministros en la segunda mitad del régimen, pero los datos que ofrece De Miguel (1975) sobre el perfil socioeconómico y las familias políticas de los ministros sugieren un cambio importante a finales de los años cincuenta. Según este cambio, la Falange reduce su aportación de ministros y quedará como ruta vinculada a ciertos ministerios, mientras que aumentará la ruta funcionarial o tecnocrática, que proveerá ministros procedentes de la universidad, la elite burocrática y algunos dirigentes de empresas privadas. En general, se observa que el cambio de las rutas de acceso se convierte en un factor determinante que contribuye al cambio de buena parte de la elite política y, especialmente, de la elite ministerial.

A estas dos investigaciones sobre el personal político del franquismo se debe añadir una serie de artículos donde los historiadores Cuenca Toribio y Miranda García aportaron profusamente datos para la descripción social, profesional y de carrera política del conjunto de ministros que gobernó durante la Restauración, la II República, el Franquismo y la Transición, incluyendo la primera legislatura de gobierno socialista (Cuenca Toribio y García Miranda, 1987a, 1987b, 1990, 1991, 1999a, 1992b y 1998).

El primer intento de análisis de la elite ministerial española surgida en la etapa democrática fue obra de Antonio Bar, fruto de su participación inicial en el equipo europeo de investigación de Blondel dedicado a los ministros europeos (Bar, 1989). En la publicación de sus resultados preliminares, el propio Bar reconocía que el intervalo estudiado, transición y primer gobierno socialista, ya era demasiado limitado para establecer conclusiones sobre los nuevos ministros. A pesar del breve espacio de tiempo transcurrido, ya se advertían elementos de cambio y continuidad en la elite ministerial: la llegada de la democracia había *barrido* los ministros de la dictadura y había traído un grupo de individuos nuevos, con un perfil social diferente; en contraposición, las carreras de acceso al gobierno continuaban mostrando un peso fuerte del funcionariado y de los ministros con formación jurídica, lo que explicaba un nivel relativamente alto de especialización ministerial (Bar, 1989: 111-112).

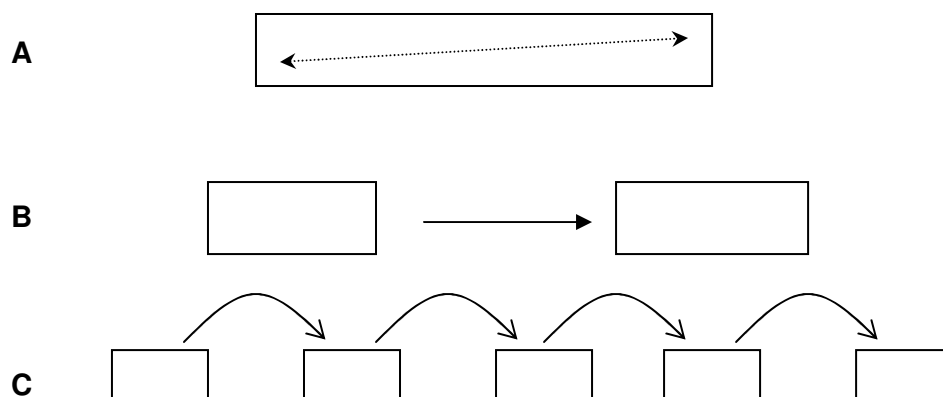
Desde una mayor perspectiva partieron los estudios de Botella y Parrado sobre la elite ministerial española de la democracia. Probablemente, esta perspectiva permitió a Botella (1994) abordar la observación de los ministros centrando el interés en las relaciones entre gobierno y partido. Según el profesor Botella, el gobierno de Felipe González formó un equipo de ministros surgidos en gran parte de los altos cargos gubernamentales, lo que propició una lealtad al jefe de gobierno que permitió a este mantener un elevado grado de autonomía frente a los crecientes intentos por parte del partido en incrementar su influencia sobre el ejecutivo (1994: 9-10). A pesar de ello, el origen de los ministros socialistas se encuentra fuera de los grandes cuerpos de la administración pública que hasta entonces había nutrido a la elite ministerial franquista y de la UCD (Botella, 1995: 191). En este sentido, la carrera política de los ministros socialistas muestra un perfil de políticos profesionales que les diferenciaba del resto de cargos gubernamentales, que reflejan un perfil más burócrata y curtido en la Administración Pública (Parrado, 1996: 286-287). Una reciente comparación histórica de la elite ministerial española reclutada entre la Restauración y el primer gobierno del Partido Popular confirma este aspecto y apunta a una preocupación relacionada con el nuevo régimen político surgido de la Constitución de 1978: el papel de las nuevas instituciones autonómicas en las carreras políticas de los ministros (Linz, Jerez y Corzo, 2002: 108).

Las conclusiones de los primeros estudios sobre la elite ministerial española de la democracia apuntan a un predominio del cambio sobre la continuidad en el *background* social y político de los ministros y a una transformación de las vías tradicionales de acceso al gobierno. Sin embargo, queda por conocer mejor la

trayectoria de los ministros una vez llegados al gobierno. A pesar de que algunos de estos autores (como Bar o Parrado) incluyen elementos de esta experiencia ministerial, la cuestión no se ha tratado de una forma sistemática. Ya sabemos que los individuos que acceden al gobierno no presentan los mismos orígenes sociales ni comparten militancias ni trayectorias paralelas. Tampoco es de esperar, por tanto, que su paso por el gobierno responda a pautas comunes, lo que probablemente condicionará su capacidad de acción en el proceso político.

Nos proponemos abordar estas cuestiones en esta investigación de tesis, mediante la aplicación del esquema de análisis de Blondel, adaptado y completado, al caso español, con la posibilidad de utilizar una perspectiva cercana a los treinta años de historia gubernamental, en la que se han sucedido tres alternancias de partido en el gobierno, incluyendo un retorno por parte del PSOE. Su interés está más que justificado: plantearnos cómo son los ministros españoles resulta una vía útil para aportar conocimiento sobre el sistema político español y sus protagonistas.

Figura 1.1 Tres formas de abordar la observación de al elite ministerial española (1976-2004)



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, la interrogación sobre cómo son los ministros españoles se puede plantear desde tres puntos de vista, como hemos reflejado en la figura 1.1:

- Desde una perspectiva transversal del objeto (A): cómo se han configurado la carrera política (experiencias, habilidades, perfil político) y la carrera ministerial de los ministros en estos años;
- Desde una perspectiva histórica de cambio (B): cómo ha afectado a esta configuración el cambio de sistema político (cómo eran en la transición y cómo son ahora);
- Desde una perspectiva temporal diacrónica (C): cómo se han diferenciado el perfil y las trayectorias de los ministros según la dinámica política de estos años (alternancias de partidos, de presidentes, de tipos de gobierno).

Es necesario construir un marco de análisis específico que permita recoger todos estos interrogantes desde un esquema común. Para definir y precisar este marco, dedicaremos el siguiente apartado a plantear los elementos estructurales y de cambio que se han de tener en cuenta al analizar el perfil y la trayectoria de los ministros españoles de la democracia. Una vez definido el marco, trataremos de concretar los interrogantes planteados en una serie de hipótesis, a fin de establecer los objetivos teóricos de la investigación y la forma de proceder a su consecución.

1.2. ¿Cuál es el marco de análisis de la elite ministerial en España?

El contexto en el que se ubica nuestro objeto de estudio está compuesto por un marco institucional, vinculado al tipo de institución a la que pertenecen los ministros, y un marco histórico, definido por las circunstancias que han condicionado la evolución de la elite ministerial española. Por un lado, los ministros que hemos observado forman parte de un gobierno parlamentario que se organiza en gabinete y se sustenta sobre una democracia de partidos. Gabinete y partido son dos ámbitos fundamentales que condicionan el rol de los ministros, sus perfiles y la forma en que ejercen su cargo de gobierno. Por otro lado, el grupo de ministros analizado pertenece a una etapa histórica en la que ha tenido lugar un doble tipo de cambio: uno, la serie de cambios estructurales en la sociedad y en el sistema político, que distinguen a la elite ministerial de la democracia de los ministros anteriores; dos, la evolución cambiante de la dinámica política, susceptible de generar variaciones entre ministros según el tipo de gobiernos, de presidentes y de partidos que se han sucedido a lo largo de estos casi treinta años.

El análisis de la elite ministerial debe tener en cuenta este contexto institucional e histórico. Para ello, en el próximo apartado vamos a realizar una aproximación general a la institución de gobierno parlamentario y una aproximación específica al contexto histórico de nuestro objeto, a fin de tener en cuenta los factores y variables necesarios para diseñar el marco de análisis adecuado para nuestra investigación.

El gobierno parlamentario: gobierno de gabinete y gobierno de partido

La Constitución de 1978 adoptó el régimen parlamentario para ordenar el nuevo Estado democrático. Este es uno de los dos grandes modelos que organizan las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La gran diferencia entre los dos modelos estriba en “cómo se genera la autoridad del ejecutivo y en su responsabilidad” (Linz y Valenzuela, 1997: 12). Según Lijphart, estas diferencias se pueden resumir en tres criterios principales (1992: 2-3):

- a) *El método de designación del jefe de gobierno:* el jefe de gobierno, en el modelo presidencial, es escogido directamente por el sufragio popular, mientras que el jefe de un gobierno parlamentario surge de una selección parlamentaria.
- b) *La existencia de la confianza parlamentaria:* en el modelo parlamentario, el jefe de gobierno y su gabinete dependen de la confianza del parlamento y pueden ser desalojados del poder por un voto de censura parlamentario, mientras que en el modelo presidencial, el jefe de gobierno es elegido por un tiempo fijo y no puede ser forzado a dimitir durante la legislatura.
- c) *La composición del órgano ejecutivo:* el ejecutivo de un gobierno parlamentario se organiza a través de un órgano colectivo o colegial, el gabinete⁴¹, mientras que el ejecutivo de un gobierno presidencialista está formado por una sola persona, el presidente, que se rodea a su vez de

⁴¹ El término inglés *cabinet* ha sido utilizado tradicionalmente por el constitucionalismo anglosajón para referirse al órgano colectivo, elegido por el parlamento, que reemplazó al gobierno del monarca. En ocasiones, se utiliza como término genérico para designar a cualquier equipo de gobierno, sea o no parlamentario. El término francés *cabinet* se refiere, en cambio, al equipo de staff que asesora y ofrece apoyo al ministro. En España se han mantenido las dos acepciones. En nuestro trabajo, utilizaremos el término *gabinete* en el sentido anglosajón estricto, para señalar el equipo de ministros y jefe de gobierno. Cuando nos refiramos al gabinete personal del ministro, lo señalaremos adecuadamente.

ministros o *secretarios* aunque estos no pertenecen estrictamente el órgano ejecutivo.

Por supuesto, existen diversos casos que se desvían de los criterios expuestos, pero, en general, la combinación de estos tres factores forma dos grandes grupos de países: los de modelo puro parlamentario y los de modelo puro presidencial⁴². En algunos países, la evolución de estos modelos genéricos ha dado lugar a regímenes mixtos en los que se combinan elementos propios de ambos modelos⁴³. Por otro lado, a lo largo del tiempo se ha ido modificando la práctica política de alguno de los rasgos distintivos señalados anteriormente, en particular la relación de poder del jefe de gobierno frente al resto de ministros.

La formación del presidencialismo y del parlamentarismo avanzó paralelamente al proceso de desarrollo de la democracia liberal en Europa y América. Las tradiciones políticas en cada caso favorecieron la creación de un sistema monista o dual⁴⁴.

El modelo presidencialista se ha extendido principalmente en América. Sus orígenes están estrechamente vinculados a la experiencia de independencia norteamericana y a la discusión teórica que generó la organización de la nueva comunidad política. La independencia de las colonias permitió construir un régimen *ex novo*, liberado de las tradiciones políticas europeas. La ausencia de un linaje dinástico que reivindicara la legitimidad monárquica facilitó la instauración de un poder ejecutivo

⁴² Lijphart (1992: 6) establece una tipología basada en la definición dicotómica de las tres variables indicadas, en la que la amplia mayoría de los casos clasificados se ubican en dos de las ocho combinaciones posibles. Esta clasificación presenta algunas limitaciones discutibles: por ejemplo, la V República francesa aparece situada indistintamente junto a Estados Unidos y el resto de sistemas presidenciales americanos. Con el objetivo de superar esta limitación, algunos autores han propuesto nuevas tipologías, que desarrollan la diseñada por Lijphart. En particular, Duhamel propone cruzar el *régimen* político (presidencialista, semipresidencialista, parlamentarista) con el *sistema* político (gubernamentalista, parlamentarista, presidencialista). De esta forma, a la variables de relación entre ejecutivo y legislativo añade la variable referente a la práctica institucional dominante (Duhamel, 1993: 276).

⁴³ El caso más relevante es el de la V República francesa. Duverger no fue el primero que trató de resaltar las diferencias entre esta y los dos grandes modelos expuestos, pero dio luz al concepto con el que se denomina desde entonces, el semipresidencialismo (Duverger, 1970: 277-282). La llegada al semipresidencialismo por parte de Francia y otros países se produce como respuesta a los fracasos previos de los modelos parlamentario o presidencial en su formulación pura (Aguilera y Martínez, 2000: 124).

⁴⁴ El paso histórico de la monarquía a la democracia, en palabras de Verney, se concretó en dos vías posibles: “either the monarch is replaced by a democratically elected ‘monarch’, which means a presidential system, or the monarch loses most of his or her power and the cabinet becomes the parliament’s instead of the monarch’s agent, which means a parliamentary system” (citada tomada de Lijphart, 1992: 26).

unipersonal de elección democrática y permitió establecer una separación de poderes estricta entre parlamento y ejecutivo, en una aplicación muy próxima a las propuestas del contemporáneo Montesquieu.

El modelo parlamentario europeo responde, en cambio, a la lógica evolutiva de las tradiciones políticas europeas. Como explicaremos en el capítulo 2, el parlamentarismo surge de dos tendencias: la necesidad de mantener un órgano colectivo de gobierno que se contrastara con el principio monárquico y la voluntad de representar a los gobernados, detentores de la soberanía popular. Esta doble aspiración se concretó en dos principios vertebradores: la gobernación y la representación. Para desarrollar la gobernación, el sistema parlamentario articula un gobierno en forma de gabinete y compartimentado en ministerios, a través de los cuales organiza y dirige la acción de la Administración Pública. Para garantizar la representación política, este gabinete necesita la confianza del parlamento para su supervivencia y es responsable ante la cámara por sus decisiones. Por ello, la mayoría parlamentaria (y por extensión, la sociedad) debe sentirse representada en el seno del gabinete, sea a través de sus individuos o a través de su programa electoral, a cambio de mantener su confianza en el gobierno. En este contexto, los ministros de un gabinete adquieren dos roles políticos: un rol de dirección administrativa, al frente del ministerio que gobiernan, y un rol de representación política, como miembros del gobierno y ante el parlamento y la sociedad.

En España, la Constitución de 1978 se enmarca en la senda europea, a través de la que había ido avanzando históricamente con enormes dificultades en la consolidación de una democracia parlamentaria y que las interrupciones autoritarias habían impedido evolucionar al mismo tiempo que otros regímenes europeos. A pesar de las dos experiencias republicanas precedentes, la nueva constitución democrática optó por un modelo de gobierno de monarquía parlamentaria. El nuevo sistema político ha dado resultados que le aproximan al modelo anglosajón de democracias mayoritarias o de Westminster: gobierno de un solo partido, predominio del ejecutivo sobre el legislativo, reforzado por mecanismos de parlamentarismo racionalizado, un sistema electoral proporcional pero con efectos mayoritarios, un sistema de partidos con dos grandes partidos (Lijphart, 1999). Sin embargo, España plantea un caso paradójico desde la tipología de las democracias diseñada por Lijphart. Mientras que el diseño institucional de la dimensión gobierno-partido resulta muy cercano al modelo de Westminster, tal como hemos afirmado, los rasgos de la dimensión unitaria-federal apuntan hacia el modelo denominado de consenso según el politólogo holandés:

gobierno *cuasifederal*, constituciones rígidas o existencia de un tribunal constitucional⁴⁵. En consecuencia, España ha adoptado un modelo de régimen parlamentario, en el que se combina el principio mayoritario de la dinámica en el poder ejecutivo y el principio consensual de la estructura territorial⁴⁶.

Se ha desarrollado una larga polémica entorno a las ventajas e inconvenientes que depara cada uno de los modelos, parlamentarismo o presidencialismo, con vistas a considerar su aplicación en los nuevos regímenes llegados a la democracia (Rose, 1980; Lijphart, 1992; Linz, 1997; Lijphart, 1999). Los elementos más destacados de esta controversia se refieren a tres aspectos del sistema político: su capacidad de generar estabilidad política, el funcionamiento del gobierno y el perfil del personal político que lo dirige. Se trata, por tanto, de elementos a tener en cuenta en el análisis de los ministros y de sus trayectorias de gobierno

Uno de los aspectos más positivos del presidencialismo hace referencia a la estabilidad gubernamental que promueve. La independencia del gobierno frente al parlamento garantiza el agotamiento de toda la legislatura por parte del ejecutivo y reduce la incertidumbre y el carácter impredecible del sistema parlamentario. Sin embargo, la rigidez del presidencialismo puede convertirse en un factor negativo en caso de crisis o inestabilidad política, mientras que la flexibilidad del parlamentarismo es capaz de ofrecer respuestas a una situación cambiante (Linz, 1997: 37-38). Es lo que Bagehot denominó el “elemento elástico”, del que carecía el presidencialismo⁴⁷. Además, como indica Linz, “a menudo se olvida que las democracias parlamentarias han sido capaces de producir gobiernos estables. Bajo su aparente inestabilidad tiende a olvidarse la continuidad de partidos en el poder, los reajustes ministeriales, la perdurabilidad de una coalición bajo el mismo primer ministro y la frecuente continuidad de ministros en ministerios claves a pesar de las crisis de gobierno” (1997: 38).

⁴⁵ En principio, el sistema bicameral español responde al modelo de Westminster de parlamentos asimétricos. Sin embargo, la evolución política del Estado de las autonomías y el cuestionamiento de la función del Senado apuntan a una futura reforma, destinada a reforzar el papel político de esta cámara (Aja, 2003). En este sentido, España podría asumir un parlamento bicameral simétrico, propio de las democracias de consenso.

⁴⁶ Según Lijphart, el caso español se aproxima más hacia democracias mayoritarias federales, como Estados Unidos, Canadá o Australia, que a la mayoría de países parlamentarios europeos, según la tipología propuesta al cruzar las dimensiones de su teoría sobre las democracias (Lijphart, 1999: 248).

⁴⁷ “...all the arrangements are for stated times. There is no elastic element, everything is rigid, specified, dated. Come what may, you can quicken nothing and can retard nothing” (Bagehot, 1992: 71).

En segundo lugar, los dos modelos generan dos dinámicas diferenciadas en el funcionamiento del poder ejecutivo, que Rose denominó de *competición y cooperación* (1980: 344). Como hemos indicado anteriormente, el parlamentarismo basa el gobierno en un sistema de gabinete, en el que se fusiona política y administración a través de un órgano colegial, en el que la gestión individual de los departamentos da paso a una decisión colectiva en el consejo de ministros, contrapunto a las presiones individuales que se ejercen sobre el ministro en el proceso de configuración de una política. En el presidencialismo no existe gabinete. Limita la figura del gobierno al presidente, único agente de coordinación gubernamental, de manera que los diversos secretarios designados para encargarse de las áreas de gobierno acaban configurada otros tantos *subgobiernos* “que extienden sus tentáculos a través del sistema federal” (Rose, 1980: 294). Así, la cooperación necesaria dentro del gobierno que establece el sistema de gabinete se opone al sistema de competición que surge entre los responsables políticos designados por el presidente. Los ministros en los sistemas presidencialistas dependen exclusivamente del presidente y no comparten una solidaridad colectiva –que Rose denominó como sistema “de la desconfianza institucionalizada” (1980: 334)–, mientras que los ministros del parlamentarismo poseen el doble carácter que señalábamos anteriormente, como representantes políticos y dirigentes de la administración. En consecuencia, la existencia de un gobierno colectivo refuerza la autoridad y la capacidad de tomar decisiones difíciles del poder ejecutivo, mientras que la fuerza de los *subgobiernos* resulta más vulnerable ante la oposición de intereses articulados (Rose, 1980: 300-302).

Estas condiciones afectan al perfil del personal político, tanto en su selección como en el desarrollo de su carrera ministerial. En el parlamentarismo la competición para entrar en el gabinete es más cerrada que en un sistema presidencialista, donde la *pool of eligibles* está más abierta (Dogan, 1989b: 5). En aquel sistema, el parlamento y el partido poseen un papel preeminente que no existe en el presidencialismo⁴⁸. Por otro lado, los ministros del presidencialismo suelen tener una carrera ministerial más corta en el tiempo y con muy pocas oportunidades de repetir en el departamento o de trasladarse a un segundo ministerio (Blondel, 1985: 265), lo que resulta coherente con un mayor nivel de especialización en los cargos de gobierno (Blondel, 1985: 200). En comparación, los ministros del parlamentarismo poseen una carrera ministerial más móvil y más extensa, aunque el grado de especialización resulta el más bajo de toda la

⁴⁸ Como afirma Rose, “in Europe, the party makes the prime minister; (...) an american politician must first of all divide his party by contesting primaries against fellow partisans” (1980: 313).

elite ministerial mundial (Blondel, 1985: 203). No obstante, a partir de estos mismos datos, Linz cuestiona que ello necesariamente deba interpretarse como un elemento negativo del parlamentarismo⁴⁹. No hay que olvidar que ese perfil de predominio *generalista y amateur* en los ministros presenta fuertes variaciones entre los países con sistema parlamentario (Keman, 1991: 117), según el peso de la tradición de gobierno burocrático en cada país (Blondel, 1985: 267). Blondel señala explícitamente la elite ministerial española de la transición como la que mayor especialización presenta de toda la área atlántica (junto con Portugal), lo que relaciona con la extensa etapa de gobierno autoritario y tecnocrático del franquismo (Blondel, 1985: 199).

El contexto institucional de la elite ministerial española también se extiende al papel de los partidos políticos. La organización del parlamento y de sus relaciones con el gobierno en los regímenes parlamentarios se ha construido sobre una *democracia de partidos*, en la que estos se han ubicado en el centro del sistema político. El sistema de gobierno de gabinete es también un sistema de gobierno de partido. Por eso, la observación de los ministros tendrá que prestar atención a cómo la élite ministerial se vertebra a partir de los dos principios anteriores (gobierno y representación) en el contexto de un sistema de gobierno de partido.

La centralidad de los partidos en los regímenes parlamentarios modernos se ha expresado a través de la idea de *Estado de partidos*, que surge a principios del siglo XX de la reflexión alemana sobre los órganos de relación entre la sociedad y el Estado⁵⁰. En el Estado de partidos, los partidos políticos están considerados por el Derecho constitucional como instituciones indispensables para su funcionamiento democrático, de tal modo que su existencia acostumbra a estar expresamente reconocida en los textos constitucionales, que los amparan y les garantizan su mantenimiento. La teoría democrática actual les considera el órgano de representación ciudadana que articula intereses y organiza recursos con el objetivo de vehicular esta representación en el parlamento y hacer llegar sus consecuencias hasta el gobierno.

Desde el ámbito de la ciencia política, varios autores han considerado esta integración de los partidos en el proceso de formación y ejecución del gobierno como

⁴⁹ “Podría asegurarse que el juego del *cambio de sillas* entre los ministros en algunos gobiernos parlamentarios, el *cursus honorum* en puestos del gobierno que culmina en un nombramiento ministerial, no asegura experiencia y competencia, pero parece muy dudoso que la casi total renovación de un gobierno cada vez que llega un presidente nuevo que hace sus propios nombramientos sea mejor” (Linz, 1997: 74-75).

⁵⁰ En este sentido se expresaron Kelsen, Radbruch, Jellinek, Schmitt y otros. Para una breve síntesis de los orígenes del concepto, ver García-Pelayo (1986: 29-46).

un sistema de *party government*. Según Katz, el gobierno de partido es “una forma de regular el conflicto social en la que una pluralidad de partidos políticos organizados democráticamente desempeñan un papel relativamente dominante tanto en la esfera de mediación socio-política como en el verdadero proceso de toma de decisiones (esfera gubernamental)” (1986: 42). Esta organización se basa en el control de la toma de decisiones gubernamentales por parte del partido, que sigue las líneas básicas de su programa, presentado en las elecciones y apoyado por los ciudadanos. Entre otros aspectos, esta vinculación implica que el gobierno se convierte en una plataforma de llegada para los dirigentes de partido, dispuestos a respetar e impulsar sus líneas de acción (García-Pelayo, 1986: 101). Se trata de una visión racional y mecánica de las relaciones gobierno / partido. Para estos autores, la organización del *party government* no sólo transforma la realidad del gobierno, sino que acaba convirtiendo a los partidos políticos en *cartel parties*, un cártel de organizaciones que han penetrado en el Estado y subsisten gracias a él, estén en el gobierno o en la oposición (Katz y Mair, 1995).

Esta concepción del gobierno de partido como modelo de organización política ha ido evolucionando desde entonces hacia una nueva concepción, menos rígida, que entiende el gobierno de partido como un modelo de relaciones dinámicas entre los dos actores, en el que se establecen dependencias recíprocas que pueden dar lugar a diferentes tipos de articulación, según el grado de autonomía entre ambos sujetos o según la dirección de la dependencia de uno sobre otro (Blondel y Cotta, 1996: 7-10). Las relaciones interdependientes entre gobierno y partido se construyen sobre un espacio en el que se desarrollan tres tipos de actividades principales: la disposición de cargos, la decisión de políticas y la distribución de favores y prebendas (Blondel y Cotta, 1996: 7). En este sentido, la dinámica de las relaciones entre partido y gobierno afecta al nombramiento de los ministros, que constituye el aspecto más visible del gobierno de partido. Desde una óptica ideal, el partido diseña la lista de candidatos al gobierno y monopoliza la selección de los puestos en el ejecutivo.

El partido aporta ministros a través de dos vías principales: la vía indirecta, denominada *party-cum-parliament*, por la cual el partido selecciona aquellos que formarán parte de las listas al parlamento, desde donde accederá al gobierno; y la vía directa, denominada *pure party career*, que permite acceder al gobierno desde las responsabilidades exclusivas de partido. Blondel la define como una carrera que transcurre en una oficina local o regional del partido, en tareas de gestión de la organización, vinculada con los militantes o empleada en un equipo de investigación del propio partido (Blondel, 1985: 66; Putnam, 1976: 49).

¿Significa esto que la militancia de partido se ha convertido en un requisito indispensable para llegar a ministro? El ministro sin vinculación partidista se ha convertido en un *rara avis* en la mayoría de democracias contemporáneas y en varios países simplemente no existe (Strom, 2000: 195). Pero este es un extremo que cuenta con notables excepciones. Allí donde existe una separación de roles, donde los líderes mantienen su puesto en la organización y nombran a delegados en el gobierno, este tiende a depender del partido y a cerrar la entrada de ministros ajenos a la organización. Ocurre diferente cuando los roles de dirección del partido y del gobierno se fusionan y, por tanto, los encargados de nominar ministros son, simultáneamente, líderes de partido y líderes del gobierno. El nombramiento de ministros se convierte en un instrumento para controlar el partido desde el gobierno (Blondel y Cotta, 1996: 250-252). En ese caso, el jefe de gobierno gana autonomía en la decisión sobre el perfil de los ministros y puede optar por perfiles independientes o menos vinculados a la organización. Esta situación da mayor peso al gobierno frente al partido, puesto que la autoridad ganada desde el ejecutivo contribuye a reforzar la posición en el partido. Incluso una carrera ministerial exitosa puede constituir un capital decisivo en la carrera de partido, en la medida en que los ministros que más duran en el gobierno tienden a formar parte de la oligarquía de la organización (Blondel y Cotta, 1996: 253).

Al nombrar ministros u otros cargos de gobierno, el o los dirigentes del partido deben afrontar los dilemas derivados de la contraposición de intereses existentes en el seno de la organización partido. Por un lado, los partidos son organizaciones complejas con objetivos diversos. Key (1964) distinguió tres niveles de partido: el *partido del electorado*, encargado de reclutar activistas, el *partido organización*, responsable de la articulación de recursos para afrontar campañas electorales, y el *partido en el gobierno*, formado por representantes con cargos públicos dispuestos a tomar decisiones públicas. Estas diversas arenas generan intereses diferentes y pueden llegar a plantear objetivos contradictorios, lo que pone en tela de juicio la idea racional de un gobierno que ejecutan las decisiones de un partido unitario. La acción gubernamental puede favorecer unos objetivos del partido al mismo tiempo que perjudica o contradice otros objetivos: la política económica del gobierno socialista de González perjudicó la estrategia del partido respecto al sindicato UGT pero favoreció los objetivos electorales de ampliar la base electoral del partido.

Por otro lado, y en parte derivado del punto anterior, la cuestión del liderazgo compartido entre las dos esferas (partido y gobierno) resulta problemática: el líder del partido que llega al gobierno se encuentra con una doble condición de dirigente (jefe

del gobierno y jefe del partido) y debe atender a ambas necesidades que plantean dilemas constantes. Las crecientes dificultades en gestionar los intereses de ambas esferas puede impulsar al jefe de gobierno a reforzar su posición en el gobierno, por ejemplo, privilegiando la lealtad personal entre sus ministros a la lealtad de partido. Un ejemplo de cómo esta complejidad inherente a los partidos afecta a sus relaciones con el gobierno la encuentra Botella en el caso español de los primeros gobiernos de la democracia. La comparación entre las etapas de gobierno de la UCD y del PSOE muestra cómo la situación de cada partido (cohesión organizativa, coordinación parlamentaria, liderazgo del partido) generó tensiones graves entre gobierno y partido, que fueron resueltas con estrategias distintas: mientras que Suárez y luego Calvo-Sotelo acabaron formando un gabinete compuesto por los líderes del partido, González optó por ampliar la presencia de ministros independientes o provenientes de altos cargos del gobierno (Botella, 1994).

Con el objetivo de conocer mejor el contexto institucional, a partir de lo explicado en estas páginas, los primeros capítulos de esta tesis estarán dedicados a describir el marco institucional en el que se mueven los ministros. En el capítulo 2 realizaremos un análisis de la evolución histórica del poder ejecutivo, atendiendo al desarrollo general del marco europeo. Prestaremos especial atención a cómo ha evolucionado la organización interna del gabinete español y a cómo su planta ministerial ha ido ampliándose progresivamente. En el capítulo 3, observaremos el grado de estabilidad que ha seguido el gobierno en esta década y cómo se han estructurado las relaciones entre el gobierno y los partidos que los han formado. Nos detendremos en la estructura organizativa que han desarrollado los partidos y cómo han afrontado las relaciones entre el liderazgo del partido y el liderazgo del gobierno.

El cambio en la historia reciente: modernización, democratización, descentralización

El análisis de la elite ministerial se circunscribe al período democrático que se da en España a finales del siglo XX. Durante este intervalo de tiempo, han tenido lugar una serie de cambios en la política, en la economía y en la cultura que han transformado profundamente la sociedad española y sus instituciones. Algunos de estos cambios han resultado trascendentales para el personal político. En relación con el objeto de nuestra tesis, debemos destacar tres tipos de cambio que tendremos en cuenta en la observación de los ministros:

- El cambio en la sociedad: modernización, industrialización, secularización;
- El cambio de sistema político: transición del autoritarismo a la democracia, establecimiento de un régimen constitucional y de gobierno parlamentario;
- El cambio en la organización del sistema político: descentralización territorial, unificación europea.

El primero de estos cambios se había iniciado a partir de los años sesenta y significó una modernización de la estructura social, consistente en la desruralización y la concentración urbana de los individuos, la extensión de la industrialización, que pronto derivó en terciarización económica y en el paso a una sociedad de servicios, y el cambio de valores, cuyo fenómeno más destacado fue la secularización de la sociedad española⁵¹.

Este tipo de transformaciones sociales suele contribuir al cambio en las características de las elites políticas, en la medida en que el perfil social de las elites es un indicador⁵² de la estructura general del poder social (Best y Cotta, 2000: 9 y ss.). En otros países, la modernización de la sociedad ha provocado un incremento en la representación de los asalariados y de las clases medias entre los grupos dirigentes (Putnam, 1976: 176 ss.). No obstante, el cambio social en las masas no se traslada automáticamente a los individuos de las elites políticas, sino que debe ir acompañado de reformas en las instituciones políticas para que los nuevos grupos sociales puedan acceder a las minorías gobernantes (Putnam, 1976: 180). En el caso español, los cambios sociales durante la dictadura estuvieron precedidos por el acceso a la elite del franquismo de sectores liberales y reformistas en lo económico, con una preparación técnica y económica que permitió impulsar los *planes* de desarrollo que conducirían a una sensible obertura de la estructura económica española. El *fin de la hegemonía azul* dio lugar a la *inauguración del talante tecnocrático*, en palabras de Amando de

⁵¹ Para una valoración de conjunto, hemos seguido a Powell (2001). Aunque la bibliografía sobre la modernización social de España es extensa, destacamos aquellos autores que nos han resultado más útiles. Para una aproximación general al crecimiento económico de los años sesenta y a sus consecuencias sobre la estructura económica española, Cfr. Myro (1995). En relación con los cambios sociales, se puede consultar Juliá (1991), Carr (2001), Carr y Fusi (1979). Sobre los cambios en la cultura política y en el sistema de valores de los españoles, Cfr. Cazorla (1990), Botella (1992), López Pina y Aranguren (1976) y Linz (1986).

⁵² En consecuencia, Putnam opina que el perfil social de la elite puede ser utilizado para observar el reflejo que proyecta la estructura de la sociedad y los posibles cambios que se den: “Because elite composition is more easily observable than are the underlying patterns of social power, it can serve as a kind of seismometer for detecting shifts in the foundations of politics and polities” (Putnam, 1976: 166).

Miguel (1975: 63). Pero las restricciones a la representación de las instituciones franquistas contuvieron, hasta el final del régimen, las repercusiones de los cambios sociales sobre el personal político⁵³. A partir de la transición, las nuevas instituciones políticas permitieron el acceso de una elite más joven, menos burocratizada y con mayor diversificación social, en la que la mujer ha ido adquiriendo una presencia creciente, aunque siempre minoritaria (Baras, 1991 y 2001; Uriarte y Ruiz, 1999; Genieys, 2004).

El segundo tipo de cambio se refiere a la substitución del sistema político. La transición política significó el paso de un régimen autoritario a uno de carácter democrático. De esta transformación se han derivado dos cambios políticos diferentes, aunque vinculados intrínseca e indisolublemente: el establecimiento de un régimen parlamentario y el surgimiento de un sistema de partidos que lo impulsa. Las repercusiones sobre el personal político son inevitables: el cambio en el régimen político es considerado una causa directa en la transformación del personal político⁵⁴ y, en particular, de la elite ministerial (Blondel, 1985: 113). El resultado acostumbra a traducirse en la llegada al gobierno de una nueva generación⁵⁵. La clave de este cambio se encuentra en la instauración de nuevos mecanismos y vías de selección

⁵³ Estos cambios se hicieron notar, principalmente, en las elites de gobierno (De Miguel, 1975). En cambio, en las Cortes hubo continuidad de la elite a lo largo de todo el régimen, debido al bajo ritmo de renovación de sus miembros (Linz y de Miguel, 1975). Campo, Tezanos y Santin ofrecen algunos rasgos sociales de este grupo: una fuerte burocratización, en la que aparecían destacados vínculos entre la elite política y la oligarquía económica (1982: 52).

⁵⁴ Para Dogan y Higley (1998), la relación entre cambio de régimen y cambio de elite es más compleja, puesto que, a menudo, el cambio de régimen es simultáneo o posterior al cambio de elite. El origen de estos cambios siempre es una crisis de las estructuras políticas o de sus mecanismos de funcionamiento y legitimación. Uno de los escenarios previstos por estos autores es la existencia de alteraciones previas en la elite dirigente que facilitan la transformación del régimen, descripción que resulta bastante adecuada para referirse al caso español: "Most crises, in any event, engender a change of guard at the elite level, although the new guard does not necessarily appear overnight. (...) by the time the new regime is instituted, there is a significantly altered set of elite groups, at least some of which have had little or no previous experience in top-level power positions" (Dogan y Higley, 1998: 17). En la transición política española, fueron cambios de personas y no de elite estrictamente lo que precedió al inicio de los cambios en las estructuras del régimen. Una vez traspasado el Rubicón de las elecciones democráticas, en 1977, entonces sí accedió al poder una elite sustancialmente diferente y que completó la construcción del nuevo régimen político. Un sugerente estudio del profesor Soto Carmona interpreta que, paradójicamente, las divisiones internas en la elite dirigente del franquismo posibilitaron que personas del propio régimen fueran postulando cauces de salida a la eventual crisis del sistema, lo que propició finalmente que el proceso de cambio quedara bajo control y se evitara así una ruptura inicial en el régimen (Soto, 2005).

⁵⁵ Como afirma Dogan, "the institutionalization of the selection process breaks down at moments of crisis. At the beginning of a new historical cycle, immediately after a war, a civil war, a revolution, or a drastic change, a new team of rulers takes power" (1989b: 15). El propio Dogan señalaba las transiciones a la democracia de Portugal o España como un ejemplo de este fenómeno histórico. El acceso al gobierno de nuevas generaciones de políticos tras rupturas del sistema político también se ha dado en otros países,

política. En los regímenes parlamentarios, los factores institucionales tales como el sistema electoral o el sistema de partidos se convierten en elementos fundamentales del proceso de selección de elites parlamentarias y de gobierno (Norris, 1997: 2-3).

La transición política española llevó a la ruptura con el modelo de reclutamiento que había operado durante el franquismo. Se cerró la ruta militar, uno de los viveros ministeriales del régimen autoritario. También se produjo un debilitamiento de la vía funcionarial, al entrar en competencia con la ruta parlamentaria. En contrapartida, se abrieron nuevas vías de reclutamiento político. Lógicamente, el parlamento ha asumido su rol de institución central en el reclutamiento político, cumpliendo una función de filtro y selección de líderes. En este proceso, el partido político se ha convertido, a pesar de su debilidad organizativa a la salida de la dictadura, en el canal preponderante de reclutamiento y promoción de elites⁵⁶, favorecido por una legislación que protege los partidos y los convierte en actores políticos con funcionalidad constitucional (Blanco Valdés, 1990: 131 y ss.). El resultado es que el acceso al parlamento ha quedado en manos de los partidos, haciendo casi imposible el uso de la vía parlamentaria al margen de ellos.

En este sentido, Blondel señala que la instauración de un régimen parlamentario tiene como consecuencia lógica el establecimiento y predominio de las carreras parlamentarias de partido para los individuos que llegan al gobierno, lo que permite asegurar la representatividad de sus miembros, gracias a la conexión directa entre parlamento y gobierno (1985: 55). Sin embargo, en España, el impacto de la tradición heredada del régimen autoritario y la instauración de un sistema de partidos de fuerte liderazgo personal pueden haber limitado el peso de la ruta parlamentaria⁵⁷ para los ministros, en beneficio de la vía de reclutamiento político-administrativo.

Por último, la transición política también propició un gran cambio en la estructura del Estado, al abrir la puerta a la aparición de nuevos niveles de gobierno, producto de la descentralización política diseñada por la Constitución de 1978. No obstante, este fue un proceso más extendido en el tiempo y que se desarrolló a lo

como sucedió en Francia o Italia tras la Segunda Guerra Mundial o en India e Irlanda tras la independencia (Coakley y Farrell, 1989; Dogan, 1986 y 1989a; Sisson, 1989).

⁵⁶ No existen trabajos comparados de elites de partido para el conjunto de España. En Cataluña sí se ha podido trazar un retrato bastante definido del perfil de los militantes. Cfr. Pitarch *et al.* (1980), Sánchez (2000) y Baras (2004).

largo de la década de los años ochenta. Como resultado, se ha configurado un modelo híbrido de articulación territorial del Estado, inicialmente una suerte de mezcla de federalismo alemán y regionalismo italiano (Morata, 2001: 123), creando un nuevo centro de poder e, incluso, de contrapoder respecto a los niveles de gobiernos central y local. Esta innovación se ha completado posteriormente con la entrada en el proceso de integración europea y la incorporación de España al marco institucional de la CEE/UE. Las instituciones europeas comunitarias presentan más obstáculos para definir qué clase de nivel político constituyen, aunque diversos autores ya consideran la Unión Europea como una *polity*, un *gobierno multinivel (multilevel governance)*, un *Estado compuesto* o, simplemente, un nuevo sistema político específico, con ciertas particularidades⁵⁸ (Andersen y Eliassen, 1993; Hix, 1994; Tarrow, 2000).

El resultado de ambos procesos ha sido la aparición de un sistema de gobierno multinivel, propio de los modelos federales, que afecta las formas y mecanismos existentes de representación política (Deschouwer, 2001: 6), puesto que amplía los espacios de competición política y los recorridos posibles para el reclutamiento de personal político. La aparición de nuevas arenas políticas ha modificado la estructura de oportunidades para participar en las instituciones, al abrir nuevas puertas de acceso de elites territoriales al gobierno central⁵⁹. Resultado de ello es la progresiva diversificación de las carreras políticas, tal como se ha observado para las elites parlamentarias de países con procesos semejantes al español, aunque el número de individuos en estos países que pasa de instituciones regionales a instituciones nacionales continúa siendo relativamente bajo (Stolz, 2003).

Junto a estos tres tipos de cambio (modernización, democratización y descentralización), el marco histórico de nuestra investigación tiene en cuenta también una perspectiva diacrónica, que recoge los cambios internos propios de la dinámica en la vida política democrática. A lo largo de los veintiocho años de que comprende el estudio, se han sucedido diversos cambios de gobierno, de líderes de gobierno y de

⁵⁷ Sobre elites parlamentarias, Cfr. Baena y García Madariaga (1979), Moran (1989), Jerez (1997), Linz, Gangas y Jerez (2000). Para elites parlamentarias autonómicas, Cfr. Pitarch *et al.* (1980), Pitarch y Subirats (1982), Bayón y López Nieto (1999) y Sánchez y Guerra (2003).

⁵⁸ Para un repaso de las teorías y enfoques del proceso de integración europea, Cfr. Morata (1999: 103 ss).

⁵⁹ Al respecto de la *europaización* y la *regionalización* que están experimentando los países de la UE, Deschouwer afirma que “this region building must have far-reaching consequences for the type of party competition and –very obviously– for the hierarchy of the political career patterns. (...) one can not any more analyse and truly understand politics at one level, without explicitly looking at its intercation with other levels” (Deschouwer, 2001: 5).

partidos en el gobierno. Tres partidos, cinco presidentes y nueve legislaturas, de las cuales una se considera constituyente. Esta diversidad nos permite contrastar el perfil de los ministros en una cuarta comparación: entre las diversas etapas que han jalado el período democrático. Podemos distinguir tres variables especialmente significativas para analizar el impacto de la dinámica política sobre la elite ministerial. En primer lugar, el cambio de jefe de gobierno. En los ejecutivos con una figura de presidente o *prime minister* muy potente, como es el caso español (Cfr. capítulo 2), el jefe de gobierno es el componente más relevante para entender la vida del gabinete (Müller *et al.*, 1993: 223 y ss.), según su capacidad de liderazgo, sus preferencias respecto al tipo de ministros y las relaciones a mantener con ellos o la propia psicología del individuo. El cambio de presidente puede provocar, en este contexto, variaciones significativas en el perfil de los ministros, lo que se encuentra estrechamente ligado al tipo de relaciones que el jefe de gobierno establezca entre gobierno y partido. En segundo lugar, el cambio de partidos, con especial hincapié en la alternancia entre izquierda y derecha. Esta ha sido una variable a menudo utilizada en el análisis de las carreras políticas y de los mecanismos de funcionamiento de las coaliciones de gobierno (Bakema, 1991: 80; Budge, 1985; Budge y Keman, 1990; Keman, 1991; Davis, 1997; Müller y Philipp, 1991). No en vano, es una variable que suele recogerse como criterio para delimitar períodos de gobierno, como veremos más adelante. En tercer lugar, el cambio de tipos de gobierno. Suele utilizarse como criterio para distinguir tipos de gobierno la existencia o no de gobiernos de coalición principalmente entre gobiernos de mayoría y gobiernos de minoría (Blondel y Müller, 1993). Aunque en España no se han elegido gobiernos de coalición, es importante prestar atención a la evolución de la dinámica electoral y la situación de la mayoría parlamentaria que pueda derivarse de ella (Cf. capítulo 3).

Para ofrecer una perspectiva sobre los elementos de cambio y, en especial, sobre la evolución de la dinámica política en la que se ha ubicado la elite ministerial española durante estos años, dedicaremos los capítulos 4, 5 y 6 para describir el contexto histórico con mayor detalle. Estableceremos un relato cuyo hilo argumental recorrerá todas las remodelaciones de gobierno y cambios de ministros que han tenido lugar desde el primer gabinete de Suárez hasta el acceso de Zapatero. El objetivo será construir la dimensión histórica de la que extraeremos los individuos que conformarán el conjunto de la elite ministerial. Esta perspectiva complementará y circunscribirá los resultados obtenidos en el análisis empírico de los capítulos posteriores, en los que aparecerá la aportación cuantitativa de nuestra investigación y tratará de responder a los interrogantes de las hipótesis planteadas. Para ello, integraremos los factores

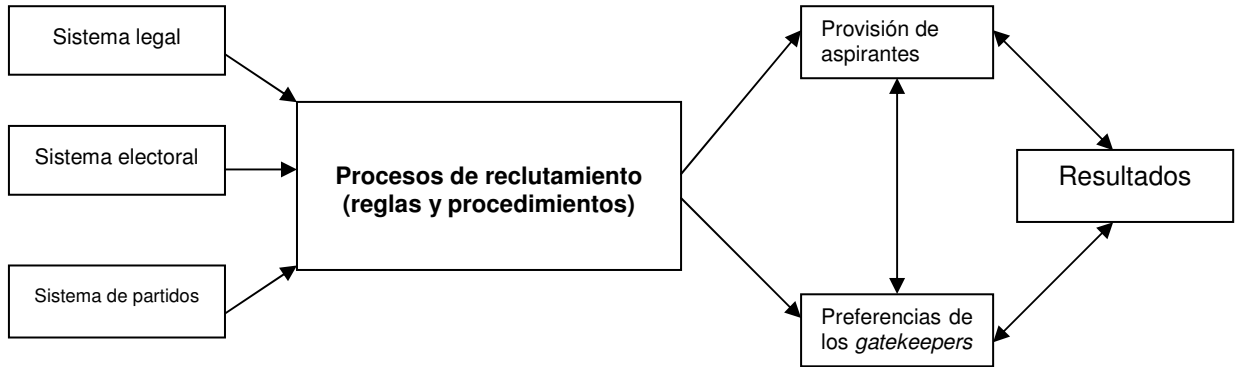
institucionales e históricos que venimos de exponer en un marco de análisis adecuado a las características de la elite ministerial española. Tal es el objeto de nuestro siguiente apartado.

Un esquema de análisis de ministros en un contexto de cambio social e institucional

Como señalábamos en la primera sección, el análisis de las carreras políticas de la elite se ha centrado principalmente en los miembros de los parlamentos democráticos. Se han propuesto diversos modelos de análisis, en los que ha predominado la perspectiva institucional, interesada por el impacto de las reglas y los mecanismos del sistema político sobre la estructura de oportunidades para los individuos y, en consecuencia, sobre los resultados del reclutamiento político de los parlamentos. Destacan las propuestas de Norris y de Best y Cotta, aplicadas en sendas investigaciones comparadas de la elite ministerial y cuyos esquemas hemos expuesto en las figuras 1.2 y 1.3.

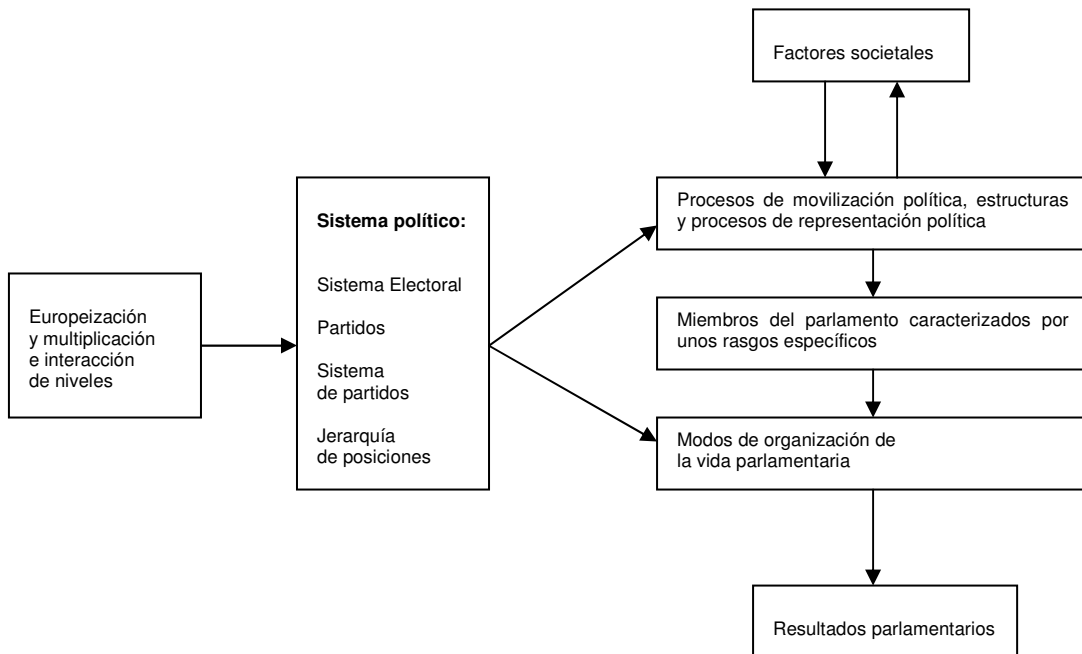
Estas propuestas manifiestan, como rasgo común, la voluntad de establecer una relación causal entre el diseño institucional y los resultados del proceso de selección política. Al definir los factores que conforman el contexto institucional, destacan los factores externos directamente vinculados al acceso al parlamento (sistema electoral y sistema de partidos), la posición del parlamento en la estructura política del régimen (estructura territorial, jerarquía de posiciones) y las variables referidas a la demanda política de los ciudadanos (factores sociales, preferencias de los gatekeepers, procesos de movilización y representación política).

Figura 1.2 Propuesta de marco analítico para el reclutamiento de las elites parlamentarias



Fuente: Norris (1997).

Figura 1.3 Propuesta de marco de análisis de la elites parlamentarias en un sistema multinivel



Fuente: Best y Cotta (2000), al que Deschouwer (2001) añade el factor de “europeización y multiplicación de niveles” y amplía el factor “sistema político”.

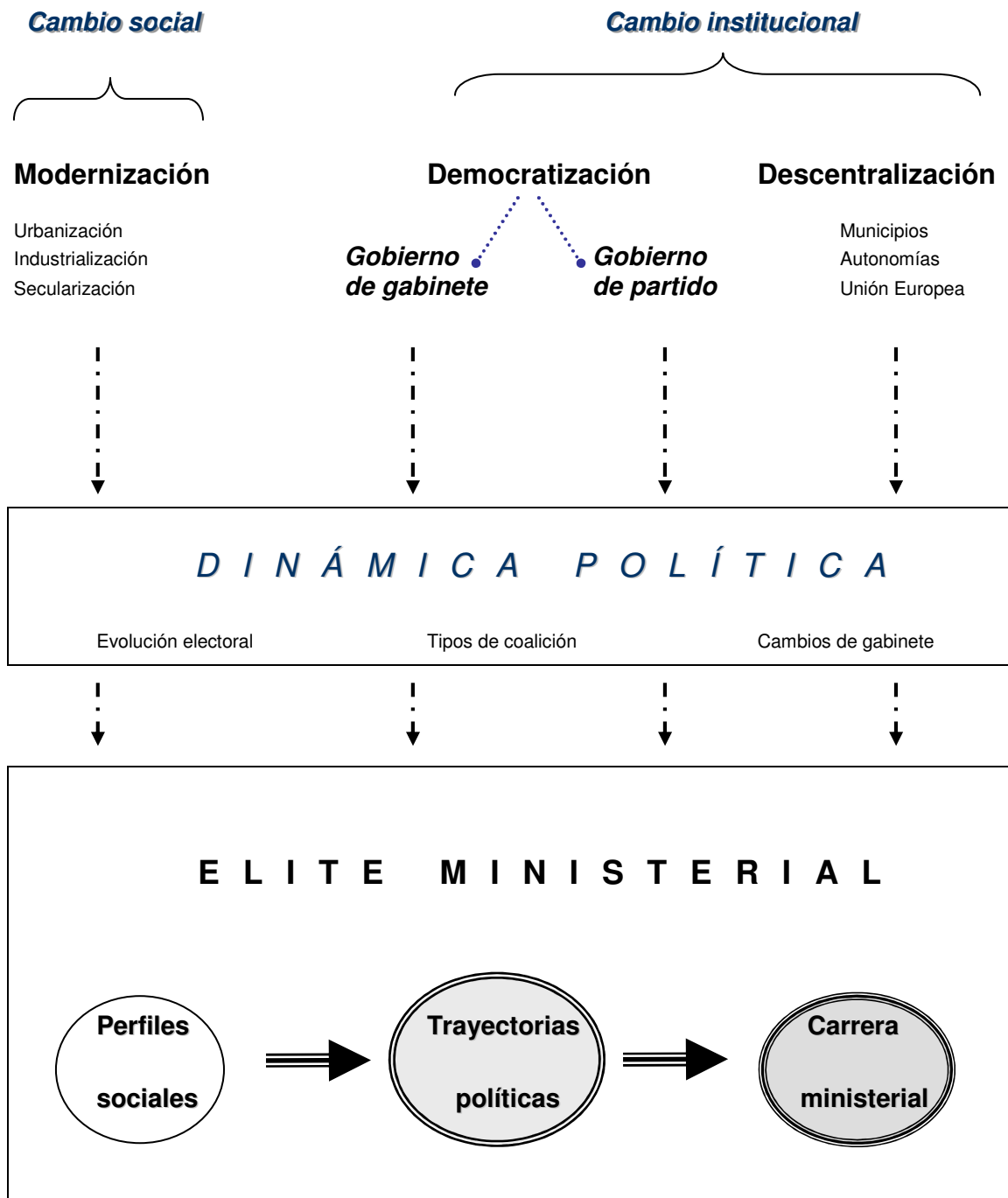
Un marco de análisis para la elite ministerial española debe prestar atención a estos factores, en la medida en que los ministros pertenecen a un gobierno parlamentario y muchos de ellos pueden proceder directamente de la cámara representativa. A partir de estas consideraciones y teniendo en cuenta el contexto histórico e institucional que hemos señalado en los dos apartados anteriores, hemos construido una propuesta de marco analítico para los ministros españoles de la democracia, según muestra la figura 1.4.

El centro de nuestro interés, tal como hemos afirmado al final de la primera sección, se encuentra en la carrera ministerial, entendida como el trayecto de los ministros durante su cargo de gobierno. Las carreras ministeriales dependen en parte de las trayectorias políticas de los individuos antes de acceder al gobierno y, de forma indirecta, de los perfiles sociales y profesionales que estos ministros han desarrollado. La tenencia de carreras parlamentarias notorias o la experiencia en determinadas ocupaciones laborales son factores que generan variaciones en los perfiles de la carrera ministerial (Blondel, 1991c: 10-12). Por lo tanto, el análisis de los ministros como objeto, en nuestro caso, consistirá en la observación de su carrera ministerial y de los variaciones que esta pueda presentar según sus perfiles sociales y sus trayectorias políticas, dentro de las cuales prestaremos especial atención a la experiencia parlamentarias que los ministros hayan podido acumular⁶⁰.

Al analizar estos aspectos de la elite ministerial, cabe tener en cuenta el impacto del contexto institucional e histórico sobre los perfiles, las trayectorias y la carrera ministerial. Por un lado, hay que observar los ministros como dirigentes de un gobierno de gabinete, en el que desarrollarán un papel de representación política y de dirección del departamento, y a la vez miembros de un gobierno de partido, en el que las relaciones con el o los partidos de la mayoría parlamentaria son determinantes (De Winter, 1991: 44).

⁶⁰ Como hemos señalado en páginas anteriores, una de las grandes peculiaridades de los ministros de gabinete, respecto a los “ministros” de gobiernos presidenciales, es su rol político-representativo, aparte de su otro rol técnico-administrativo. La tendencia de cada ministro hacia uno u otro perfil puede depender, en gran medida, de su experiencia legislativa. Por este motivo, Blondel llama la atención sobre la credencial parlamentaria de estos individuos: “what has to be examined is more whether it is common for cabinet members to have had a long pre-ministerial parliamentary career and, indeed, whether they can be said to have been trained in parliament. When this is so, one can conclude that the emphasis is placed on representative experience; where, on the other hand, a substantial pre-ministerial parliamentary career

Figura 1.4 Propuesta de marco de análisis para la la elite ministerial española



Fuente: Elaboración propia.

is not really widespread, the emphasis is likely to be placed less on representative skills than on managerial and on specialised or technical competence” (Blondel, 1991c: 11).

Por otro lado, los ministros españoles pertenecen a un contexto social e histórico determinado, en el que hemos destacado tres tipos de cambio principales: el advenimiento de la democracia, tras la aprobación de la Constitución de 1978; la creación de nuevos niveles de poder en el sistema político, fruto del desarrollo del Estado de las autonomías y del proceso de integración europea; y, de forma más general, un proceso de modernización social, extendido en el tiempo y que ha comportado un cambio trascendental en la estructura social, económica y cultural del país.

Paralelamente, el establecimiento del régimen parlamentario ha conducido a una dinámica de cambio político, característico de las democracias, sujeta a la evolución política y electoral y que da lugar a cambios de partido en el gobierno, a cambios en las coaliciones que lo sostienen, etc.

En definitiva, esta propuesta de marco analítico está diseñada para el interpretar la carrera ministerial de la elite de gobierno parlamentario en un contexto de cambio político y social. La posible evolución que se haya dado en cada uno de los aspectos de la elite (perfiles, trayectorias y carrera ministerial) se puede formular en forma de hipótesis. Este es el objeto de nuestra siguiente sección: la propuesta de hipótesis de investigación y la definición de las herramientas conceptuales que nos ayudarán a verificar estas hipótesis.

1.3. ¿Qué pretendemos aportar al conocimiento de la elite ministerial?

Una vez realizado un breve pasaje por el estudio de las elites políticas y, en particular, de las elites ministeriales, y vistos los principales aspectos que enmarcan la observación de los ministros en España (institucionales e históricos), vamos a presentar a continuación las aportaciones que pretendemos realizar con esta investigación. El hilo conductor de nuestros resultados se concreta en una serie de hipótesis, que requerirán la definición de los conceptos clave y de una metodología concreta.

Presentación de las hipótesis de trabajo

Como hemos indicado en líneas anteriores, al analizar la composición de la elite ministerial y la forma en que ha evolucionado a lo largo de estos casi treinta años de período democrático, nuestra observación se va articular a través de tres aspectos:

- a) la composición social, producto de la selección social que afecta a toda la elite política y que puede manifestar efectos de desproporción creciente;
- b) la composición política, vista a través de las experiencias políticas, las carreras políticas previas y las rutas de acceso al gobierno;
- c) la carrera ministerial, definida a partir de las tres dimensiones que la componen: el tiempo, el itinerario y la posición de los ministros en su paso por el gobierno.

Bajo nuestro interés por la composición de la elite ministerial, subyace un doble interrogante, de difícil respuesta desde la óptica científica del autor: ¿por qué un determinado individuo llega a convertirse en ministro?, ¿por qué el itinerario ministerial de los ministros es el que es? Desde el punto de vista social, tiene interés conocer si la elite ministerial española manifiesta un elevado grado de selección social y en qué medida ha cambiado el perfil social de los ministros desde la transición hasta la actualidad. Desde el punto de vista político, cabe plantearse el impacto de la nueva estructura institucional del Estado sobre el acceso de los ministros al gobierno y, en particular, sobre las carreras políticas que les han conducido hasta él. El segundo interrogante dirige la atención sobre la morfología de la carrera ministerial y el grado de diferenciación que puede existir entre las carreras de los diferentes miembros del gobierno. Probablemente, no todos los ministros tendrán el mismo peso dentro del gobierno y ello puede (o no) repercutir sobre la importancia o el valor político de los distintos ministerios.

El origen de nuestra pregunta se encuentra en la transformación del sistema político que tiene lugar durante la transición y cuyo reflejo se proyecta sobre el personal político surgido de las nuevas instituciones. El final de franquismo y la transición provocaron una renovación del personal político, que no se explica solamente por un relevo generacional, sino que afecta a los criterios de selección

política, a los arenas de las que se extraen y a las credenciales políticas que se requieren. ¿Cómo son los nuevos ministros de la democracia?

Primera hipótesis: El cambio moderado en el perfil social de los ministros. Aunque los nuevos ministros de la democracia no muestran sustancialmente grandes cambios en sus características sociales, han modernizado su perfil respecto a la elite ministerial del franquismo, en consonancia con los cambios que la sociedad española ha experimentado en el último cuarto del siglo XX y cuyo impacto se verá favorecido por las estructuras de representación democrática: mayor presencia de la mujer en las instituciones de poder, mayor presencia de individuos con perfil de gestión (en perjuicio del clásico perfil de jurista) y mayor diversidad de los orígenes territoriales, que también responderán a una lógica político-representativa.

Las características sociales de las elites políticas tienden a ser estables y a experimentar cambios paulatinos a lo largo del tiempo. No obstante, no permanecen inalterables a lo largo del tiempo, sino que se encuentran sujetas a la evolución de las estructuras que las provocan. A pesar de que nuestro estudio abarca una franja de tiempo relativamente reducida, esta pertenece a un periodo de cambios sociales y económicos relevantes en la historia de España. La modernización de las estructuras económicas en los años 60 y la época de cambios políticos y de crisis económica de la década siguiente marcaron profundamente la fisonomía de la sociedad española, conduciéndola a cambios sociales y culturales de gran trascendencia. La elite política, en general, y la ministerial, en particular, no son ajenas a esta transformación. No obstante, el cambio no es necesariamente simultáneo en el tiempo ni equivalente en la medida. Por esta razón, es preciso establecer el alcance y la forma de la evolución del personal ministerial.

Existen cuatro rasgos en los que la elite puede manifestar un eventual grado de cambio y modernización: sexo, edad, posición social y origen geográfico. No ha existido presencia de mujeres en el gobierno hasta la llegada de la democracia. Pero la nueva dinámica de las instituciones y el cambio del papel de la mujer en la sociedad española han afectado a su posición en las instituciones políticas. Es de esperar que haya aumentado cualitativa y cuantitativamente la presencia de la mujer en el gobierno. En segundo lugar, hay que comprobar el efecto del cambio político en la edad de la elite ministerial. Otros estudios han sugerido un importante descenso en la edad de las elites representantes. Deberíamos observar el mismo fenómeno de reducción de edad en las elites ministeriales de la democracia, especialmente en la medida que los miembros del gobiernos provengan de las generaciones más jóvenes

de la oposición al franquismo o incluso posteriores al régimen autoritario. No obstante, la consolidación democrática debería comportar igualmente la estabilización de la elite política, lo que debería repercutir en sentido contrario a la permanencia de ministros jóvenes. En tercer lugar, cabe constatar en qué medida el nuevo sistema democrático ha abierto las puertas al gobierno a otros estratos sociales. Esta cuestión está relacionada también con el tipo de credenciales académicas y profesionales que se requieren de los ministros. Finalmente, cabe constatar si los gobiernos de la democracia se han abierto a los individuos de los territorios periféricos, en perjuicio de Madrid, tradicional centro de extracción geográfico de las elites políticas. En este sentido, la dinámica electoral puede actuar como factor de reclutamiento más abierto, para garantizar la representación política en los gabinetes. En definitiva, se espera que los cambios acaecidos en la sociedad española y en el propio sistema político de hayan dejado notar en la elite ministerial, especialmente a través de una mayor presencia de la mujer, de un menor peso de las categorías profesionales o académicas tradicionales y de un acceso más diverso desde el punto de vista geográfico.

No podemos olvidar el efecto de la desproporción creciente en el personal político. Los ministros españoles constituyen el escalón más elevado de la elite política, de manera que los mecanismos de selección y filtro que operan en el acceso al gobierno serán más intensos que en otros niveles de la elite política debido a los efectos que producen el modelo de aglutinación y la *ley de la jerarquía*.

Los cambios ocurridos no sólo pueden haber modificado el perfil social de la elite ministerial, sino que también puede haber tenido consecuencias en su perfil político, tal como recogemos en nuestra segunda hipótesis.

Segunda hipótesis: El cambio y la consolidación del nuevo sistema político han transformado las trayectorias políticas y han abierto el proceso de selección de ministros. La democratización ha significado la entrada de ministros con carreras parlamentarias y cargos de partido. La descentralización y la aparición de nuevos niveles ha diversificado las carreras políticas de los ministros, permitiendo la existencia de individuos con experiencia en varios niveles de poder.

Siguiendo la idea de que los mecanismos de acceso y selección política están influidos por la configuración de las instituciones políticas, el análisis de las rutas de acceso al gobierno debe tener en cuenta dos factores que han marcado el caso español en la etapa estudiada: a) el cambio de régimen político y la creación de un

sistema de gobierno parlamentario; b) el impacto de los procesos de creación de nuevos niveles de gobiernos, el autonómico y el europeo.

El establecimiento del régimen parlamentario ha significado probablemente el retorno de los ministros diputados al gobierno, como ya sucedía durante la Segunda República. Pero esta tendencia a la parlamentarización de los ministros apunta en una dirección contraria a la de los ministros del franquismo, caracterizados por un elevado perfil burócrata. ¿Hasta qué punto la democracia ha generado parlamentarización de las elites y, en consecuencia, ha impulsado el perfil político y representativo de los ministros frente a ministros con perfil más técnico y administrativo?

Paralelamente, la democratización ha significado el establecimiento de un sistema político de fuerte protagonismo para los partidos. En la negociación de la constitución y de la norma electoral, se trató de fortalecer la posición de los partidos políticos principales, a fin de compensar la debilidad de las organizaciones partisanas después de años de clandestinidad. Es de esperar que esta *partidización* del sistema político tenga su correlato particular en la composición del gabinete de gobierno. Deberíamos detectar en los ministros una elevada afiliación de partido, como elemento de vinculación principal entre los miembros del gobierno y los partidos que lo sostienen. De ser así, entre otros efectos, esta partidización de la elite ministerial generaría una mayor autonomía de las elites de gobierno frente a las elites administrativas y, consecuentemente, debería esperarse una desburocratización de la institucionalización gubernamental. En el caso de que el grado de afiliación oscilase en diferentes gobiernos, cabe plantearse qué factores pueden condicionar o limitar el efecto de la partidización en el gobierno: ¿el tipo de composición de la mayoría parlamentaria?, ¿las preferencias estratégicas de los Presidentes del Gobierno?

No obstante, gobierno y partido son dos ámbitos institucionales claramente diferenciados. En algunos casos, esta dualidad se ha personificado a través un liderazgo bicéfalo en las organizaciones políticas, distinguiendo entre la figura del líder de partido y la del líder de gobierno. En España, se ha optado por el modelo alternativo, el de la concentración de poderes, en el que el líder del partido es el líder del gobierno. Sin embargo, esta unificación de tareas dista mucho de ser perfecta y es susceptible de generar fricciones en la gestión de ambos ámbitos. Por eso, aunque esperamos una elite ministerial con mayor componente de partido, cabe esperar que el factor partidista constituya al mismo tiempo un elemento limitador en la tendencia a la presidencialización e, incluso, que genere tensiones entre la dirección de gobierno y la del partido. Cómo han gestionado esta circunstancia los diferentes presidentes es un

elemento a tener en cuenta. ¿Los ministros afiliados al partido proceden de su círculo dirigente o de las elites intermedias del partido? ¿O, por el contrario, se recurre a los independientes para formar gobierno? ¿Existe la voluntad de representar los núcleos territoriales del partido o predomina una visión de equilibrio territorial en el origen de los ministros?

En segundo lugar, se ha ampliado la estructura de oportunidades para las carreras políticas de los ministros, tras la creación de las comunidades autónomas y la entrada de España en la comunidad europea. En la medida en que aparecen nuevos centros de poder, se abren nuevas rutas de acceso al gobierno y se diversifican los modelos de carreras políticas. Como apunta De Winter, esta dimensión había sido apartada hasta ahora en la mayoría de estudios de los miembros de gabinetes de gobierno (1991: 31). Consideramos que la elite ministerial española es un buen ejemplo para observar el impacto creciente de estas nuevas estructuras en el reclutamiento de sus miembros. En un Estado centralizado con un solo nivel de gobierno, el modelo general de carrera política que suelen desarrollar los ministros es bastante lineal, puesto que se pasa del parlamento al gobierno o de la Administración Pública al gobierno, dependiendo de la cultura institucional de cada país. En cambio, en un Estado con diversos niveles de gobierno, la anatomía de las carreras políticas de los políticos estará sujeta al peso real de los diferentes recorridos políticos abiertos en cada nivel.

En el caso español, la gran innovación en la estructura territorial del poder ha sido la creación del nivel autonómico. La existencia de conflictos territoriales ha dado lugar que, en algunas ocasiones, las nuevas instituciones autonómicas se convirtieran en un verdadero contrapeso al poder de la Administración central. En este sentido, esperamos que la composición de la elite ministerial se haya permeabilizado ante la experiencia autonómica y, en menor medida, la municipal y la europea en una parte importante de sus líderes. Esto se traduciría en la presencia, a medida que se desarrolla los nuevos niveles de gobierno, de ministros que proceden de las instituciones políticas autonómicas, locales o europeas.

Este indicador nos informará de la relación que se haya establecido entre los diferentes niveles de gobierno. El resultado se aproximará a uno de los tres modelos de relación que podemos esperar *a priori*:

- a) Modelo de aislamiento. Ausencia de conexión entre los diferentes niveles de gobierno. Si las arenas políticas territoriales se mantuvieran al margen de la arena política nacional, cabría esperar que la elite parlamentaria y ministerial española fueran independientes de las elites políticas que actuaran en estos otros niveles.

- b) Modelo piramidal. Si las arenas políticas estuvieran relacionadas entre sí, aunque subordinadas políticamente a la arena nacional, cabría esperar que el gobierno central se convirtiera en una institución culminante de las carreras políticas o bien en una arena principal desde la que los líderes políticos nacionales tenderían a ir retirándose de la escena política hacia niveles de gobierno inferiores.

- c) Modelo multinivel. Si las arenas políticas están relacionadas entre sí y mantienen posiciones equiparables de valor político entre sí, es de esperar que la arena nacional, y en especial el gobierno central, se conviertan en una etapa más de las carreras políticas. En este sentido, la entrada en el gobierno sería una etapa intermedia, de manera que las rutas de acceso y las rutas posteriores al gobierno variarían de acuerdo con las estrategias y las necesidades políticas de los actores en cada momento.

Es muy posible que se den diversos tipos de carrera simultáneamente, especialmente a medida que se hayan ido consolidando los nuevos niveles territoriales de poder. El predominio de uno u otro nos dará información de la valoración política de los distintos niveles, así como de las prioridades estratégicas de las elites políticas en la disputa por los espacios de poder.

Sin embargo, es probable que no todos los niveles mantengan el mismo modelo de relación ni lo hagan con la misma intensidad. Las Comunidades Autónomas han experimentado un desarrollo político e institucional muy importante en dos décadas de existencia. En menor grado, los gobiernos locales también han alcanzado un peso político notable desde su democratización, aunque su situación siempre ha quedado supeditada a la dinámica política de los niveles central y autonómico. En

cambio, diversos autores han llamado la atención sobre la poca importancia que las instituciones europeas han obtenido del interés de los ciudadanos y de las elites. Hemos de esperar que esta situación menoscabe la importancia de la ruta y la experiencia europea como capital de acceso al gobierno, a excepción de aquellas carteras en las que la experiencia internacional sea un valor técnico relevante. En consecuencia, es de esperar una progresiva autonomización de las carreras políticas de los ministros, aunque es menos probable que observemos una municipalización o una europeización de las mismas.

Tercera hipótesis: La existencia de perfiles y carreras preministeriales diferenciadas influye en la trayectoria de los ministros durante el mandato de gobierno. En consecuencia, deberíamos encontrar modelos diferenciados en la carrera ministerial, en su duración, recorrido y posición, según la tendencia del ministro hacia un perfil más político o más técnico. Además, estas variaciones internas de la carrera ministerial estarán asociadas a la circulación de la elite dentro del gabinete, de manera que los perfiles políticos estarán más vinculados a ministerios de carácter político y los perfiles más técnicos estarán asociados a ministerios económicos o de políticas.

Ya hemos afirmado que el ministro tiene dos roles, uno político-representativo y otro técnico-administrativo, que se corresponde con una de las dos tareas principales del gobierno: impulsar políticas en un departamento o área ministerial y representar los intereses del partido o de otros grupos políticos en el seno del gobierno. Al nombrarle, el jefe de gobierno esperará de él que refuerce, al menos, uno de los dos aspectos, por lo cual el responsable de su nombramiento habrá tenido en cuenta el perfil de sus credenciales y de su carrera política previa.

Cabe esperar la configuración de carreras ministeriales distintas según el perfil y el *background* del individuo. Los efectos de esta selección estarán relacionados con las diferentes dimensiones de la carrera ministerial. Es de esperar que los ministros con mayor perfil políticos primen su presencia en el gobierno por encima de su presencia en el ministerio. Por lo tanto, es posible que este tipo de ministro tienda a una mayor movilidad y a una menor especialización de sus responsabilidades de gobierno y tenga más opciones para mantenerse en el gabinete. En cambio, los ministros con mayor perfil técnico o de gestión pueden estar relacionados, principalmente, con sus tareas en el ministerio antes que en el gobierno. Consecuentemente, se espera que tiendan a una mayor especialización de sus

responsabilidades, a una menor movilidad dentro del gabinete y a una menor duración de su presencia ministerial.

No obstante, hay que tener en cuenta el efecto de las relaciones entre gobierno y partido sobre el desarrollo de las carreras ministeriales. En la medida en que el gobierno tienda a predominar sobre el partido, la experiencia de los ministros en el seno del gabinete se convierte en un capital político relevante, que puede conferir autoridad dentro de la organización del partido. En esta situación, los ministros que más capital político acumulen durante su etapa de gobierno pueden reforzar *a posteriori* su perfil político, con independencia del perfil que tuviera al acceder al gobierno por primera vez.

Por lo tanto, habrá que interpretar la morfología de las carreras ministeriales como un producto, en la línea de nuestra tercera hipótesis, pero también como un factor de configuración del poder político. Para algunos ministros, pasar por el gobierno significará la confirmación de su liderazgo o, en caso de no haberlo tenido, la oportunidad de convertirse en nuevos líderes políticos. El reforzamiento del liderazgo político es una consecuencia posible de la carrera ministerial, que tendrá efectos sobre la carrera posministerial, pero también puede tenerlos en la circulación en el interior del gabinete (Frognier, 1991).

En este último caso, junto a la distinción entre perfiles más políticos o más técnicos, deberíamos detectar la aparición de una minoría en el gobierno que, en contraposición al resto de miembros, pueda tener una mayor influencia en el proceso político del gobierno. Este grupo selecto de ministros se definiría por una carrera ministerial específica: una duración temporal superior al resto de ministros, un recorrido por diferentes ministerios o bien una especialización en ministerios relevantes, una circulación interna ascendente... Esta minoría dibujaría una carrera ministerial cuyos trazos permitirían delimitar la verdadera elite del gobierno. Estudios posteriores sobre el rol de los ministros, las decisiones de gobierno y las políticas impulsadas deberían verificar el grado real de influencia de este grupo minoritario de ministros.

Dado nuestro objeto de investigación y las preguntas que queremos formularnos sobre él, es necesario definir los dos conceptos fundamentales sobre los que se centra la investigación: elite ministerial y carrera ministerial.

Elite ministerial

La investigación se circunscribe a la elite ministerial española de la etapa democrática contemporánea, limitada entre los años 1976 y 2004. Esta definición operativa del objeto plantea dos interrogantes: ¿qué individuos componen la elite ministerial?, ¿por qué incluimos el gobierno preconstitucional de Suárez?

La elite ministerial forma parte de la elite política, comprende a los miembros del gobierno de un sistema político. Hemos optado por el concepto de elite política frente al de clase política, porque este segundo implica un contenido social que no está contemplado en nuestra perspectiva⁶¹. Al margen de esta distinción, los estudios sobre el personal político tampoco han evidenciado una gran diferencia en el uso de los conceptos de elite y clase política⁶², aunque la mayoría han acabado optando por el primero.

Desde nuestro punto de vista, la elite ministerial está formada por los miembros del Gobierno español: ministros y presidentes del gobierno. Ha existido una controversia sobre quiénes podían ser considerados miembros del gobierno, suscitada especialmente desde el campo del Derecho Constitucional, aunque las últimas normas decretadas por el Gobierno sobre su composición no dejan margen a la duda. La Ley de Gobierno (Cfr. Capítulo 2) sigue estrictamente la formulación de la Constitución

⁶¹ Para una reflexión en este sentido, Cfr. Beyme (1995: 13-26 y 31).

⁶² Gramsci opinaba que el concepto de clase política creado por Mosca, de hecho, se parecía mucho al de elite de Pareto. Como señalaba en su octavo cuaderno (sección 24): "La cosiddetta 'classe politica' del Mosca non è altro che la categoria intellettuale del gruppo sociale dominante: il concetto di 'classe politica' del Mosca è da avvicinare al concetto di élite del Pareto, che è un altro tentativo di interpretare il fenomeno storico degli intellettuali e la loro funzione nella vita statale e sociale" (Gramsci, 2001: 956).

española: el Gobierno está formado por el Presidente y sus ministros, que a su vez forman ordinariamente el Consejo de Ministros.

Esta perspectiva deja fuera del estudio a los Secretarios de Estado, que en otros sistemas políticos se incluyen en un segundo escalón del equipo gubernamental. Los primeros gabinetes de Suárez se plantearon la creación de este tipo de figura, con el objetivo de ampliar el personal gubernamental estableciendo diferentes escalones jerárquicos en su interior⁶³.

La elite ministerial puede ser observada en su conjunto, de forma agregada, o puede ser diseccionada según los equipos que se formen en cada etapa cronológica. En nuestra investigación vamos a utilizar tres tipos de división temporal para observar la evolución de la elite ministerial: períodos gubernamentales, períodos de legislatura y períodos de gabinete. Cada uno de estos tipos de período se basan en los siguientes criterios:

- a) Gobiernos: definimos un gobierno como el equipo de ministros que se mantiene en ausencia de un cambio de jefe de gobierno, de partido en el gobierno o de composición de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno (Blondel, 1968; Botella, 1995)⁶⁴. Esta es la división fundamental para analizar la evolución de la elite ministerial y da lugar a ocho períodos diferentes: Suárez I: 1976-1977; Suárez II: 1977-1981; Calvo-Sotelo: 1981-1982; González I: 1982-1993; González II: 1993-1996; Aznar I: 1996-2000; Aznar II: 2000-2004; Zapatero: 2004...
- b) Legislaturas: definimos estos períodos como el equipo de ministros que se mantiene entre dos elecciones legislativas a Cortes Generales. Utilizaremos esta división al comparar los ministros con los diputados o al analizar la edad de los ministros.

⁶³ No sólo se creó la figura del Secretario de Estado. En algunos gabinetes de la etapa final de Suárez, algunos ministros fueron nombrados como Ministros de Estado, siguiendo la figura francesa, que distingue entre unos ministros de primer rango y otros de rango menor. En el capítulo 2, precisaremos esta evolución.

⁶⁴ Esta definición se basa en la pauta generalmente admitida en los estudios sobre ministros y gobiernos. La inclusión del último criterio (que distingue entre gobiernos de un solo partido con mayoría absoluta y gobiernos de un sólo partido sostenidos sobre una coalición parlamentaria) nos ayuda a controlar el efecto de pérdida de mayoría absoluta. En España, la pérdida de la mayoría absoluta no ha dado lugar hasta ahora a gobiernos de coalición, pero no por ello deja de tener impacto en la selección ministerial y, por lo tanto, deber ser tenida en cuenta en la observación del personal político. Este criterio específico divide en

- c) Gabinete: definimos este período como aquel equipo de ministros que se mantiene en ausencia de entradas o salidas de miembros del gobierno. Esta unidad será utilizada principalmente en el relato histórico de los capítulos 4,5 y 6.

Las fronteras temporales que delimitan nuestro estudio comprenden los primeros meses de gobierno de Suárez, la etapa constituyente y el período constitucional que abarca desde el primer gobierno constitucional hasta el equipo que salió de las elecciones generales de 2004. En total, este marco temporal (julio de 1976 y abril de 2004) incluye 167 ministros.

Hemos decidido incluir el primer gobierno de Suárez (1976-1977), a pesar de que pertenece al período final del franquismo, porque es el momento en que comienza a desmontarse el entramado constitucional del régimen autoritario y que habrá de dar paso a las elecciones democráticas de junio de 1977. Se trata de una decisión plenamente justificada y que goza de ventajas importantes. La historia política, como la historia general, sólo está jalonada por etapas en la mente del investigador; los fenómenos que mueven el mundo no son simultáneos ni están perfectamente delimitados, sino que ocurren en períodos de tiempo espaciados y con fronteras difusas. Tomar un criterio para establecer un corte temporal significa irremisiblemente desechar cualquier otro. Los cortes siempre acarrearán costes al conocimiento, de modo que cualquier decisión al respecto deberá buscar la pérdida menor y la aportación mayor. Para ello la segmentación debe depender del interés específico que suscite en el objeto a analizar, de manera que no quede gravemente cercenado y se tergiversen los datos.

Según nuestra opinión, utilizar el criterio exclusivamente institucional (analizando sólo los gobiernos de la democracia) perjudica la observación del personal político de la transición. Por eso, vamos a priorizar el criterio de continuidad personal. El recambio del personal que significó la transición política comienza principalmente con el primer gabinete de Suárez, en julio de 1976. Cambia el jefe de gobierno y se renueva la mayoría de ministros. Sólo dos individuos provendrán de algún gabinete de Franco. Los otros serán ministros escogidos por el monarca. Situar el punto de inicio en junio de 1977 (y aún más en abril de 1979) hubiera significado perder de vista el

dos los gobiernos de González (1982/1993 y 1993/1996) y Aznar (1996/2000 y 2000/2004). Para una discusión con más detalle, Cfr. Capítulo 3.1.

arranque de las carreras ministeriales de algunos de los ministros más importantes de la transición.

Por otro lado, la definición de período gubernamental que hemos tomado nos permitirá contrastar el primer gobierno de Suárez (1976-1977) con el segundo (1977-1981) y detectar (y controlar cuando sea necesario) los efectos específicos sobre la elite ministerial aparejados a la transición política y el cambio del autoritarismo a la democracia. La comparación entre el último gobierno autoritario y los sucesivos gobiernos de la democracia permitirá comprobar las hipótesis del cambio planteadas.

Carrera ministerial

La carrera ministerial comprende aquel período de la carrera política de un individuo que transcurre entre el primer nombramiento ministerial que protagoniza y la última salida del gobierno⁶⁵. Por tanto, la carrera ministerial puede ser un concepto más amplio desde el punto de vista temporal que la presencia estricta como ministro, puesto que también se incluye el tiempo que transcurre entre una salida del gobierno y un regreso posterior.

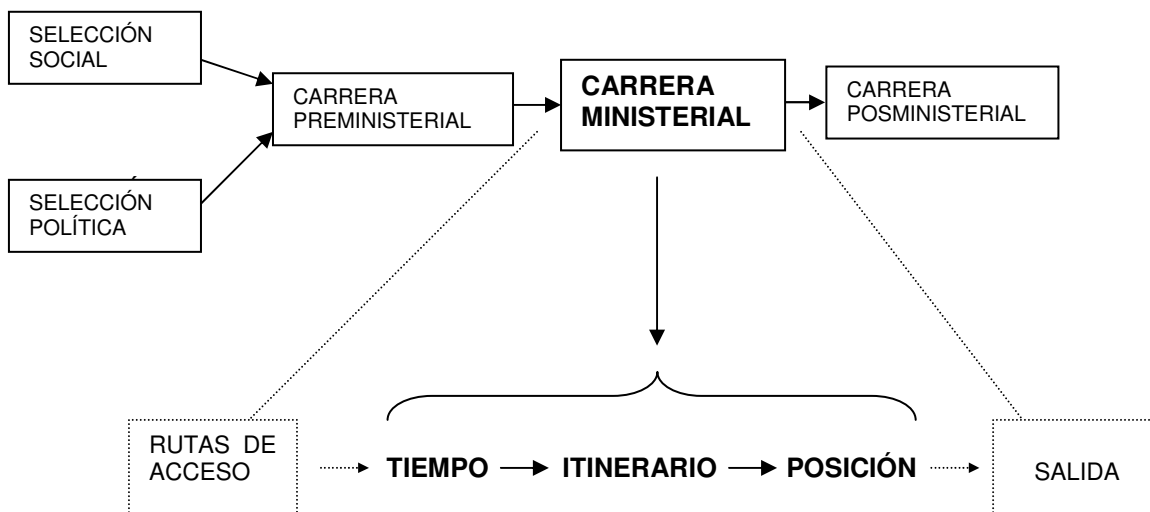
Si nos interrogáramos por qué unos individuos se convierten en ministros y otros, deberíamos interesarnos también por las fronteras de este concepto. El carácter de ministrable de un individuo es anterior a su nombramiento y posterior a su salida. Existen numerosos casos de posibles ministros que rechazaron la posibilidad de serlo o que vieron truncada el acceso al gobierno por circunstancias adversas. Si bien, es difícil operacionalizar esta realidad, no es menos cierto que los elementos de la ministrabilidad se forjan en los aspirantes a ministro, incluso en aquellos casos de quienes no llegaron a serlo. De la misma forma, en algunas ocasiones, un ministro que deja de serlo puede conservar expectativas reales de retorno, que en algunos casos se confirman y en muchos otros se acaban difuminando.

En nuestra investigación, la carrera ministerial se va a insertar en el contexto amplio de la carrera política y profesional de los individuos que llegan a ministro (figura 1.1). Esta carrera viene precedida por proceso de **selección social** (capítulo 7) y

⁶⁵ Adoptamos aquí la definición de Blondel y Thiébault (1991).

selección política (capítulo 8). Tal como señalábamos al principio, la función de ministro tiene una dimensión de gestión administrativa y de intereses (variable según el ministro y el ministerio) que hace necesario un cierto perfil en la experiencia profesional del candidato. Estas capacidades se reúnen a lo largo de la vida profesional previa y pueden resultar más o menos importantes a la hora de decidir entre varios candidatos, dependiendo de la voluntad del o de los encargados de realizar la selección y del puesto a ocupar. Tomando como base este supuesto, el itinerario profesional de los miembros del gobierno se convierte en un indicador de las rutas profesionales de acceso a la elite política, así como de su especialización laboral o diversificación de tareas. Esto nos sugiere que la configuración de una carrera gubernamental se inicia mucho antes de la llegada al Congreso o la designación en un alto cargo del gobierno. Esa etapa previa a la politización de los futuros aspirantes a ministros les suministra buena parte de los recursos profesionales (pero también de relación social o de representación gremial) que luego deberán entrar en juego con el objetivo de alcanzar el máximo escalón político.

Figura 1.5 Esquema conceptual de la carrera política en la elite ministerial



Fuente: Elaboración propia.

Si los factores de selección social nos muestran el grado de obertura y representatividad de una elite respecto a la sociedad, los componentes de la selección política indican los canales existentes para acceder a ella y los mecanismos de aprendizaje de la elite política.

La etapa profesional previa de los ministros suele tener un punto de inflexión con la entrada en política o la llegada a altos cargos de la administración pública. Una vez accedido al mundo de la actividad política, el individuo desarrolla una **carrera preministerial**, que incluye todos aquellos cargos políticos que habría ostentado antes de acceder al gobierno. Durante esta etapa tiene lugar una competición en forma de carrera política, cuyo resultado final será una terna de candidatos (*pool of eligibles*⁶⁶),

⁶⁶ Tal como se denomina en la literatura anglosajona sobre elites al conjunto de aspirantes con posibilidades reales (de acuerdo con unos perfiles específicos) de ser elegidas para una responsabilidad política (Dogan, 1989b: 5).

compuesta por aquellos *ministrables* con posibilidades reales de acceder al Consejo de Ministros.

Para Viver la carrera política consiste en la “secuencia de cargos políticos desempeñados por un individuo durante un período determinado de tiempo” (1978: 169). Según este autor, el análisis de la carrera nos informa sobre el grado de experiencia política de los integrantes, el tipo de información que han adquirido, las conexiones con anteriores regímenes políticos (en caso de transiciones de régimen) y la estabilidad del personal político. La carrera política de la elite ministerial se convierte en un proceso de aprendizaje y preparación, en el que, poco a poco, la *ministrabilidad* se va haciendo manifiesta (o queda definitivamente descartada).

Al mismo tiempo, este proceso resulta una condición casi necesaria para el ascenso en la elite política, de modo que intenta prevenir carreras laterales que conduzcan a lo alto sin pasar por estratos intermedios (Putnam, 1976: 47). Por esta razón, se ha llegado a concluir que los orígenes políticos constituyen el criterio determinante en la elección de ministros (Cabannes, 1990: 71).

El punto culminante de la carrera política preministerial viene marcado por el cargo que desempeña el individuo en el momento de ser nombrado ministro, razón por la cual consideramos este cargo como una ruta de acceso.

La **ruta de acceso** está relacionada con la primera entrada en el gobierno e indica cuál es la institución desde la que el nuevo ministro ha accedido al cargo ministerial. Existen tres rutas de acceso principales: las instituciones políticas representativas (parlamentos y ejecutivos de diversos niveles de gobierno), la Administración Pública (cargos de confianza o posiciones funcionariales) y las organizaciones políticas y de intereses (partidos, sindicatos, etc.).

No debemos confundir ruta de acceso con círculos profesionales de extracción, por ejemplo, entre ruta funcionarial y ministros funcionarios (Blondel, 1985: 58). Es posible que siga manteniéndose un grupo importante de funcionarios entre la elite ministerial. Sin embargo, es probable que ya no accedan al gobierno directamente desde la Administración, sino que utilicen rutas políticas para entrar en el gobierno. O, por el contrario, podrían mantenerse pautas de cooptación burocrática en la selección ministerial. Puede suceder algo similar las con rutas de acceso no político en las que, durante el proceso de selección, desempeñe un papel importante el prestigio público del candidato y exista un gran margen de discrecionalidad en la elección por parte del primer ministro (Blondel, 1985: 73-75): juristas, profesores, periodistas u hombres de

negocios siguen apareciendo entre los ministros, pero suelen obtener el nombramiento tras haber accedido previamente por un alto cargo en el gobierno o por un cargo electo.

La **carrera ministerial** estrictamente se compone de tres dimensiones adicionales que identifican la forma en la que el ministro ha desarrollado su itinerario por el gobierno: la dimensión temporal (cuánto tiempo permanece en el cargo y en qué momento de la vida del ministro sucede), la dimensión de itinerario (si el ministro dirige un solo departamento o si recorre diversos ministerios, así como si el ministro tiene la opción de regresar al gobierno después de haberlo abandonado) y la dimensión posicional (por qué ministerios transcurre el paso por el gobierno y qué impacto tienen estos sobre las otras dimensiones de la carrera).

La **dimensión temporal** marca la morfología de una carrera en el gobierno desde dos aspectos: el momento en que entra, a partir del indicador de edad, y el tiempo que permanece en el gobierno. Según el tipo de duración, un ministro puede llegar a dominar los entresijos del funcionamiento y la gestión de un departamento, en caso de disponer de suficiente tiempo para ello. Como afirma Dogan, “we must distinguish between those who left their mark on history and those who just made an appearance in the political arena. The duration of ministerial service is a good criterion, even if it is certainly not the only one” (Dogan, 1989d: 241).

La **dimensión de itinerario** que sigue un ministro en el gobierno tiene implicaciones políticas para el funcionamiento colectivo del gabinete y para la acción individual del propio ministro. El paso por un diversos ministerios ofrece una perspectiva de la máquina gubernamental más rica y compleja, pero la ausencia de especialización en un departamento probablemente sustraerá poder para impulsar políticas decisivas dentro de ese ministerio. Existen tres aspectos esenciales para definir la forma en que se construye el itinerario ministerial:

- a) la movilidad: los ministros pueden trabajar en un solo departamento o pueden recorrer diversos ministerios;
- b) la continuidad: los ministros pueden llevar a cabo su carrera ministerial hasta el momento del cese o la dimisión, o bien pueden tener la ocasión de volver al gobierno tras una interrupción temporal;
- c) el ministerio de inicio: los ministros nuevos pueden ser designados para un tipo de ministerio diferente del que corresponde a ministros renovados o que vuelven al gobierno.

Las dimensiones de tiempo y de itinerario poseen un contenido fundamentalmente diacrónico, en el cual se describen algunos aspectos de la carrera ministerial como proceso político: *cuándo*, *cuánto*, *cómo*. En cambio, también debe observarse la carrera a través del *dónde*, esto es, desde cada una de las posiciones que, sucesivamente, puede llegar a ocupar el ministro dentro del gabinete de gobierno. La **dimensión de posición** hace referencia a los ministerios por los que se transita a lo largo de la carrera ministerial y a la adecuación o relación entre las habilidades de un ministro y el departamento en el que ha sido asignado. Podemos abordar esta cuestión para extraer conclusiones sobre el reclutamiento de los miembros de gobiernos (¿se busca un determinado perfil político y profesional para este departamento?) o bien para valorar la actividad ministerial desde el punto de vista de sus resultados (¿cómo ha contribuido el perfil de este ministro a las políticas llevadas a cabo por este departamento?). En realidad, el análisis y la discusión sobre las habilidades y capacidades de los miembros de gobierno rebasa el marco de lo que consideramos la posición en el gobierno, porque el *expertise* de los ministros está influido, de hecho, por todos los aspectos que hemos venido describiendo para la carrera ministerial. Pero no hay duda de que, al valorar estas capacidades, es necesario conocer qué relación existe entre la experiencia profesional y política que los ministros han ido adquiriendo a lo largo de su carrera previa a la entrada de gobierno y el tipo de ministerio al que, a la postre, son destinados.

Finalmente, queda un aspecto importante que no se recoge en esta tesis. Nos referimos al destino del ministro tras su estancia en el gobierno, etapa que comienza con la **salida** del gabinete, sea por motivos del proceso político electivo (se pierden las elecciones, se pierde una moción de censura), por decisión del presidente (recambio, cese) o por decisión propia (dimisión). A partir de entonces se inicia la **carrera posministerial**, en la que se incluyen los cargos políticos que el ministro alcanza después de haber abandonado definitivamente el gobierno. Este período en la vida de un ministro es necesario para poder interpretar adecuadamente el valor de la carrera ministerial en el conjunto de la carrera política del individuo (inicio, momento intermedio, culminación). Sin embargo, hasta ahora no ha recibido especial interés por parte de la investigación sobre elites, más preocupada por el ser que por el haber sido⁶⁷. Aunque en nuestro proceso de investigación también hemos recogido esta información, la falta de un margen de tiempo razonable limitaba la perspectiva

⁶⁷ Hasta hora sólo disponemos de las observaciones realizadas por Bodiguel (1986), Cabannes (1990) y Blondel (1991a).

necesaria para el análisis y hemos optado por no incluirla entre los resultados de este trabajo. Abordaremos esta materia cuando esté finalizada la tesis y dispongamos de tiempo suficiente para analizar qué sucede con la elite ministerial del PP.

Alcance y límites de la metodología utilizada

Nuestra investigación sobre la elite ministerial española contribuye al conocimiento teórico e histórico del fenómeno del poder en la sociedad española de finales del siglo XX. Para ello, hemos aplicado la teoría elitista desde un enfoque neoinstitucional, desplegando la metodología propia del empirismo cuantitativo en un marco comparado. En consecuencia, la investigación en el plano de la teoría y de la historia se encuentra circunscrita a los límites de las herramientas conceptuales y empíricas que hemos utilizado.

Como indicábamos en la segunda sección de este capítulo, el enfoque institucional adoptado pretende aportar conocimiento sobre el poder ejecutivo en España y las personas que lo han ocupado⁶⁸. El nuevo institucionalismo, desde su primera formulación por March y Olsen (1984), reúne un conjunto de tendencias, caracterizadas todas ellas por un interés central sobre el papel de las instituciones en la explicación del proceso político, desde un punto de vista normativa, histórico, social, internacional, etc. En nuestro caso, la aproximación al personal del gobierno asume gran parte de los presupuestos procedentes del institucionalismo empírico, preocupado por “verificar más empíricamente algunas de las conceptualizaciones dominantes sobre el impacto de las diferencias entre instituciones” (Peters, 2003: 121) y que ha prestado mucho interés, entre otras cuestiones, al impacto del cambio institucional en el funcionamiento del sistema político (Rothstein, 2001: 229).

El neoinstitucionalismo se ha convertido en un enfoque muy útil para los nuevos estudios sobre el personal político, que asumen explícitamente la trascendencia de las instituciones como variables explicativas de los cambios en las

⁶⁸ En nuestro caso, el enfoque elegido está muy unido al objeto de investigación. No en vano, Marsh y Stoker afirman que “los enfoques (...) orientan a los politicólogos hacia formas diferentes de abordar su disciplina. Responden a preguntas sobre el objeto principal del que ha de tratarse; el método para obtener datos y la naturaleza del proceso de teorización que debe llevarse a cabo, además de mostrar diferentes presupuestos subyacentes en el carácter y funcionamiento de la política” (1997: 19).

elites (Parrado, 1996; Norris, 1997; Best y Cotta, 2000). Las elites políticas se configuran y se organizan de acuerdo con el entorno en el que operan⁶⁹. Por eso, el estudio de las elites políticas tiene que realizarse en el marco de la institución en la que actúan. Según Beyme, “las características de las instituciones, el diseño organizacional, la delimitación de las incompatibilidades, la capacidad de ser elegido o designado para un puesto concreto, pueden canalizar y estructurar la importancia de las variables que ofrecen las biografías de las personas” (citado por Parrado, 1996: 92). En esta misma línea, Deschouwer afirma que “the political system, as an intervening variable, must be put explicitly into the causal chain explaining political recruitment and career patterns” (Deschouwer, 2001: 21). Asumiendo esta hipótesis metodológica de fondo, analizaremos la elite ministerial española en tanto que individuos que actúan en un determinado sistema de gobierno.

El análisis de las elites políticas desde una perspectiva neoinstitucional favorece la adopción del método posicional como criterio para identificar el conjunto de miembros de la elite, según el cual se considera elite a quienes ostentan puestos de poder relevantes, que ofrecen posibilidades legales de ejercerlo. Este método implica una definición apriorística de los grupos humanos analizados, puesto que no pone énfasis en la interrogación sobre la existencia de minorías de poder, sino que se pregunta sobre cómo son, qué piensan o qué hacen esas minorías. Por este motivo, en nuestra investigación resulta plenamente útil, puesto que nuestro interés recae sobre el personal político que gobierna desde el ejecutivo central. Eso significa que nuestra respuesta, en rigor, no corresponderá a la pregunta de cómo es el personal que gobierna en España (entendida en un sentido amplio) sino cómo es el personal del gobierno (entendido como el órgano que representa el poder ejecutivo del Estado). Al asumir este criterio, nuestra observación del personal político es consciente de las restricciones que impone el análisis institucional a la explicación del poder político (Cfr. Rhodes, 1997: 59-61).

⁶⁹ La relación entre las elites y su contexto no se ha de entender de forma mecánica. Según Norris, “the new institutionalism (...) assumes that the politics of the recruitment is not simply reducible to either the attitudes, preferences and concerns of individual actors, or the legal and constitutional structures within which they work. Instead there is a process of interaction: the rules and procedures of political systems structure behaviour, attitudes and opinions in predictable and orderly ways” (1997: 9).

Tabla 1.2 Principales indicadores utilizados para las variables originarias de la base de datos

Aspectos del objeto	Variables	Principales indicadores
Extracción social	Sexo	Sexo
	Edad	Año de nacimiento Edad al inicio de cada legislatura
	Formación	Nivel de estudios Carrera universitaria Estudios en el extranjero
	Profesión	Profesión genérica Primera/Segunda/Tercera ocupación Cuerpo de funcionarios Posesión de menciones de honor
	Origen familiar	Políticos en la familia Estado civil Número de hijos
	Origen geográfico	Municipio de nacimiento Provincia de nacimiento Comunidad de nacimiento Lugar de estudios
Extracción política	Participación durante el régimen	Instituciones franquistas Familia política del régimen Castigos durante el régimen
	Militancia actual de partido	Miembro de partido Partido Cargos en el partido
	Militancia anterior de partido	Miembro de partido Partido(s)
	Otro tipo de militancia	Primera actividad política Juventudes políticas Sindicatos/Patronal Dirigente de ONG o otras asociaciones Organización internacional
Carrera política	Origen electoral	Primer mandato público Provincia del primer mandato público
	Nivel local	Tipo de cargo Años en el cargo Año de la salida del cargo
	Nivel autonómico	Tipo de cargo Años en el cargo Año de la salida del cargo
	Nivel estatal (Parlamento)	Miembro del Congreso/Senado Años como diputado/senador Año de salida del Congreso/senado Primera circunscripción
	Nivel estatal (Altos cargos)	Altos cargos Ministerio donde los desempeñó Gobierno de entrada Secretario de Estado Sec. Gral. o Subsecretario Dir. Gral. o Sec. Gral Técnico Otros organismos públicos
	Nivel europeo	Tipo de cargo Años en el cargo Año de la salida del cargo
	Otros cargos políticos	Instituciones del Estado Cargos autonómicos de confianza

Carrera ministerial	Parámetros histórico-temporales	Año de entrada al primer ministerio Año de salida del último ministerio Legislatura de entrada Número de legislaturas/gobiernos Legislaturas/Gobiernos Tipo de gabinete al que entra Número de ministerios Número de ministerios diferentes
	Primer ministerio	Nombre del ministerio Meses en el ministerio Destino tras la salida del ministerio Meses de interrupción hasta el siguiente ministerio
	Segundo ministerio	Nombre del ministerio Meses en el ministerio Destino tras la salida del ministerio Meses de interrupción hasta el siguiente ministerio
	Tercer ministerio	Nombre del ministerio Meses en el ministerio Destino tras la salida del ministerio Meses de interrupción hasta el siguiente ministerio
	Cuarto ministerio	Nombre del ministerio Meses en el ministerio Destino tras la salida del ministerio Meses de interrupción hasta el siguiente ministerio
	Quinto ministerio	Nombre del ministerio Meses en el ministerio Destino tras la salida del ministerio Meses de interrupción hasta el siguiente ministerio

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los avances del nuevo institucionalismo es la utilización en el análisis de las instituciones de instrumentos metodológicos como la cuantificación y la estadística, que hasta entonces habían sido propiedad del enfoque conductista (Rhodes, 1997: 66). Desde que Putnam presentara su estudio comparado de las elites, el método cuantitativo se ha convertido en uno de los instrumentos más prolíficos para hacer avanzar el conocimiento del personal político. Nuestra investigación ha utilizado el instrumento cuantitativo para observar los ministros, a partir de la construcción de una base de datos analizada mediante el programa de tratamiento estadístico SPSS.

La base de datos se ha construido a partir de los elementos recogidos en el esquema conceptual de la carrera política de los ministros (Cfr. Figura 1.5), que se han operacionalizado a través de una serie de variables e indicadores. En conjunto, el material de análisis se ha codificado y registrado en datos para 167 casos (los individuos) y más de 300 variables (rasgos de los individuos), lo que ha dado lugar a una matriz que supera los 50.000 valores. De las trescientas variables,

aproximadamente la mitad son originarias (a partir de la introducción manual de datos recogidos por el investigador) y el resto son derivadas de la recodificación y el cálculo a partir de los valores de las variables originarias. La tabla 1.2 recoge una muestra de los principales indicadores que traducen las variables analizadas en esta investigación.

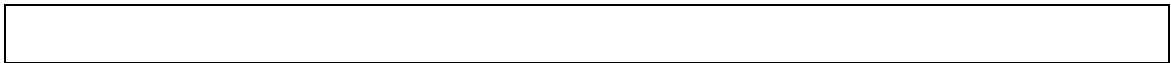
En la confección de la matriz de datos, se incluyen la información de todos los ministros que fueron nombrados entre julio de 1976 y abril de 2005. La recopilación de datos se ha realizado principalmente a partir de fuentes periodísticas, de la bibliografía histórica dedicada al gobierno y sus ministros y de las biografías oficiales hechas públicas por la propia administración.

El manejo estadístico de los datos cuantitativos ha tenido como objetivo la descripción de los casos y de la relación entre diversas variables referidas a estos casos, frecuentemente a partir de tablas de contingencia. No se utilizan estadísticos de asociación, de correlación o de regresión, puesto que el análisis ha estado orientado a extraer tipologías de los casos según las variables que hemos considerado más relevantes. Se trata de una técnica extremadamente útil para la observación del personal político⁷⁰.

El enfoque institucional y la cuantificación se han beneficiado, en esta investigación, de la perspectiva comparada, que hemos tratado de utilizar, teniendo en cuenta los datos de los estudios de Blondel y, en especial, del grupo análisis de los gobiernos europeos. No obstante, no es esta una tesis comparativa, puesto que el relato analítico está dedicado exclusivamente al estudio de un caso específico. Además, el uso de la comparación ha topado con algunos obstáculos. La mayoría de estudios sobre elites ministeriales que hemos utilizado sólo permitían contrastar los grandes trazos en los perfiles de los ministros, especialmente en el análisis de la carrera ministerial. La creación de tipologías ministeriales también ha dificultado la operación comparativa, ante la falta de uso de esta técnica en los estudios sobre elites ministeriales que hemos consultado. Por ello, la comparación se ha incluido como instrumento de apoyo en nuestra interpretación de los datos, pero no como hilo conductor principal. No obstante, sí que se ha utilizado la comparación sistemática internamente, al contrastar los grupos de ministros según su evolución histórica, por

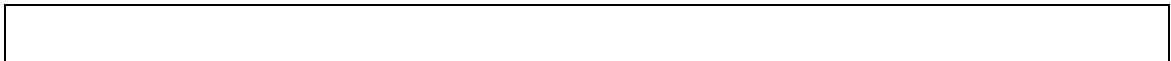
⁷⁰ Como indica el profesor López Roldán, “la construcción de tipologías satisface la necesidad de clasificar o de estructurar y, en general, de resumir en un conjunto reducido y significativo de categorías o tipos a los individuos, grupos, instituciones, sociedades o a cualquier otra unidad de análisis que es objeto de estudio. Constituye, pues, uno de los procedimientos y uno de los objetivos más habituales de la investigación empírica sociológica desde los orígenes mismos de la disciplina” (1996: 10).

períodos presidenciales, en congruencia con nuestra hipótesis del cambio en los ministros de la democracia española.



CAPÍTULO 2

LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO: ORÍGENES Y ORGANIZACIÓN



El análisis de las elites políticas debe situarse en el contexto de las instituciones que estas dirigen. En este capítulo vamos a describir la estructura del gobierno, desde sus orígenes a su composición actual. Sin ánimo de caer en una visión exclusivamente historicista, sí que resulta necesario ofrecer una perspectiva histórica de la institución gubernamental. En este aspecto, la evolución del modelo de gobierno en España es paralelo al de otros gobiernos en el resto de Europa, aunque existen algunos elementos específicos. Al mismo tiempo, cabe realizar una descripción de la organización del gobierno, del personal que la ocupa y de los ministerios y organismos que la estructuran. En conjunto, el siguiente capítulo pretende responder a tres interrogantes: ¿Cuáles son los orígenes históricos del gobierno en España? ¿Qué posición ocupan los ministros en el sistema de gobierno? ¿En qué estructura departamental se organiza el gobierno? Para responder a ellos y trazar la descripción de la institución gubernamental, el siguiente capítulo va a ordenarse en tres secciones: evolución histórica, estructura del gobierno y composición departamental. En la primera, vamos a mostrar los orígenes históricos del gobierno, a través de una descripción diacrónica de esta institución. En la segunda sección, describiremos la estructura del gobierno y la posición constitucional y legal que los ministros tienen en él. En la tercera sección, analizaremos la composición ministerial de la planta del gobierno, con el objetivo de ofrecer un mapa de la organización del gabinete en departamentos.

2.1 Orígenes históricos y evolución del modelo de gobierno de gabinete

Hemos comenzado ubicando la elite ministerial española en el marco de un sistema parlamentario de gobierno, al cual nos hemos referido también como gobierno de gabinete, siguiendo el uso de los estudios contemporáneos sobre ministros en Europa.

Sin embargo, el Derecho Constitucional suele restringir el concepto de gobierno de gabinete a una forma concreta de gobierno parlamentario, localizada en Gran Bretaña, y cuyas características han influido posteriormente en las estructuras gubernamentales de la mayoría de países europeos⁷¹. El resultado de la extensión de ese modelo ha generado muchas variantes, con importantes diferencias respecto al modelo original británico, provocadas por las diversas tradiciones nacionales y las experiencias históricas que han marcado la evolución institucional a lo largo de los siglos XIX y XX. El caso del gobierno español no es una excepción, ya que algunas de sus características difieren sustancialmente del modelo británico. Probablemente esta es la razón por la cual los manuales sobre instituciones políticas españolas tienden a evitar etiquetar el gobierno español como gobierno de gabinete⁷². No es un caso aislado⁷³. De hecho, hay autores que incluso han cuestionado que actualmente sea posible continuar considerando el propio sistema de gobierno británico como un gobierno de gabinete⁷⁴.

⁷¹ Esta es la posición existente en los estudios sobre constitucionalismo comparado. Una afirmación contundente y bien documentada en este sentido la ofrece Biscaretti di Ruffia. El publicista italiano identifica la fórmula de gobierno británica como el tipo clásico, que surge “como una derivación de la adaptación progresiva y empírica de la institución monárquica a las exigencias determinadas por la participación popular en la gestión del Estado” (1975: 106). Una posición similar se encuentra en Sartori (1995: 116-125).

⁷² Entre otros, se puede consultar Álvarez Conde (1990), Molas (2002) o Pérez Royo (2002).

⁷³ Colliard (1978), Hauriou (1971), Duverger (1970), Chantebout (1991), Leclercq (1995), Jiménez de Parga (1974), González Casanova (1980) y García-Pelayo (1984). Solamente el manual de Biscaretti di Ruffia (1987: 463 y siguientes) sitúa expresamente el modelo italiano en la tradición británica de gobierno de gabinete.

⁷⁴ Crossman estableció por primera vez, en 1964, la tesis de que el ejecutivo británico había dejado de ser un gobierno de gabinete y había pasado a ser un gobierno de primer ministro (Crossman, 1986), aunque esta denominación continúa usándose de forma indistinta (Biscaretti di Ruffia, 1975: 106; Sartori, 1995: 120). Retomaremos este punto en el apartado dedicado a los orígenes históricos del modelo.

A pesar de todo, la diversidad en las formas de organización de los gobiernos europeos se reduce y tiende a una clara homogeneidad si los comparamos con los sistemas presidencialistas de gobierno, cuyo principal ejemplo es Estados Unidos. Es esta perspectiva comparada la que permite a Blondel afirmar que “el marco común del gobierno de gabinete distingue los sistemas políticos de Europa Occidental del resto de sistemas de gobierno⁷⁵, en particular del sistema constitucional presidencial, como el que existe en Estados Unidos, así como de los sistemas presidenciales fuertemente *personalistas* [sic] y a menudo autoritarios, como los que se encuentran particularmente en el África Negra” (1991c: 1-2).

Algunos de los rasgos comunes que permiten identificar este modelo de gobierno fueron señalados ya en 1889 por lord Morley. Según el autor británico, el gobierno de gabinete estaba basado en cuatro grandes principios: la doctrina de la responsabilidad colectiva; la dependencia inmediata de la mayoría parlamentaria; la cohesión y unidad entre sus integrantes; y la importancia del *Prime Minister*, piedra angular del arco gubernamental (Lord Morley, 1989: 17-19).

A este grupo de características habría que añadir el papel de los partidos. Efectivamente, tal como indicábamos en la introducción, el desarrollo de los partidos políticos durante el siglo XX, especialmente tras la irrupción de los partidos de masas en los parlamentos, ha provocado que actualmente estos constituyan el principal eje sobre el que se sustenten los gobiernos modernos⁷⁶. En el caso de los gobiernos parlamentarios, esta función de los partidos resulta fundamental, hasta el punto de que, si bien no es un rasgo claramente distintivo, sí que es un elemento crucial para entender su funcionamiento.

Teniendo en cuenta este último punto, vamos a definir el concepto de *gobierno de gabinete* de un modo más extenso que la tradición académica publicista, para referirnos al conjunto de gobiernos que comparten una serie de características comunes:

- a) un gabinete colectivo, formado por un grupo de individuos que comparten la responsabilidad política ante el Parlamento y que

⁷⁵ Blondel señala la excepción de los países de la Commonwealth, Japón, Israel y Turquía. Los primeros recibieron este sistema a través de la influencia colonial como una herencia política de la dominación británica.

⁷⁶ Formalmente, tres de cada cuatro países en el mundo tienen gobiernos formados por partidos (Blondel, 1982).

necesitan la confianza parlamentaria para poder llevar a cabo el programa de gobierno.

- b) un jefe de gobierno, cuya posición política goza de preeminencia entre el resto de miembros del gabinete, condición que puede haberse originado por una diferenciación advenida con el paso del tiempo (*primer ministro*) o bien por una diferenciación creada desde el origen (*canciller* o *presidente de gobierno*).
- c) una composición de naturaleza partisana, ya que el funcionamiento del sistema parlamentario se basa en un sistema de partidos, de los cuales acostumbra a provenir el presidente de gobierno y la mayor parte de los ministros del gabinete.

El modelo de gobierno de gabinete, definido genéricamente por estos tres elementos, suele coincidir con la forma de gobierno de los sistemas parlamentarios, aunque también puede extenderse a los ejecutivos de los llamados sistemas semipresidencialistas⁷⁷.

Para entender por qué el gobierno de gabinete adquiere esta forma es necesario atender a sus orígenes históricos. En un sentido genérico, la noción misma de gobierno suele estar asociada a la existencia de consejos u órganos colectivos en los que se toman decisiones (Hoebel, 1949: 387; Fenno, 1959: 9). Pero el gobierno de gabinete consiste en una forma concreta de organización, que surgió de las respuestas dadas a los dilemas que se plantearon en un momento determinado de la historia política en Europa.

⁷⁷ Al menos si definimos este tipo de sistemas de gobierno según las condiciones expuestas por Martínez (Aguilera de Prat y Martínez, 2000: 170). Evidentemente, incluir la V República francesa entre los sistemas parlamentarios es una decisión opuesta a aquellos que la consideran un sistema mucho más próximo al presidencialista (Suleiman, 1980; Lijphart, 1987 y 1999). Sin embargo, esta ha sido la opción metodológica en los análisis comparados de elites ministeriales (Blondel, 1985; Blondel y Thiébaud, 1991). Además, está en la línea de quienes, al considerar el caso de los sistemas híbridos de gobierno, prefieren destacar los rasgos de tipo parlamentario frente al del peso del presidente dentro del gobierno, lo que conduce al abandono del concepto de semi-presidencialismo por otros más significativos (Siaroff, 2003).

Evolución histórica del modelo de gobierno de gabinete

El gobierno de gabinete es el resultado de un proceso de transformación de la autoridad política, que se caracterizó por una erosión progresiva del poder soberano hasta entonces en manos de la monarquía y que condujo a la postre al establecimiento de regímenes parlamentarios. Este proceso experimentó una evolución con rasgos específicos en distintos países, aunque podemos establecer un esquema de evolución genérica, caracterizado por cinco etapas principales:

1. Se produce una transformación progresiva de los **Consejos medievales** del monarca, con el objetivo de racionalizar su función y conseguir mayor eficacia en la toma de decisiones del monarca.
2. Tiene lugar la formación de un **gabinete**, de naturaleza distinta de los antiguos consejos reales, en el cual el monarca irá delegando un margen de decisión importante.
3. Surge la **vinculación del gobierno con el parlamento**, que se manifiesta a través de la confianza de la cámara y, como resultado de esta, de la extracción parlamentaria de los ministros.
4. Aparece y se consolida una figura principal dentro del gabinete de gobierno, el **Primer Ministro**, que acabará obteniendo una posición de predominio y control sobre el resto de miembros del gabinete.
5. Los partidos monopolizan la composición del gobierno, hasta el punto de convertirlo en un **gobierno de partido**, en el cual cada vez que se alcanza el gobierno, la elite del partido se traslada al interior del ejecutivo.

Este esquema ofrece un panorama general de la evolución de la naturaleza y la organización del gobierno en Europa, cubriendo dos momentos históricos diferenciados: el auge de las monarquías absolutas y su posterior decadencia y sustitución por sistemas parlamentarios. Ante una perspectiva tan genérica, es preciso remontarse al punto de arranque en el primero de los momentos para entender

por qué la victoria del parlamentarismo refuerza la idea de gobierno como consejo colegial en el que acabará destacando un figura principal, el Primer Ministro.

A finales del siglo XV y principios del XVI, los reinos de la Europa acabada de salir de ese bosquejo histórico denominado Edad Media experimentaron un proceso de centralización de la autoridad gubernamental⁷⁸. Esta reubicación del poder político, hasta entonces fragmentado entre los diversos componentes del sistema feudal, lo desplazó hacia una instancia central, la monarquía. La tendencia a la centralización de la autoridad política era paralela a la de la unificación de antiguos reinos feudales en el proceso de formación de los Estados modernos, al frente de los cuales se encontrará el gobierno del monarca. Por eso, el desarrollo de las estructuras modernas de poder está vinculado indisolublemente a la emergencia del Estado en Europa. En algunos casos, unificación territorial y concentración de poder político convirtió estos monarcas en auténticos emperadores.

Esta evolución introdujo mayor complejidad en la toma de decisiones por parte del monarca, lo que condujo a la creación de consejos del rey o bien al reforzamiento de aquellas instancias de consulta ya existentes. Estos órganos se distanciaron de la corte que acompañaba al monarca y ganaron autonomía, lo que, a menudo, permitió el ascenso de una nueva elite al servicio del monarca (P. Molas, 1996: 20). Con el tiempo, se convirtieron en el precedente directo y la base sobre la que se formarían los consejos de gobierno modernos. La forma que adquirirán dependerá del modo que evolucionen los dos procesos mencionados previamente, el de la centralización del poder político y el de la construcción del Estado. Uno y otro darán lugar a pugnas por la distribución del poder entre el monarca y la nobleza. Así, a lo largo del siglo XVII, podemos encontrar dos vías distintas y casi antagónicas en la configuración de la autoridad gubernamental, que podemos ejemplificar con los casos de Inglaterra y Francia.

En Inglaterra, la pugna entre el rey y la nobleza por establecer los límites del poder de la monarquía condujo a la guerra civil a mediados del siglo XVII, cuyo resultado fue la victoria de los partidarios del poder representativo, dirigidos por el republicano Oliver Cromwell. Tras la restauración de la monarquía con Carlos II, este

⁷⁸ Ante la escasez de estudios históricos comparados sobre la institución de gobierno, hemos recurrido a las referencias en estudios de historia general y de historia de regímenes políticos y de derecho constitucional comparado para establecer las líneas de evolución del gobierno de gabinete (Bar, 1983; Biscaretti di Ruffia, 1975 y 1987; Blondel, 1982; Jiménez de Parga, 1974; Hauriou, 1971; Lalumière y de Michel, 1978; Prélot y Boulois, 1990; Woodward, 1994).

decidió mejorar la eficacia de su Consejo Privado (*Privy Council*), mediante la creación de un grupo reducido de consejeros (*Foreign Committee of the Privy Council*). Después de la Revolución de 1688, este gabinete reducido no sólo se mantendría, sino que Guillermo III integrará en él a un grupo de parlamentarios a cambio del apoyo de estos a las políticas del monarca en el Parlamento. Pocos años después, ya bajo la Casa de Hannover, el consejo del rey empezó a manifestar cierta autonomía en su funcionamiento. Además, el monarca comenzó a verse cada vez más obligado a inmiscuirse abiertamente en el proceso de selección de representantes parlamentarios para asegurar la elección de sus candidatos preferidos.

Por estos motivos, a finales del siglo XVIII se plantearon abiertamente propuestas de reforma en la composición del Gabinete para que sus integrantes pudieran ser elegidos por el Parlamento. El argumentario de estas propuestas se conocía como la teoría del gobierno parlamentario y al frente de él se encontraban figuras como Burke. Los hechos de la Revolución francesa sólo consiguieron retrasar temporalmente la puesta en práctica de estas demandas.

Ya en el siglo XIX, la ampliación del cuerpo electoral (con la *Reform Act* de 1832) acabó de dinamitar el sistema clientelar que dejaba todavía en manos del rey⁷⁹ una margen de influencia en la elección de parlamentarios y concedió todo el protagonismo a los partidos que ya entonces se estaban construyendo sobre la base de los grupos parlamentarios. El auge de los partidos en la vida parlamentaria no sólo se reflejó en la composición del gabinete de gobierno, sino que incentivó un funcionamiento más colectivo de este, para así poder defender mejor su programa ante el Parlamento y afrontar con más cohesión la responsabilidad políticas ante la cámara.

En conclusión, la experiencia británica se caracterizó por una fuerte erosión del poder político de la Corona, motivo por el cual esta se vio obligada a compartir el poder con la nobleza mediante mecanismos de representación política, que se trasladarán al Consejo de gobierno y que le convertirán, con el paso del tiempo, en

⁷⁹ En este sistema clientelar, el Primer Ministro había desempeñado un papel político muy importante, porque este, a su vez, era también Primer Lord del Tesoro. Este cargo ponía a su disposición (y del monarca) el capital necesario para comprar votos en aquellos distritos conocidos como los *burgos podridos*, en los cuales el monarca obtenía los parlamentarios necesarios para asegurar la confianza de la cámara (Woodward, 1994: 155).

una institución plenamente parlamentaria. Suecia ofrece un ejemplo de origen gubernamental próximo al modelo británico⁸⁰.

Francia representa un caso opuesto. La monarquía acabó por obtener una posición de dominio frente a la nobleza después de las dificultades surgidas durante el siglo XVI y las divisiones intestinas provocadas por las guerras de religiones. A partir de Enrique IV, el Estado francés comenzó a consolidarse mediante un poder central muy fuerte. Conforme avanzó el siglo XVII, la obra política de los cardenales Richelieu y Mazzarino avanzó en esa dirección hasta culminar con Luis XIV, cuyo reinado se convirtió en el emblema del modelo de monarquía absoluta. Bajo este tipo de gobierno, el poder ejecutivo se acumuló en las manos del monarca, quien optó por rodearse de ministros provenientes de la Administración, con un perfil burocrático muy marcado⁸¹.

Los vínculos parlamentarios con el gobierno no se iniciarán hasta después de la Revolución Francesa. Durante los años de la Restauración, con Luis XVIII, se reconoció legalmente el Consejo de Ministros y el Presidente del Consejo. Sin embargo, la inestable evolución política de Francia durante el siglo XIX dificultó la instauración de un verdadero sistema parlamentario⁸² y permitió el mantenimiento de gobiernos de tipo dual, en los que la presencia de un Jefe de Estado fuerte eclipsaba la figura del primer ministro y de su gobierno. Con la llegada de la III República, este sistema se modificará a la inversa, debilitando el poder del Jefe de Estado y

⁸⁰ Con la Carta de 1611, el rey Gustavo Adolfo crea un ejecutivo bajo dominio del monarca, en el que la nobleza estaba representada. Sin embargo, “la división entre los representantes de los nobles y los hombres del rey nunca fue tan clara como en Gran Bretaña” (Blondel, 1982: 42). Esta fue la particularidad del caso sueco, la “fusión de la nobleza y la burocracia bajo el liderazgo del rey” (*ibid.*).

⁸¹ Barrington Moore vinculó esta victoria de la monarquía, entre otros factores, a la estructura de la propiedad agraria existente en Francia. A diferencia de la *gentry* inglesa, la nobleza de Francia no encontró incentivos para incrementar la productividad de las posesiones agrícolas, sino que optó por un sistema de ingresos a través de las rentas sobre los campesinos que trabajaban las tierras. Este modo de explotación hizo mucho más vulnerable la nobleza ante los períodos de descenso de los ingresos de renta, cuyo resultado a menudo provocaba la huida hacia la burocracia real y el ejército como vía para aumentar los ingresos. De este modo, la monarquía no sólo no se vio debilitada por una nobleza rica emergente, sino que acabó reduciéndola a “un papel de fastuosa indolencia o bien al de vegetar plácidamente en las provincias” (Moore, 1991: 43-46).

⁸² Como explica Chantebout (1982: 158-160), durante los años de la Monarquía de Julio, la controversia sobre el papel del rey se resumía en dos posiciones, representadas por Thiers y Guizot: la que limitaba el monarca a un papel puramente representativo (refiriéndose a los monarcas, Thiers afirmaba: “À eux les assassins, à nous le pouvoir”) y la que otorgaba al monarca una posición central y de dominio absoluto sobre el gobierno (según Guizot, “le trône n’est pas un fauteuil vide”). El régimen acabó afirmándose sobre el segundo modelo, al cual se denominó posteriormente *parlamentarismo orleanista*. La disparidad legitimadora entre un rey, que al fin y al cabo era el Rey, y una cámara “mal elegida” impidieron que el

permitiendo la formación de relaciones parlamentarias entre el gabinete de gobierno y la cámara representativa.

No obstante, los problemas que surgieron del funcionamiento del sistema parlamentario, especialmente agravados durante la IV República, precipitaron un intento de retorno a una fórmula que permitiera un ejecutivo más estable y sólido. El resultado de la Constitución de 1958, especialmente tras el referéndum de 1962, fue el establecimiento de un sistema de gobierno en el que coexistían las relaciones parlamentarias entre Asamblea y Consejo de Ministros con una Jefatura de Estado muy fuerte y con unas atribuciones excepcionales para un régimen parlamentario tradicional⁸³.

Por tanto, en Francia la aparición del gobierno parlamentario fue posterior y dio lugar a un modelo de gabinete con un componente representativo más débil e inestable que el británico. Blondel definió este modelo como un tipo de gobierno absolutista y burocrático:

“Where, however, as a result of the victory of monarchs over the aristocracy, there was no need to placate outside groups by including them in the government, an ‘absolutist’ model began to prevail which was theoretically devoted to the principle of governing things rather than men, that is to say, that the purpose of government was to establish a number of services and run these as effectively as possible.” (1982: 44) [el subrayado es nuestro].

Esta descripción también sirve para describir el origen del gobierno en otros países, como Italia, España o Alemania. En general, en estos países en los que la monarquía se mantuvo en una posición dominante, el establecimiento del gobierno parlamentario, basado en un “delicado equilibrio entre el Parlamento y el Gabinete ministerial” (Hauriou, 1971: 390), acabó rompiendo el equilibrio en beneficio de la preeminencia

Gabinete gubernamental pudiera desempeñar el papel de intermediación y de conciliación que se había pretendido importar del modelo británico (Chantebout, 1991: 153-154).

⁸³ Goguel fue el primero en advertir que el diseño institucional de 1962 no se correspondía con los modelos clásicos, puesto que se trataba de un *parlamentarismo de poder personalizado* (1964: 7-19). Posteriormente, Duverger le otorgó la denominación de *semipresidencialismo* (1970: 272-282), aunque Colliard prefirió optar por la de *régimen parlamentario con correctivo presidencial* (1978: 280).

del Legislativo⁸⁴. Es una evolución distinta del caso inglés, en el que el equilibrio real entre monarquía y parlamento contribuyó a fortalecer la posición del gabinete.

Los problemas que encontrará el modelo de predominio parlamentario para conseguir un régimen estable propiciarán, a partir de los estudios del constitucionalista Mirkine-Guetzevich⁸⁵, la búsqueda de mecanismos para fortalecer la institución de gobierno, que era vista como la clave de la estabilidad política del sistema. Como resultado, se entrará en un nuevo tipo de gobierno parlamentario, que algunos autores han denominado *forma parlamentaria racionalizada de gobierno*⁸⁶, en oposición al modelo clásico de parlamentarismo (Biscaretti di Ruffia, 1975: 144).

La confluencia de las dos vías de evolución de la institución gubernamental tuvo lugar a lo largo del siglo XX, especialmente tras la II Guerra Mundial. A principios de siglo ya existía la percepción de una tendencia generalizada hacia un sistema gubernamental de gabinete colectivo, basado en un equipo de iguales, especialmente circunscrito en el territorio europeo (Blondel, 1982: 53). Dos elementos vendrán a completar esta evolución y perfilar el sistema de gobierno de gabinete contemporáneo: la consolidación del Primer Ministro y el dominio de los partidos en el interior del gabinete.

R.H. Crossman fue de los primeros en llamar expresamente la atención sobre el predominio que había adquirido el Primer Ministro en el seno del gabinete de gobierno británico, hasta el punto de que el cambio había modificado substancialmente el tradicional sistema de gabinete expuesto por W. Bagehot en la perenne *The English Constitution*⁸⁷. La pérdida de peso político del Parlamento y las nuevas condiciones políticas (auge de los partidos de masas, fortalecimiento de la Administración Pública) habían reforzado enormemente el poder en manos del líder del gobierno, en

⁸⁴ Este tipo recibe la denominación de gobierno parlamentario clásico de tipo europeo occidental (Biscaretti di Ruffia, 1987: 235), de parlamentarismo monista de preeminencia parlamentaria (Prélot y Bouloris, 1990: 110) o de parlamentarismo absoluto, como bautizó R. Carré de Malberg en su *Teoría General del Estado* a la Tercera República francesa, surgida de la Constitución de 1875.

⁸⁵ En particular sus trabajos *Le régime parlementaire dans les récents Constitutions européennes*, RelDC, 1950 y *L'échec du parlementarisme 'rationalisé'*, RelHPC, 1954

⁸⁶ Biscaretti definirá esta *racionalización* del gobierno como el intento de “traducir en términos jurídicos, teorizándolo, aquel delicado mecanismo [refiriéndose al modelo clásico británico] que desde entonces había funcionado esencialmente basándose en criterios de orden político, conforme a algunos *principios genéricos fundamentales* y a pocas *normas consuetudinarias*, impregnadas de numerosas *reglas de corrección constitucional* (sic)” (1987: 233).

⁸⁷ Crossman llamó la atención sobre este fenómeno en la introducción que realizó para la edición de *The English Constitution* de 1964 y que fue recuperada por A. King (1986).

detrimento de la autonomía de sus colegas de gabinete⁸⁸. En los inicios del siglo XX, el Primer Ministro británico ya no era un *primus inter pares* sino simplemente un *primus*, aunque su peso político aún dependía de la personalidad y la implicación del individuo que ostentaba el cargo. La situación política provocada por las dos contiendas mundiales propició que la figura del Primer Ministro asumiera definitivamente el liderazgo político no sólo del gabinete sino de todo el sistema político.

Esta evolución del *Prime Minister* británico es más o menos común en el resto de sistemas políticos europeos⁸⁹, en los que, desde los años treinta, ya se anunciaba una tendencia hacia el reforzamiento de los ejecutivos frente a los parlamentos (Chantebout, 1982: 298), que acabó capitalizando el jefe de gobierno. En varios de estos países, se vio beneficiado por los mecanismos de parlamentarismo racionalizado al que nos hemos referido en líneas anteriores, en especial, la limitación de la censura parlamentaria mediante una moción constructiva.

El otro factor que contribuye, en general, al reforzamiento del primer ministro es la consolidación del gobierno de partido, en el que el liderazgo del partido acostumbra a coincidir con el del gabinete. Este hecho, así como el control que adquiere el partido sobre el grupo parlamentario, reforzando la disciplina de partido son una buena prueba de la primacía del gobierno y, en particular, de su presidente (Crossman, 1986: 180 y siguientes).

⁸⁸ Mackintosh, en 1962, describió así el cambio que había tenido lugar en la posición del Primer Ministro: "While British Government in the latter half of the nineteenth century can be described simply as Cabinet Government, such a description would be misleading today. Now the century is governed by the Prime Minister who leads, co-ordinates and maintains a series of ministers, all of whom are advised and backed by the civil service. Some decisions are taken by the Prime alone, some in consultation between him and the senior ministers, while others are left to the heads of departments, Cabinet, Cabinet committees or the permanent officials. Of these bodies the Cabinet holds the central position because, although it does not often initiate policy, or govern in that sense, most decisions pass through it or are reported to it, and Cabinet ministers can complain that they have not been informed or consulted. The precise amount of power held by each agency, and the use made of the Cabinet depends on the ideas of the Premier, and the personnel and situation with which he has to deal" (citado por Crossman, 1986: 190-191).

⁸⁹ El interés por la figura del jefe de gobierno motivó una serie de estudios comparativos a principios de los años noventa, que pusieron de manifiesto la dificultad de establecer un marco de análisis comparado que permitiera extraer rasgos genéricos del jefe de gobierno más allá de las especificidades para cada país, lo que provoca que los trabajos sobre este objeto se reduzcan usualmente a estudios de caso (Jones, 1991: 6-7). Un ejemplo de este tipo de trabajos se encuentra en las revistas *Public Administration* (68/1, 1990), *Governance* (3/3, 1990) y *West European Politics* (14/2, 1991), sin olvidar la obra precursora de Rose y Suleiman (1980). Se trata de análisis de las funciones y del papel en la toma de decisiones del jefe de gobierno, mientras que se echa en falta la existencia de historias comparadas sobre esta institución, al menos circunscritas al territorio europeo.

Efectivamente, el último estadio de la evolución del gobierno de gabinete viene marcado por el afianzamiento de los partidos de masas y de su evolución posterior, el partido *catch-all*, sobre el control del gobierno. El papel de los partidos en el gobierno comienza a manifestarse a partir de la creación de las primeras leyes electorales. Pero la estructura de las primeras organizaciones, creadas a partir de los grupos parlamentarios (los *partidos de cuadros* de Duverger), no aseguraban todavía un control directo del partido sobre el gabinete. La evolución hacia un modelo de partido de representación de masas amplía el contenido de la representación política y convierte al partido en la base imprescindible para organizar la selección parlamentaria de los miembros de gobierno. Su derivación en partidos *catch-all*, cuya función principal es “el nombramiento de candidatos que el público debe legitimar como titulares del cargo” (Kircheimer, 1980: 345), acaba de situar al partido como la columna fundamental del sistema de gabinete. Se encarga de reforzar la relación entre parlamento y gobierno y de impulsar y organizar la vida política del gabinete (Blondel, 1995: 275). También diseña y gestiona las posibles coaliciones parlamentarias o gubernamentales que se establezcan para garantizar una mayoría parlamentaria de gobierno.

El gobierno de gabinete en España

La historia de la organización del gobierno en España presenta algunos de los rasgos de la evolución ofrecida anteriormente, aunque hay que señalar dos particularidades que difieren de la evolución europea y que constituyen una situación paradójica. En primer lugar, la experiencia imperial de los primeros Habsburgo, Carlos V y Felipe II, introdujo ya entonces la preocupación por la eficacia en la toma de decisiones por parte del monarca y, en consecuencia, favoreció los primeros intentos de racionalización moderna de la estructura gubernamental con más de un siglo de antelación respecto a los mencionados casos de Gran Bretaña y Suecia. En segundo lugar, y en contraste con lo anterior, la fortaleza de la institución monárquica y la debilidad del parlamentarismo en sus orígenes provocaron serias dificultades para la instauración de un sistema de gobierno parlamentario basado en la fórmula de gabinete. En parte como consecuencia de esto, el gabinete estará caracterizado desde sus orígenes por la presencia de una figura que goza de clara preminencia, el Presidente. Por este motivo, una de las características distintivas del sistema de

gobierno en España es la fuerte presidencialización que adquiere el gabinete ejecutivo y que se acentuará a medida que se debilite la figura del Jefe de Estado.

La evolución moderna de la organización del gobierno en España pueda estructurarse en dos grandes períodos históricos: el modelo de gobierno basado en un sistema polisinodial⁹⁰, que evolucionará a lo largo de la época de los Habsburgo, y la instauración de un nuevo modelo de ejecutivo más centralizado, dentro del sistema parlamentario que comenzará a implantarse a partir del siglo XIX. Entre ambos períodos se encuentra una etapa de transición que ocupa completamente el siglo XVIII, tras el acceso de los Borbones al trono⁹¹.

Tal como hemos afirmado, la preocupación por la mejora en el consejo y la toma de decisiones del monarca se avanza en España respecto a otros países. No obstante, esta antelación no se traducirá, en el plano práctico, en propuestas de organización verdaderamente innovadoras, ya que los intentos de reforma no supusieron nunca una ruptura con el sistema polisinodial de la época. Ya durante la época de los Reyes Católicos tuvieron lugar algunos intentos de organizar los diversos elementos administrativos que rodeaban la Corona y le ayudaban a tomar decisiones. Pero el primer paso importante en este sentido podemos encontrarlo en la creación del Consejo de Estado, en 1526, bajo el reinado de Carlos I. Su papel era dar asesoramiento directo al monarca, por encima de los otros Consejos existentes, en aquellos temas de mayor envergadura política. Este órgano, de tamaño reducido para facilitar su funcionamiento, estaba liderado por un individuo que ostentaba el título de Secretario del Consejo de Estado, el cual adoptaría poco después la denominación de Secretario de Estado⁹². A lo largo de los años posteriores, se consolidará la posición del Consejo de Estado y de sus miembros, alcanzando el punto culminante durante el reinado de Felipe II. No obstante, este órgano gubernamental distaba mucho de poder convertirse en un prototipo del gabinete moderno, debido a la exigüidad de sus funciones y al hecho de que no pudiera escaparse de la estructura polisinodial de

⁹⁰ La mejor obra que ha analizado este período, y que servirá de base para nuestra explicación, es el estudio de J.A. Escudero sobre el origen de los Secretarios de Estado y del Despacho (1976), en especial, su primer volumen.

⁹¹ Cabe destacar la monografía de J.A. Escudero sobre el gobierno durante el siglo XVIII, que nos ha sido muy útil para nuestro trabajo, en la cual el autor establece los orígenes del Consejo de Ministros en España (2001).

⁹² Es difícil señalar el momento preciso en que surge la denominación de Secretarios de Estado para los Secretarios del Consejo de Estado. Sin embargo, J.A. Escudero no tiene duda de que tal denominación es de origen castellano y que será importada posteriormente por el vocabulario administrativo francés (1976: 17).

gobierno que los monarcas habían procurado mantener como instrumento de equilibrio entre los diferentes órganos consultivos. En este tipo de estructura, el asesoramiento del monarca reposaba sobre una red de Consejos, especializados en temas distintos, a los cuales el rey acudía para recabar información antes de tomar la decisión o para encargar su cumplimiento. Dentro este sistema, el Consejo de Estado aseguraba la circulación diaria de la información más urgente, así como de los documentos de mayor envergadura política que recibía ordinariamente el monarca⁹³.

Durante el siglo XVII, el monarca experimentará una tendencia a delegar parte de su poder en órganos inferiores. Por eso, con la llegada de Felipe III, entra en escena una figura política que será muy característica del siglo XVII, el Valido. Con él, los Secretarios de Estado perderán poder de influencia, puesto que a partir de ahora será el valido quien monopolice el trato directo con el monarca, lo que le concederá un amplio margen de control sobre el propio Consejo de Estado. También aparecerá una nueva figura, ya bajo Felipe IV, el Secretario de Despacho, con el objetivo de recuperar la figura del consejero personal del rey que despachaba oralmente con él. Por este motivo, el Secretario de Despacho alcanzará una posición de preeminencia sobre los Secretarios de Estado. Podemos interpretar la aparición de estas dos figuras como un intento del monarca por concentrar el poder y canalizar la información y el asesoramiento a través del menor número posible de individuos, en contra del equilibrio entre órganos consultivos perseguido por Felipe II. Detrás de ello, se manifiesta un proceso de erosión del poder real en manos del monarca, que evidenciaba el fracaso de las reformas en la organización del gobierno emprendidas a lo largo del siglo.

La caída de la dinastía austriaca en España y la llegada de los Borbones abren la puerta a la recepción de influencias francesas en la organización gubernamental, que generarán una profunda transformación del sistema de gobierno desarrollado por los Austrias. La voluntad del nuevo monarca era establecer un nuevo sistema de despacho que mejorase el asesoramiento de gobierno. Ya durante la Guerra de Sucesión se experimentan diversas modificaciones, como la fusión de los Secretarios de Estado en una sola figura, el Secretario de Estado y de la Guerra, y, posteriormente, la proliferación de nuevos Secretarios de Despacho. En 1714 se aprobarán las bases definitivas para establecer el nuevo sistema de gobierno.

⁹³ Para conocer cuál era el funcionamiento cotidiano del Consejo de Estado durante el reinado de Felipe II, es muy recomendable acudir a la descripción que recoge J.A. Escudero en su estudio de los Secretarios de Estado y del Despacho (1976: 202-206).

Basándose en una estructura gubernamental similar a la organizada bajo la monarquía absoluta de Luis XIV, el francés Jean Orry, intendente general del real erario, diseña una planta⁹⁴ de cuatro Secretarías de Despacho, cuyos integrantes también serán conocidos como Secretarios de Estado (a pesar de que no provienen de los homónimos existentes durante los reinados anteriores), por encima de los cuales se situará un Veedor. Cada uno de estos ministros tendrá asignada una serie de competencias, para las cuales se le reconocerá una cierta autonomía operativa. Estos individuos se reunirán con el monarca de forma individual o colectiva en el *gabinete de Secretarios de Despacho*, primer precedente del gabinete de ministros moderno (Escudero, 2001: 49-53). El Consejo de Estado pasará a ser un órgano meramente consultivo y el sistema polisinodial se derrumbará definitivamente.

A lo largo del siglo XVIII, la costumbre de realizar reuniones del gabinete se fue consolidando, sin que ello significara adquirir una periodicidad regular. En la etapa final del reinado de Carlos III, la culminación de este proceso da lugar a la creación de la *Suprema Junta ordinaria y perpetua de Estado*, mediante el RD de 8 de julio de 1787. Este órgano representa la institucionalización del gabinete de ministros (Escudero, 2001: 426). Floridablanca, su artífice, lo justificó basándose en el criterio de eficacia y con el objetivo de asegurar una toma de decisiones colectiva, que ampliara el grado de conocimiento por parte de todos los miembros del gabinete de los diversos asuntos gestionados por cada departamento (Escudero, 2001: 427-430).

Sin embargo, las transformaciones habidas durante este siglo se alejarán de las acaecidas en el sistema político británico en un aspecto clave: el gobierno siempre será un órgano supeditado a la monarquía. El peso del absolutismo pondrá a España en la vía del modelo burocrático de gobierno, opuesto al modelo clásico británico. Será necesario esperar a los vientos de la Revolución Francesa para que el parlamentarismo cave una nueva brecha en la evolución del modelo gubernamental.

Efectivamente, el siglo XIX abre la historia constitucional española y asistirá al impulso definitivo para establecer el nuevo sistema de gobierno parlamentario. El

⁹⁴ El diseño de la nueva organización gubernamental se establecerá mediante el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714, por el cual se crean las Secretarías de Estado, de Justicia, de Guerra y de Marina e Indias. Esta estructura sufrirá diversas modificaciones a lo largo de los años siguientes, entre las cuales podemos destacar dos principales: la reforma de 1717, por la cual las Secretarías de Despacho se reducirán a tres (de Estado y negocios extranjeros, de Guerra y Marina y de Justicia, Gobierno Político y Hacienda), y la reforma de 1721, que ampliará el número de Secretarías (de Guerra; de Marina e Indias; de Justicia y Gobierno Político; de Hacienda y Superintendencia, y de Estado, la cual comenzará a adquirir una posición privilegiada).

propio proceso histórico que comporta el establecimiento de una constitución provocará la modificación de las condiciones que generaron la estructura de gobierno inaugurada por los Borbones. En consecuencia, el nuevo modelo de gobierno (instaurado por la CE de 1812 y, especialmente, con el Estatuto Real) se apartará definitivamente de los precedentes y, en particular, de la Junta Suprema de Estado de Floridablanca. Si este último vino a “culminar, en cuanto esquema final de gestión pública, el proceso de coordinación de los distintos departamentos ministeriales de cara a una política conjunta y unitaria” (Escudero, 2001: 603), no dejó de ser una institución “en el marco de una administración reglamentada o influida por los parámetros de la ideología dominante en Europa” (Escudero, 2001: 604), cuya principal figura era el monarca absoluto.

Por eso, el principal cambio consistirá en la limitación del poder del monarca, en beneficio de una mayor independencia política de sus ministros. Tras la desaparición de Fernando VII, el colapso del absolutismo obligará a la monarquía a compartir el poder con las Cortes, lo que abrirá el espacio para que el gobierno adquiera progresivamente un espacio de autonomía y acabe entrando en la vía anglosajona del gobierno parlamentario de gabinete. Sin embargo, a diferencia de la experiencia británica, el monarca, ahora convertido en Jefe de Estado, mantendrá una capacidad de control sobre el gabinete de ministros muy importante, tradición que no acabará de resolverse definitivamente hasta la Constitución de 1978.

En este sentido, el gran avance de la primera Constitución española estriba en la distinción definitiva entre Monarca y Gobierno (González Mariñas, 1974: 38), al reconocer la irresponsabilidad política del rey mediante la exigencia de la firma del Secretario del Despacho correspondiente en cada orden del rey⁹⁵. La Constitución de 1812 aún se refería a los ministros como los Consejeros de Estado y del Despacho (a los cuales se dedica el Capítulo VI del Título IV), que eran siete y carecían de un órgano de reunión colegiado formalmente reconocido. Poco después, el Decreto de las Cortes de 8 de abril de 1813, que establecerá el Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino, ya hará referencia a una *junta de secretarios* en la que deberán debatirse los asuntos que requieran “la cooperación de diferentes secretarías de

⁹⁵ “Art. 225. Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Despacho, como también los medios de ejecutarlas”⁹⁶. Este órgano se recuperará *de facto* durante el Trienio Liberal, en el que se compartirá una concepción de equipo, de *gobierno* colectivo, especialmente en los asuntos que han de tratar con las Cortes (Bermejo, 1992: 42-45), al mismo tiempo que se apunta ya un grado de autonomía respecto a la figura del rey que reforzará la institución ministerial (González Mariñas, 1974: 64-65).

La aparición del Consejo de Ministros como tal tendrá lugar, paradójicamente en una etapa no constitucional, poco después del fin del Trienio Liberal. Se crea formalmente mediante el Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, en un intento por restaurar la Junta Suprema de Estado⁹⁷ de 1815. Sin embargo, el Consejo de Ministros de 1823 es un órgano que pierde toda autonomía política y queda como un órgano ejecutivo de funcionamiento colectivo, supeditado al monarca y sin que ninguno de sus integrantes adquiriese preeminencia interna.

El paso definitivo hacia el establecimiento del gobierno parlamentario se realizará en la etapa del Estatuto Real. Además de introducir, mediante una simple mención, el órgano de gobierno en la carta otorgada, en este período se inicia la práctica de escoger los ministros de acuerdo con su representación parlamentaria⁹⁸, con el objetivo de obtener el apoyo de la cámara (aunque este todavía no se trate de la confianza parlamentaria formal). Donoso Cortés exponía así cuál era la importancia del origen parlamentario de los ministros del rey:

Art. 226. Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.” (Constitución de 1812, recopilada por Tierno Galván, 1972).

⁹⁶ Art. 1 del Capítulo V del Decreto, recogido por Bermejo (1992: 51).

⁹⁷ Al parecer de algunos autores, la recuperación de la Junta Suprema de Estado obligó al cambio del nombre de esta institución por presiones de las fuerzas extranjeras, que trataron de enterrar las connotaciones liberales que había asumido el uso del concepto *Juntas*. Por influencia francesa se adoptó la denominación de Consejo de Ministros (Ruiz Alcaín, 1992: 26).

⁹⁸ Cabe tener en cuenta el precedente del Trienio Liberal. En el mensaje de apertura de la Segunda Legislatura (3 de marzo de 1821), el monarca solicitó a las Cortes que le propusieran personas para ocupar las Secretarías del Despacho en su nuevo gobierno. Tal solicitud no dejó de provocar el desconcierto y el recelo entre los parlamentarios de la cámara (González Mariñas, 1974: 67-68). No hay que olvidar que la Constitución de 1812 prohibía expresamente que los ministros pudieran formar parte de las Cortes.

“El rey no puede elegir sus ministros sino entre las personas que adopten el sistema triunfante en la tribuna nacional y los que le aconsejen una marcha contraria le aconsejan una usurpación que empieza por un golpe de Estado y que concluye por su suicidio”⁹⁹

Esta idea será la base de la *teoría de la doble confianza*, que se formalizará durante la Restauración, según la cual el gobierno habrá de recibir la confianza política del monarca y de las Cortes para su nombramiento, y que se mantendrá hasta la II República, cuando se rompa el vínculo de confianza con el Jefe de Estado.

A partir del período de la Regencia de María Cristina ya empieza a manifestarse otro elemento muy importante en la configuración del sistema español de gobierno: la presencia del Presidente como figura diferenciada y destacada¹⁰⁰, hecho que se adelanta a la evolución del gobierno en la mayoría de países europeos. El origen de la figura del Presidente o Primer Ministro está profundamente vinculada al surgimiento del parlamentarismo. Solamente cuando el gobierno adquiere responsabilidad política, ganando autonomía frente al monarca, pueden darse las condiciones adecuadas para que uno de los ministros acabe obteniendo una situación preferente entre el resto de miembros del gabinete¹⁰¹.

La creación formal del Presidente del Gobierno tiene lugar mediante el Real Decreto de 31 de diciembre de 1824, meses después de la aparición del Consejo de Ministros. Inicialmente, este cargo recaía en la persona que había sido designada Secretario del Despacho de Estado, lo que muestra la relevancia de este último. Pero el poder del monarca durante el reinado de Fernando VII limita absolutamente la autoridad tanto del Consejo de Ministros como de su Presidente. Por este motivo, el

⁹⁹ Estas palabras, que no dejan de ser premonitorias de acontecimientos posteriores en la historia política española, aparecen en su trabajo *Las proyectadas mudanzas en su obra* y fueron recogidas por Tomás Villarroya (1992: 72).

¹⁰⁰ Como rasgo significativo podemos hacer constar que la mención que se hace del Consejo de Ministros en el Estatuto Real viene siempre motivada por las referencias directas que se hacen a su Presidente (arts. 26, 37 y 40, en los que se dispone la necesidad de que el Presidente firme ciertos decretos sobre el funcionamiento de las Cortes).

¹⁰¹ Esta tesis es compartida por González Mariñas en su estudio sobre los orígenes de la presidencia del gobierno. En ella define al Primer Ministro a partir de tres condiciones: dirige la vida política del país, goza de un margen de independencia respecto al monarca (que se traduce en el concepto de responsabilidad política por los actos del monarca) y es el líder del partido mayoritario en el parlamento (1974: 33). Con este retrato es evidente que González Mariñas está diferenciando claramente al presidente del gobierno de precedentes históricos como el valido del siglo XVII o el Secretario del Despacho de Estado del siglo XVIII, cuya naturaleza política les aleja del modelo de primer ministro moderno.

Presidente apenas puede superar la condición de *primus inter pares* durante esta época (González Mariñas, 1974: 109).

Tras el cambio de monarca y la aprobación del Estatuto Real, el Presidente empieza a ganar poder no sólo dentro del Consejo, sino en el conjunto del sistema político. Su posición comienza a experimentar un cambio notable, en beneficio de esa nueva posición de preeminencia. Tomás Villarroya indica tres motivos por los cuales el Presidente, “durante esta época, con las matizaciones obligadas, es algo más que un *primus inter pares*” (1992: 73-75):

- a) la personalidad relevante de los titulares del cargo (Martínez de la Rosa, Toreno, Mendizábal e Istúriz) durante el período de Regencia;
- b) la facultad del Presidente para escoger a sus compañeros de gobierno, según habían establecido ya la doctrina y la práctica políticas;
- c) el hecho de que los asuntos más relevantes siempre se dirigieran al Presidente del Consejo, lo que le confería una importancia especial entre sus compañeros, los diputados e incluso la prensa de la época.

El punto culminante de este proceso de emergencia del jefe de gobierno tiene lugar cuando se nombra Espartero nuevo Presidente, sin que fuera simultáneamente Secretario de Estado¹⁰². Es la consagración definitiva de esta figura como elemento básico del modelo de gobierno español.

En definitiva, los cambios políticos que se producen en el sistema político durante la primera mitad del siglo XIX generan un nuevo esquema de gobierno, basado en la confianza del monarca, la extracción parlamentaria y la preeminencia del Presidente. Este modelo se irá consolidando durante el resto del siglo XIX.

De los años posteriores, sólo cabe destacar el establecimiento de la *dobles confianza*, que Canovas introdujo en el sistema de la Restauración y que hizo explícito al inicio de una de sus primeras intervenciones parlamentarias en el Congreso:

¹⁰² Real Decreto de 16 de septiembre de 1840, por el cual el general Espartero es nombrado Presidente, “sin afectar a este cargo el desempeño de ningún ministerio, a fin de que pueda continuar más libremente dirigiendo el Ejército como lo ha hecho hasta ahora con tanta gloria de la Nación” (cita del RD extraída de González Mariñas, 1974: 131).

“Yo estoy en este banco por la confianza de S.M. el Rey, y he estado hasta ahora en él por eso sólo, y en adelante no lo estaré sino por eso mismo y por la confianza de la mayoría de esta cámara...”¹⁰³

Con el paso del tiempo, este mecanismo se acabará revelando como un factor de erosión enorme para la monarquía. Cuando los grupos del parlamento empiecen a fragmentarse y el sistema de turno pierda eficacia, el monarca tendrá que aumentar su implicación en la formación de gobierno, incrementando su responsabilidad política y generando un mayor desgaste a la institución.

Por otro lado, durante la Restauración se consolidará la posición del Presidente del Gobierno, quien asumirá en la práctica la tarea de confeccionar las listas ministeriales, en perjuicio del margen de elección del rey sobre los ministros (Fernández Segado, 1992: 107). Por lo demás, el sistema de Restauración no modificará el esquema básico del modelo de gobierno, sino que se limitará a encauzar el fortalecimiento de los aspectos característicos del parlamentarismo, mientras que la monarquía se someterá a las contradicciones políticas del sistema, cuyo precio político se resolverá con las elecciones municipales de 1931.

Paradójicamente, los cambios introducidos por la II República no afectarán decisivamente al sistema de gobierno. Al margen del cambio fundamental en la naturaleza política de la Jefatura de Estado, sólo cabe señalar dos aspectos del modelo de gobierno establecido por la Constitución republicana. Por un lado, la separación entre Jefe de Estado y Gobierno, recogida por el Título VI de la Carta Magna. El Gobierno se identificará con el Consejo de Ministros y será considerado como una institución distinta del Presidente de la República¹⁰⁴, con el cual compartirá la titularidad y el ejercicio del poder ejecutivo (modelo dualista influido por la experiencia republicana de Weimar). Por otro lado, habrá un elemento de continuidad con la tradición política española al mantener la doble confianza necesaria para el sostenimiento del gobierno. Esta doble confianza consistirá en la atribución exclusiva al Presidente de la República de la elección del Presidente de Gobierno y de sus ministros (estos a propuesta de este último), junto a la necesidad del apoyo de las Cortes al gobierno (mediante los mecanismos propios del parlamentarismo: moción de censura y confianza, apoyo legislativo, etc.) En la práctica, el mecanismo de la doble

¹⁰³ Intervención transcrita del *Diario de Sesiones de Cortes*, de 1876, pág. 309, y recogida por Fernández Segado (1992: 103).

confianza se configuró como una fórmula de apoyo descompensada a favor de las Cortes; al final, la estabilidad gubernamental dependía del proceso parlamentario, de manera que el Parlamento se convertía en el centro político del sistema (Espín, 1992: 150-151).

La aniquilación de la II República impidió el desarrollo del modelo gubernamental según los parámetros esgrimidos por la Constitución de 1931. Al mismo tiempo que el sistema de gobierno de gabinete se extendía por Europa tras la II Guerra Mundial y adquiriría los rasgos actuales, en España el proceso constitucional se detenía bruscamente. Las especiales características del período franquista no nos permiten tener en cuenta sus instituciones políticas para entender cómo se configuró el gobierno democrático durante la transición política.

No obstante, llama la atención cómo se planteó la evolución del *franquismo sin Franco*, al menos desde el punto de vista gubernamental. A pesar de que Juan Carlos fue designado como futuro monarca y sustituto de Franco al frente de la jefatura de Estado, la Ley Orgánica de Estado (LOE) encaminaba la evolución del régimen autoritario hacia un sistema con un fuerte componente presidencial, en el que el jefe de gobierno asumía todo el poder político y el jefe de Estado quedaba como una figura simbólica. De esta forma, la LOE apuntaba hacia una monarquía constitucional o limitada, con un predominio del presidente sobre el resto de figuras políticas (Powell, 2000: 11-112). Si dejamos a un lado la negación del principio democrático, podremos observar los paralelismos entre el sistema de gobierno hacia el que evolucionaba el régimen autoritario y el que posteriormente pondría en pie la Constitución de 1978. Estos rasgos paralelos confirmarían una tendencia común a reforzar el gobierno, a través de la figura del Presidente, y a reducir el papel político del jefe de Estado, que limitaría su posición a una función simbólica y representación del Estado¹⁰⁵.

El fin del régimen franquista y el advenimiento del nuevo período constitucional permitió incorporar definitivamente un modelo de gobierno según los parámetros del sistema europeo de gabinete. No obstante, el sistema de gobierno surgido de la transición a la democracia mantendrá o adaptará parte de los principios y de la fisonomía adquirida en las etapas previas que acabamos de comentar. En el resto del

¹⁰⁴ “Art. 86. El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno”.

¹⁰⁵ Poco antes de la muerte de Franco, Arias Salgado (1974) predecía que, tras el fin del dictador, el gobierno tendería hacia un *neopresidencialismo*, ya que la posición del monarca le obligaría a reforzar la

capítulo, nos dedicaremos a describir cómo se formula y se materializa el nuevo sistema de gobierno, la estructura y la organización gubernamentales de la monarquía parlamentaria. Para ello resulta adecuado realizar un breve repaso previo por los textos normativos vigentes durante este período, para culminar así el recorrido cronológico que hemos realizado en este apartado.

El gobierno en los textos normativos de la democracia

El Gobierno es una institución establecida por la Constitución española de 1978 en su Título IV¹⁰⁶. El artículo 97 CE le encomienda las funciones política y administrativa y el artículo 98 CE fija la composición de sus miembros. De este forma, se introduce el máximo órgano del poder ejecutivo dentro de la Carta Magna y le convierte en un órgano constitucional inmediato, esto es, creado directamente por la Constitución. Sin embargo, este reconocimiento constitucional no comportó automáticamente la aparición de un texto legal conjunto que desarrollara la regulación del Gobierno en todas sus vertientes. Hasta la aprobación de la Ley de Gobierno en 1997, esta regulación se basaba en una serie de principios y preceptos dispersos entre diferentes textos normativos. El conjunto de normas referidas al Gobierno, previas a 1997, puede dividirse entre las preconstitucionales y aquellas que aparecieron teniendo ya como referencia a la Constitución.

De entre las primeras¹⁰⁷, destaca la **Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado**, texto refundido que fue aprobado por Decreto el 26 de julio de 1957. La LRJE se encargaba de organizar la Administración central, incluyendo en ella a los órganos de gobierno, en la medida en que estos forman parte de la estructura administrativa del Estado. Pero la LRJE, por su propia naturaleza

figura del presidente a fin de impulsar una línea de cambio político. En gran medida, Arias Salgado acertó en la previsión de los hechos que se sucederían a partir de 1976.

¹⁰⁶ La presencia del Gobierno en la Constitución excede con creces los límites del Título IV. Como indica González Cueto, “el Gobierno no se encuentra oculto en algún pliegue constitucional”. Prueba de ello es la enumeración que ofrece este antiguo Secretario General Técnico del Ministerio para las Administraciones Públicas de todos los artículos en los que la CE se refiere al gobierno o a uno de sus componentes (Parejo, 1996: 28).

¹⁰⁷ A pesar de la importancia de la Ley Orgánica del Estado y de la Ley de Sucesión, que hemos mencionado en líneas anteriores, no las incluimos en este apartado puesto que tales normas quedaron derogadas con la Constitución.

administrativa, no desarrolla los aspectos del gobierno de tipo más político. Algunos elementos sobre el funcionamiento y la toma de decisiones se regularon paralelamente en la **Ley de Procedimiento Administrativo**, de 17 de julio de 1958, que vino a completar la regulación contenida en la LRJE. La delimitación de competencias seguía los principios establecidos en la **Ley de Conflictos Jurisdiccionales**, de 17 de julio de 1948. Ya en plena transición, el Gobierno de Suárez aprobó el **Real Decreto 1558/1977**, de 4 de julio, en el que se creaba la figura del Secretario de Estado, cuya aparición no estuvo exenta de polémica.

Tras la instauración del marco constitucional, se aprobaron una serie de normas bajo el período de gobierno socialista que pusieron al día el ordenamiento del Gobierno y de la Administración Central del estado, aunque la nueva normativa mantuvo en vigor algunos contenidos de las leyes preconstitucionales señaladas previamente. El texto más importante de esta etapa referido al Gobierno fue la **Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado** (LOACE)¹⁰⁸. Se trata de un texto muy breve (solamente diez artículos), en el que se regula la función del Presidente, las formas de reunión de los miembros de gobierno (Consejo de Ministros y Comisiones delegadas) y los órganos de apoyo (*staff* de Presidencia y gabinetes de ministros y Secretarios de Estado). Algunas características del proceso administrativo fueron modificadas por la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común** (LRJ-PAC). Estos son los dos textos generales que regulan el estatuto y funcionamiento de los órganos básicos de la Administración Central del Estado hasta finales de los años noventa.

A su lado, existen otras normas de contenido más específico, que se dedicaron a regular el estatuto de los miembros del gobierno. La **Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades de Altos Cargos**¹⁰⁹, fija el régimen de incompatibilidades de ministros y de los altos cargos del ministerio, tal como se

¹⁰⁸ En la regulación del gobierno, la LOACE vino a sustituir el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, de medidas urgentes de reforma administrativa, aprobado en el primer Consejo de Ministros socialistas. La LOACE significó, entre otros aspectos, un intento de regular por ley el diseño de la planta ministerial, que hasta entonces había venido modificándose mediante Real Decreto cuando lo requerían las circunstancias políticas. Destacamos, por ejemplo, el RD 708/1979, de 5 de abril, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado. Mediante este Real Decreto, el Presidente Suárez decidió la creación del Ministerio de la Administración Territorial y el Ministerio de Universidades e Investigación. En el un apartado posterior de este capítulo, veremos los problemas que generó la LOACE al establecer un modelo rígido de creación de departamentos en el gobierno.

definieron en el primer artículo de la ley. A su vez, esta ley quedó derogada con la aprobación de la **Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado**¹¹⁰. La nueva ley sobre incompatibilidades fue producto del contexto político en que surgió (caracterizada por diversos escándalos de corrupción de altos cargos del gobierno) y amplió la materia, estableciendo órganos de gestión y control sobre los altos cargos, así como definiendo la potestad sancionadora en el caso de infracción de la ley¹¹¹. Por otro lado, el **Real Decreto 2102/1983, de 4 de agosto**, y su sucesor, el **Real Decreto 405/1992, de 24 de abril**, regulan el estatuto de los ex-Presidentes del Gobierno, cuyo contenido no se recogió posteriormente en la futura Ley de Gobierno y quedó bajo forma de decreto. Finalmente, la **Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas**, crea la figura del representante oficial del Gobierno central en cada Comunidad Autónoma. Inicialmente, la figura del Delegado del Gobierno resultó compatible con la existencia del Gobernador Civil provincial, aunque la evolución política acabaría consolidando la posición del Delegado en perjuicio del Gobernador Civil¹¹².

El gobierno del PP modificó este panorama normativo, refundiendo y modificando los textos existentes, con el objetivo de simplificar y actualizar las bases de la Administración Central y, en concreto, del Gobierno¹¹³. El paso más importante fue la aprobación de la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno** (más comúnmente, Ley de Gobierno).

¹⁰⁹ Esta ley derogó el Decreto-ley de 13 de mayo de 1955, que hasta entonces había regulado las situaciones de incompatibilidad de los altos cargos.

¹¹⁰ La Ley 12/1995 sufrió una leve modificación según la Disposición derogatoria 1 e) de la Ley 50/1997, de Gobierno (relativa a los directores de los Gabinetes de Secretarios de Estado).

¹¹¹ Es interesante destacar que, como se manifiesta en la propia denominación de la ley, esta norma distingue a los miembros del gobierno (presidente y ministros) del resto de altos cargos, entre quienes se incluyen los Secretarios de Estado.

¹¹² La preeminencia del Delegado se vería confirmada en la normativa posterior. La Ley 17/1983 quedó derogada con la aprobación de la LOACE, en 1997. Con ella desapareció también la figura del Gobernador Civil, que a partir de la nueva ley sería substituido por el Subdelegado provincial del Gobierno.

¹¹³ En el caso de las dos leyes más importantes de este último período, la Ley de Gobierno y la LOFAGE, se trata de dos proyectos de ley que habían visto su origen en la última legislatura del gobierno de Felipe González. En este sentido, a principios de diciembre de 1995 tuvo lugar el Seminario sobre el Proyecto de Ley Reguladora del Gobierno, organizado por la Universidad Carlos III en colaboración con el Ministerio para las Administraciones Públicas, cuyas aportaciones fueron recopiladas posteriormente en una publicación a cargo del catedrático Luciano Parejo (1996). Como comenta el editor en la presentación del volumen, el proyecto nació ya condenado a no tener tramitación parlamentaria.

Es la primera ley específicamente dedicada al órgano gubernamental de la historia legislativa española¹¹⁴. Sin embargo, su carácter innovador no pasó de este estadio, porque el contenido de la ley se basa en la recopilación de diversos artículos dispersos entre varios textos, sin que se introdujeran contenidos novedosos. La regulación de la ley afecta a los miembros de Gobierno (Presidente, Vicepresidente/s y ministros), a los órganos de reunión (Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas) y a los órganos de colaboración y apoyo (Secretarios de Estado, Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Secretario del Gobierno y Gabinetes de apoyo). La Ley de Gobierno es un texto relativamente breve, que consta de veintiséis artículos, ordenados en cinco títulos. El primero de ellos se dedica a la composición y organización del gobierno; el segundo título establece el estatuto de los miembros del gobierno, de los Secretarios de Estado y de los Directores de Gabinete. Los tres restantes están dedicados al funcionamiento y delegación de competencias (III), al Gobierno en funciones (IV) y a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (V).

Esta ley se vio complementada por la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado** (LOFAGE), que substituyó a la LRJAE y a la LOACE. Aparte de establecer los principios de organización y funcionamiento de la Administración General, la LOFAGE se encarga de desarrollar la dimensión administrativa del Gobierno, regulando aquellos aspectos que no tendrían cabida en la Ley de Gobierno. Así, la ley recoge las funciones y competencias de los ministros (art. 11-13) y establece la organización interna de los ministerios, a la que dedica por completo el primer capítulo del Título II.

En definitiva, la evolución normativa del gobierno desde la transición se ha caracterizado, fundamentalmente, por la regularización y el ordenamiento de los aspectos gubernamentales que ya habían sido desarrollados en etapas anteriores y que la Constitución acaba de fijar. El resultado ha conducido a una regulación por ley específica de la figura del Gobierno. Sin embargo, esta regulación se ha mostrado conservadora ante la posibilidad de introducir modificaciones que, dentro del marco constitucional, significaran alguna innovación respecto a la tradición gubernamental española (como supuso, por ejemplo, la creación de los Secretarios de Estado, que finalmente quedaron fuera del órgano de Gobierno).

¹¹⁴ No hay que olvidar el intento fracasado del Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno de 1980, que no tuvo éxito y cuyo desenlace *congeló* durante más de una década toda tentativa de formular una ley específica de gobierno (mencionado en Parejo, 1996: 79).

2.2 Estructura y organización del gobierno

Una vez que hemos situado la institución de gobierno dentro del contexto histórico de la evolución gubernamental en Europa, en general, y en España, en particular, es momento de definir el sistema de gobierno actual a través de sus rasgos específicos. Como hemos sostenido durante el repaso cronológico, el gobierno en España ha acabado asumiendo un modelo exógeno determinado, que ha adquirido algunos caracteres propios, determinados por la tradición española y circunscritos siempre al marco del parlamentarismo. Dado el objeto de nuestra investigación de tesis, nos centraremos en identificar estas características básicas del gobierno en España y, a continuación, situaremos el personal del gobierno en su estructura. Por último, plantearemos el problema de la frontera entre Administración y Gobierno, sobre la cual se sitúa el espacio ocupado por los altos cargos gubernamentales.

La estructura gubernamental en España

El modelo de gobierno surgido en 1978 corresponde al que los comparatistas denominan *parlamentarismo racionalizado de tendencia equilibradora* (Biscaretti di Ruffia, 1987: 239), basándose en una adaptación española del sistema de gobierno de primer ministro o de gabinete (Sartori, 1995: 120). Podemos definir la estructura del gobierno ateniéndonos a dos interrogantes que plantean su alcance y sus características: ¿qué elementos definen su estructura en el contexto del sistema político español?, ¿hasta qué punto este modelo de gobierno es nuevo en relación con la tradición española?

A lo largo del cuarto de siglo de experiencia democrática constitucional que abarca este estudio, el sistema de gobierno español se ha caracterizado por los siguientes elementos:

- a) un gobierno autónomo y situado en el centro del sistema político;
- b) un Jefe de Gobierno que se relaciona con sus ministros como *un primero por encima de los desiguales*;
- c) un gobierno de composición unitaria, basada siempre en una estricta mayoría parlamentaria y formado por un solo partido;
- d) un gobierno jerárquico pero con un principio de funcionamiento colectivo.

La centralidad que ocupa el gobierno en el sistema político español viene auspiciada por la Constitución y se ha visto reforzada por los efectos del parlamentarismo racionalizado. La Constitución establece que el Gobierno “dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado” (art. 97 CE). Según la tesis de Pérez Francesch (1998), la Constitución atribuye al gobierno una función de dirección política que sobrepasa los límites del poder ejecutivo y que se completa a través de la mayoría parlamentaria. La dirección política gubernamental se inicia con la investidura del gobierno y continúa a través de las diversas facetas de las relaciones entre parlamento y gobierno.

Esta configuración conduce a un *parlamentarismo de preeminencia gubernamental*¹¹⁵, que en España presenta un origen particular. Recordemos que en el caso español no se da la etapa intermedia que sí encontramos en otros países de tradición gubernamental absolutista, aquella en la que el Parlamento arrebató la soberanía al monarca. No existe una verdadera etapa de *parlamentarismo absoluto*. Quizá la II República hubiera podido avanzar en ese sentido, pero el papel desempeñado por el Presidente de la República mantuvo una capacidad de influencia política superior a la que podemos encontrar, por ejemplo, en los Presidentes de la III o IV República o en la etapa de Weimar. La ausencia de este período de preeminencia del Parlamento nos debe hacer plantear los motivos de la introducción de las técnicas de racionalización parlamentaria. Posiblemente, estos obedezcan tanto a razones de contacto o afectación de la ola de parlamentarismo racionalizado que ocurrió en Europa occidental tras la II Guerra Mundial, especialmente en aquellos países que más influyeron en los redactores de la Constitución, como a razones de protección

¹¹⁵ Como explican Prélôt y Bouloris, el parlamentarismo de preeminencia gubernamental surge “de un despojo progresivo del monarca, al cual ha correspondido un ascenso del gobierno y especialmente de su jefe, líder a la vez del gobierno, del Parlamento y del país gracias a un ministerio homogéneo y a una doble mayoría parlamentaria y electoral” (1990: 110).

ante una eventual inestabilidad no ya del Parlamento sino del propio sistema político, vista la debilidad congénita del Estado liberal forjado durante el siglo anterior.

Uno de los rasgos más destacados del nuevo modelo de gobierno es la posición poderosa y de predominio del Presidente, quien, en palabras de Sartori, se ha convertido en un *primero por encima de sus desiguales*¹¹⁶. En tanto que monarquía parlamentaria, el único vínculo de dependencia del gobierno se encuentra en la confianza de las Cortes Generales. Ahora bien, como indica Álvarez Conde, “quizá lo más característico de nuestro sistema político es que el Gobierno no va a depender tanto de la confianza del Parlamento como de la figura de su Presidente” (2000: 327). Efectivamente, más que en otros países, el Jefe de Gobierno ha alcanzado, durante estos años, una posición central en el Gobierno y en el conjunto del sistema político español, convirtiéndose en su “clave de bóveda” (Molas, 2002: 157). Esto ha generado una “tendencia *plebiscitaria*” (Rubio Llorente, 1997: 176) en nuestro sistema político, puesto que el voto de las elecciones parlamentarias ha acabado adquiriendo un contenido de apoyo directo al líder nacional de la candidatura. Los principales factores que conducen a esta posición del jefe del Presidente ya fueron mencionados en el repaso del modelo genérico, aunque volveremos a ellos en la próxima sección.

Tanto la centralidad del gobierno como la preeminencia del Presidente se han visto beneficiados de un tercer rasgo de la estructura gubernamental: el predominio de los gabinetes de un solo partido. La inexistencia de coaliciones de gobierno en el seno del gabinete ha sido, hasta el momento, uno de los rasgos que más ha diferenciado al gobierno español de la mayoría de gobiernos de la Europa continental y le ha aproximado al modelo de Westminster. El sistema electoral ha contribuido a obtener mayorías parlamentarias sólidas, que en varias ocasiones se han convertido en absolutas. Sin embargo, cuando estas no han sido posibles y ha sido necesario alcanzar acuerdos estables de legislatura entre grupos parlamentarios, la coalición parlamentaria no se ha traducido en un coalición de gabinete. Esta circunstancia ha permitido que, al margen del tipo de mayoría parlamentaria existente, los gobiernos de las ocho legislaturas (incluida la etapa constituyente) hasta 2004 hayan sido verdaderos gobiernos monopartido, en los que gran parte de la cúpula del partido se ha pasado a formar parte del ejecutivo. Como decíamos, esto ha asegurado la

¹¹⁶Se trata de una categoría opuesta a otras dos: un primero *entre desiguales* y un primero *entre iguales*. “Un primero *por encima de sus desiguales* es el jefe del Ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca” (Sartori, 1995: 118).

centralidad del gobierno, ya que las instancias de decisión del partido operaban dentro del gabinete, y la preeminencia del presidente, quien siempre fue el líder del partido¹¹⁷. Ampliaremos el papel de los partidos en el gobierno en el capítulo siguiente.

Por último, el gobierno se ha caracterizado por un principio colegial en la estructura del Consejo ministros¹¹⁸, a pesar de que el funcionamiento ha puesto de manifiesto una jerarquía interna. El principio colegial lo establece la Constitución implícitamente, cuando establece la responsabilidad colectiva e impide la moción de censura individual (arts. 112-114 CE) y cuando obliga a deliberar en el Consejo de Ministros determinadas decisiones, como la cuestión de confianza (art. 112 CE) o la disolución de las cámaras (art. 115 CE). Sin embargo, el principio colegial se encuentra fuertemente restringido por diversos elementos que reflejan la existencia de una jerarquía interna, explícita e implícita. Por un lado, no todas las decisiones se deciden realmente en el Consejo de Ministros. Al contrario, existen diversas arenas políticas, siendo el Consejo sólo una de ellas, en las que puede resolverse el *decision-making* de los temas de gobierno¹¹⁹. Por otro lado, no todos los miembros del gobierno tienen el mismo peso político dentro del ejecutivo. El predominio del Presidente y el carisma o la fuerza política manifestada por diversos ministros a lo largo de estos años pone de manifiesto que la lógica colegial dista mucho de corresponderse con el proceso político interno del gobierno español.

Blondel hace referencia a la *profundidad vertical* del gobierno para señalar la realidad jerárquica de los gobiernos (1982: 17). En el mismo sentido, Dogan sostiene que los gabinetes de gobiernos suelen poseer una estructura de círculos concéntricos,

¹¹⁷ Calvo-Sotelo constituye la única excepción a esta acumulación (ver sección 4.3). En su caso, la disociación entre jefatura del gobierno y liderazgo del partido ha quedado como una de las disfunciones no recomendables en el sistema político español.

¹¹⁸ Para Díez-Picazo, la colegialidad no debe entenderse como una simple pluripersonalidad: “los miembros del órgano deben hallarse en una posición, al menos tendencialmente, paritaria, que les permita satisfacer el objetivo perseguido al implantar una estructura colegial, esto es, que la voluntad del órgano no tenga un origen monocrático, sino que se forme a partir de la deliberación y de la opinión mayoritaria” (1988: 60).

¹¹⁹ Mackie y Hogwood distinguen diversas arenas en las que las decisiones de gobierno pueden configurarse antes de que se acaben adoptando oficialmente en el gabinete de ministros: unilateral (decisión personal del ministro), de coordinación interna (diversas unidades administrativas coordinadas por un ministro), de decisión bilateral (acuerdo entre dos ministros), de decisión multilateral (acuerdo entre diversos ministros fuera del comité oficial), en el comité del gabinete (organismos inferiores al Consejo, como la Comisión General de Subsecretarios y Secretarios de Estado), decisiones de gabinete (acuerdos del Consejo de Ministros) y de partido (1985: 3-12)

en el centro (*inner circle*) de los cuales se encontrarían los *superministros*¹²⁰, aquellos miembros más importantes del gabinete y normalmente situados en los departamentos más relevantes: Economía, Asuntos Exteriores, Interior... (Dogan, 1989b: 4). En cualquier caso, esta jerarquía no corresponde a criterios formales ni a disposiciones normativas, sino a dinámicas políticas y de funcionamiento. La forma de reclutamiento político (vías de acceso, cargos políticos previos) y la fisonomía de la carrera ministerial (mayor duración, mayor movilidad...) ponen de manifiesto la eventual existencia de círculos internos (Dogan, 1989b: 4-5). El análisis de la carrera política y ministerial de los ministros puede ayudarnos a comprender en qué grado esta realidad jerárquica se deriva de una lógica implícita en una jerarquía departamental latente o de los perfiles y habilidades de los individuos que asumen el cargo.

Vistos los factores que conforman la estructura gubernamental, cabe preguntarse hasta qué punto esta estructura constituye un esquema realmente nuevo en la tradición de gobierno español. La cuestión de la originalidad en la forma de gobierno expuesta por la Constitución puede resultar ambivalente, puesto que varios de sus elementos pueden conectarse con la tradición gubernamental española desde el siglo XIX, al mismo tiempo que aparece como un modelo totalmente novedoso en su conjunto respecto a esta tradición. Esta consideración ciertamente contradictoria toma distancia con otros juicios, como el del catedrático Javier Pérez Royo, para quien “en lo que al Gobierno se refiere, la Constitución va a ser *exclusivamente innovadora* (sic), sin respetar en lo más mínimo la tradición” (2002: 854). Es cierto que la definición de lo que es el Gobierno plantea novedades muy importantes. La principal es el hecho de que el órgano gubernamental aparece como una institución plenamente autónoma, libre de la vinculación de dependencia que, desde sus orígenes, mantenía con la monarquía o, tras la Constitución de 1931, con el Presidente de la República. El Jefe de Estado se aparta definitivamente del gobierno y queda relegado a una posición simbólica desprovista de poder político real. Esto da pie a considerar que el Gobierno se ha convertido constitucionalmente en el *Gobierno de la Nación* (Pérez Royo, 2002: 855).

Ahora bien, también podemos interpretar esta etapa como el último estadio de la evolución que hemos explicado en el apartado histórico. En este sentido, la Constitución de 1978 supondría la culminación del proceso de diferenciación entre

¹²⁰ La noción de *superministro* fue propuesta por Blondel (1982: 151-152). Son ministros encargados de ministerios de especial relevancia y suelen poseer poder político más allá del gobierno (altos cargos del partido, etc.).

Gobierno y Jefe de Estado que se vino fraguando desde el siglo XIX y que acabaría suponiendo el paso del gobierno dualista al gobierno monista. Desde el Estatuto Real pero, sobre todo, desde la Restauración, se había venido generando un proceso de acrecentamiento de la autonomía del Gobierno respecto a la figura de la Jefatura de Estado. El progresivo debilitamiento de esta institución, primero monárquica y luego republicana, operó siempre en beneficio del Consejo de Ministros y, en particular, de su Presidente. El resultado conduce a un parlamentarismo de preeminencia gubernamental, como indicamos en líneas anteriores. En este contexto sincrónico (Europa occidental) y diacrónico (tradición española), la originalidad del modelo de gobierno de la Constitución de 1978 resulta calificable más bien como de *novedad condicionada*. Es un factor que debe ser tenido en cuenta al interpretar los elementos de cambio y continuidad en la carrera ministerial de los miembros de gobierno. Tras haber descrito la estructura del gobierno, vamos a ocuparnos de ellos a continuación.

Los miembros del gabinete de gobierno

El gobierno español se compone del Presidente y de los ministros, según han establecido la Constitución en su artículo 98.1 y ha confirmado el desarrollo legislativo posterior. De esta forma, la definición del gabinete de gobierno, como indicábamos en la introducción, se ha basado en una definición restrictiva del personal de gobierno, a diferencia de otros países.

Sin embargo, la composición del gobierno definida por la Constitución dejó un margen de discreción que ha generado una discusión posterior entre los académicos sobre quiénes son miembros de Gobierno que sólo se dio por zanjada con las leyes que se aprobaron en la segunda mitad de los años noventa. No vamos a explicar los contenidos y los argumentos de esta polémica, que principalmente estaban referidos a la inclusión o no de los Secretarios de Estado dentro del concepto de Gobierno y de su participación en el Consejo de Ministros¹²¹. Señalaremos al respecto que el gobierno de Suárez, tras crear esta figura, pretendió considerarla como miembro gubernamental en su borrador para la Ley de Gobierno, y que el gobierno de González se planteó

¹²¹ Sobre los Secretarios de Estado, ver Guaita Martorell (1978), Martín Rebollo (1980: 311-326) y Molina del Pozo (1979).

seriamente mantener este principio (Parejo, 1996: 20). Finalmente, la Ley 12/1995 y, especialmente, la Ley de Gobierno establecieron el criterio restrictivo que parece cerrar, definitivamente, esta cuestión. En cualquier caso, la evolución política ha acabado marcando claramente la frontera entre ministros y secretarios de Estado.

Además de la frontera vertical entre miembros de gobierno y el resto de altos cargos, existe un territorio alrededor de los ministros, que Blondel denominó la *zona gris* de los ejecutivos. Incluye al grupo de consejeros y asistentes que rodean al presidente y a los ministros principales, con gran poder de influencia sobre las decisiones de estos, pero que a menudo quedan fuera de la estructura oficial del Gobierno (Blondel, 1995: 268). Este grupo también forma parte del espacio de decisión situado en la cúspide del gobierno y de la administración, al cual hemos identificado en la introducción como la elite gubernamental.

Teniendo esto en cuenta, vamos a realizar un breve repaso de los miembros del gabinete, circunscribiendo este apartado al gobierno en sentido restringido, tanto a sus órganos individuales como a sus órganos colectivos. Dejaremos para la sección posterior el resto de miembros de la estructura gubernamental, entendida en un sentido más amplio.

(a) El Presidente del Gobierno

La figura del Presidente del Gobierno debe observarse desde su posición de preeminencia política o, como afirmábamos con Sartori, desde su carácter de *primero por encima de sus desiguales*, los ministros¹²². Esto da pie a que varios autores planteen una marcada tendencia hacia el *presidencialismo*¹²³ en el funcionamiento del gobierno. La situación de predominio del Presidente del Gobierno se observa en

¹²² La Ley de Gobierno de 1997 reconoce expresamente esta situación en su Exposición de Motivos: “En cuanto a la exposición relativa de los miembros de Gobierno, se destaca la importancia del Presidente, con fundamento en el principio de dirección presidencial, dado que del mismo depende, en definitiva, la existencia misma del Gobierno. El Derecho comparado es prácticamente unánime en consagrar la existencia de un *evidente desequilibrio institucionalizado* entre la posición del Presidente, de supremacía, y la de los demás miembros del Gobierno” (el subrayado es nuestro). En este línea, consultar Esteban y López Guerra (1984: 240 y ss.) y Bar (1983: 240).

¹²³ Entre otros, Montabes (2000), Paniagua (1992) y Parrado (2001).

diferentes aspectos: el proceso de nombramiento y las causas de cese, las funciones conferidas y el reforzamiento de su entorno.

El proceso de designación del Presidente del Gobierno muestra ya un carácter distintivo frente al resto de miembros del gabinete, puesto que es el único que recibe la confianza del Parlamento en la sesión de investidura¹²⁴. El protagonismo que adquiere durante esta sesión se simboliza mediante la presentación del Programa de Gobierno, antes incluso de haber formado al gabinete de gobierno. Por tanto, su nombramiento es anterior al de los ministros y superior institucionalmente, porque estos serán nombrados siempre a propuesta del propio Presidente. Las causas que conducen al cese, más restringidas a la discreción política, también distinguen al presidente de sus ministros. Aquel sólo puede ser cesado por el Parlamento¹²⁵, en caso de que pierda la confianza parlamentaria, a través de una moción de censura o de una cuestión de confianza. No existe ninguna otra supeditación, como sí ocurre con los ministros respecto al Presidente.

El predominio político obtenido a través de su designación se confirma en las funciones que le otorga la constitución, en diversos momentos del texto, y que ordena posteriormente la Ley de Gobierno de 1997 en su artículo 2.2. Según aquella, el Presidente “dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del Gobierno” (art. 98.2 CE). Esta tarea genérica de *dirección política del Gabinete* se traduce en una serie de *funciones exclusivas*¹²⁶ del Presidente, entre las que destacan la formación del gabinete, la disolución de las Cortes o la presentación de confianza¹²⁷.

Para la realización de estas tareas, el Presidente ha desarrollado un entorno de apoyo, formado por un aparato administrativo propio y un creciente número de asesores dentro de su Gabinete de Presidencia¹²⁸. Su antecedente se encuentra en el

¹²⁴ Para el desarrollo jurídico de la estructura de nombramiento del Presidente y de los ministros, consultar Aguiar (1980).

¹²⁵ Aparte de los otros motivos marcados por la Constitución: la celebración de elecciones generales, la dimisión, la muerte o incapacidad o el procesamiento judicial.

¹²⁶ En su estudio sobre la figura del Presidente del Gobierno, Bar distinguió entre funciones *exclusivas* del Presidente y funciones *colegiadas* del Gobierno, las cuales deben ser desarrolladas desde el seno del Consejo de Ministros (Bar, 1983: 183 ss.).

¹²⁷ En el caso de estas dos últimas, la Constitución introduce la necesaria deliberación previa en el Consejo de Ministros, tras la cual siempre será el Presidente el encargado de presentarla.

¹²⁸ Los dos estudios más importantes sobre el gabinete del Presidente del Gobierno sólo alcanzan hasta los años finales de la etapa González, aunque representan una aportación muy importante para el

inicio del período de Arias Navarro, cuando el Presidente incorpora a un pequeño grupo de asesores, aunque sin un rango específico. Con la llegada de Suárez, este grupo se formaliza como Gabinete del Presidente. Este entorno presidencial, denominado por su ubicación principal, el Palacio de la Moncloa, se ha caracterizado por una marcada discontinuidad de sus componentes y del estatuto de que estos gozaban (que podía variar de un simple asesor del Presidente a un cargo con rango ministerial), aunque con el tiempo ha tendido a estabilizarse. Así, durante los años de gobierno de la UCD, la estructura de apoyo y asesoramiento del Presidente era muy simple, formada generalmente por una secretaría particular, un gabinete reducido y un grupo de asesores¹²⁹. A estos, hay que añadir un grupo inestable de ministerios cuya creación dependió en parte de las circunstancias políticas del momento y, en especial, de las relaciones entre el partido y el entorno presidencial, como veremos en el próximo apartado. Para varios de sus miembros, el pase por el entorno presidencial significó un impulso para las carreras políticas, que en algunos casos les llevó después a obtener una cartera del gobierno. Con la llegada de González al gobierno, la estructura del entorno presidencial experimenta una importante expansión y estabilización. En especial, el Gabinete del Presidente se amplía, estructurándose en varios departamentos¹³⁰ y aproximándose al modelo de cancillería alemana (Olías de Lima, 1994: 264). Los gobiernos de Aznar y Zapatero mantendrán, en lo general, esta estructura¹³¹ (Parrado, 2001: 143; Aizpeolea, 2004: 77 y ss).

En definitiva, a lo largo de estos años, se ha ido consolidado una estructura de área presidencial¹³², cuyas funciones principales son las siguientes:

- la asistencia directa al Presidente (a través del gabinete presidencial y de una secretaría personal);
- la coordinación legislativa y las relaciones con las Cortes;
- la comunicación y la portavocía del Gobierno;

conocimiento de los *fontaneros* de Moncloa (Ortega, 1991; Olías de Lima, 1994). Su trabajo nos ha sido de gran utilidad para el análisis de estas líneas.

¹²⁹ Paradójicamente, Blondel lo consideró uno de los gabinetes más fuertes, en comparación con otras oficinas presidenciales europeas (1982: 143).

¹³⁰ Mediante la Ley 10/1983, para la modificación del esquema general del gabinete, y el RD 3773/1982, para la secretaría personal del Presidente.

¹³¹ Mediante el Decreto 929/2000 de 26 de mayo de 2000.

- la coordinación del Consejo de Ministros, a través de un Secretario del Gobierno y de un encargado de Presidencia;
- la coordinación de los servicios del Presidente, a través de un Secretario General de Presidencia.

Estos elementos se han configurado de forma distinta durante las diferentes etapas de gobierno, adquiriendo rangos institucionales diferentes, aunque la práctica política ha estabilizado su presencia. Un caso distinto es el del Vicepresidente del Gobierno, una figura no obligatoria que a veces se ha integrado como elemento nuclear de este entorno y que en otros momentos ha desaparecido. Veremos su evolución en el tercer apartado de este capítulo.

(b) Los ministros

La posición de los ministros se caracteriza por dos rasgos principales: la vinculación de dependencia respecto al Presidente y la doble naturaleza política, en tanto que representantes políticos y jefes de departamento en la Administración Pública. Existen límites para ambas características, puesto que la superioridad del Presidente puede verse erosionada por una serie de factores políticos, mientras que podemos encontrar ministros a los que no les corresponde ninguna estructura administrativa que gobernar. Además, no todos los ministros son iguales: ya que algunos de ellos adquieren una posición de relevancia por su estatus político o por el grueso de tareas encargadas por el Presidente.

El primero de estos elementos, la supeditación política al Presidente, es una consecuencia directa y lógica de la preeminencia de este, a la que ya hemos hecho referencia en varias ocasiones. Por un lado, el proceso de nombramiento manifiesta claramente esta situación, puesto que los ministros son elegidos después de la elección del Presidente y, en consecuencia, una vez ya formada la *mayoría parlamentaria-gubernamental* (en palabras de Molas y Pitarch, 1987). A propuesta del Jefe de Gobierno, el Rey designa a los ministros, que deberán acatar la Constitución

¹³² La Ley 10/1983 significó un importante paso adelante en la institucionalización de esta estructura presidencial.

varios días después de que lo haya hecho aquel. Los ministros se convierten así en una suerte de *hombres del Presidente*. Por otro lado, aparece una doble responsabilidad política del ministro: una responsabilidad colectiva frente a las Cortes Generales y una responsabilidad individual ante su Presidente, que tiene la capacidad de cesarle. En ningún caso es posible la censura individual de un ministro por parte de las Cortes. Esta doble responsabilidad no existe en el caso del Presidente, que sólo puede ser destituido por las cámaras. Finalmente, los ministros están excluidos oficialmente de algunas decisiones importantes, que sólo competen al Presidente, en especial la disolución de las Cortes o el planteamiento de una cuestión de confianza, sobre la cual los ministros sólo pueden opinar durante la preceptiva deliberación del Consejo de Ministros.

Sin embargo, el alcance de esta supeditación de los ministros ante el Jefe de Gobierno puede atenuarse políticamente. El liderazgo político del Presidente, más allá de su posición en el gabinete, es el que da un sentido completo a su preeminencia política. En la medida en que algunos de los factores que hemos expuesto al comentar la estructura del gobierno y la figura del Presidente (gobiernos unitarios, liderazgo de partido) no se den y favorezca así la erosión del liderazgo gubernamental, los ministros pueden ampliar el margen de poder político propio y, por tanto, reducir su dependencia del presidente. Por otro lado, los ministros españoles pueden conservar simultáneamente su condición de diputados, a diferencia de otros gabinetes europeos, lo que garantiza una base de poder en el escaño y les facilita la interrupción de las carreras ministeriales. Estos les permitiría eventualmente *sobrevivir*, desde el parlamento, a un cambio de jefe de gobierno. Una situación de competencia encubierta entre presidente y ministros tuvo lugar durante los últimos gobiernos de la UCD, lo que contribuyó a minar la autoridad presidencial frente a algunos ministros. En los meses finales de Suárez, su capacidad para tomar decisiones sobre la dirección política del gobierno se vio condicionada por miembros del gabinete. No obstante, en un sistema de gabinete se puede evitar que esta situación se prolongue excesivamente, ya que el Presidente dispone de mecanismos para terminar una situación de estas características, principalmente la finalización de la legislatura. En el caso de Suárez, el presidente prefirió optar por la dimisión.

Sobre la diversidad de los ministros, podemos señalar dos distinciones: la que se establece entre el o los Vicepresidentes y el resto de ministros, y la que existe entre los ministros con departamento y los ministros *sin cartera*, a la que nos referiremos en líneas ulteriores. La Constitución pareció establecer inicialmente una diferenciación

orgánica entre la figura del Vicepresidente y la del Ministro (art. 98.1 CE), aunque también dejaba un margen de discrecionalidad sobre su figura e incluso su existencia¹³³. Efectivamente, puede o no existir una (o varias) vicepresidencia(s), sin funciones muy delimitadas, más allá de la sustitución del Presidente “en los casos de vacante, ausencia o enfermedad”, que marca la Constitución (art. 13) y que la Ley de Gobierno no ha desarrollado. Esto ha conducido a que sea la práctica política la que defina la situación de la(s) vicepresidencia(s). En este sentido, se ha mostrado como un cargo flexible, que ha permitido desempeñar diferentes facetas de la acción de gobierno según las necesidades políticas del momento, siendo a veces un cargo de relevancia política, de apoyo al funcionamiento del entorno de Presidencia en otros momentos o instrumentos de equilibrio interno en situaciones de dificultades en las relaciones entre partido y gobierno. Mientras que durante los Gobiernos de González, siempre hubo un solo Vicepresidente (excepto los últimos diez meses, tras la dimisión de N. Serra), con tareas en el entorno presidencial y sin asumir la titularidad de un Departamento, en las etapas de la UCD, del PP y del PSOE (con Zapatero) se han nombrado varias vicepresidencias, casi siempre simultaneadas con un cargo de ministro¹³⁴. En cualquier caso, la relevancia del cargo ha ido muy vinculada al perfil político del individuo que lo ha ocupado. Por este motivo, podemos afirmar que el Vicepresidente es *de facto* un ministro más, a pesar de que sólo pueda asumir esta condición en el caso de recibir una cartera ministerial¹³⁵. A favor de esta tesis, podemos argumentar que los Vicepresidentes comparten todos los rasgos señalados anteriormente para los ministros (nombramiento, doble responsabilidad, estatus político, etc.) y no han obtenido un estatus privilegiado, en virtud de su cargo, que les diferencie del resto de ministros.

El otro gran rasgo que caracteriza a los ministros es su doble función política y administrativa. Esta particularidad, que ya mencionamos en el primer capítulo, es fruto de la propia evolución de la institución gubernamental: antiguos jefes de departamento

¹³³ Sin embargo, el vicepresidente no es un órgano de gobierno diferenciado, como sí ocurre con otras figuras equivalentes en el sistema político español. Este es el caso del *Conseller Primer* del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, figura de reciente creación, que convierte a su titular en un miembro de gobierno similar al vicepresidente español.

¹³⁴ La figura del vicepresidente, cuando no simultanea un cargo de ministro, se asemeja a la del ministro sin cartera, en cuanto a la vinculación particular con la estructura administrativa del gobierno. La costumbre ha conducido a que la condición de vicepresidente sea un *valor añadido* al del cargo de ministro, con el fin de potenciar la figura del designado y garantizar su preeminencia ante los ministros del mismo área ministerial (Baena, 1992: 72).

¹³⁵ Según el artículo 3.2 de la Ley de Gobierno, “el Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial ostentará, además, la condición de Ministro”.

en los asuntos del Rey, acabaron asumiendo un papel político de representación, simbolizado a través de la responsabilidad parlamentaria. En el caso español, los Ministros son los órganos superiores¹³⁶ de la Administración General del Estado, en tanto que directores y responsables de la actividad administrativa integrada en sus respectivos Ministerios. Esta es la dimensión más *ejecutiva* de la tarea gubernamental, que se expresa, entre otras funciones, por la potestad reglamentaria que les confiere la ley. Sobre las tareas que corresponden a los ministros, están mucho más definidas las funciones administrativas que las políticas. De hecho, mientras que la LOFAGE les confiere un largo listado de funciones administrativas (arts. 12 y 13), la Ley de Gobierno se limita al refrendo de los actos del Rey y a una genérica función de “desarrollar la acción de Gobierno en el ámbito de su Departamento”, además de reiterar algunas funciones administrativas (art. 4.1).

Sin embargo, esta dimensión administrativa o ejecutiva no afecta a todos los ministros del Gobierno. Como hemos indicado anteriormente, está prevista la existencia de Ministros sin cartera, que no asumen ningún Departamento y solamente reciben “la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales” (art. 4.2, Ley 50/1997). Siguiendo la línea evolutiva de los ministros, este caso representa la culminación del proceso de politización de los Ministros, mediante el que se desprenden del papel administrativo y asumen exclusivamente una faceta política. Blondel los denominó *buffer group*, zona intermedia entre el Jefe de Gobierno y el resto de miembros del Gabinete, cuya existencia se ha extendido en la estructura gubernamental de muchos países desde la Segunda Guerra Mundial (1982: 147). En la práctica política, esta figura ha estado muy limitada numérica y funcionalmente, puesto que se ha reservado para tareas del área de presidencia y apenas la han obtenido unos pocos ministros¹³⁷. Además, se trata de un cargo con una enorme

¹³⁶ Junto a los Secretarios de Estado, según establece la LOFAGE en la Sección 2ª del Capítulo I del Título II.

¹³⁷ Según Blondel, esta figura podría haberse convertido en un elemento de transformación de los gobiernos de gabinete contemporáneos. Sin embargo, no se han estabilizado como organismo nuevo dentro del gabinete y han acabado convirtiéndose en un instrumento de acomodación en el gobierno para determinados individuos: “The buffer group of ministers at large suggests that the need for coordination and policy-making is felt to be strong and that the structures of government have to take this need into account, but the method remains a compromise, which does not in fact lead to a genuine transformation of governments” (Blondel, 1982: 147).

discontinuidad, puesto que a menudo se crea como ministerio *ad hoc* y suele desaparecer tras la salida de su titular¹³⁸.

(c) El Consejo de Ministros

Como vimos en el apartado de los orígenes históricos, el Consejo de Ministros es el núcleo sobre el que se crea el sistema de gobierno moderno. En el caso español, ello se hizo en perjuicio del Consejo de Estado, que durante épocas anteriores había tenido un papel muy destacado en el apoyo a la acción de gobierno del monarca. En consecuencia, durante mucho tiempo se tendió a equiparar los conceptos de Gobierno y Consejo de Ministros, especialmente tras la separación del Consejo y del Jefe de Estado. La Constitución de 1978 dio pie a la distinción entre ambos conceptos, Gobierno y Consejo, lo que ha dado lugar a un cierto contraste de juicios al respecto. Por un lado, existe una posición establecida por la disciplina constitucionalista, según la cual actualmente ya no se pueden equiparar estos dos conceptos¹³⁹. Efectivamente, el texto constitucional no se refiere de idéntica forma al Gobierno y al Consejo de Ministros, dando a entender que el Consejo es un órgano más del Gobierno, dentro del cual cabría distinguir órganos colegiados e individuales (Presidente y demás miembros de Gobierno). Sin embargo, la ausencia de órganos intermedios entre el espacio del Gobierno y el del Consejo de Ministros, confirmada por la práctica política de estos años, conduce a una interpretación opuesta, según la cual no se establece distinción fundamental entre Gobierno y Consejo de Ministros¹⁴⁰. Así, el Gobierno está formado por los miembros del Consejo de Ministros, de modo que el Consejo y el Gobierno abarcan un mismo espacio. Esta es la línea que ha marcado la evolución política, por la cual las decisiones del Consejo de Ministros se han convertido en el emblema de la actuación conjunta del gobierno. Por eso, esta es la opción por la que hemos optado en nuestra investigación.

¹³⁸ La figura del ministro sin cartera fue utilizada en contadas ocasiones durante la etapa de Suárez. En las etapas de gobierno posteriores desapareció, con la única excepción de Pío Cabanillas, ministro portavoz y sin cartera, en el segundo gobierno de Aznar.

¹³⁹ Subrayan la distinción entre Gobierno y Consejo de Ministros, entre otros, Otto (1980) y Parejo (1996).

¹⁴⁰ Los defensores de esta posición conforman mayoría, entre la que cabría destacar Bar (1985), Pérez Francesch (1998) y Santamaría (1988).

La Constitución y la Ley de Gobierno atribuyen al Consejo de Ministros una serie de funciones relativas a la aprobación de proyectos de ley, a Tratados Internacionales, modificación de las estructuras internas de los ministerios, emisión de Deuda Pública y otras¹⁴¹, que le convierten en el lugar de las decisiones importantes del Gobierno. Como órgano colegiado, es también el momento de encuentro de todo el equipo de gobierno, cuando se presentan y discuten aquellos proyectos o propuestas más relevantes del gabinete.

Sin embargo, poco más es lo que se puede explicar sobre el contenido y el funcionamiento de este órgano que Françoise Giroud, antigua ministra de Giscard d'Estaing, denominó la *comédie du pouvoir*. El carácter secreto de las deliberaciones en su seno reducen lo que conocemos de él a los comunicados que el portavoz del Gobierno realiza cada viernes sobre los acuerdos del Consejo¹⁴². A diferencia de otros países, como Alemania, que posee un detallado Reglamento Interior sobre el contenido y el desarrollo de las reuniones de Gobierno¹⁴³, el Consejo español no posee una reglamentación muy precisa¹⁴⁴. No obstante, la mayor parte de los proyectos que se presentan al Consejo han sido elaborados y ampliamente discutidos en otros organismos gubernamentales.

(d) Otros organismos colectivos del Gobierno

El Consejo de Ministros es el principal órgano de reunión y discusión entre ministros. Sin embargo, la prolija actividad de la gobernación y la creciente

¹⁴¹ La lista de las funciones del Consejo de Ministros reconocidas oficialmente se encuentra en el artículo 5 de la Ley 50/1997.

¹⁴² Y a algunos testimonios *sinceros* de ex ministros, que nos han relatado algunos momentos del Consejo en sus memorias o retrospectivas personales (resultan especialmente significativos algunos pasajes de Semprún, 1996, o de algunos ministros socialistas, como Maravall, en la recopilación de entrevistas de Iglesias, 2003).

¹⁴³ El contenido de este reglamento aparece resumido en Tomás Villarroya (1980: 128-130).

¹⁴⁴ Existen unas *Instrucciones para la Tramitación de Asuntos en los órganos colegiados de Gobierno*, adoptadas por Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de enero de 1989 y modificadas por otro Consejo de Ministros, el 26 de julio de 1996; es un acuerdo no publicado en el BOE y sin efectos jurídicos. Para un comentario respecto a estas instrucciones, se puede consultar García Fernández (1996: 127-133). Sobre cómo trabaja el gobierno hasta 1980, existe un estudio exhaustivo en Sánchez y Colodrón (1980). López Calvo presenta algunos comentarios actualizados sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros, así como de los trámites previos y posteriores (1996: 198-209).

complejidad de los asuntos tratados han provocado la aparición de nuevos organismos colectivos, de tamaño menor al del Consejo, en los que el Gobierno *trabaja*. El contenido de estos organismos de reunión es diverso, aunque detrás de su creación aparece la voluntad, por parte del gobernante, de decidir o discutir en grupos más reducidos y operativos. Algunas de estas reuniones tienen un carácter informal y son difícilmente descriptibles, puesto que su principal cometido es la discreción.

En un registro más formal, existe una serie de reuniones en las que también participan cargos de rango menos la ministro y que se dedican generalmente a preparar documentos y proyectos de gobierno, que luego acabarán pasando por el Consejo de Ministros. A diferencia de las reuniones informales, este tipo de comisiones tienen un carácter más administrativo, puesto que constituyen mecanismos de trabajo de los órganos centrales de la Administración General del Estado. Podemos distinguir tres tipos de comisiones:

- a) *Comisiones Delegadas del Gobierno (CDG)*: Son órganos dedicados a cuestiones que afectan a varios Departamentos, en las que también pueden participar los Secretarios de Estado designados. Pueden llegar a resolver asuntos que, por su naturaleza, no requieran pasar por el Consejo. Su existencia se debe a un Real Decreto, que las puede crear, modificar o disolver según el arbitrio del gobierno. Entre las más destacadas podemos nombrar la CDG de Asuntos Económicos o la CDG de Asuntos Culturales.
- b) *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSES)*: A diferencia de la anterior, a esta reunión no asisten los ministros (a excepción de quien la preside, que es un Vicepresidente o el ministro de la Presidencia), lo que le confiere un carácter puramente administrativo, sin capacidad de decidir. Se dedica a preparar las sesiones del Consejo y de ella salen resueltos gran parte de los asuntos que se decidirán en el Consejo de Ministros¹⁴⁵.

¹⁴⁵ La CGSES realiza el *Índice negro* de los asuntos que pasarán al siguiente Consejo de Ministros. Aquellos asuntos de trámite que se dan por resueltos y que no serán debatidos en el Consejo se incluyen en el *Índice verde*. Por el contrario, aquellos asuntos que presentan una especial controversia o trasfondo político y que serán sometidos a la discusión de los miembros del Consejo se incluyen en el *Índice rojo*. Para una descripción del desarrollo de la CGSES, consultar López Calvo (1996: 183-185).

- c) *Comisiones interministeriales*: Son semejante a las CDG, aunque su origen es mucho más reciente y no está regulado por ley. Se crean para coordinar políticas específicas sobre materias que pertenecen a varios Departamento con el objetivo de garantizar una aplicación transversal. Este tipo de comisiones están adscritas a un ministerio determinado, que es quien las dirige.

Por último, hay que hacer referencia a los *gabinetes de crisis*. Tienen su antecedente en los *war cabinets* británicos que se crearon con motivo de las dos Guerras Mundiales, bajo el mandato de Lloyd George y, después, de Churchill. Las circunstancias excepcionales que les rodearon entonces permitieron su aparición bajo la idea de que un grupo de ministros muy reducido afrontaría mejor los problemas de coordinación en la cumbre del gobierno durante situaciones de emergencia, al poder verse con más frecuencia y comunicarse así las ideas y las acciones a decidir (Blondel, 1982: 148-149). Por este motivo, este tipo de gabinetes *menores* responden a situaciones concretas y especiales, tras las cuales el gabinete se disuelve. En España, se han creado gabinetes de crisis para situaciones diversas, como sucedió durante la Guerra del Golfo de 1991¹⁴⁶, la crisis del *efecto 2000* o el atentado de Madrid del 11 de marzo de 2004.

Los altos cargos en la frontera entre Gobierno y Administración

Al referirnos a los miembros del gobierno, lo hemos hecho ciñéndonos estrictamente a la concepción de gobierno como gabinete, como equipo de individuos encargados de las decisiones de gobierno. Alrededor de los ministros (o por debajo de ellos, si los observamos desde una perspectiva jerárquica) existe un territorio político-administrativo que está formado por *altos cargos*, individuos designados en virtud de la confianza política y encargados de desarrollar la tarea de gobierno emprendida por sus jefes políticos. Este círculo exterior marca la frontera entre Gobierno y Administración, concepto impreciso y cuyos márgenes han generado polémicas sobre

¹⁴⁶ Durante el transcurso de la crisis del Golfo, entre agosto de 1990 y marzo de 1991, la acción del gobierno se redujo en gran parte al funcionamiento del gabinete de crisis.

dónde se encuentran los verdaderos límites entre ambas entidades. No es una cuestión baladí, porque, como afirma el catedrático Santamaría Pastor, “hablar de Gobierno y Administración supone interrogarse por el papel que debe asignarse al aparato administrativo en el esquema organizacional de un Estado democrático (...), plantearse nada menos que el problema de la distribución del poder en el seno de la estructura pública que concentra en sus manos la mayor cuota de poder dentro del Estado” (1988: 65). En último extremo, esta cuestión nos aboca a la cuestión sobre la separación entre política y administración, objeto de controversia en las últimas décadas, después de que la politización de las estructuras administrativas ha tendido a difuminar la frontera entre los dos ámbitos y a erosionar el concepto de neutralidad política sobre el que esta frontera se había asentado.

Existen varios criterios para marcar la linde entre Gobierno y Administración. El menos confuso consiste en distinguir según la vía de reclutamiento del personal político y administrativo: entendiendo por espacio gubernamental aquel formado por los individuos seleccionados discrecionalmente, mientras que el espacio puramente administrativo está formado por miembros seleccionados mediante mecanismos formalizados de oposición y concurso. No obstante, este criterio presenta algunas reticencias, ya que una parte de los miembros seleccionados por vías políticas deben pertenecer a los cuerpos de la Administración Pública. Un segundo criterio de distinción se basa en el tipo de funciones desempeñadas. Así, mientras que el Gobierno se encarga de impulsar y dirigir las políticas, siempre vinculado a la responsabilidad parlamentaria (en los sistemas parlamentarios), la Administración se dedica a ejecutarlas en tanto que instrumento de acción supeditado al Gobierno. Pero este criterio es poco preciso en la práctica, puesto que el proceso de toma de decisiones es el mismo, lo que ha llevado a superar la visión de un gobierno que decide y una administración que ejecuta y adoptar una perspectiva de *interpenetración* entre ambas esferas (Bar, 1985: 16-17; Blondel, 1982: 205-206). Esta tendencia ha conducido en algunos países a la *politización* de parte de la esfera administrativa y en otros a la *administrativización* de parte de la esfera política¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Parrado (1996: 112-116) señala que la *politización* de las elites administrativas puede ser *funcional* (mayor predisposición de estas a tener en cuenta la dimensión política de las materias gestionadas dentro de su ámbito), *de partido* (mayor peso de la credencial de partido para acceder a altos cargos) y *de cambio* (incremento de la renovación de las elites administrativas tras un cambio de partido en el poder). En cambio la *administrativización* de las elites políticas comporta la elevación del nivel administrativo en la estructura político-administrativa del poder ejecutivo, restringiendo la esfera puramente política. Este concepto debe distinguirse de las nociones de tecnocratización (referente al incremento del perfil técnico

En el caso español, esta zona intermedia entre el gabinete de gobierno y los cuerpos de funcionarios engloba un equipo de individuos que se extiende desde el Secretario de Estado al Subdirector General. Estos cargos se caracterizan por ser de libre designación y la LOFAGE los identifica como órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado. Como veremos en capítulos posteriores, se trata de un ámbito significativo para el análisis de la elite ministerial, puesto que representa una arena importante de reclutamiento ministerial. Por este motivo, vamos a realizar una breve descripción de estos cargos, con el objetivo de delimitar la extensión de esta eventual vía de reclutamiento y definirla como variable analítica para su uso posterior.

En primer lugar, es preciso introducir la distinción entre *línea* y *staff*. Estos conceptos administrativos se utilizan para distinguir la jerarquía vertical de la decisión (*line*) de los órganos destinados a prestarles apoyo a los miembros de esta jerarquía y que no poseen potestad en el proceso en la decisión (*staff*). La distinción de funciones según este criterio no siempre es suficientemente precisa. Al referirse a los asistentes ministeriales, Blondel utiliza un eje para situar a los tipos de asistente entre los extremos, definidos por las figuras “puramente de línea” y las figuras “puramente *staff*” (Blondel, 1982: 214-215). En España, esta posible ambivalencia en los cargos de asistencia ha sido muy reducida, debido a una separación de funciones bastante estricta entre línea decisional y la asistencia de *staff*, que en España se ubica en los gabinetes ministeriales y de Presidencia y en las Secretarías Generales Técnicas.

La cumbre de la organización administrativa española está formada por la *Administración General del Estado* (AGE)¹⁴⁸, dentro de la cual cabe distinguir entre una *Administración nuclear*, compuesta por las unidades centrales ubicadas en la capital del Estado, una *Administración periférica*, formada por las delegaciones administrativas dedicadas a una parte del territorio del Estado, y una *Administración funcional*, que incluye la administración no territorial, como las agencias, los organismos autónomos y las empresas públicas (Ballart y Ramió, 2000: 171 ss.). Los ministros también son considerados miembros de la AGE (exceptuando a los ministros sin cartera), en tanto que son Jefes de Departamento y poseen un rol de dirección administrativa.

de las elites políticas) y al de burocratización (relativo a la extensión de los burócratas dentro de las elites políticas), según Parrado (1996: 117-119).

¹⁴⁸ Esta denominación procede de la LOFAGE. Anteriormente había sido designada como Administración Central o, a partir de la aprobación de la LOACE, Administración Central del Estado.

Los individuos que ocupan puestos en la AGE son considerados altos cargos. La definición del concepto de *alto cargo* viene dada por el artículo 2 de la Ley 12/1995, que estableció las incompatibilidades de los altos cargos de la administración¹⁴⁹. En líneas generales, según la ley, se incluyen en esta categoría todos aquellos cargos de la AGE (nuclear, territorial o funcional) que han sido nombrados por el Consejo de Ministros, incluyendo también a los directores de gabinetes ministeriales, así como al resto de miembros de los gabinetes del Presidente y de la(s) Vicepresidencia(s)¹⁵⁰.

En España, la esfera política en la cúpula de la Administración Pública es una de las más amplias entre los países occidentales, puesto que la frontera entre el nivel político y el nivel administrativo se encuentra muy bajo en la jerarquía organizativa. Esta fuerte politización de la estructura administrativa da lugar a un elevado número de cargos de designación política y de libre designación dentro de la esfera política¹⁵¹, como se observa en la figura 2.1, en la que se recoge la estructura genérica de la Administración nuclear.

El más antiguo de los cargos políticos de un ministerio, aparte del propio ministro, es el de **Subsecretario**, que fue creado en 1834 con el objetivo de asistir a los Secretarios de Despacho¹⁵². Es un puesto dedicado principalmente a las tareas internas del ministerio, por ejemplo, dirigiendo los servicios comunes del departamento. Los candidatos se reclutan entre funcionarios de carrera mediante libre designación.

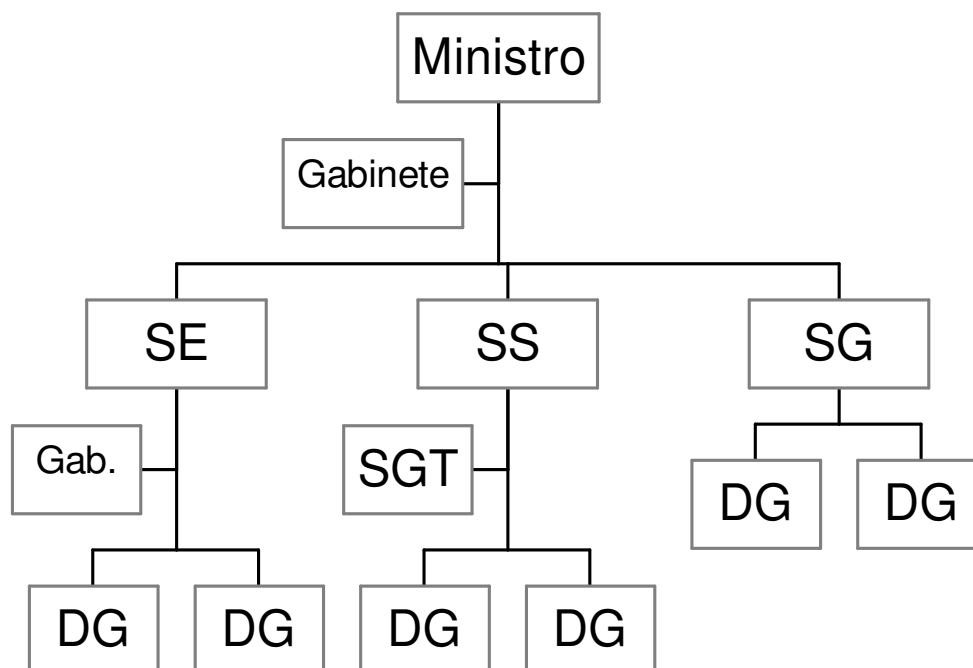
¹⁴⁹ La Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del gobierno de la nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado vino a sustituir la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos.

¹⁵⁰ La Ley 12/1995 también consideraba alto cargo al director del gabinete de un Secretario de Estado. Después de que la Ley de Gobierno estableciera que los titulares de este puesto serían nombrados por Orden ministerial, la propia ley decidió derogar la mención de la Ley 12/1995 a este puesto como alto cargo.

¹⁵¹ Para una descripción detallada de las funciones y estatuto de cada una de estas figuras, se puede consultar Baena (1992), Boqueira (1996) o Cosculluela (2001), entre otros.

¹⁵² De ahí, su actual nombre equívoco, que parece indicarle, erróneamente, como segundo del Secretario de Estado.

Figura 2.1 Modelo genérico de organización de un departamento ministerial



Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del siglo XIX, la estructura administrativa por debajo del Subsecretario empezó a organizarse en unidades administrativas, al frente de las cuales se situaban unos **Directores Generales**. Este cargo se acabó generalizando, de manera que actualmente representan las unidades básicas de la organización ministerial. Es el último cargo verdaderamente político de la administración nuclear y su candidato no requiere pertenecer a la función pública.

A mediados del franquismo, durante los años 50, se crearon órganos de apoyo al ministro denominados **Secretaría General Técnica** (SGT). Es un órgano de *staff*, como los gabinetes de apoyo. Sus responsables son funcionarios de carrera, de libre designación, que se dedicaban a tareas de estudio, documentación y asesoramiento del ministro, motivo por el cual han acabado entrando en competencia con el gabinete del ministro. A medida que este último se ha extendido y ganado fuerza, las Secretarías Generales Técnicas han perdido influencia (Jiménez Asensio, 1992: 86).

El **Gabinete** ministerial también aparece durante esta época, al igual que la SGT. Inicialmente era un órgano de poco peso, puesto que estaba compuesto exclusivamente por el Jefe del Gabinete y personal auxiliar, frente a los medios de que disponían los Secretarios Generales Técnicos. El principal activo del Jefe del Gabinete era su acceso directo al ministro y su papel de filtro de la mayoría de documentos destinados al ministro. A partir de los gobiernos democráticos, crece su importancia debido al papel político y de dirección de la política del ministro que asume, especialmente en el período socialista. Entre los Jefes de Gabinete cabe destacar el que pertenece al Presidente del Gobierno, al que nos hemos referido con antelación.

También durante el franquismo, empezaron a doblarse algunas Subsecretarías en el interior de algunos ministerios. El Real Decreto-Ley 22/1982 cambió la denominación de estas últimas, que pasaron a llamarse **Secretarías Generales**, aunque conservando el rango de subsecretario a efectos jurídicos. Tiene una función mucho más difuminada que las verdaderas subsecretarías y no aparecen en todos los ministerios. Sus candidatos no son necesariamente funcionarios públicos, lo que les confiere un carácter más político que el de los Subsecretarios.

El cargo de creación más reciente, los **Secretarios de Estado**, es también el que ha adquirido mayor relevancia política. Fueron creados mediante el Real Decreto 1558/1977 con el objetivo de integrarlos como miembros del Gobierno y convertirlos en *figuras bisagra* entre este órgano y los niveles administrativos inferiores (Jiménez Asensio, 1992: 83). En consecuencia, los Secretarios de Estado son considerados *órganos superiores*, al igual que los ministros y a diferencia del resto de órganos mencionados anteriormente, que pertenecen a la categoría de *órganos directivos*¹⁵³.

Por debajo de esta estructura comienza la estructura puramente administrativa, compuesta por la Subdirección General, el Servicio, la Sección y el Negociado. Es cierto que el Subdirector General es un cargo de libre designación, pero existe una serie de elementos que lo excluyen de la esfera política y que nos aconseja apartarlo del resto de órganos jerárquicamente superiores. No pertenece a la categoría de altos cargos y es nombrado y cesado por el ministro o Secretario de Estado correspondiente, lo que reduce el alcance político de su designación. Se trata de un cargo más burocrático que de confianza política o, como precisa Jiménez Asensio, no es un cargo de designación política sino de libre designación (1992: 86). Esta

¹⁵³ Por eso, la figura del Secretario de Estado viene regulada conjuntamente por la LOFAGE (art. 14) y por la Ley de Gobierno (arts. 7 y 15), como ocurre con la del ministro.

distinción viene corroborada por las funciones que le otorga la ley, de tipo eminentemente ejecutivo y excluidas del proceso de decisión política del departamento. A todo ello cabe añadir el hecho de que en su designación prevalecen los criterios técnicos sobre los políticos, motivo por el cual suele ser una figura cuyo titular acostumbra a mantenerse en el cargo tras los cambios ministeriales; de este modo, se convierte en un elemento de continuidad en la acción del departamento (Bar, 1985: 32). Por todos estos motivos, se considera al Subdirector General como un cargo de la esfera puramente administrativa.

La Administración periférica se ha visto sensiblemente modificada desde la salida de la transición. Tradicionalmente estuvo asentada sobre los Gobernadores civiles desde la creación de la estructura provincial en 1833. La creación de las Comunidades Autónomas dio lugar a la aparición del Delegado del Gobierno en la Comunidad, figura establecida por la Ley 17/1983. Inicialmente, esta figura convivía con los Gobernadores Civiles de las provincias, pero la evolución política acabó por consolidar la nueva figura. Así, la LOFAGE convierte a los Delegados en los representantes del Gobierno en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, al mismo tiempo que acaba con la existencia de los Gobernadores Civiles. Esta figura queda remplazada por el Subdelegado del Gobierno, cuya acción se circunscribe a la provincia en aquellas Comunidades Autónomas pluriprovinciales. El subdelegado es un funcionario designado libremente por el Delegado del Gobierno y no se le considera alto cargo.

Finalmente, la Administración funcional engloba a los organismos públicos del Gobierno, lo que Baena denominó la prolongación funcional de la Administración Central del Estado. La existencia de este tipo de organismos pone en evidencia la necesidad de la Administración Pública de crear nuevos instrumentos de organización para prestar servicios (Baena, 1992: 192). Los primeros organismos públicos se crean a finales de la segunda década del siglo XX, con la aparición de entidades públicas destinadas a funciones del ámbito social y laboral, como el Instituto Nacional de Previsión. Desde entonces, este tipo de organismos se han ido expandiendo en el número y en la forma. La LOFAGE ha significado un reconocimiento del papel y de la variedad existente de organismos, que pueden ser clasificados en seis categorías:

- (a) Organismos autónomos
- (b) Entidades públicas empresariales
- (c) Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social

- (d) Organismos públicos con régimen específico
- (e) Agencias
- (f) Fundaciones públicas

La denominación y la tipología de estos organismos ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de los años. El caso más problemático es el de las empresas públicas, en el que intenta combinar la propiedad pública con unos métodos de gestión de empresa privada. Sin embargo, la ola de privatización que se extendió a finales del siglo XX, producto del proceso de liberalización de sectores estratégicos tradicionalmente en manos del Estado ha reducido su extensión.

En definitiva, la Administración General del Estado ha ampliado su extensión sustancialmente durante estos años. Esto ha diversificado su morfología, aunque en algunos casos, como hemos visto con la administración nuclear, los órganos existentes no tengan funciones delimitadas con precisión o, incluso, puedan llegar a entrar en competencia funcional. Las tensiones entre lo político y lo administrativo han provocado como respuesta una ampliación del espacio de frontera entre Gobierno y Administración. Durante el régimen franquista, esta extensión avanzó paulatinamente, pero con la llegada de la democracia y, especialmente, durante la etapa de gobierno socialista, el número de altos cargos aumentó exponencialmente (Parrado, 1996: 162; 2001: 141). A pesar de la distribución territorial del poder en el nuevo sistema democrático, por la cual la AGE se ha desprendido de gran parte de los servicios que prestaba en beneficio de los niveles autonómicos y locales, el incremento de cargos en la cúpula de la AGE no ha dejado de incrementarse. Este proceso ha dado lugar a una politización muy importante de la estructura administrativa, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, respecto a etapas anteriores (Parrado, 1996: 275). Respecto a la elite ministerial, deberíamos preguntarnos en qué medida esta politización de la administración española ha mantenido los altos cargos del gobierno como un trampolín hacia el Consejo de Ministros, como sucedía durante el franquismo, cuando existía un grado de politización inferior de la cúpula de la Administración.

Para analizar esta cuestión posteriormente, vamos a reunir los puestos de designación política bajo la variable de *altos cargos*, cuyo contenido vamos a ampliar, con comparación con su definición legal, incluyendo también a los miembros de los gabinetes de los ministros. Dentro del grupo de altos cargos, ordenaremos a los individuos en cuatro categorías:

- (a) Secretarios de Estado
- (b) Subsecretarios y Secretarios Generales
- (c) Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos
- (d) Otros: entre los que se incluirán a los miembros de los gabinetes de apoyo, así como los altos cargos (en el sentido legal) de la administración periférica y funcional

La decisión de agrupar algunas categorías, en el caso de (b) y (c), se basa en el hecho de que sus titulares presentan unos perfiles semejantes, además de compartir el mismo rango administrativo, según dictamina la Ley. De esta forma, podremos tener la oportunidad, en su momento, de observar los diferentes opciones que ofrece cada vía en tanto que canal de reclutamiento ministerial.

2.3 Composición de la planta ministerial y estructura del gabinete

La estructura de planta de los gabinetes es uno de los condicionantes que marcan el tamaño y la organización de la elite ministerial en un sistema político. Los rasgos que definen la planta ministerial de un gabinete (el número de departamentos, la organización jerárquica que pueda existir entre ministerios, la fragmentación o agrupación de las materias en uno o varios departamentos) favorecen o condicionan algunos aspectos del personal que está destinado a dirigir su funcionamiento. También son reflejo de decisiones políticas que pueden atender a razones de evolución social y económica (la aparición de nuevas temáticas o la respuesta a demandas emergentes) o a necesidades estrictamente políticas (según las cuales las carteras se convierten en materia de negociación o de reparto de compensaciones).

Son diversos los motivos que pueden aparecer detrás de una reforma de la estructura del gabinete. En cualquier caso, el número, la denominación y el contenido de los departamentos que conforman una planta ministerial están lejos de aparecer como características inalterables. Al contrario, sus continuas modificaciones señalan

que el gabinete de gobierno posee una estructura estable pero suficientemente flexible para adaptarse a las problemáticas que surgen en la acción de gobierno. El mejor ejemplo de esa dinámica corresponde al hecho de que cada nuevo gabinete surgido de unas elecciones ha comportado cambios de departamento, mediante la supresión de algunos y la creación de nuevas carteras¹⁵⁴.

Nuestro interés por la planta ministerial se centra en tres elementos que definen la estructura departamental del gabinete de gobierno en España: ¿qué circunstancias inciden en la creación o modificación de la departamentos en la planta ministerial?; ¿qué departamentos componen la planta del gabinete y cómo ha evolucionado la estructura de esta?; ¿qué dinámicas de jerarquía pueden existir entre los departamentos? Las respuestas a estos interrogantes nos servirán de ayuda en capítulos posteriores para analizar los rasgos particulares que puedan aparecer en las carreras ministeriales según las carteras por las que se circula y la posición ocupada en el gabinete.

La formación de los departamentos ministeriales

El diseño de la planta ministerial (esto es, el número, la denominación y las competencias de los ministerios que forman un gobierno) plantea dos cuestiones relevantes: ¿quién es el responsable de modificar la planta de un gobierno?; ¿a qué motivos responden los cambios en la planta, ampliando o reduciendo el número de departamentos, modificando la denominación de los ministerios o variando sus competencias?

La primera cuestión tenía una respuesta aparentemente simple en los gobiernos de las monarquías pre-parlamentarias, puesto que los monarcas gozaban de la autoridad absoluta en la organización de sus gabinetes¹⁵⁵. Cuando el Gobierno

¹⁵⁴ La única excepción fue el gabinete surgido de las elecciones de 1989. La impugnación de los resultados por parte del Partido Popular y la posterior crisis internacional abierta por la invasión iraquí de Kuwait postergaron las reformas del gabinete hasta marzo de 1991.

¹⁵⁵ En la realidad, los cambios en la estructura de la Administración Central venían provocados por presiones políticas o circunstancias exógenas que limitaban el margen de maniobra de los monarcas, quienes, por otro lado, a menudo delegaron implícitamente el protagonismo de la decisión en sus jefes de gobierno. La obra de García Madaria permite observar estas limitaciones a través del contexto y la

adquiere plena autonomía ante el monarca, la competencia sobre la formación de ministerios cobra importancia y pasa a ser objeto de disputa entre el Jefe de Gobierno y el Parlamento. En los años de la II República, la estructura del gobierno debía establecerse por Ley, lo que implicaba al Parlamento en la decisión. El carácter autoritario del período franquista altera este mecanismo. Durante la etapa de la dictadura, los cambios en estructura del Gobierno debían adoptarse, en principio, mediante una Ley específica. Así lo estableció la LRJAE de 1957 en su artículo 3º, que definía una estructura departamental y estableció una reserva de ley para las posibles modificaciones posteriores de esta planta ministerial. Sin embargo, la Disposición Final Primera de la LRJAE abrió la puerta al Gobierno para introducir cambios de ministerios mediante Decreto, lo que vaciaba de contenido el artículo mencionado anteriormente¹⁵⁶. Un año después, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 confirmaba la competencia del Gobierno para modificar la estructura de la planta ministerial mediante Decreto (art. 2.1), lo que resultaba más coherente con el funcionamiento de la institución durante el régimen político franquista.

Tras la transición, la costumbre política primero y la Ley de Gobierno después han traspasado toda la responsabilidad sobre la modificación de la estructura de Gobierno al Presidente, quien utiliza para ello la vía del Decreto, contribuyendo de esta forma a consolidar el papel del Presidente en el seno del Gobierno. A pesar de ello, ha surgido una cierta polémica entorno al mecanismo más adecuado, según la Constitución, para aprobar esta decisión. Mientras que la mayoría de académicos reconoce la capacidad que tiene el Jefe de Gobierno para establecer la estructura de su gobierno mediante Decreto, algunos interpretan que la vía más fiel al espíritu de la Constitución sería utilizar para ello la Ley¹⁵⁷.

Durante los gobiernos de Suárez, las sucesivas remodelaciones y cambios en la estructura ministerial se realizaron a través de Decreto, argumentando razones de

evolución de las decisiones sobre el cambio de ministerios durante la etapa del constitucionalismo decimonónico y de principios del siglo XX (García Madaria, 1982).

¹⁵⁶ La doctrina interpretó que esta Disposición Final estaba pensada únicamente para la remodelación ministerial que tuvo lugar inmediatamente después de aprobarse esta ley y no facultaba al Gobierno para utilizar el Decreto en cambios posteriores (Álvarez, 1990: 475).

¹⁵⁷ Ripollés (1980) y Fernández-Miranda (1978) opinan que el espíritu de la Constitución opta por que la variación de la planta se establezca mediante Ley.

mayor economía en los gastos públicos y eficacia en la gestión de los servicios¹⁵⁸. La sucesión de decretos de remodelación ministerial y la disparidad de los cambios generaron una sensación de “profunda improvisación y una falta absoluta de homogeneidad” (Álvarez Conde, 1990: 475).

En sus inicios, el gobierno socialista pretendió acabar con esta vía de la reforma ministerial por Decreto. Estableció una reserva de Ley para la modificación de la planta ministerial, primero en el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, y posteriormente en la Ley Orgánica de 16 de agosto de 1983, de la Administración Central Española. Con ella quiso acabar con la discreción de que gozaba el Presidente para organizar el gobierno, fijando un número estable de departamento (entorno a 15 ministerios) y la necesidad de modificar el número y denominación de los ministerios a través de una Ley (art. 11). La LOACE marcó una rigidez que, en la práctica, forzó a cambios por decreto de forma poco ortodoxa. Por eso, en la práctica esta reserva de ley quedó pronto en desuso, puesto que en 1985 el Gobierno introdujo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado una disposición que autorizaba al Presidente del Gobierno a modificar el número, la denominación y las competencias de los Departamentos ministeriales mediante Real Decreto. Esta disposición generó una polémica sobre la constitucionalidad de la vía utilizada para cambiar la estructura de gobierno¹⁵⁹. Para limitar esta excepcionalidad, la Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1986, como haría posteriormente la STC 76/1992, de 14 de mayo, reconocía la posibilidad de que el Presidente decidiera sobre la determinación de ministerios y de sus competencias sin pasar por el Parlamento. Esta fue la práctica seguida en los años posteriores, manteniendo un carácter provisional que obligaba, cada vez que se modificaba la planta, a habilitar al Presidente para ello, normalmente mediante las Leyes de Presupuesto¹⁶⁰.

¹⁵⁸ El Real Decreto-Ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas exponía estos motivos en su art. 26, atribuyendo al Gobierno la facultad de suprimir, modificar y reestructurar los Departamentos Ministeriales.

¹⁵⁹ Baena lo considera un procedimiento insólito pero formalmente impecable (1990: 223).

¹⁶⁰ Un ejemplo de la competencia presidencial para variar la planta (número, denominación, competencias) se encuentra en el RD 298/1991, de 12 de marzo: “La acción del Gobierno requiere adecuar sus formas organizativas a las necesidades políticas de cada momento, lo que hace preciso acudir a la autorización concedida para establecer la estructura del Gobierno más idónea para los fines que éste persigue de acuerdo con el programa de acción gubernamental (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1991, p. 8397). Por otro lado, un ejemplo de creación de Comisión Delegada es la relativa a los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992, surgida tras el RD 423/1990, de 30 de marzo.

El primer intento de fijar legalmente esta práctica vino con la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. En su artículo 75, autorizaba al Presidente del Gobierno para variar mediante Real Decreto el número, denominación y competencias de los ministerios. Poco después, en 1997, la Ley de Gobierno reconoce definitivamente la práctica de modificación por decreto y asegura, de esta forma, la flexibilidad necesaria para cambiar la estructura de planta ministerial¹⁶¹.

En conclusión, la preeminencia del Presidente se ha acabado manifestando también en la libre disposición de este para la organización de su gobierno y la formación de los ministerios. La difuminación de la reserva de ley en esta materia ha dejado escapar del control del Parlamento los aspectos relativos a la organización del gobierno, dejando que el funcionamiento interno de este se rija exclusivamente por lo que el propio gobierno decida y contribuyendo, de esta forma, a extender el desequilibrio entre Parlamento y Gobierno en beneficio de este último.

Una segunda cuestión que plantea la formación de ministerios se refiere a las motivaciones presentes tras el diseño de una determinada planta ministerial, las causas por las cuales el Presidente opta por un gabinete más amplio o más reducido y, en particular, por qué decide crear, modificar o suprimir un determinado departamento en el momento de la instauración de un nuevo gobierno o de la remodelación en medio de la legislatura. Las causas que pueden impulsar a crear un determinado ministerio obedecen a tres tipos de motivaciones, las cuales subyacen a menudo de forma simultánea en la decisión final de formar un gobierno.

1) Respuesta las a nuevas demandas económicas, sociales y políticas

Los ministerios son, esencialmente, instrumentos de acción política y administrativa mediante de los cuales el Estado y, en particular, su brazo ejecutivo, el Gobierno, ponen en marcha medidas políticas con el objetivo de obtener una serie de fines y resultados. Así, el tipo de ministerios existentes dan una medida de la

¹⁶¹ Según el art. 2.2. j) de la Ley de Gobierno, corresponde al Presidente “crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno”.

extensión del Estado en un país. Como podremos observar en el próximo apartado, el Estado moderno, en sus inicios, se dedicaba principalmente a los fines por los que fue creado tras el Renacimiento: mantener del orden, impartir justicia y asegurar la defensa frente a los otros Estados. Este es el origen de los ministerios más antiguos, como el de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior o el de los departamentos militares.

A medida que la industrialización genera problemas nuevos y plantea necesidades de tipo social y económico, el Estado comienza a desarrollar actividades ligadas al fomento y el desarrollo económico e industrial. En esta nueva ola, que amplía la presencia del Estado al control de la actividad económica y productiva, aparecen algunos de los ministerios más fuertes del gobierno, como Industria, Transportes, Energía, Trabajo.

La última ola de nuevos ministerios está relacionada con la creciente preocupación por los problemas de género, por el deterioro medioambiental o por determinados sectores de la sociedad (la tercera edad, los jóvenes). Estas nuevas demandas, a menudo, han tenido como respuesta política directa la creación de ministerios temáticos, dedicados específicamente a estas materias. Muchos de estos ministerios ya pre-existían como organismos inferiores (Secretarías de estado, Direcciones Generales) que han sido elevados a la categoría de departamento autónomo.

2) Intentos de mejora en la coordinación de las políticas gubernamentales

La creciente complejidad de los asuntos que debe atender el Gobierno está en el origen de determinadas iniciativas, encaminadas a ofrecer una mayor coordinación de las políticas emprendidas y obtener así una mejor eficacia en su implementación. El resultado ha dado lugar a nuevos departamentos, que con frecuencia resultan de la integración o de la reubicación de determinadas direcciones generales (el caso más ejemplar es la creación de *superministerios*, como los de Economía o Defensa). En el caso de los asuntos tratados por el Presidente, la preeminencia adquirida por la evolución de la institución y la voluntad de mejorar la coordinación de su entorno ha dado lugar a un fortalecimiento de los equipos de apoyo a presidencia, que a menudo conlleva la creación de nuevos ministerios vinculados directamente al Jefe de Gobierno (Relaciones con las Cortes, Portavoz).

3) Necesidades derivadas de la coyuntura política y de partido

La formación de un gobierno está sujeta a diversos condicionantes, entre los que se encuentran las relaciones entre partido y gobierno, así como la posición del presidente y su margen de maniobra a la hora de realizar los nombramientos ministeriales. Estos factores provocan a menudo situaciones de difícil situación, en las que los individuos propuestos y las carteras existentes no alcanzan el equilibrio necesario para llegar a una propuesta de gobierno. El resultado es la formación de carteras *ad hoc*, muy ligadas a la persona designada o al momento político en el que aparecen. Por este motivo, son también carteras inestables, ya que acostumbran a desaparecer cuando la necesidad política se desvanece y no suelen sobrevivir a la salida de su titular. Muchas de estas carteras se encuentran ligadas al área de Presidencia, tanto por las funciones que desempeñan como por el peso político de los ministros que las dirigen.

El tamaño de los gobiernos se ha ampliado notablemente a lo largo del siglo XX. Según Blondel, “la combinación del espíritu de intervención y del desarrollo geográfico de las agencias burocráticas nacionales condujo a un incremento sin precedentes en el número de departamentos ministeriales y de ministerios entre 1950 y 1980” (1982: 176). En concreto, se han destacado tres factores que aparecen vinculados al tamaño medio del gobierno en un país: el tamaño de la población, el grado de intervencionismo del Estado y la tradición cultural de gabinetes amplios o reducidos (Blondel, 1982: 177-178). De esta manera, la evolución del tamaño del gabinete gubernamental puede utilizarse como un reflejo de la progresiva extensión del aparato del Estado¹⁶² así como de algunas pautas de la dinámica política de sus elites.

¹⁶² Esta relación entre el tamaño del gabinete y la extensión del Estado ya aparece mencionado a mediados del siglo XIX. García Madaria (1982: 122) recoge un fragmento de la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración o Nuevos Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, en el que se justifica el aumento del número de ministerios que se había venido produciendo por entonces: “La división de los ministerios es también una consecuencia de la multiplicación de los negocios: de modo que su aumento o disminución dependerá siempre del aumento o disminución de aquellos. Si fuera posible que la capacidad de un solo hombre bastase a ocurrir a estos diferentes y graves cargos no se necesitaría más que un ministro, como ha sucedido en algunas épocas de nuestra historia política y la de otras naciones en que la concentración y limitación de las atenciones públicas no permitió el número de ministros que las circunstancias hicieron necesarios en tiempos posteriores, con relación al mayor

En Europa, se ha pasado de una media de diez ministerios por gabinete tras la Segunda Guerra Mundial a una planta de quince departamentos, lo que ha favorecido la estabilidad de su estructura a través de un crecimiento sostenido. Ello no ha impedido la existencia en frecuentes ocasiones de gobiernos sobredimensionados, especialmente durante los años de posguerra, debido a la necesidad de formar grandes coaliciones nacionales para impulsar la reconstrucción de los países más afectados por la guerra (Blondel, 1982: 182). España ha seguido generalmente una evolución paralela a la europea, a pesar de la existencia de gobiernos autoritarios durante buena parte del siglo XX. Vamos a realizar un repaso de esta evolución a través de dos apartados, uno dedicado a la evolución de la planta de gobierno antes de la transición política, y otro dedicado a la evolución a lo largo de estos últimos veintiocho años.

Evolución histórica de la planta ministerial hasta 1977

Desde principios del siglo XIX, el tamaño del Consejo de Ministros ha ido experimentando una progresión constante y paulatina. Como se puede observar en el gráfico 1.1, esta tendencia mantenida en la extensión del número de carteras gubernamentales se prolonga hasta bien entrado el período de la II República, momento a partir del cual se abre un período de inestabilidad en la planta ministerial que alcanzará hasta la década posterior a la Guerra Civil. Pasado este período de inestabilidad política y gubernamental, se recuperará la progresión del número de carteras, alcanzando el punto más elevado en el último gabinete del General Franco.

desarrollo de los negocios, proporcionando a las muchas necesidades que han venido con la civilización misma y el orden y mayor vigilancia que exigían.” (Madrid, 1848, vol. I, pág. 547).

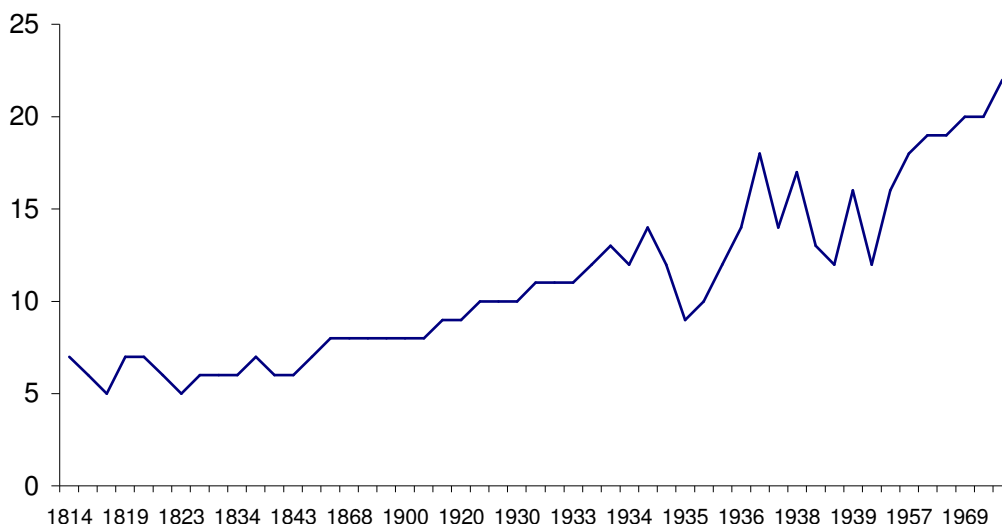


Gráfico 2.1 Evolución del número de ministerios en cada cambio de planta (1814-1975)

En sus orígenes, el Consejo de Ministros presentaba un tamaño muy reducido. Tras la invasión napoleónica y en los años inmediatamente anteriores a la creación formal del Consejo, el número de Secretarios del Despacho que acompañaban al rey en el Gobierno oscilaba alrededor de los seis componentes. Existía un núcleo estable de cinco secretarías, a las cuales podían unirse dos o tres secretarías más, de acuerdo con la conveniencia de la situación. El núcleo inicial del Consejo de Ministros estaba formado por las Secretarías de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda, carteras que representan las funciones principales que entonces ejercía el Gobierno del Estado¹⁶³. Circunstancialmente, a estas se añadían los Secretarios de Ultramar, de Indias o de la Península, aunque su presencia era irregular.

A finales del reinado de Fernando VII se creó la cartera de Fomento, en 1832, a partir de la cual se irán desgranando, en la centuria siguiente, la mayoría de ministerios que ampliarán el equipo gubernamental. En aquel momento, Fomento se encargaba de todos los asuntos relacionados con la acción de gobierno que no

¹⁶³ Este núcleo central de ministerios corresponde, de hecho, a la planta del gobierno que se crea en 1714 y se mantiene relativamente invariable durante todo el siglo XVIII, con la única pérdida del ministerio de Asuntos Eclesiásticos. Se trata de una planta muy influida por la estructura ministerial francesa, influencia que resulta patente desde el primer gabinete de ministros de 1714 hasta el gobierno establecido por el Estatuto de Bayona de 1808. Para conocer la evolución de los ministerios durante el siglo XVIII, ver Gómez-Rivero (1988: 19-38).

pertenecían a ninguna de las carteras existentes¹⁶⁴; esta disparidad de contenidos generó una denominación variable del ministerio¹⁶⁵. Por otro lado, en 1840 se inicia la costumbre de nombrar dos personas distintas para los cargos de Presidente del Consejo y de Secretario de Estado. Paralelamente, aparece el primer Vicepresidente del Consejo, figura que en aquel momento apenas se mantuvo unos meses.

De esta forma, cuando Isabel II llega a la mayoría de edad, la planta del Consejo de Ministros estaba formada por una presidencia y seis departamentos. En los años de reinado de Isabel II sólo se ampliaría el Consejo a dos nuevas carteras. El primer cambio tuvo lugar en 1847, cuando el ministerio de Gobernación (nueva etiqueta de Interior desde 1836) quedó reducido a los asuntos de orden público, dejando el resto de materias para la nueva cartera de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, a la cual se sumarían también las competencias en materia de instrucción pública y beneficencia. El nuevo ministerio recuperaría, en 1851, la denominación de Ministerio de Fomento¹⁶⁶ y dejaría perfilada una estructura de planta estable para el resto del siglo XIX. La segunda modificación del período isabelino tendría lugar en 1863, con el retorno del ministerio de Ultramar, que hasta entonces había venido siendo una Dirección. Este departamento pasó a ocuparse de todos los asuntos relacionados con las provincias de ultramar (a excepción de los que pertenecían a Estado, Guerra y Marina), lo que reflejaba el renovado y creciente interés que venía prestando por entonces el gobierno de la monarquía a la política de expansión exterior (tras las experiencias en África, México o la Conchinchina).

El mantenimiento de esta planta ministerial¹⁶⁷ hasta el fin del siglo XIX contrastó con la inestabilidad política que caracterizó el período que se extiende entre los años finales de Isabel II y la llegada al trono de Alfonso XIII. De hecho, también es

¹⁶⁴ El Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, por el cual se crea la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino, contenía una larga serie de funciones encargadas al nuevo ministerio, entre las cuales había tareas relacionadas con la policía, prisiones, administración local, sanidad, beneficencia, obras públicas, comunicaciones, agriculturas, medio ambiente, industria y otras (Guaita, 1984: 27 ss).

¹⁶⁵ En 1834 pasó a denominarse ministerio de lo Interior; en 1835, de Gobernación del Reino; en 1836, de Gobernación de la Península, puesto que las competencias sobre el orden público en las colonias se traspasaron al ministerio de Ultramar (Guaita, 1984: 47-50).

¹⁶⁶ El cambio de denominación, junto con la asunción de nuevas competencias, se introdujo mediante el Real Decreto de 20 de octubre de 1851.

¹⁶⁷ Compuesta por los ministerios de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra, Marina, Gobernación, Fomento y Ultramar.

una época de numerosos cambios en la estructura administrativa, aunque estos siempre se produjeron en niveles inferiores, afectando a secciones y negociados¹⁶⁸.

El Consejo de Ministros apenas variará su tamaño y continuará estando formado por el Presidente y ocho ministros hasta 1918. Sin embargo, en 1900 tienen lugar algunos cambios importantes en la planta que no afectarán al número de departamentos. Por un lado, el 25 de abril de 1899 desaparecía definitivamente el ministerio de Ultramar, como resultado de la pérdida de las colonias tras la guerra con Estados Unidos el año anterior. Justo un año después, el ministerio de Fomento desaparecía al escindirse en dos nuevos departamentos: el ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y el ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas¹⁶⁹. De esta forma, aparecía por primera vez un departamento dedicado exclusivamente a la enseñanza pública y privada, además de asumir competencias en Bibliotecas, Museos, Estadística del Estado y otras materias afines. El segundo departamento creado se encargaba del resto de competencias relacionadas con el fomento del desarrollo (comunicaciones, agricultura, industria, etc.). Por este motivo, y a fin de acortar un nombre considerado excesivamente largo y confuso, en 1905 se recuperó la denominación de Fomento para esta última cartera.

La I Guerra Mundial se encuentra en el origen de la siguiente reforma de la planta ministerial. En 1918 la Dirección de Abastecimientos se eleva a Ministerio de Abastecimientos, con el objetivo de mejorar la gestión del abastecimiento y la distribución de alimentos entre la población, deteriorados por el alargamiento del conflicto internacional y el consiguiente alza de precios en los productos básicos. Tras la finalización de la guerra y habiéndose recuperado en parte la normalidad de la situación, el Ministerio fue suprimido en 1920 y pasó a convertirse en una Comisaría General de Subsistencia dependiente de Fomento.

Ese mismo año se crea el Ministerio de Trabajo, como resultado de la creciente importancia que estaban adquiriendo los asuntos relacionados con la política social y laboral, especialmente tras el impulso que supuso la tarea desarrollada por el Instituto de Reformas Sociales, de talante regeneracionista, y que los sindicatos de diversos orígenes ideológicos utilizaron para impulsar diversas reformas sociales durante este

¹⁶⁸ Para un repaso de los cambios en la estructura administrativa infraministerial durante la segunda mitad del siglo XX, ver García Madaria (1982: 157 y ss.).

¹⁶⁹ Real Decreto de 18 de abril de 1900.

período de la Restauración. Pocos meses después, el nuevo ministerio amplió sus competencias, pasando a denominarse ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

El golpe de Estado de Primo de Rivera abrió un período de transitoriedad política al frente de la Administración Central, durante el cual quedaron suprimidos los cargos de Ministros y Subsecretarios, que pasaron a ser remplazados por el de “responsables de los ministerios”, al cargo de los cuales el General colocó a destacados militares. Durante ese tiempo, se reorganizan las estructuras internas de varios ministerios. A finales de 1925, con la recuperación del cargo de ministro y el nombramiento de nuevos titulares se establece una vicepresidencia, que se mantendrá hasta 1930. Pero el cambio más importante ocurrirá en 1928¹⁷⁰, cuando se crea el ministerio de Economía Nacional, con el objetivo de coordinar bajo un único responsable las políticas de desarrollo económico. En esta misma remodelación se incluyen otros cambios, como el cambio de denominación de algunos ministerios¹⁷¹ y la fusión de los puestos de Presidente del Consejo y de Ministro de Estado, que recaerán en el propio General Primo de Rivera¹⁷². Tras la salida de Primo de Rivera del gobierno, en 1930, se recuperará la figura del Ministro de Estado y desaparecerá la vicepresidencia, lo que mantendrá el equipo de ministros en diez titulares más el Presidente, al igual que sucede durante el resto de la etapa dictatorial.

Con la llegada de la II República se abre un período marcado por diversas reformas de la planta ministerial y, especialmente, por la enorme inestabilidad de los gabinetes tanto en duración como en tamaño. Este último elemento representa un cambio drástico frente a la evolución del siglo anterior, durante el cual el incremento del número de ministros había sido constante y paulatino, con pequeñas variaciones a lo largo del tiempo. Esta situación se manifiesta a partir del bienio de gobierno conservador, la inestabilidad se acelerará con el estallido de la Guerra Civil y no será hasta finales de los años cuarenta cuando se estabilicen la estructura de la planta y el número de ministros en el Consejo.

Los primeros meses de la República no comportan grandes variaciones en la estructura del gabinete de gobierno, formado por once ministros, puesto que la

¹⁷⁰ Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928.

¹⁷¹ En el Decreto-Ley de la remodelación ministerial, el ministerio de Gracia y Justicia pasa a denominarse de Justicia y Culto; el ministerio de la Guerra se convierte en el del Ejército y el departamento de Trabajo, Comercio e Industria pasa a ser el ministerio de Trabajo y Previsión.

¹⁷² Su cargo pasa a denominarse Presidencia del Consejo y Asuntos Exteriores.

mayoría de cambios se limitarán la mayoría de ellos a modificar la denominación de algunos ministerios¹⁷³. La principal innovación republicana en sus inicios es la ampliación del Consejo mediante la creación de un ministerio de Comunicaciones, desgajado de Fomento. En 1933, en los últimos meses del gobierno de Azaña, se suprimirá el ministerio de Comunicaciones y la cartera de Agricultura, Industria y Comercio se escindirá en dos nuevos departamentos: Agricultura por un lado e Industria y Comercio por otro.

Los dos años de la etapa de gobiernos del Partido Radical y de la CEDA estarán plagados de remodelaciones gubernamentales, producto de las circunstancias políticas que condicionaron la coalición de gobierno conservadora. El primer gabinete de Lerroux significó la recuperación del ministerio de Comunicaciones, ampliando el gabinete a doce ministros. Meses después, en diciembre de 1933, se creó una vicepresidencia para Diego Martínez Barrio, que sólo se mantendrá durante tres meses escasos. En octubre de 1934, las desavenencias internas provocaron la creación, por primera vez, de dos ministerios sin cartera, que fueron suprimidos a principios de enero del año siguiente. Ya en septiembre de 1935 se produjo una reducción sensible del Consejo de Ministros, que pasa a nueve integrantes más el Presidente, después de la desaparición de Comunicaciones y de la reunificación, por un lado, nuevamente de Agricultura, Industria y Comercio y, por otro lado, de Trabajo¹⁷⁴ y Justicia, lo que supuso una innovación en la planta ministerial, que sólo durará hasta la llegada del gobierno del Frente Popular, cinco meses después.

Efectivamente, el nuevo gobierno de Azaña deshará estos últimos cambios, restableciendo la planta de doce departamentos previa al cambio de septiembre de 1935¹⁷⁵. Esta estructura se mantendrá hasta la insurrección de julio, que inicialmente provoca la entrada de dos ministros sin cartera. Sin embargo, el agravamiento del golpe de Estado, que empieza a derivar en una verdadera guerra civil, da lugar a la mayor ampliación del Consejo de Ministros hasta entonces, que pasa de catorce a dieciocho ministros. Entra un nuevo ministro sin cartera y se desgajan los ministerios

¹⁷³ En el primer gabinete republicano, se recupera la denominación de Ministerio de Guerra y se establecen las de ministerio de Justicia y ministerio del Trabajo, el cual pasará a denominarse de Trabajo y Previsión Social dos años después. A mediados de diciembre, el ministerio de Fomento pasa a llamarse de Obras Públicas, mientras que el de Economía adquiere la vieja denominación de ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (Decreto de 16 de diciembre de 1931).

¹⁷⁴ Desde abril de 1934, el ministerio de Trabajo y Previsión Social había pasado a denominarse de Trabajo, Sanidad y Previsión.

¹⁷⁵ La única variación será la nueva denominación del ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante.

de Sanidad y de Comercio. Además, el contexto bélico propicia la creación de una cartera de Propaganda, dedicada a contribuir a la lucha simbólica contra el bando insurgente. El último cambio destacable es la creación del ministerio de Defensa Nacional, en el que se integran Guerra y Marina, con el objetivo de centralizar la dirección de la estrategia militar en un único mando, por el que pasarán Indalecio Prieto y Juan Negrín.

El primer gobierno de Franco se formó en enero de 1938, sucediendo a la Junta Técnica del Estado, creada a principios de la guerra. Tanto en la estructura como en la denominación de las carteras, introdujo ciertos cambios respecto a la planta tradicional que prefiguraron la planta ministerial posterior¹⁷⁶. El primer gabinete de Franco estuvo compuesto por trece carteras ocupadas por once ministros¹⁷⁷.

Acabada la guerra, se nombró un nuevo gabinete, que se ampliaba sensiblemente, debido a la necesidad de repartir puestos de poder en el gobierno entre las diferentes facciones que lideraban el nuevo régimen. Ello derivó en una división de la cartera de Defensa Nacional en tres nuevos departamentos, lo que permitió incrementar la presencia de militares en el gabinete. Por otro lado, la representación de falangistas también se consolidó mediante la creación de las carteras de Trabajo y de la Secretaría General de FET y de las JONS, que substituyeron a la de Organización y Acción Sindical, junto al nombramiento de dos ministros sin cartera. No obstante, el número de ministros de la Falange se verá reducido en el cambio de gobierno que Franco lleva a cabo al final de la Segunda Guerra Mundial, en consonancia con el resultado del conflicto internacional¹⁷⁸.

En 1951 se nombró un nuevo gabinete, cuya planta se mantuvo hasta el final del régimen y a la cual se le fueron añadiendo nuevas carteras, según la evolución del propio régimen. Esta estructura básica estará formada por dieciséis ministerios: Asuntos Exteriores, Justicia, Ejército, Marina, Aire, Gobernación, Hacienda, Industria, Comercio, Agricultura, Educación Nacional, Obras Públicas, Trabajo, Información y

¹⁷⁶ El ministerio de Instrucción Pública se convierte en Educación Nacional. Para los asuntos laborales se crea la nueva cartera de Organización y Acción Sindical.

¹⁷⁷ Francisco Gómez-Jordana fue vicepresidente y ministro de Asuntos Exteriores, mientras que Ramón Serrano Súñer compaginó las tareas de ministro de Interior y de ministro Secretario del Gobierno. A finales de 1938, tras la muerte del ministro de Orden Público, Severiano Martínez, la cartera de Orden Público se fusionará con la de Interior.

¹⁷⁸ Los dos ministros sin cartera ya habían dejado el cargo antes de los dos años de su nombramiento. A estos hay que añadir la salida de Serrano Súñer, que conlleva la salida del gabinete de la figura del Secretario del Gobierno, y la desaparición de la Secretaría de la FET.

Turismo, Secretario General de la FET y de las JONS¹⁷⁹ y una Subsecretaría de la Presidencia del Consejo. Entre las principales innovaciones ministeriales durante el resto del régimen se encontraba la creación de una cartera de la Vivienda (1957), una vicepresidencia estable a partir de 1962¹⁸⁰, un ministerio dedicado específicamente a la dirección sindical¹⁸¹ y otro a la planificación del desarrollo económico¹⁸². A la muerte de Franco, el gabinete estaba formado por veintidós ministros y un Presidente. Esta estructura ministerial se mantendrá aún durante los dos gobiernos de la monarquía, entre 1975 y 1977.

Evolución de la planta ministerial desde 1977 a 2004

El rasgo principal de la planta ministerial durante la etapa democrática ha sido el freno a la expansión del número de departamentos en el gobierno. Después de la evolución basada en un incremento sostenido del número de ministros que hemos visto en las páginas anteriores, los miembros de gobierno han acabado formando un equipo de tamaño estable, que ha oscilado alrededor de los dieciséis individuos, más el Presidente del Gobierno. Sin embargo, para alcanzar esta situación se han pasado tres etapas, de diferente longitud.

¹⁷⁹ Este ministerio pasará a denominarse Secretario General del Movimiento a partir de 1957.

¹⁸⁰ Tras la muerte de Carrero Blanco, se crearán dos vicepresidencias más.

¹⁸¹ En 1969 se nombrará un ministro sin cartera como Delegado Nacional de Sindicatos, que a partir de 1973 será ministro de Relaciones Sindicales.

¹⁸² Entre 1965 y 1973, el responsable será un ministro sin cartera, Comisario del Plan del Desarrollo, Laureano López Rodó. En los dos últimos años del franquismo, el ministerio se denominará de Planificación del Desarrollo.

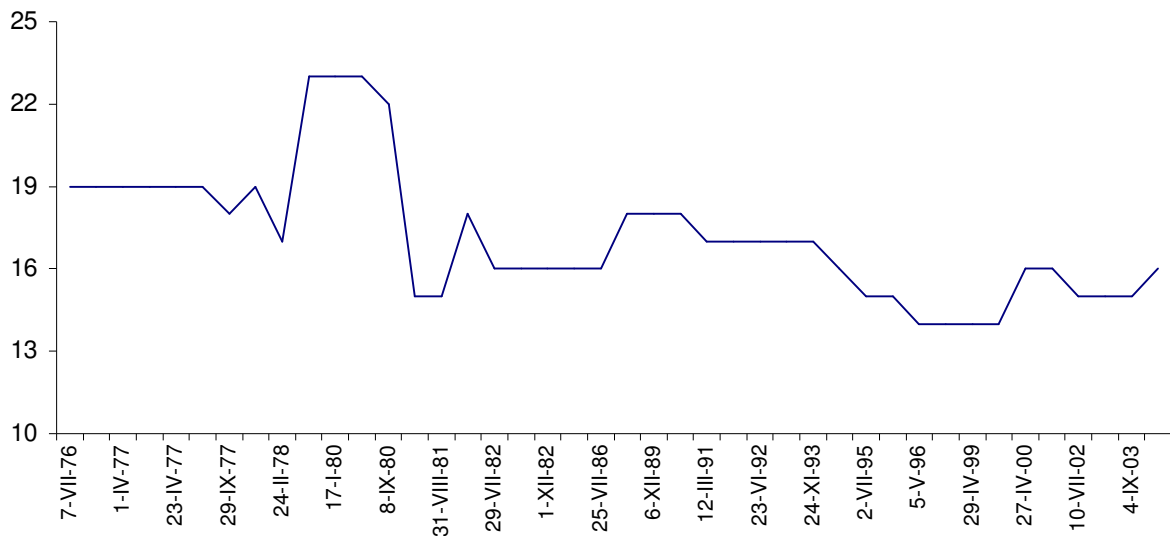


Gráfico 2.2 Número de ministerios en cada remodelación ministerial (1976-2004)

La primera de ellas corresponde a los primeros gabinetes de Suárez, previos a la aprobación de la Constitución y las elecciones legislativas de 1979 habían detenido el incremento de carteras que se produce en los años finales del Franquismo. Entre 1976 y 1979 Suárez nombra equipos de veinte individuos, que en alguna ocasión se reducen a diecinueve, debido a dimisiones imprevistas (I. Camuñas o E. Fuentes Quintana). Sin embargo, la última etapa de Suárez, entre 1979 y 1981, marca un nuevo período, en el que se invierte la tendencia, puesto que el equipo de gobierno se amplía hasta veinticuatro individuos más el Presidente. Este cambio encuentra sus motivos entre las luchas internas de partido y la necesidad de buscar acomodo a las diferentes corrientes internas de la UCD, como veremos en el capítulo tercero.

Tras la dimisión de Suárez se abre la tercera etapa, mucho más prolongada, caracterizada por la estabilidad del tamaño del equipo gubernamental y que alcanza hasta el final de la etapa Aznar. El cambio de jefe de gobierno en 1981 contribuyó a la reducción numérica más importante del gabinete en estos dos siglos, con excepción del período inestable de la guerra civil. Calvo-Sotelo redujo en ocho miembros el Consejo de Ministros, al pasar de veintitrés a quince ministerios. No obstante, el cierre en falso de la crisis interna del partido de gobierno obligó a ampliar el gobierno en los meses siguientes, siempre de forma limitada. El PSOE intentó fijar el número de ministerios a través de la LOACE, estableciendo una planta de dieciséis departamentos. Sin embargo, a partir de 1988 las circunstancias políticas obligaron a

González a modificar la estructura del gobierno, en beneficio de una mayor flexibilidad en el diseño ministerial. Aznar optó inicialmente por un gabinete reducido, con catorce ministros. Pero en su segundo gobierno volvió a la planta de dieciséis ministerios, que acabaron reduciéndose a quince. Zapatero mantuvo un gabinete de dieciséis ministros.

De esta forma, la planta ministerial española se acerca a la media de los países atlánticos, aunque queda por debajo de varios países europeos, especialmente aquellos con gobiernos de coalición y los países de tradición anglosajona, que suelen ser quienes mayor número de ministros nombran en el gobierno (Blondel, 1982: 179 ss.).

Respecto al tipo de departamentos, el gobierno surgido de las elecciones de 1977 comporta una verdadera renovación de la planta tradicional, ya que se suprimen varios ministerios creados durante el Franquismo y se crean nuevos departamentos. Además de la desaparición de los ministerios directamente vinculados a la naturaleza del régimen autoritario, los cambios suelen consistir en la reorganización o nueva creación de los departamentos de materias económicas y sociales. A continuación, vamos a ofrecer un breve repaso de la evolución de los ministerios según el ámbito de materias al que se pueden circunscribir. Para ello, hemos delimitado cinco ámbitos ministeriales (Presidencia, Políticos, Económicos, Militares y Sociales), basándonos en el tipo de materias principales a las que se dedica cada departamento¹⁸³.

¹⁸³ La creación de esta taxonomía ministerial no ha estado exenta de dificultades. En algunos casos, la ordenación no tiene en cuenta el carácter fronterizo de ciertos ministerios; en el caso de algunos ministerios sociales, es evidente su impacto sobre el campo económico, de la misma forma que una cartera *económica* como la de Trabajo posee un marcado trasfondo social. Por otro lado, la denominación de *ministerios políticos* puede resultar engañosa, puesto que todos los ministerios lo son ciertamente. Por eso, bajo esta categoría hemos incluido aquellos departamentos con un contenido político más marcado y que, por ello, suelen ser los más antiguos y de mayor rango en el protocolo ministerial, aquellos que Blondel denominó *law-and-order departments* (1982:182). Además, este tipo de ministerios se definen por oposición a las otras categorías de departamentos económicos y sociales. No obstante, hemos querido agrupar en categorías específicas a los ministerios militares y a los que se encuentran bajo el ámbito de influencia directa del presidente del gobierno.

(a) Área de Presidencia

En páginas anteriores, nos habíamos referido al fortalecimiento del entorno presidencial durante estos años de gobierno. Sin embargo, este crecimiento del staff del Presidente de Gobierno ha tenido un impacto limitado en la aparición de nuevos ministros vinculados directamente al entorno presidencial. La creación de nuevas carteras en esta área ha estado más vinculada a la necesidad de proveer puestos en el gobierno por necesidades de partido que a un intento de mejorar la coordinación política del ejecutivo. Los motivos que se ocultan tras un nombramiento dependen en gran parte del tipo de ministerios.

En primer lugar, hemos incluido en este área el cargo de vicepresidente, existente durante todos estos años excepto en los meses finales del segundo gobierno González, tras la dimisión de N. Serra. Durante estos años, se han nombrado dos tipos distintos de vicepresidentes. Por un lado, el vicepresidente único, no encargado de ningún otro departamento y responsable de la coordinación del entorno presidencial y de la acción de gobierno. Este perfil del vicepresidente corresponde a los dos ministros que ocuparon el cargo durante la etapa González¹⁸⁴ y es el que más se corresponde con las funciones y tareas propias del área presidencial.

En cambio, el cargo de vicepresidente también ha servido como criterio de jerarquía, para realzar el peso político de algunos miembros del Consejo de Ministros, al ser otorgado simultáneamente con la responsabilidad de una cartera ministerial a uno o más ministros del gobierno¹⁸⁵. El valor político de este tipo de vicepresidencias comporta que el cargo acostumbre a ir ligado a la persona más que a carteras específicas, de manera que algunos individuos han mantenido la condición de vicepresidentes a pesar de haber cambiado de departamento ministerial¹⁸⁶. Esta ha

¹⁸⁴ R. Martín Villa también fue vicepresidente sin ministerio entre diciembre de 1981 y julio de 1982, aunque entonces su nombramiento obedeció más a razones de equilibrio interno dentro de la UCD que a la voluntad de crear una figura específica para la vicepresidencia. De hecho, durante esos meses el ministro de Economía, J.A. García Díez recibió simultáneamente el título de vicepresidente segundo.

¹⁸⁵ En este tipo de casos, el cargo de vicepresidente acostumbra a ser doble, excepto entre julio de 1977 y febrero de 1978, cuando se nombran tres vicepresidentes, y entre julio y diciembre de 1982, en el que hubo un solo cargo de vicepresidente.

¹⁸⁶ Este es el caso de M. Rajoy, quien, siendo vicepresidente segundo en el último gobierno de Aznar, pasó de Presidencia a Interior, para volver posteriormente a Presidencia. Un caso diferente fue el de F. Abril Martorell, quien fue vicepresidente para Asuntos Políticos y posteriormente lo fue para Asuntos Económicos, hasta que abandonó el gobierno. Generalmente, este tipo de vicepresidencias suelen estar

sido la situación de la mayoría de vicepresidentes de la etapa estudiada. En algún caso, durante los gobiernos de Suárez, las vicepresidencias tenían una definición específica y llegaban a doblar las funciones de algún ministerio ya existente¹⁸⁷. Durante la etapa de gobierno de Aznar, el cargo de vicepresidente recuperó el carácter simbólico de ordenación en la jerarquía política del equipo de ministros.

El ministerio de la Presidencia ha estado presente a lo largo de todos estos años, con la única excepción del período 1986/1993, en el que pasó a denominarse ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. A pesar de este nombre, tomado de la Secretaría de Estado existente en el entorno del Presidente del Gobierno, el Departamento significaba una continuidad parcial del anterior ministerio, del que se habían sustraído aquellas áreas o funciones que no se referían estrictamente a la coordinación intragubernamental y de apoyo al Presidente y Vicepresidente (García Fernández, 1992: 215 y ss). Tras esta reducción de componentes, el ministerio de Relaciones con las Cortes acabó consolidando la estructura y funciones del que luego volvería a denominarse ministerio de Presidencia¹⁸⁸.

En algunos períodos concretos, la función de Portavoz del Gobierno ha adquirido categoría de ministro sin cartera: así sucedió entre 1988 y 1993, con R. Conde, y entre 2000 y 2002, con P. Cabanillas. Sin embargo, es costumbre que esta función recaiga sobre un ministro con cartera o bien sobre un Secretario de Estado del área de Presidencia.

La última categoría de ministerios directamente vinculados al Presidente reúne a los Adjuntos y a los ministros sin cartera, cuyos nombramientos se sitúan exclusivamente en la etapa de Suárez y, con un solo ejemplo, Calvo-Sotelo. A

vinculadas a las carteras en las que se encuentran los ministros de mayor relevancia en el gobierno, como Economía o, durante los años de Suárez, Defensa.

¹⁸⁷ Por ejemplo, el General Gutiérrez Mellado entró al gobierno como vicepresidente de Defensa y ministro sin cartera, compartiendo responsabilidad en temas de esta materia con los tres ministros militares presentes entonces en el gabinete. Igualmente, F. Abril Martorell fue vicepresidente segundo, encargado de Asuntos Económicos, al mismo tiempo que J.L. Leal era ministro de Economía. Estas situaciones respondían a circunstancias políticas especiales y, en algunos casos, fueron fuente de conflictos de competencias entre el vicepresidente y el ministro.

¹⁸⁸ Por su parte, el Secretario del Gobierno ha quedado supeditado definitivamente al ministro de la Presidencia (art. 9.2 LG). La opción contraria de convertir la figura en un puesto ministerial sólo se concretó en el primer gobierno de Suárez (cuando el ministro Secretario General del Movimiento pasa a ocupar el cargo de ministro Secretario del Gobierno) y en el caso del ministro de Relaciones con las Cortes y Secretario del Gobierno. Según Parejo, la decisión de dejar fuera de la categoría de ministro al Secretario intentaría evitar que esta figura reforzase su posición política (1996: 81).

diferencia de los ministerios anteriores y en contra de los casos analizados por Blondel (1982: 142 y ss), este tipo de ministros se nombraron fundamentalmente por razones de equilibrio en el seno del gobierno, aunque en el caso del Ministerio para las Regiones fue el germen que precedió a la consolidación definitiva como departamento. Existen ministros Adjuntos al Presidente, con perfil general, y otros Adjuntos encargados de materias específicas¹⁸⁹.

(b) Ministerios políticos

Bajo el nombre de ministerios políticos hemos situado a los departamentos encargados de las funciones tradicionales del Estado, de las que hemos sustraído las carteras de Hacienda y la de asuntos militares. Este área recoge, por tanto, las materias relacionadas con la política exterior¹⁹⁰, el mantenimiento del orden interior y el cuidado del sistema judicial. El desarrollo de las estructuras administrativas y de gobierno del Estado han dado lugar a una nueva cartera, que no tenía precedentes antes de 1977: el ministerio encargado de las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas.

El área política ha experimentado una marcada estabilidad en la estructura de sus ministerios, que, de hecho, venía siendo la pauta general desde mediados del siglo XIX. Solamente cabe notar dos cambios en la estructura departamental, de naturaleza distinta en cada caso.

Por un lado, la creación del nuevo ministerio sobre Administraciones Públicas se encontró sujeta a una notable variación en sus inicios, que sólo se estabilizó a partir de 1986. En 1977 se nombra un *Ministro Adjunto para las regiones*, encargado de llevar las negociaciones sobre los aspectos territoriales que en aquel momento. La propia categoría de Adjunto reflejaba la supeditación política del ministro al Presidente,

¹⁸⁹ Entre estos se encuentran el ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes (entre 1977 y 1980), para las Relaciones con la CEE (entre 1978 y 1981), Adjunto encargado de la Coordinación legislativa (1980), para las regiones (entre 1977 y 1979) y para la Administración Pública (entre 1980 y 1981).

¹⁹⁰ El ministerio de Asuntos Exteriores es la denominación que se utiliza desde el primer gabinete de Franco para referirse al tradicional ministerio de Estado. Esta es, sin duda, la cartera ministerial por antonomasia y sus orígenes pueden remontarse a los principios mismos del gobierno moderno en España. Se puede consultar un repaso histórico de este departamento desde la época de los Reyes Católicos hasta la época de M. Oreja en Smyth (1982).

restándole autonomía política. En 1979, en plena puesta en marcha del nuevo modelo territorial de Estado que había establecido la Constitución, se crea la cartera de Administración Territorial, con mayor peso político y encargada de las administraciones públicas. Sin embargo, los problemas internos de gobierno propician que, un año más tarde, las funciones de este departamento se vieran compartidas por un Ministro Adjunto para las Administraciones Públicas, que se encargaba de seguir con más proximidad el proceso autonómico. El ministerio adjunto desaparece en el gobierno de Calvo-Sotelo. En 1986, definitivamente se establece la denominación de Administraciones Públicas, cuya función se irá centrando progresivamente en la organización de la Administración del Estado y, en especial, en la coordinación de la política autonómica del Gobierno central¹⁹¹ con las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, los ministerios de Justicia e Interior se fusionaron *en la cumbre* en 1994. A raíz de los escándalos por corrupción y por la actuación del GAL que empezaron a airearse tras las elecciones de 1993, el ministerio de Interior entró en una crisis política importante en el último gobierno González. La dimisión de dos ministros de Interior en menos de un año obligó al Presidente a tomar una decisión sin precedentes desde la aparición del ministerio de Fomento un siglo antes, la creación de un ministerio de Justicia e Interior, que, en la práctica, suponía el traspaso de la estructura del ministerio de Interior al de Justicia. J.A. Belloch, el titular de este superministerio, creó dos Secretarías de Estado, a las que correspondería la dirección de cada área bajo el mando centralizado del ministro. Finalmente, al tratarse de una modificación producto de circunstancias políticas especiales, el cambio de gobierno en 1996 provocó el retorno a la situación normal de dos ministerios independientes.

(c) Ministerios militares

La planta ministerial de la democracia española se ha caracterizado por la creación de un superministerio militar, en el que se han reunido los tres departamentos militares existentes durante el Franquismo. El único precedente a esta integración es

¹⁹¹ Desde 1981, estas dos funciones ya se venían desarrollando, mediante una Secretaría de Estado para las Comunidades Autónomas, y la estructura general del ministerio, dedicada a la Administración central. En 1986, el cambio de nombre conlleva la reorganización en dos Secretarías de Estado: para la Administración Pública y para las Administraciones Territoriales.

el ministerio de Defensa Nacional surgido durante la Guerra Civil y que fue contemplado tanto por el gobierno republicano como por los primeros gabinetes de guerra franquistas.

Tradicionalmente, los departamentos militares se habían distinguido según el tipo de cuerpo militar al que estaban destinados. Así, durante el siglo XIX existen un departamento de Guerra y otro de Marina, el cual a veces se encargaba de otro tipo de materias aparte de las militares. En la Guerra Civil se estrena el combate aéreo en España, cuyo correlato ministerial es el nombramiento de Indalecio Prieto como ministro de Marina y Aire, primera vez en que el ejército de aire aparece señalado en el gabinete del gobierno. Como hemos indicado, ya entrada la guerra los dos ministerios se fusionan en uno solo. Acabada la guerra, el gobierno de Franco los volverá a separar y dará existencia a un ministerio específico del Aire.

La opción de unificar los ministerios militares en un único superministerio también fue seguida en otros países en circunstancias bélicas similares. Así ocurre con el ministerio de Defensa británico, creado después de la Segunda Guerra Ministerial con el objetivo de mantener la estructura de cooperación que había dado buenos resultados en el *war cabinet* de Lloyd George en 1916 y de Churchill en 1940. La experiencia se extendió a otros países, hasta el punto de que a principios de los años 70 muy pocos países continuaban distinguiendo ministerios para cada tipo de ejército (Blondel, 1982: 149). Sólo las circunstancias particulares del régimen franquista explican el retardo del caso español en adoptar esta unificación ministerial.

(d) Ministerios económicos

La estructura ministerial del área económica se ha caracterizado por una estabilidad relativa. Un grupo de ministerios se ha mantenido fijo durante los sucesivos gobiernos, junto a otro grupo que ha ido transformándose, en el que unos departamentos han sido substituidos por otros.

Entre los primeros, se encuentran los ministerios económicos más antiguos de la planta de gobierno, como los de Obras Públicas, Trabajo y Agricultura. Las únicas

variaciones que se han dado en estas carteras se refieren a su estructura interna y, en consecuencia, a su denominación¹⁹².

Un caso especial es el de las carteras más importantes, Economía y Hacienda. Como vimos anteriormente, los únicos precedentes de un ministerio de Economía se encuentran en la época final de la dictadura de Primo de Rivera (ministerio de Economía Nacional, entre 1928 y 1931) y en los meses finales del gobierno republicano (ministerio de Economía y Hacienda, entre 1937 y 1938), aunque las circunstancias de sendas experiencias no son comparables a la etapa posfranquista más que en el contexto de crisis económica de los años de transición. Al igual que sucedió con la cartera de Defensa, el departamento de Economía fue el otro gran intento de crear un superministerio en las estructuras gubernamentales de muchos países tras la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de centralizar la coordinación de las políticas económicas. Sin embargo, en esta ocasión la nueva cartera tropezó con muchas dificultades, puesto que la existencia de un gran departamento de Economía generaba reticencias en el resto de carteras económicas, que temían quedar supeditadas a las directrices del nuevo ministerio, temores que se manifestaron especialmente en los ministros de Hacienda (Blondel, 1982: 149-150). En España también se produjeron estos problemas en los primeros gobiernos democráticos, en los que se llevan a cabo diversos intentos por coordinar eficazmente las políticas encaminadas a combatir la crisis económica. En el primer gobierno Suárez, aún se mantuvo la costumbre de nombrar exclusivamente un ministro de Hacienda. En cambio, tras las elecciones de junio de 1977, Suárez decide crear una vicepresidencia para Asuntos Económicos, cuyo objetivo era, *a priori*, impulsar y coordinar las políticas del resto de ministerios económicos. Sin embargo, las divisiones internas del equipo económico del gobierno socavaron la posición del vicepresidente y precipitaron su renuncia. Pocos meses después, tras las elecciones de marzo de 1979 Suárez opta por crear un ministerio de Economía, además de mantener la vicepresidencia económica y la cartera de Hacienda. La nueva estructura no sólo no mejoró la eficacia en las decisiones sobre políticas económicas, sino que los problemas generados acabaron extendiéndose hasta la propia presidencia. Con la

¹⁹² El ministerio de Obras Públicas, conocido popularmente en este época como el MOPU, se convirtió en el MOPMA (ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente) en 1993, mientras que recuperó la forma decimonónica de Fomento en 1996. El ministerio de Trabajo pasó a ser Trabajo y Seguridad Social en 1981, cuando esta última dejó de estar vinculada a Sanidad. Años más tarde, en 1996, volvió a cambiar la denominación por Trabajo y Asuntos Sociales, cuando, igualmente, integró la antigua cartera de Asuntos Sociales. Por último, Agricultura pasó a ser, en 1982, Agricultura, Pesca y Alimentación.

llegada de Calvo-Sotelo, se nombró a un único titular para la vicepresidencia económica y el ministerio de Economía.

Felipe González insistió en la idea de un superministerio económico, para lo cual unificó Economía y Hacienda en un único departamento, lo que contribuyó a la estabilidad del equipo económico. Aznar mantuvo esta estructura en su primera legislatura, aunque a partir de las elecciones generales de 2000 recuperó la categoría de ministerio para lo que hasta entonces había venido siendo la Secretaría de Estado de Hacienda. La nueva cartera quedaba supeditada políticamente al ministro de Economía, que al mismo tiempo ostentaba el título de vicepresidente segundo del gobierno. Con el gobierno de Zapatero se volvió a la estructura unificada bajo un único ministro.

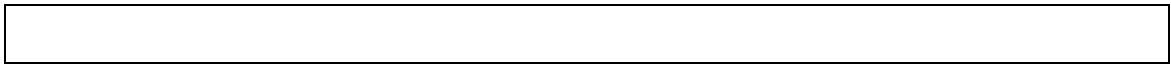
El grupo de ministerios sujetos a cambios incluye varias carteras que han tendido a ir desapareciendo, al transformarse o ser absorbidas por otros departamentos. Primero, el ministerio de Industria y Energía tiene su origen en la importancia que se dio a las políticas energéticas e industriales en plena recesión causada por la crisis del petróleo. Esta cartera desaparece en 2000, al verse repartidas sus competencias entre los ministerios de Economía y el nuevo de Ciencia y Tecnología. Segundo, el ministerio de Comercio y Turismo tuvo una breve existencia como departamento autónomo (entre julio de 1977 y septiembre de 1980, siendo recuperado por González entre 1993 y 1996). Tercero, el ministerio de Transportes es una cartera sin antecedentes en la tradición ministerial española, a pesar de que era un departamento muy extendido entre las estructuras de gobierno europeas. Fue creado en 1977 y acabó siendo absorbido por Obras Públicas en 1991. Por último, el mencionado ministerio de Ciencia y Tecnología fue creado en 2000, con el objetivo de otorgar un rango gubernamental especial a las políticas tecnológicas. El nuevo ministerio no respondió a las expectativas creadas con la nueva organización y desapareció al finalizar la legislatura. Zapatero recuperó el departamento de Industria y Energía.

(e) Ministerios del Bienestar

El área ministerial relacionada con materias sociales o propias del Estado de Bienestar es la que más ha cambiado respecto a épocas anteriores. De hecho, es el

área que más posibilidades ofrece para que la planta ministerial pueda expandirse en el futuro. El crecimiento de este tipo de ministerios está relacionado con la *ola social* que afectó en los años 60 y 70 a los países democráticos occidentales, caracterizada por un incremento de las demandas sobre políticas sociales y que propició la aparición de ministerios, hasta entonces subsumidos en departamentos económicos mayores, que simbolizaran el compromiso de los gobiernos en este tipo de políticas (Blondel, 1982: 151).

El ministerio de Educación y Ciencia, heredero de la cartera de Instrucción Pública creada en 1900, fue el único departamento existente ya durante el Franquismo. En el segundo gobierno Suárez se le añadieron los ministerios de Sanidad y Seguridad Social (cuyo único precedente fue la cartera inaugurada por Frederica Montseny en el gobierno republicano de la Guerra Civil, a finales de 1936), de Cultura y, posteriormente, de Investigación y Universidades (este último, desgajado de Educación entre 1979 y 1981). Los gobiernos socialistas mantuvieron la estructura de ministerios de Bienestar de los gobiernos de la UCD, a la que añadieron un nuevo departamento, en 1988, dedicado a los Asuntos Sociales. Sin embargo, el área de ministerios sociales se vio reducida numéricamente en el primer gobierno de Aznar, cuando Trabajo absorbió Asuntos Sociales y Educación hizo lo propio con Cultura. En contrapartida, se creó la cartera de Medio Ambiente, que hasta entonces había estado incluida dentro de Obras Públicas. El Gobierno Zapatero recuperó el departamento de Cultura y el de Vivienda, que había desaparecido en la transición.



CAPÍTULO 3

ESTABILIDAD Y COMPOSICIÓN DEL PERSONAL DE GOBIERNO



Una vez introducidos los aspectos más relevantes de la estructura de la institución de gobierno, pasaremos a fijarnos en la dinámica de su composición política. Para ello, vamos a centrar nuestro interés en dos aspectos que ayudan a entender cómo ha evolucionado la composición del gobierno a lo largo de estos años: la estabilidad gubernamental y el gobierno de partido. En primer lugar, es necesario prestar atención a la estabilidad del gobierno. Para ello, debemos observar cómo ha evolucionado la continuidad y la renovación de la elite ministerial desde el punto de vista de los equipos de gobierno y desde el punto de vista de las personas que los componían. En segundo lugar, nos fijaremos en las relaciones que se han establecido entre gobiernos y partidos y, en particular, el impacto del sistema de partidos y de la participación de estos en el gobierno. En el contexto de un gobierno de partido, el papel de estas organizaciones resulta fundamental para formar ejecutivos y canalizar personal político a las capas dirigentes del gobierno y de la administración pública. Trataremos de trazar los rasgos principales de las relaciones que han mantenido gobierno y partido. Ello nos obligará a prestar especial atención a la estructura organizativa de los partidos que han gobernado estos años y a la forma en que el jefe de gobierno ha gestionado su liderazgo en las dos arenas.

2.1 La estabilidad del gobierno

El grado de continuidad de la elite gubernamental ha sido interpretado tradicionalmente como un rasgo indicativo de la capacidad del gobierno para ejercer influencia sobre el proceso político (Alderman, 1995: 498; Warwick, 1994: 139) y, consecuentemente, como una vía para detectar y describir la fortaleza de las estructuras político-administrativas en el seno del Estado. La estabilidad política, entendida como facultad de permanencia a lo largo del tiempo, adquiere así un carácter positivo y casi prescriptivo en las principales instituciones del sistema político, especialmente en el gobierno.

La preocupación por el fenómeno de la estabilidad gubernamental surgió tras los fracasos de algunos sistemas parlamentarios europeos durante la época de entreguerras, cuyo resultado condujo, en muchos casos, al surgimiento de regímenes totalitarios con voluntad expansionista y, producto de esto, al estallido de la Segunda Guerra Mundial¹⁹³. Por supuesto, la inestabilidad del gobierno no puede considerarse como causa única ni principal de este desenlace histórico, sino que más bien tuvo lugar en un marco superior de conflictividad social y de debilitamiento del modelo de parlamentarismo heredado del siglo anterior. Como afirma Hobsbawm, en un momento en el que “se multiplicaron las ocasiones en las que era crucial que los gobiernos gobernarán”, la dificultad de generar mayorías parlamentarias durables y la propia desconfianza de las elites políticas en que la forma de gobierno parlamentario fuera adecuada para superar la crisis económica y social acabaron generando una opinión desfavorable sobre la democracia, en la que “los costos del sistema parecían insostenibles y sus beneficios, inciertos” (2002: 145-146). El fracaso de la IV República francesa reforzó la percepción que vinculaba parlamentarismo e inestabilidad gubernamental. Ante este escenario se erigió una fórmula racionalizadora del parlamentarismo, consistente en un conjunto de mecanismos electorales y

¹⁹³ Para Linz, la inestabilidad gubernamental es, junto con la fragmentación del sistema de partidos y la polarización de los electores, uno de los tres procesos que forman la etapa de crisis, dentro de la cadena general que lleva a la caída de una democracia (1987: 118). Esta inestabilidad del gobierno le resta eficacia, entendida como capacidad de respuesta del régimen político ante los problemas que se le plantean (Linz, 1987: 46). Por tanto, estabilidad gubernamental y eficacia política son dos conceptos estrechamente vinculados que justifican la preocupación por la estabilidad en la formación del gobierno. En idéntico sentido se expresó García-Pelayo (1986: 102).

parlamentarios que favorecían el predominio del ejecutivo sobre el legislativo y aseguraban una mayor estabilidad de los gabinetes de gobierno.

De igual forma, se ha propuesto a menudo la inestabilidad gubernamental de la II República como uno de los elementos que contribuyó a quebrar la autoridad política del Estado y precipitó la Guerra Civil¹⁹⁴. Además, en el caso español, el fenómeno de la inestabilidad del gobierno venía siendo una pauta constante desde los orígenes del constitucionalismo decimonónico (Martin, 2000: 29; Virgala, 1988). Por este motivo, uno de los principales objetivos durante la redacción de la Constitución de 1978 fue diseñar un esquema institucional que asegurara la estabilidad gubernamental y *frenara* el modelo parlamentario mediante técnicas racionalizadoras (Paniagua, 1992: 202) como las que hemos comentado en el capítulo precedente¹⁹⁵.

Sin embargo, la estabilidad gubernamental no es solamente un efecto o un reflejo de la ingeniería constitucional adoptada para garantizar la continuidad de las instituciones centrales del sistema político, sino que está fuertemente afectada por dinámica del proceso político. Tal como señalaba Mirkin-Guetzevich en *Les Constitutions européennes*:

“... le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel, et aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si la vie politique d'un pays ne contient pas les éléments nécessaires à cette stabilité. Les règles constitutionnelles de la procédure parlementaire sont presque inutiles lorsqu'il s'agit d'un Gouvernement ayant une forte majorité; par contre, à un Gouvernement de coalition s'appuyant sur une majorité instable, cette procédure ne saura assurer la stabilité gouvernementale” (extraído de Martin, 2000 : 33).

¹⁹⁴ La falta de estabilidad de las elites parlamentarias y gubernamentales dificultaron la construcción de la lealtad (entendida como compromiso) hacia las instituciones democráticas de la República (Linz, 1978: 170). Un elemento que contribuyó especialmente, según Linz, a la inestabilidad gubernamental fue el papel de los Presidentes, que no cumplieron con su papel de moderadores y abusaron del recurso para cambiar gobiernos. Al igual que sucedió en la Alemania pre-nazi, el Jefe de Estado tendió cada a formar gabinetes en los que se valoraba la lealtad o proximidad de algunos ministros hacia su persona por encima de la representatividad parlamentaria o de partido de sus miembros (Linz, 1978: 173). En definitiva, según esta hipótesis, la inestabilidad del personal político se convirtió en un serio obstáculo para la institucionalización del régimen, que acabó confluyendo con otros factores y precipitando la crisis de la República.

¹⁹⁵ En este sentido, Paniagua afirma que, en los títulos dedicados a la estructura política de los poderes ejecutivo y legislativo, se percibe una influencia importante de la cultura política antiparlamentaria que el franquismo había promovido, así como de los movimientos conservadores del constitucionalismo europeo de posguerra, en especial la Ley de Bonn y la V República francesa (Paniagua, 1992: 202).

Desde la perspectiva de análisis de la elite ministerial, la estabilidad del gobierno se convierte en una variable relevante para entender la dinámica de las estructuras de gobierno. La estabilidad gubernamental puede favorecer o dificultar el acceso al ministerio de una buena parte de los *candidatos* según las circunstancias en que esta tiene lugar, de la misma forma que puede acortar o prolongar la carrera ministerial y, con ello, limitar la posibilidad de influencia de estos sobre las políticas del gobierno.

No obstante, al analizar y definir de forma concreta el alcance de la estabilidad del gobierno surgen diversos interrogantes, que hacen referencia al contenido mismo del concepto, así como a los factores que le afectan principalmente y a los efectos que genera la falta de estabilidad gubernamental. Por eso, en primer lugar, vamos a delimitar el concepto de estabilidad y las formas de calcularla utilizadas hasta el momento. A continuación, nos fijaremos en la duración temporal del gobierno y valoraremos el grado de estabilidad alcanzado por el modelo de parlamentarismo de la Constitución de 1978. Finalmente, contrastaremos esta forma de estabilidad con la continuidad del personal ministerial, a fin de precisar el verdadero alcance de la estabilidad gubernamental en España durante este período.

El problema de la estabilidad ministerial

Una de las críticas levantadas contra el parlamentarismo, como señalábamos anteriormente, es su propensión a generar gobiernos inestables (Aguilera y Martínez, 2000: 153; Linz, 1997: 38). Sin embargo, los diversos intentos de refutar la crítica a la inestabilidad de los gobiernos parlamentarios han llamado la atención sobre la confusión entre los conceptos de estabilidad gubernamental y estabilidad ministerial (Ollé-Laprune, 1962: 3); según esta posición, existen otros aspectos que trascenderían la durabilidad del gabinete y ayudarían a mantener la estabilidad de la acción gubernamental. De esta forma, hay que distinguir una doble dimensión en el concepto de estabilidad, que diferencia el mantenimiento de los equipos en su conjunto y de una parte de los miembros que los componen; de esta forma, se pueden distinguir cambios *de gobierno* y cambios *en el gobierno*, tratándose de dos dimensiones que pueden variar de forma independiente (Cotta, 1991: 350).

Por un lado, la estabilidad gubernamental se refiere al mantenimiento de equipos de gobierno en su conjunto, de tal modo que algunos autores manejan indistintamente los conceptos de estabilidad y duración (o durabilidad)¹⁹⁶. El contenido de esta primera dimensión corresponde a una noción bastante intuitiva y sencilla, la duración del gobierno¹⁹⁷, pero plantea problemas empíricos en el momento de transformarla en una variable analítica. En concreto, surge el problema respecto a qué criterios utilizamos para definir los límites temporales del gobierno. Esta es una cuestión sobre la que no existe un consenso general, aunque la mayoría de definiciones suele incluir la mayoría de los siguientes criterios para delimitar la vigencia de un mismo gabinete de gobierno:

- a. una misma composición de partidos;
- b. un mismo jefe de gobierno;
- c. una misma legislatura;
- d. un mismo tipo de coalición de gobierno;
- e. un mismo tipo de coalición parlamentaria de gobierno;
- f. un mismo equipo de ministros.

No todos los criterios tienen la misma importancia y cada uno de ellos puede generar un valor de duración substancialmente diferente. Mientras que los tres primeros suelen incluirse en casi todos los estudios que utilizan el gobierno como unidad de análisis, los tres últimos son tenidos en cuenta con menor frecuencia. De esta forma, se define un gobierno como aquel gabinete que se extiende en el tiempo entre dos de los siguientes acontecimientos: un cambio de los partidos que lo forman, un cambio del jefe de gobierno o unas nuevas elecciones legislativas (Budge y Keman, 1990). Los criterios cuatro y cinco introducen un nuevo elemento, el del estatus de la coalición de gobierno, ya sea en el interior del gabinete (si es una coalición sobrerrepresentada,

¹⁹⁶ En concreto, Lijphart utiliza los conceptos de *cabinet stability* y *cabinet durability*. Para vadear la vaguedad del primer término, Lijphart opta en sus trabajos por el segundo, más claro y cercano al indicador empírica en el que se basa (1984a). Por su parte, Taylor y Herman definen la estabilidad gubernamental como la duración del gobierno en días (1971).

¹⁹⁷ La duración del gobierno es el indicador tradicional para cuantificar esta dimensión. No obstante, se han propuesto otros indicadores para medir el mantenimiento de un equipo de gobierno: el número y frecuencia de crisis que se producen durante la vida del gabinete, el porcentaje de cumplimiento del total de la legislatura o la expectativa necesaria para cambiar a todos los ministros del gabinete, que usaremos

mínima ganadora o minoritaria) o en el seno del parlamento (mayoría parlamentaria compuesta por un solo grupo parlamentario o por varios, prestando especial atención a cualquier posible cambio en el apoyo estable al gobierno de aquellos grupos parlamentarios que no estuvieran presentes en el gabinete)¹⁹⁸. El último criterio, que identifica un cambio de gobierno en cada recambio de ministros, presenta el problema de la sobrevaloración de los pequeños ajustes ministeriales, que pueden llegar a ocultar la continuación del conjunto del equipo y crear una falsa percepción de inestabilidad en el gobierno. Una aplicación de estos criterios al período que analizamos en esta investigación da lugar a una segmentación temporal como la que ofrece el Gráfico 3.1, del que hemos sustraído el último criterio (cambio cada nueva remodelación ministerial).

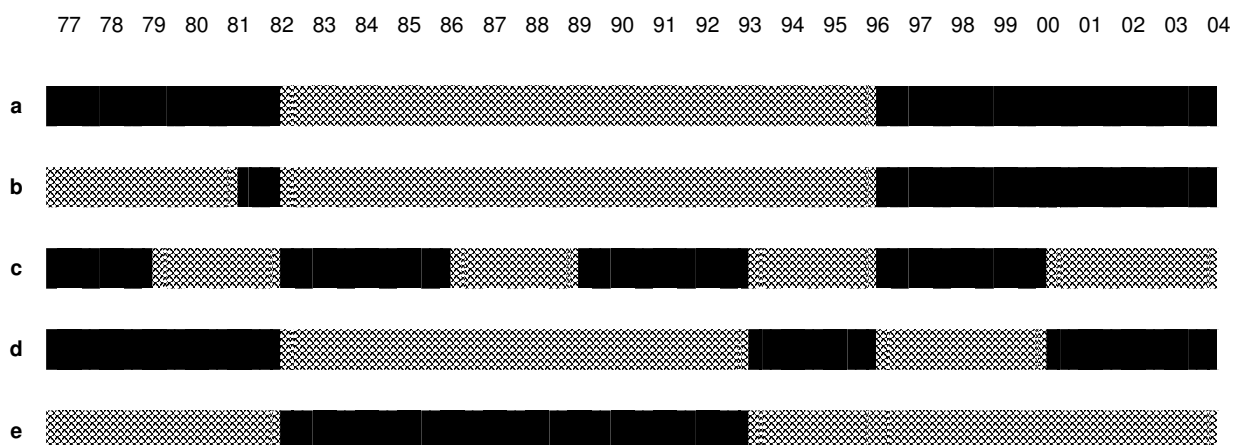


Gráfico 3.1. Segmentación de los períodos gubernamentales según criterios

Por otro lado, existe una segunda dimensión del concepto de estabilidad gubernamental, referida a la continuidad del personal de gobierno y que trata de superar la rigidez que puede plantear el cálculo sobre el conjunto del gabinete. Detrás de una posible discontinuidad del gobierno, definido por los criterios anteriores, puede existir la continuación de una parte de la elite ministerial, que Dogan denominó el

en próximos capítulos de nuestra investigación (Lijphart, 1984a; Blondel, 1985). Como en todo indicador cuantitativo, el interés y utilidad de estas y otras propuestas depende del fenómeno que se quiere medir.

¹⁹⁸ Estos dos criterios permiten una comprensión más matizada del fenómeno de los gobiernos en minoría. La distinción entre estatus del gabinete y estatus de la mayoría parlamentaria, que no son necesariamente

“ministerial core” (1989d: 241) y que asegura la continuidad interna a través de los cambios del gabinete: pasan los gobiernos y permanecen los individuos. En este caso, toda la atención se desplaza al nivel individual, con el objetivo de detectar el carácter remanente de algunos ministros, capaces de abandonar el gobierno y volver a él más tarde. En el caso de que así fuera, la discontinuidad del gobierno estaría amortiguada por la continuidad de una parte de su base humana¹⁹⁹. La tesis de la *estabilidad ministerial oculta* tiene sus orígenes en los estudios que se plantearon el alcance real de la inestabilidad gubernamental en la Francia de la III y la IV República (Dogan, 1953; Siegfried, 1956; Dogan y Campbell, 1957; Ollé-Laprune, 1962; Williams, 1964; Petry, 1994; Huber y Martínez-Gallardo, 2002) y puede resumirse en este fragmento del prefacio de Duverger al estudio de Ollé-Laprune:

“...derrière l'incohérence apparente de la succession des ministères, un ordre relatif se perçoit, qui voit se succéder suivant un rythme assez long de véritables équipes de gouvernement. Une fois installé au pouvoir, chacune y reste assez longtemps, en masquant plus ou moins cette permanence derrière quelques changements de décors et de détails. Les périodes d'instabilité véritable correspondent le plus souvent aux changements d'équipes : elles constituent des phases intermédiaires plutôt qu'un trait permanent du système.” (1962: prefacio)

Para detectar esta eventual estabilidad de los individuos frente al colectivo, se han tenido en cuenta dos criterios distintos de medición. Los indicadores más utilizados se han basado en la relación entre el número de ministros y el número de carteras. Así, un ritmo de recambio de ministros inferior al ritmo de cambios de gobierno se interpretaba como la manifestación de un retorno continuo de una parte de ministros tras cada cambio, lo que contribuía a relativizar la inestabilidad gubernamental, puesto que, al fin y al cabo, los pilares personales del ejecutivo se mantenían en el interior del gabinete, asegurando una “inestabilidad estable” (Siegfried, 1956: 400).

No obstante, en aproximaciones recientes a la problemática de la estabilidad gubernamental, se han planteado nuevos indicadores, que no miden la acumulación de presencias ministeriales mediante una ratio ministros / ministerios, sino mediante la

iguales, contradice la perspectiva tradicional según la cual los gabinetes debían ser mayoritarios y reflejar la coalición parlamentaria que les apoyaba (Strom, 1990: 21).

¹⁹⁹ En esta línea, Ollé-Laprune definió la estabilidad ministerial como “le phénomène par lequel tout ministre évincé d'un gouvernement, à la suite d'une crise ministérielle, tend à revenir ministre dans un délai plus ou moins long (...), le résultat d'une succession de participations gouvernementales, plus ou

duración de las carreras ministeriales. En este sentido, el tiempo de los ministros en el gobierno muestra la experiencia de los miembros de gobierno, de manera que la estabilidad del personal aseguraría la experiencia necesaria para un *policymaking* efectivo en las áreas de gobierno (Huber y Martínez, 2002: 1).

La evolución de las diferentes formas de abordar el fenómeno de la estabilidad del gobierno ha dependido, en gran parte, de los aspectos de la realidad que se pretendían explicar a través de esta variable. Los primeros estudios consideraban la estabilidad gubernamental como un factor explicativo de la estabilidad de los sistemas políticos (Siegfried, 1956). Ante las reticencias que ha despertado esta vinculación, la estabilidad como duración del gobierno ha servido para analizar las relaciones entre gobierno y parlamento y el grado de dominio que uno de los poderes podía ejercer sobre el otro (Lijphart 1984a, 1987 y 1999). Los nuevos estudios tienen como objetivo medir el impacto de los cambios de gobiernos sobre el *policymaking* y los resultados de la acción de gobierno (Huber, 1998; Simmons 1994). Dado el tema de nuestro estudio, nos interesa saber en qué medida la capacidad del nuevo sistema político para generar gobiernos estables puede afectar a la duración de las carreras ministeriales. Por este motivo, vamos a tener en cuenta la noción de estabilidad gubernamental, definida por los cambios de gobierno, aunque también observaremos la eventual permanencia de los individuos a través de estos años. En cambio, dejaremos el uso del concepto de estabilidad como experiencia de los ministros en el gobierno para la segunda parte de la tesis, puesto que este corresponde a una de las dimensiones de la carrera ministerial.

La notable estabilidad a través de la duración del gabinete

El gobierno español se ha caracterizado por una marcada estabilidad en la duración del gabinete, en comparación con el resto de países occidentales basados también en sistemas de gobierno parlamentario²⁰⁰. Este rasgo comparativo se

moins longues, plus ou moins nombreuses, plus ou moins proches les unes des autres, plus ou moins variées, accumulées par les mêmes personnalités en dépit des crises ministérielles” (1962: 2-3).

²⁰⁰ Los datos para la comparación se extraen de Lijphart (1984b), basado en el análisis de veinte democracias parlamentarias entre 1945 y 1980, y de Huber y Martínez-Gallardo (2002), que también cubre veinte casos de países con gobierno de gabinete, entre 1945 y 1999, en el que se incluye España.

mantiene sea cual sea el criterio escogido para calcular la duración del gobierno. En la tabla 3.1, hemos expuesto los diferentes resultados que obtiene la duración de gobierno de acuerdo con los diferentes criterios tomados para su segmentación. Como se puede observar, la duración del gobierno varía sustancialmente según se opte por unos criterios o por otros, de manera que el indicador se muestra muy sensible a las variables que lo definen.

Los criterios que arrojan una mayor duración en el gobierno se refieren al mantenimiento de una misma composición de partido y un mismo Presidente de Gobierno. En ambos casos, la duración es muy aproximada, salvo en la etapa de gobierno de UCD, en que se sucedieron dos Presidentes al frente del gabinete. Cuando la duración según ambos indicadores tiende a equipararse, nos encontramos ante gobiernos en los que un cambio de liderazgo en el partido conduce a un cambio de partido en el gobierno. Esta ha sido la pauta de los gobiernos españoles durante el período estudiado, caracterizado por gobiernos de un solo partido y Presidentes que a la vez han sido líderes indiscutibles del partido. La excepción de Calvo-Sotelo refuerza esta tendencia.

La continuidad en el tipo de coalición parlamentaria ha sido mayor que en el tipo de coalición gubernamental, lo que explica en parte que la estabilidad gubernamental no se haya visto afectada por la existencia de gabinetes en minoría. Las coaliciones parlamentarias han sido estables, aunque no se trasladaran al gabinete cuando estas se realizaban entre varios partidos. Entre 1993 y 2000, los gabinetes minoritarios se han sostenido sobre coaliciones entre el partido mayoritario y algunos grupos parlamentarios menores, entre los cuales CiU ha funcionado como un verdadero *partido bisagra*. Incluso, en 2000, el Partido Popular mantuvo la coalición parlamentaria de la legislatura anterior, a pesar de haber alcanzado la mayoría absoluta. De esta manera, se mantuvo la discordancia entre la composición partisana del gobierno y la de la coalición parlamentaria. Nos referiremos a este punto en el siguiente apartado de este capítulo.

Incluso, si utilizamos la celebración de elecciones como criterio de segmentación de gobiernos, obtenemos una duración considerable (dentro del límite marcado por la duración de la legislatura), muy por encima de la mayoría de países

europesos²⁰¹. Esto se debe a que todos los gobiernos han completado, como mínimo, el 70 % de los cuatro años que marca el período de legislatura²⁰².

Tabla 3.1. Duración de gobierno según distintos tipos de criterio

Criterios	Duración media	Períodos
a. Partido	9,0	1977/82; 1982/96; 1996/04
b. Jefe de gobierno	6,7	1977/81; 1981/82; 1982/1996; 1996/04
c. Legislatura / Elecciones	3,4	1977/79; 1979/82; 1982/86; 1986/89; 1989/93; 1993/96; 1996/00; 2000/04
d. Coalición de gobierno (1)	5,4	1977/82; 1982/1993; 1993/1996; 1996/00; 2000/04
e. Coalición parlamentaria (1)	6,7	1977/82; 1982/1993; 1993/1996; 1996/04
Modelo A (a + b)	6,7	1977/1981; 1981/82; 1982/96; 1996/04
Modelo B (a + b + c)	3,0	1977/79; 1979/81; 1981/82; 1982/1986; 1986/89; 1989/93; 1993/96; 1996/00; 2000/04
Modelo C (a + b + d + e)	4,5	1977/1981; 1981/82; 1982/93; 1993/96; 1996/00; 2000/04

Fuente: Elaboración propia. (1) Para calcular la duración según los criterios de mantenimiento de la coalición de gobierno / parlamentaria es necesario tener en cuenta el criterio de mantenimiento de la composición de partidos. Si cambia la composición de partidos, cambia el gobierno, aunque se mantenga el mismo tipo de coalición.

Por otro lado, se observa que todos los cambios de gobierno que se producen, sea cual sea el criterio utilizado, coinciden con un cambio de legislatura²⁰³. Ello indica la capacidad del sistema político para generar legislaturas de gobierno estables. Si

²⁰¹ El modelo B para calcular la duración (tabla 3.1) es el más extendido en los estudios sobre la duración del gobierno. Según estos criterios, la duración de los gobiernos españoles (tres años) es la más elevada de toda Europa, sólo alcanzada por Luxemburgo, Islandia y Gran Bretaña. Entre 1977 y 2004 hubo 9 gobiernos en España, siguiendo los criterios del modelo B, mientras que en un período equiparable (entre 1950 y 1983, siete años superior), los países occidentales con un menor número de gobiernos fueron Luxemburgo –con 10–, Canadá, Islandia y Gran Bretaña –todos con 12– y Alemania e Irlanda –con 14– (Budge y Keman, 1990: 160-161).

²⁰² La única excepción corresponde al período constituyente (1977/1979), que sólo completó el 45 % de la legislatura. Las Cortes se disolvieron tras aprobar la Constitución. De las legislaturas posteriores, la más breve fue la última legislatura socialista (1993/1996). En el resto de casos, el gobierno se disolvió durante el último año de legislatura.

excluimos las remodelaciones que afectan a ministros, es muy difícil que se produzca un cambio de gobierno en medio de una legislatura. Es una buena muestra de los poderes en manos del Presidente del Gobierno, que le permiten poner fin a la legislatura cuando ve peligrar la estabilidad de la coalición gubernamental, de la coalición parlamentaria o de su propio puesto. Tampoco han tenido éxito los intentos de ampliación del gabinete a otros partidos en medio de una legislatura, propuestos durante etapas de gobierno con mayorías parlamentarias formadas por varios grupos.

La estabilidad del gabinete en España le sitúa en el grupo de países de gobiernos estables y caracterizados por un predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo²⁰⁴, uno de los rasgos que definen el *modelo Westminster* de democracia (Lijphart, 1987: 23-24; 1999: 132-133). En este tipo de sistemas, el poder legislativo produce una mayoría parlamentaria fuerte y duradera, aunque no todos los rasgos específicos del modelo están presentes en el caso español.

Los factores que han contribuido principalmente a la estabilidad del gobierno en España se pueden ordenar entre los relativos a la oferta política y los relacionados con la composición del gobierno. Estos hacen referencia a los efectos mayoritarios que posee el sistema electoral, la dinámica bipartidista que se manifiesta en el sistema de partidos español y la tendencia a los gabinetes mayoritarios y de un solo partido. De ello nos ocuparemos en la sección segunda de este capítulo.

En definitiva, el proceso de selección de los representantes y el modelo de gobierno racionalizado han favorecido la creación de gobiernos con capacidad de permanecer y agotar la legislatura o, al menos, de protegerse ante una panorama de inestabilidad política. Así, las condiciones de estabilidad del gobierno español se asemejan más al de las democracias mayoritarias que al de *modelo consociacional*, a pesar de la tradición política heredada. Cabe plantearse en qué medida ha contribuido esta estabilidad gubernamental a las posibilidades de permanencia de la elite ministerial.

²⁰³ La única excepción a este hecho es el cambio de etapa gubernamental que se produce en febrero de 1981, tras la dimisión de Suárez, si tuviéramos en cuenta el criterio (*b*) de jefe de gobierno.

²⁰⁴ Según Lijphart, en los sistemas parlamentarios la estabilidad del gobierno es un indicador del predominio de este sobre el parlamento, puesto que a mayor duración temporal del gobierno, más capacidad de influencia sobre el proceso de decisiones públicas (1999: 129-131).

La estabilidad limitada a través del personal del gobierno

Otra de las formas de describir la estabilidad ministerial consiste en medir el grado de continuidad de los ministros, definida a partir de las variables de recambio y de presencia de los miembros del gobierno. Para medir la primera variable, proponemos el *coeficiente de recambio ministerial*, basado en el número de ministros que se ha nombrado para dirigir un departamento (CRM)²⁰⁵. Para medir la segunda variable, utilizaremos el indicador que Ollé-Laprune denominó *coeficiente de presencia ministerial* (CPM), basado en la relación entre los puestos ministeriales que deben ocuparse y los ministros nombrados para ello (1962: 18-19)²⁰⁶. En la tabla 3.2 se ofrecen los resultados del cálculo de ambos indicadores para la elite ministerial española.

En términos generales, los ministros han gozado de una relativa estabilidad al frente del ministerio en el que han sido designados. Sin embargo, esta estabilidad ministerial se ve limitada por la dificultad para crear equipos de ministros capaces de

²⁰⁵ El CRM (coeficiente de recambio ministerial) se calcula dividiendo el número de ministros nombrados durante un espacio de tiempo entre el número de departamentos que han compuesto la planta ministerial durante ese espacio de tiempo. El valor inferior posible (CRM=1) indica que cada departamento sólo ha tenido un responsable en el período establecido, sin que haya habido recambio ministerial. A medida que el valor de CRM se incrementa, indica que aumenta el número de ministros que ha pasado por un ministerio. Para establecer el tamaño medio de la planta ministerial durante un período concreto, en el caso de que hubiera variado en a lo largo del período, se ha calculado una media ponderada por el tiempo vigente de cada tipo de planta.

²⁰⁶ El CPM (coeficiente de presencia ministerial) se obtiene al dividir el número de nombramientos ministeriales decretados y el número de individuos que han sido ministros en ese mismo espacio de tiempo. El valor inferior posible (CPM=1) indica que cada decreto (nuevo nombramiento) ha permitido entrar a un nuevo individuo. A medida que CPM se incrementa, aumenta el número de individuos que han recibido más de un nombramiento. Al contabilizar los decretos de nombramiento, hemos tenido en cuenta los siguientes criterios:

- en el caso de que no existiera decreto de nombramiento, como sucede con algunos ministros del gobierno Suárez salido de las elecciones de 1977, porque la ley todavía no exigía el decreto tras la constitución del parlamento, contabilizamos ese nombramiento como si se hubiera realizado por decreto;
- cuando un individuo es nombrado simultáneamente vicepresidente y ministro, sólo contabilizamos el decreto de nombramiento como ministro;
- no se tienen en cuenta los decretos de nombramiento que mantienen al ministro titular y que se publican exclusivamente para ampliar o modificar las características del departamento en medio de la legislatura;
- no se tienen en cuenta los decretos de nombramiento de ministros interinos.

perdurar más allá de los cambios de legislatura y que cristalicen mediante una rotación entre distintos departamentos.

A lo largo de las ocho legislaturas del período democrático analizado, el número de ministros que ha pasado por el gobierno ha sufrido una oscilación reducida, entre veintidós y veintisiete individuos por cada legislatura. Como excepción, aparecen las legislaturas I, por exceso, y VI, por defecto, las cuales marcan los límites a esta oscilación. Si ponderamos el conjunto de ministros mediante el número de ministerios existentes (a través del indicador CRM), se puede observar que los jefes de gobierno han sido reticentes a utilizar más ministros de los necesarios para ocupar un departamento. La mitad de los ministerios, como promedio, han estado ocupados solamente por una persona durante toda la legislatura. Con un número menor de ministros, varias legislaturas con gobierno socialista han tenido un recambio ministerial equiparable al de la legislatura constituyente. El nivel de recambio más bajo aparece en la primer legislatura de Aznar, en la que muy pocos ministerios vieron un cambio de titular. En contraposición, todos los ministerios de la etapa 1979/1982 experimentaron un cambio de titular, de promedio, y algunos incluso dos o más cambios.

Sin embargo, frente a una estabilidad del personal al frente de los ministerios, se manifiesta un ritmo de permanencia bajo entre los ministros afectados por una remodelación (según el indicador CPM). En algunas legislaturas, cada decreto de nombramiento ministerial comporta la entrada de un nuevo miembro del gobierno. De esta forma, la presencia ministerial presenta un coeficiente invariable y muy bajo. Solamente en el período 1979/1982 aparece una cantidad significativa de ministros con dos nombramientos o más, sin que el CPM llegue a un valor de dos decretos por ministro.

La limitada estabilidad de los equipos de ministros observada en las diferentes legislaturas se confirma al segmentar según las diferentes etapas de gobierno o mediante períodos presidenciales. A medida que se aumenta el número de legislaturas agregadas, como sucede con la presidencia de González, el CRM se incrementa sensiblemente, lo que señala una entrada constante de nuevos ministros y una tasa baja de recuperación de ministros de anteriores legislaturas. En cambio, la permanencia de los ministros afectados por alguna remodelación (CPM) no pasa de los dos nombramientos por ministro durante todo el período de gobierno socialista.

Tabla 3.2. Estabilidad de la elite ministerial según legislaturas y gobiernos

Según legislaturas	1977-1979	I 1979-1982	II 1982-1986	III 1986-1989	IV 1989-1993	V 1993-1996	VI 1996-2000	VII 2000-2004
Años	1,7	3,6	3,6	3,5	3,6	2,8	4	4
Ministros	27	42	23	22	28	22	19	26
Ministerios	19,1	19,6	16	16,9	17,3	16	16	17,5
CRM	1,4	2,1	1,4	1,3	1,6	1,4	1,2	1,5
Decretos	27	76	23	25	31	24	22	33
Dec / depart..	1,4	3,9	1,4	1,5	1,8	1,5	1,4	1,9
CPM	1	1,8	1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3
Según gobiernos	Suárez	Calvo-Sotelo	González I			González II	Aznar I	Aznar II
Años	3,6	1,7	10,7			2,8	4	4
Ministros	44	26	40			22	19	26
Ministerios	21,0	16,3	17,3			16	16	17,5
CRM	2,1	1,6	2,3			1,4	1,2	1,5
Decretos	73	30	79			24	22	33
Dec / depart.	3,5	1,8	4,5			1,5	1,4	1,9
CPM	1,6	1,1	2			1,1	1,1	1,3
Según jefe de gobierno	Suárez	Calvo-Sotelo	González				Aznar	
Años	3,6	1,7	13,5				8	
Ministros	44	26	51				35	
Ministerios	21,0	16,3	16,7				16,7	
CRM	2,1	1,6	3,0				2,1	
Decretos	73	30	103				55	
Dec / depart.	3,5	1,8	6,2				3,3	
CPM	1,6	1,1	2,0				1,6	

Fuente: Elaboración propia. Para conocer el significado de los indicadores CRM y CPM, consultar las notas 206 y 207.

La conclusión de este panorama sugiere que en España ha habido gran estabilidad *del gobierno* pero poca estabilidad *en el gobierno*. La presencia de los ministros no parece proyectarse más allá de la vida del conjunto del gabinete. A medida que ampliamos el tamaño de las unidades temporales de segmentación, se observa que la combinación de los fenómenos mencionados anteriormente (entrada constante de nuevos ministros y una tasa baja de recuperación de ministros de

anteriores legislaturas) no sólo limita la permanencia del personal ministerial, sino que impide la estabilidad mediante el tránsito entre carteras. Esta pauta ambivalente de la elite ministerial (ministros estables al frente de un departamento pero con poco tránsito departamental) señala la enorme dificultad para que la estabilidad del personal supere la estabilidad de las instituciones (Ollé-Laprune, 1962: 19).

La consecuencia de este contraste entre la estabilidad gubernamental y la estabilidad ministerial diferencia el caso español de la mayoría de países con gobierno de gabinete. A pesar de utilizar algunos indicadores distintos, los datos comparados de Huber y Martínez-Gallardo apuntan en esa dirección²⁰⁷. Por un lado, España se situaría entre los países con mayor estabilidad de gobierno (medida en términos de duración), como Gran Bretaña, Luxemburgo o Canadá. En cambio, la permanencia de la elite ministerial se acerca a la de los países con menor estabilidad, como sucede en Portugal y Francia, especialmente en la IV República. Frente a todos ellos, el caso español arroja una notable particularidad: apenas hay diferencias entre la estabilidad gubernamental y la estabilidad ministerial. Esto significa que la permanencia de los ministros no aporta una mayor grado de estabilidad a la que ya ofrece la duración del gobierno.

El contraste entre la estabilidad gubernamental y ministerial puede reflejar la posición de desequilibrio y de dominio entre presidente y ministros que habíamos descrito en el capítulo anterior. Según esta hipótesis, la estructura del modelo de gobierno parlamentario racionalizado contribuye a la estabilidad del gobierno, pero no necesariamente a la de su personal. La alta tasa de renovación de los ministros pondría de manifiesto la libertad y el margen de poder político del Presidente. No obstante, Alderman interpreta que el recambio ministerial no es tanto un indicador del poder del primer ministro como del grado de presión de los diputados y de los miembros del partido que esperan el acceso al gabinete (Alderman, 1995: 509). Así, la estabilidad de los ministros también se ve afectada por el peso que los partidos pueden ejercer sobre el gobierno y, en especial, sobre su presidente. Un gobierno de un solo partido, en el que la estructura organizativa de este es sólida y en el que las

²⁰⁷ El estudio de Huber y Martínez-Gallardo (2002) sobre la estabilidad del gobierno y la de sus ministros se basa en una perspectiva comparada, para verificar la hipótesis tradicional de que en la IV República francesa la inestabilidad del gabinete se equilibraba con la estabilidad del núcleo de la elite ministerial. Desde la óptica comparada, es cierto que los ministros franceses aportaban una mayor estabilidad pero siempre en un grado menor al del resto de democracias parlamentarias. En cualquier caso, no existe una pauta general entre la duración del gobierno y la duración de los ministros en el gobierno, de manera que la duración del gobierno no parece desempeñar ningún papel relevante sobre la estabilidad del personal gubernamental.

jerarquías de poder en el partido se ven reflejadas sobre la jerarquía interna del gobierno, favorece la permanencia del gobierno, fortalece la posición del líder del ejecutivo y, en consecuencia, genera más recambios ministeriales sin provocar inestabilidad gubernamental (Budge, 1985). No obstante, los efectos sobre el personal del gobierno pueden resultar diferentes según la posición de los ministros en el partido o dependiendo del tipo de composición partisana de gobierno se genere.

Por esta razón, una vez visto el alcance de la estabilidad del gobierno y de sus miembros, es necesario dirigir la atención sobre el papel de los partidos en el sistema de gobierno, tanto desde el punto de vista del tipo de composición del gobierno como desde el punto de vista interno de los propios partidos.

2.2 La composición de los gabinetes. El gobierno de partido.

El desarrollo de la democracia de partidos ha transformado profundamente la formación y la composición en los gobiernos. Los partidos han evolucionado desde un estadio primitivo, en el que eran simples agrupaciones de parlamentarios dirigidas a facilitar la articulación de intereses de sus integrantes, al estadio actual, en el que los partidos se convierten, generalmente, en organizaciones encaminadas a la formación y el sostenimiento de gobiernos. De esta forma, los partidos han ido modificando progresivamente su naturaleza y estructura a través de la sucesión de diferentes modelos: partidos de cuadros, partidos de masas, partidos *catch-all*, hasta la situación actual, que algunos autores definen como partidos *cartel*²⁰⁸.

El impacto de los partidos sobre el modelo de gobierno no ha sido menor, aunque las transformaciones que se han dado en este caso han afectado más al proceso de la gobernación que a la estructura del propio ejecutivo. Los cambios que la dimensión de partido ha generado en el gobierno moderno se pueden observar a través de tres aspectos principales. Por un lado, el partido se ha convertido en la principal fuente de reclutamiento del personal gubernamental. La ruta partisana de

²⁰⁸ La extensísima bibliografía de partidos da buena cuenta de la evolución del fenómeno partidista en la democracia moderna. Sobre las tipologías de partidos, ver Duverger (1957), Sartori (1992), Seiler (1986, 2003), Panebianco (1990), Katz y Mair (1995), Mair (1997) y Ware (1996). No obstante, la relación de los partidos con los gobiernos suscita todavía muchos interrogantes no respondidos. A ello nos referiremos en la segunda parte de esta sección.

acceso al gobierno ha reducido ostensiblemente el papel de otras rutas tradicionales, como el ejército o la administración. Por otro lado, el proceso decisional se ha abierto hacia las instancias de partido, hasta el punto de que, en algunos casos, la toma de decisiones ha sido desplazada desde el ejecutivo hacia los órganos de dirección de los partidos. Finalmente, la composición del gobierno también ha visto adquirir mayor heterogeneidad, especialmente en el caso de gobiernos de coalición, en el que el ejecutivo presenta un grado de división interna importante, lo que ha generado dinámicas de funcionamiento paralelas a las vías oficiales.

La elite ministerial refleja explícitamente los efectos de la paulatina *partidización* de los gobiernos y establece los límites que este tipo de transformaciones (el reclutamiento, la decisión, la composición) pueden haber alcanzado en cada gobierno. Por eso, antes de analizar la elite ministerial, es necesario definir la dimensión de partido del gobierno español. Para ello, vamos a describirla a través de dos aspectos relevantes. Primero, vamos a fijar el tipo de gobierno que se ha dado en esta época, definido por el número de partidos que lo han formado. El tipo de gobierno está directamente relacionado con la fisonomía de la oferta partidista (sistema de partidos y régimen electoral), a las que nos referiremos brevemente. Segundo, vamos a detenernos en el tipo de relación que el gobierno y los partidos formantes han mantenido en este tiempo. Este aspecto nos conducirá a la tercera sección del capítulo, dedicada a las estructuras organizativas de los partidos gobernantes en España.

Tipo de gobierno y composición de partidos

La composición partidista del gobierno muestra el grado de participación de los representantes del pueblo en el ejecutivo (Lijphart, 1999: 90) y es un criterio tradicional para distinguir diferentes tipos de gobierno. Sin embargo, la observación de los partidos que forman gobierno ha ido ampliando su perspectiva, al tener en cuenta la participación de los partidos no sólo en la composición del gabinete sino también en la mayoría parlamentaria e, incluso, en la oferta electoral. Actualmente, no sólo se distingue el tipo de gobierno según el número de partidos que forman la coalición

gubernamental sino también según el tamaño de la mayoría parlamentaria sobre la cual se sostienen²⁰⁹.

Hasta el momento, el sistema político español ha mostrado una enorme propensión a producir gobiernos mayoritarios (o sostenidos por una coalición parlamentaria mayoritaria) y de un solo partido. Ello ha contribuido a la estabilidad de los gobiernos y a una mayor duración temporal. Para Lijphart, los gabinetes mayoritarios (formados por una coalición mínima ganadora) tienen una vida más larga que los sobredimensionados o los minoritarios. De igual forma, entre los gobiernos de estricta mayoría, tienen mayor propensión a la estabilidad aquellos que están formados por un solo partido frente a los que se basan en una coalición de multipartido (1997: 94).

Por tanto, desde el punto de vista del número de partidos, no ha habido cambios en el tipo de gobierno durante todos estos años, puesto que todos los gabinetes se han formado a partir de una coalición gubernamental de partido único. Esta constante es poco común en los sistemas políticos equiparables y sitúa al gobierno español en la estela de la tradición del modelo de Westminster, asociada a los gabinetes de monopartido²¹⁰.

En el caso español, este predominio del gabinete de partido único no se explica por una propensión del sistema político a generar mayorías absolutas en el parlamento que alejen la necesidad de formar gabinetes de coalición. En los países con tradición de gobiernos de monopartido, la ausencia de otros partidos en el gabinete refleja la tendencia a que haya un grupo parlamentario capaz de formar una mayoría parlamentaria estable, suficiente para constituir un gabinete de mayoría ganadora. Sin embargo, la mitad del tiempo en que España ha tenido gobiernos de un solo partido, estos se han formado en minoría o, al menos, ha ocurrido que la composición partisana de los gabinetes era distinta de la composición de la mayoría parlamentaria de gobierno. Esta situación desvela la importancia particular del tipo de gobierno

²⁰⁹ Reniu define la coalición política como “la dinámica de colaboración que se establece entre dos o más partidos políticos, bien sea ésta temporal o permanente, a fin de obtener algunos resultados” (2002: 63). Para la comprensión del fenómeno coalicional, Reniu distingue tres tipos de coalición, según el arena política en la que se forman: electoral, parlamentaria y gubernamental. Sobre la problemática del estudio de las coaliciones, consultar Reniu (2002: 60 y ss.)

²¹⁰ Según los datos de Lijphart (1999: 110-111), Gran Bretaña, Canadá o Costa Rica también se han caracterizado por formar exclusivamente gobiernos de un sólo partido. Cerca de ellos, aparecen Estados Unidos, Nueva Zelanda o Grecia.

minoritario en España, aunque, en algunos casos, la situación de minoría sólo corresponda estrictamente a la composición del gabinete²¹¹.

Desde este punto de vista, ha habido tres tipos de gobierno distintos durante este período: gobiernos mayoritarios (de un solo partido), gobiernos minoritarios formales y gobiernos minoritarios sustantivos²¹². El primero tipo corresponde a las legislaturas II, III, IV y VII, en las que el partido de gobierno consiguió mayoría absoluta parlamentaria²¹³. Los gobiernos de minoría formal tuvieron lugar en las legislaturas V y VI, en las que el grupo parlamentario de CiU formó coalición parlamentaria con el Grupo Socialista y, posteriormente, con el Grupo Popular, pero sin entrar en el ejecutivo²¹⁴. En este tipo de casos, la minoría del gobierno, tanto del PSOE como del PP; se limitaba a la composición del gabinete, puesto que en la arena parlamentaria la coalición que apoya al gobierno garantizaba una posición de mayoría absoluta.

²¹¹ Strom define el gobierno minoritario como “cualquier gobierno formado por un conjunto de partidos que controla menos de la mitad de los escaños en el parlamento” (1985: 742). Sin embargo, no todos los gobiernos minoritarios lo son de igual forma:

“Some minority governments may be majority in disguise: governments with an equal secure, but less visible, basis in the assembly. Minority governments often have formal or informal support agreements with parties not represented in the cabinet. If the commitment of these external supporters is as strong as that of the government parties, there would be no reason to expect the performance of minority governments to differ from majority coalitions” (Strom, 1985: 742).

Strom no ve a los gobiernos minoritarios como anomalías o excepciones, sino como el resultado racional de un determinado tipo de coalición, en la que uno o varios de los partidos prefieren priorizar la influencia sobre las políticas y no necesitan participar en el gobierno para prestarle su apoyo parlamentario (1990: 38).

²¹² El primer tipo de gobierno (mayoritario) constituye la situación en la que el único partido del gobierno es capaz de obtener en el parlamento la posición *mínima ganadora*, en la que se maximiza *el punto de certeza subjetiva de victoria* al tiempo que se minimiza el tamaño de la coalición de gobierno (Riker, 1962: 33-34). En cambio, los tipos de gobierno minoritario formal y sustantivo tienen en cuenta la estabilidad de las coaliciones formadas en la arena parlamentaria: el gobierno minoritario formal se sostiene sobre una mayoría parlamentaria basada en una coalición de grupos parlamentarios y el gobierno minoritario sustantivo se basa en una mayoría parlamentaria precaria, a base de acuerdos puntuales que tiren adelante las iniciativas del gobierno pero sin un pacto de legislatura estable (Strom, 1984: 204-205).

²¹³ En la IV legislatura, el PSOE consiguió 175 diputados en el Congreso, pero la ausencia forzada de los cuatro diputados de HB en los primeros meses de legislatura, por negarse a acatar la Constitución en los términos establecidos, otorgó automáticamente la mayoría absoluta al Grupo Socialista en la sesión de investidura. A pesar de ello, el PSOE buscó a menudo el apoyo parlamentario de CC con el objetivo de evitar posibles situaciones de minoría, especialmente tras el levantamiento de la sanción contra los diputados de HB en 1990. Igualmente, en la VII legislatura, el gobierno del PP buscó el apoyo parlamentario estable de otros grupos (CiU y CC), a pesar de que había obtenido mayoría suficiente para asegurar el apoyo estable al ejecutivo. La situación política generada en el Parlamento autonómico de Cataluña contribuyó a este acuerdo en las Cortes Generales.

²¹⁴ En ambas legislaturas, la coalición parlamentaria incluyó también a CC y PNV, con el objetivo de construir una mayoría parlamentaria sólida, a pesar de que la participación de estos grupos no era imprescindible. De hecho, al final de la VI legislatura, el deterioro de las relaciones entre PP y PNV desembocó en la ruptura del pacto de coalición entre estos partidos, sin mayores consecuencias para el apoyo parlamentario del gobierno.

Finalmente, los gobiernos de minoría sustantiva, en los que el gobierno tampoco dispone de una coalición mayoritaria en el parlamento, se dieron durante las dos primeras legislaturas con gobierno de la UCD²¹⁵ y en la legislatura de gobierno de Zapatero²¹⁶.

La inexistencia de gobiernos sobredimensionados y la continuidad de los gobiernos monopartido ha convertido al sistema político español en uno de los que posee mayor concentración de poder dentro del gobierno, frente a la tendencia de los sistemas políticos europeos a producir ejecutivos con poderes compartidos; nuevamente, España queda ubicada entre democracias mayoritarias y de *Westminster* (Lijphart, 1999: 110-111). Ello sin tener en cuenta que gran parte de gobiernos minoritarios lo han sido formalmente, como decíamos, porque en realidad disponían de una mayoría parlamentaria estable. En este caso, se trataba de casos más cercanos a coaliciones mínimas ganadoras que no a coaliciones sobredimensionadas, como sí suele ocurrir en otros países (Lijphart, 1999: 104; Strom, 1990: 95).

La particularidad española de combinar la tradición de gobiernos monopartido con frecuentes situaciones de minoría gubernamental se puede explicar por la conjunción de varios factores políticos: la estructura de la oferta política (régimen electoral y sistema de partidos), las características del proceso de formación y control del gobierno español y el tipo de preferencias en la toma de decisiones para negociar la formación de gobierno en situaciones de minoría parlamentaria (Reniu, 2002: 274-278).

La estructura de la oferta política, definida a través del régimen electoral y del sistema de partidos generado, condiciona el nivel de fuerza de los respectivos partidos y sus posibilidades de participar en mayorías parlamentarias. Por este motivo, también

²¹⁵ Hay que distinguir la situación de la legislatura preconstitucional y la siguiente. En la primera, el carácter implícito de asamblea constituyente propició una situación extraordinaria de acuerdo político entre las principales fuerzas, basado en una política de consenso, que amortiguó la minoría parlamentaria que había obtenido el gobierno. Aprobada la Constitución, en la I legislatura, la falta de mayoría absoluta del grupo de UCD puso de manifiesto, esta vez sí, la precariedad del apoyo parlamentario al gobierno, puesto en evidencia en diversas ocasiones. Por este motivo, la situación de la legislatura preconstitucional no es completamente equiparable a la que le sucedió.

²¹⁶ A pesar de quedar lejos de la mayoría absoluta y de que cualquier opción viable requería que el PSOE formara coalición con dos grupos parlamentarios como mínimo, la situación política creada por la legislatura anterior permitió al gobierno socialista avanzar mediante pactos puntuales con ERC y IU-ICV principalmente. El aislamiento del PP y el acuerdo de los socialistas con ERC e ICV en el gobierno autonómico de Cataluña, predispuso a estos grupos de la oposición a dar apoyo al ejecutivo de Zapatero. Los resultados positivos de esta estrategia animaron al gobierno de Zapatero a desestimar la propuesta de ERC para alcanzar finalmente un acuerdo estable de legislatura (El País, 23-12-04).

afecta a la estructura de oportunidades sobre la que se construyen las carreras de las elites políticas y, en particular, las carreras ministeriales.

Por un lado, el régimen electoral español para el Congreso de los Diputados ha resultado altamente restrictivo para la existencia de partidos medianos. A pesar de que el sistema electoral está basado en el principio de la proporcionalidad, existen fuertes límites a la representación proporcional que se derivan de la configuración de las circunscripciones y el número de escaños a repartir adoptados en los inicios del sistema (Caciagli, 1986: 87-95). La elección para el Congreso de los Diputados produce, en la mayoría de circunscripciones, unos resultados similares a los que se obtendrían mediante un sistema mayoritario de voto limitado (Vallès, 1986: 17; Baras y Botella, 1996: 101). La magnitud de la mayoría de circunscripciones anula la proporcionalidad de la fórmula y limita el reparto de los escaños a los dos grandes partidos. El resultado es un sistema cerrado, en gran parte del territorio, a los partidos medianos con apoyo electoral poco concentrado y que sobrerrepresenta en el parlamento a los dos partidos mayores, facilitándoles la obtención de grupos parlamentarios con posibilidades de alcanzar la mayoría absoluta. Al mismo tiempo, se favorece a los partidos nacionalistas o regionalistas con fuerte implantación y elevada concentración de voto en alguna de las circunscripciones.

La configuración del sistema electoral ha contribuido a que el sistema de partidos español se asemeje más al propio del *modelo Westminster* que al de países con sistemas electorales fuertemente proporcionales. En este sentido, el sistema de partidos en el nivel nacional ha ido adquiriendo un perfil de multipartidismo moderado, con tendencia a una progresiva simplificación de carácter bipartidista (Cotarelo, 1992: 308) y que resulta equiparable al sistema de pluralismo moderado que estableció Sartori (1994: 225). Solamente dos grandes partidos (PSOE y PP) tienen opciones de formar mayorías parlamentarias y juntos reúnen aproximadamente el 70 % de los votos para el Congreso de los Diputados. Esta situación, caracterizada por una fragmentación electoral relativamente baja (Montero, 1992: 272; 1994: 67-69), queda contrarrestada por la presencia de partidos fuertes en determinadas circunscripciones. Como resultado, España queda encuadrada entre los países con *modelo Westminster* y sistema electoral mayoritario, desde el punto de vista de la fragmentación del sistema de partidos, aunque el número de partidos resulta ligeramente superior al de estos los países (Lijphart, 1999: 76-77).

Respecto a las características del proceso de formación y control del gobierno, al que nos referimos en el capítulo anterior, cabe recordar la posición de preeminencia

de que goza el Presidente del Gobierno en este aspecto. La posibilidad de que el presidente pueda ser escogido en una segunda elección con minoría parlamentaria puede desincentivar el impulso de coaliciones, más necesario si el candidato a jefe de gobierno sólo pudiera ser escogido mediante con mayoría absoluta. En cambio, su destitución mediante la moción de censura constructiva dificulta la creación de alternancias parlamentarias en medio de la legislatura.

Finalmente, la toma de decisiones para la formación de gobiernos en el parlamento ha sido influida decisivamente por la configuración de las arenas políticas en el sistema político español, que permite intercambios de incentivos entre la arena nacional y la arena autonómica, y el papel destacado de los PANE en perjuicio de los partidos medianos de implantación nacional. Estos factores han debilitado las preferencias por estrategias *office-seeking* por parte de los PANE y, en cambio, han reforzado en ellos las preferencias por estrategias *policy pursuit*. Así, ante las negociaciones para apoyar al partido mayoritario en la votación de investidura en el Congreso, los partidos decisivos (principalmente CiU y también PNV y CC) han priorizado las contrapartidas en forma de políticas que beneficiaran a sus respectivos gobiernos autonómicos o el apoyo recíproco en el parlamento autonómico antes que la obtención de un puesto en el Consejo de Ministros.

Estos tres factores han contribuido a circunscribir la política de coaliciones a la arena parlamentaria y ha permitido que se mantenga una pauta monocolor en la composición de los gobiernos.

El monopolio de los gobiernos de un solo partido puede haber provocado la paradoja de que la fórmula de gobierno minoritario contribuyera al reforzamiento del poder del Presidente del gobierno. En este sentido, para la figura presidencial probablemente puede haber resultado más beneficiosa una situación de minoría gubernamental monocolor con apoyo estable en el parlamento de lo que lo habría sido una situación de mayoría gubernamental con un gabinete de coalición multipartido.

El tipo de gobierno preferido y la estabilidad del apoyo parlamentario al gobierno durante estos años sugiere que las posibles limitaciones al poder del Presidente no habrán venido tanto del tipo de composición gubernamental como de las relaciones con los partidos de gobierno y de la estructura interna del poder en estos. Para ello será necesario que realicemos, en primer lugar, una observación genérica de cómo han sido las relaciones entre gobierno y partidos estos años, para pasar posteriormente a la descripción de las estructuras de poder de cada partido.

Las relaciones entre gobierno y partido

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos se han convertido en los actores principales encargados de agregar intereses, organizar individuos y preparar la movilización electoral, con el objetivo de alcanzar el poder y traducir los valores sociales en decisiones políticas. El gobierno se ha convertido en el gran objetivo de los partidos, que, a su vez, han pasado a ser el órgano sobre el que se sustentan los gobiernos democráticos parlamentarios y el canal principal de comunicación de estos con la sociedad. Este es el sentido general del concepto de *party government* que se ha venido utilizando para referirse a la estrecha relación que ha vinculado gobiernos y partidos en la segunda mitad del siglo XX. La noción de *party government* no se limita a otorgar un papel relevante para los partidos en la formación del gobierno, sino que indica la dominación por parte de estos de todo el proceso gubernamental. Como afirma Katz, el *gobierno de partido* no es tanto una categoría de gobierno como una estrategia posible en la acción del gobierno democrático (1986: 51), por la cual los partidos se intentan erigir como los agentes centrales que controlan el proceso de gobierno, ya sea para obtener cargos en el poder o para aplicar políticas públicas (Budge y Keman, 1990: 10-13). Para que el gobierno de partido pueda desarrollarse ampliamente, es necesaria una serie de condiciones que propicien la centralidad y el control de los partidos en los mecanismos de acceso, decisión y comunicación de los gobiernos²¹⁷. En definitiva, debemos entender la idea de gobierno de partido como una realidad de intensidad variable, en la que los partidos pueden dominar de forma más o menos amplia la arena gubernamental.

En España, el gobierno de partido se ha desarrollado limitadamente y con dificultades. La debilidad de los partidos en el período democrático ha sido un obstáculo para convertirlos en la piedra angular del proceso gubernamental. Han resultado útiles para disputar la carrera hacia el poder, pero luego han visto decrecer su protagonismo una vez alcanzado su objetivo. En nuestra opinión, el desarrollo del

²¹⁷ Según Katz, el gobierno de partido encuentra un terreno propicio para su fortalecimiento en aquellos sistemas políticos con gobierno parlamentario, centralización en las instituciones de poder, sistemas electorales que limiten el voto de listas abiertas, un sector público no excesivamente grande, toma de decisiones poco transparente en los gobiernos, comunicación entre gobierno y ciudadanos circunscrita a los partidos, un poder burocrático organizado pero *anónimo* y grupos de interés débiles (1986: 55-61).

gobierno de partido ha estado limitado por dos razones: la debilidad de la base social de los partidos y las dificultades para copar los estratos superiores de las administraciones.

La larga duración de la dictadura franquista debilitó las organizaciones políticas, que durante el primer tercio del siglo XX habían experimentado una notable extensión de su base social. En el momento de la transición, los partidos políticos son organizaciones con una base militante muy reducida, con vínculos sociales muy débiles, de manera que ejercieron el papel de mediadores entre la sociedad y el Estado con dificultades²¹⁸. Paradójicamente ello permitió un mayor margen de actuación a las elites de los partidos, lo que favoreció un planteamiento moderado de la transición (Caciagli, 1986: 14-16). Finalizada la transición, esta pauta de baja afiliación se ha mantenido, a pesar de que los partidos han incrementado sus cifras de afiliación moderadamente (López Nieto, 1999: 251; Méndez, 2000: 218; Ramiro, 2004: 59 y 65). Esta tendencia, común en gran parte de los sistemas políticos occidentales (Scarrow, 2000: 88-89), ha conducido a los partidos a reforzar su función de cantera de elites políticas para el gobierno y la administración, mientras que se ha debilitado el papel de movilizador político en períodos inter-electorales (Pérez Díaz, 1996: 39).

La debilidad de los partidos condicionó la forma en que estos ocuparon la cúpula de las administraciones públicas. *A priori*, la estructura de la administración pública española aparece más politizada que en otros países europeos, porque, tal como se dijo en el capítulo anterior, la frontera entre el nivel administrativo y el nivel político es baja. Por tanto, existe un margen amplio para que los partidos que acceden al poder distribuyan cargos en puestos de confianza política entre sus militantes, siendo este probablemente el aspecto más visible del gobierno de partido (Blondel y Cotta, 1996: 249). Además, la ausencia de gabinetes de coalición favorece la fusión del liderazgo de partido y de gobierno, de manera que los partidos encuentran una situación favorable para obtener el control sobre la administración con mayor facilidad (Blondel y Cotta, 1996: 251). Sin embargo, este contexto favorable para que los partidos puedan *colonizar* a través de sus miembros la cúpula de la administración no ha dado lugar a una politización de partido completa, como podría esperarse. En los

²¹⁸ La baja afiliación es uno de los rasgos más peculiares del sistema de partidos en España (Cotarelo, 1992: 304). Se han barajado cifras totales para el conjunto de afiliados a partidos durante el período de transición que rondan los 820.000 afiliados, un 3 % del electorado en aquel momento (Buse, 1984: 121). Otros autores han ofrecido cifras para cada partido (Tezanos, 1983; Gunther, 1986; Gunther *et al.*, 1986; Gangas, 1995).

primeros años, las especiales características del período de la UCD dieron lugar a una situación más bien inversa. El partido de la UCD se construye, en parte, a partir de individuos situados en los altos estratos de la administración, de modo que, como señala Parrado, el partido se encontraba “colonizado por las instancias político-administrativas superiores de la Administración Central” (1996: 154). Como resultado, gran parte de las elites político-administrativas no fueron depuradas durante los Gobiernos sucesivos entre 1975 y 1982 (Parrado, 1996: 152). Con la llegada del PSOE al poder, esta situación cambió inevitablemente: en los dos meses siguientes a la llegada al poder, el gobierno de González realizó una profunda renovación de la cúpula administrativa, lo que generó una verdadera politización del cambio (Parrado, 1996: 162-163). Sin embargo, los nuevos miembros de la elite político-administrativa no pertenecían necesariamente al partido del gobierno. Sólo la mitad de estos individuos, nombrados durante el primer año de gobierno socialista, estaban afiliados al PSOE, porcentaje que descendió a un tercio en 1991 (Parrado, 1996: 168). En definitiva, el cambio del régimen político y la llegada de un partido socialista al poder fueron factores de renovación profunda de las elites de la administración, pero, en cambio, no hicieron desaparecer la importancia de los cuerpos como agentes de reclutamiento. Por este motivo, Parrado habla más bien de *burocratización* del sistema para describir el cambio producido, dando lugar a una situación en la que el partido comparte con los grandes cuerpos burocráticos el control sobre las designaciones política (1996: 183) y en la que los profesionales externos a la administración encuentran dificultades para acceder a los puestos de confianza política (Parrado, 2001: 151).

Finalmente, el gobierno de partido ha descansado sobre la autoridad del Presidente, que en todos los gobiernos, a excepción de Calvo-Sotelo, ha reunido la doble condición de jefe del gobierno y jefe del partido. En este contexto, la variable que más ha influido sobre el modo de articulación de la relación entre gobierno y el partido ha sido la estrategia del Presidente al desempeñar ambos papeles. La organización del partido y la posición del Presidente y de los ministros en su estructura es un elemento fundamental para entender la forma en que se ha desarrollado esa estrategia. A ello le dedicaremos la próxima sección.

2.3 Las estructuras organizativas de los partidos

Las tres grandes etapas gubernamentales han estado protagonizadas por tres partidos: UCD, PSOE y PP. En cada caso, las relaciones entre partido y gobierno se han articulado de forma distinta. Podemos asumir la hipótesis de que la estructura de poder de los partidos y la organización de su liderazgo en el momento de acceder al poder influye decisivamente en el tipo de relaciones que gobierno y partido mantendrán después de que aquel acceda a este. Para describir la forma de articulación en cada caso, prestaremos especial atención a tres variables que definen la realidad organizativa de cada partido: el tipo de liderazgo del líder del partido y el control que ejerce sobre la organización, el nivel de fusión de las elites del partido y las elites del gobierno y el grado de cohesión y faccionalismo que caracterizaba el partido.

La UCD: la fusión entre gobierno y partido

La principal característica de la UCD es que se trata de un partido construido desde el gobierno. Este hecho marcará la configuración y la historia del partido en todos los aspectos (estructura organizativa, personal militante, base electoral, programa ideológico) hasta sus últimas consecuencias, porque, como partido de gobierno, nace en el poder y no sobrevivirá a su salida del gobierno. Este escenario planteó una situación paradójica en la que los rendimientos positivos por estar en el gobierno se diluyeron ante los problemas que eso significaba y que la elite del partido en el gobierno no supo resolver.

El origen gubernamental de la UCD fue inicialmente un factor de éxito, en la medida en que le proporcionó un capital humano, económico y de proyección pública imposibles de obtener fuera de las posiciones de poder.

No obstante, también le comportó una serie de condicionantes que acabaron por desbaratar los intentos de institucionalización del partido en tanto que organización. Por un lado, el centro real de dirección y de decisión se mantuvo siempre en la arena gubernamental, lo que significó que, en las estrategias políticas de los principales líderes de la UCD, se priorizaran siempre los aspectos de gobierno por encima de las necesidades organizativas de la maquinaria del partido. Entre otras

consecuencias, como veremos a continuación, los dirigentes nunca acabaron de resolver el dilema organizativo, por qué modelo de partido deberían optar. Por otro lado, el partido no supo beneficiarse suficientemente de los logros y méritos obtenidos por la acción de gobierno, mientras que sí sufrió el desgaste por el resultado de algunas de las políticas llevadas a cabo, especialmente de aquellas que afectaron negativamente a los sectores que debían prestarle su apoyo electoral (como ejemplos, el nuevo sistema fiscal o la ley del divorcio).

Desde el punto de vista organizativo, la UCD se caracterizó por una estructura de partido consociacional y presidencialista (Huneeus, 1985: 230), aunque supeditada al gobierno. La forma de partido consociacional fue el resultado del pacto originario, poco antes de las elecciones de junio de 1977, entre el entonces Presidente del Gobierno y una coalición de partidos liberales, democristianos y socialdemócratas, reunidos en el Centro Democrático. La estructura resultante estaría siempre marcada por un elevado nivel de faccionalismo, resultante de este origen consociacional del partido. Las condiciones adversas bajo las que el centroderecha español llega a las primeras elecciones (elevada fragmentación de pequeños partidos sin un líder suficientemente conocido y aceptado por todos) y las dificultades de Suárez para crear un partido vencedor en pocas semanas propició el acuerdo entre ambas partes. De hecho, el primer acto oficial de la nueva formación fue la presentación de las candidaturas electorales a principios de mayo de 1977. Las siguientes etapas en la consolidación del partido como organización resultaron más complicadas y menos efectivas. Estas circunstancias especiales que marcaron los orígenes de la UCD han llevado a Huneeus a considerar el partido como un producto propio del contexto histórico en el que se creó; así, en el marco de una transición caracterizada por un esquema consociacional, el principal partido del período asumió un papel de filtro del conflicto social, que permitió que la regulación de las principales líneas de confrontación social se dirimieran “no entre los partidos (...) sino en el interior de un partido” (Huneeus, 1985: 15-26).

Por otro lado, la UCD adoptó una estructura que otorgaba la presidencia de partido al líder político y jefe de gobierno y la secretaría general al cabeza de organización (Caciagli, 1989: 407). Este esquema concedía una enorme concentración de poder en la persona del Presidente, aunque, en la realidad, Suárez delegó la mayoría de sus tareas como líder del partido en el Secretario General (Huneeus, 1985: 234).

Por debajo del Presidente y del Secretario General, la estructura nacional del partido se componían de tres órganos: el Congreso, órgano supremo del partido²¹⁹; el Consejo Político, elegido por el Congreso y en el que se reúnen los líderes nacionales del partido y las elites territoriales²²⁰; y el Comité Ejecutivo, de menor tamaño y de carácter permanente²²¹. Además, el Presidente recibió la potestad de formar una Comisión Permanente, si lo estimaba oportuno, mucho más reducida y operativa para tomar decisiones²²². Los ministros que pertenecían al partido estaban presentes en el Comité Ejecutivo.

Sin embargo, este esquema organizativo estaba dissociado de la estructura de la toma de decisiones en la UCD, que estaba sometida al Consejo de Ministros. La centralidad de la arena gubernamental en la dirección política de la UCD condicionaba el proceso político en el interior del partido²²³ y, al mismo tiempo, servía a Suárez como instrumento para cohesionar las facciones del partido²²⁴. El gran poder de Suárez no le venía de su liderazgo en el partido sino de su condición de Jefe de Gobierno.

Esta situación marcaba parte de las carreras políticas de una parte de la elite del partido, que comenzaban generalmente por lo alto, en el Consejo de Ministros, y

²¹⁹ La UCD sólo pudo celebrar dos congresos, el fundacional (1978) y el de la crisis de Suárez, días después de la dimisión del presidente (1981).

²²⁰ Como indica Huneus, el Consejo Político es “el órgano que busca integrar la dirección nacional del partido con las organizaciones territoriales buscando dar representación a las provincias” (1985: 239). Estaba compuesto por el Presidente, el Secretario General, los miembros del Comité Ejecutivo y los titulares de las secretarías ejecutivas, sesenta representantes del Congreso, los secretarios provinciales, los secretarios de los Grupos Parlamentarios y tres miembros de cada uno de estos Grupos. Formado por más de cien personas, fue un órgano muy poco significativo en la toma de decisiones del partido.

²²¹ Este órgano estaba destinada a ser la instancia de decisión de la política diaria. Pero, después del I Congreso, no se convocó hasta enero de 1980, en medio del problema sobre el referéndum de Andalucía (Huneus, 1985: 220). Lo integraban el Presidente, el Secretario General, treinta y cinco vocales y los Presidentes de los Grupos Parlamentarios.

²²² Suárez constituyó la Comisión Permanente el 20 de marzo de 1980, con el fin de integrar en ella a los barones que habían quedado fuera del gobierno en 1979. Entraron en ella Fernández Ordóñez, Martín Villa, Antonio Garrigues, Lavilla, Álvarez de Miranda, Pío Cabanillas, Pérez Llorca, Calvo Ortega, Abril Martorell, Arias Salgado y el Presidente Suárez. Pero la convocatoria de esta instancia no conseguirá su objetivo y Suárez se verá obligado a incluir de nuevo a los barones en el gabinete de gobierno pocos un mes y medio después.

²²³ “Siendo el Consejo de Ministros el eje en el cual estaban los ‘barones’ y los miembros del Comité Ejecutivo, se produjo no sólo la subordinación del partido al Gobierno, sino también se superpusieron las funciones del Comité Ejecutivo con las del Consejo de Ministros” (Huneus, 1985: 220).

²²⁴ “(...) la integración de los líderes de las facciones (los *barones*) en el Consejo de Ministros desarmó a los representantes más importantes de las distintas posturas políticas e ideológicas proporcionándoles cargos como retribución. Por medio de estos mecanismos se aseguraban la acción colectiva coordinada durante el período constituyente” (Hopkin, 2000: 168)

luego encontraban fácil acomodo en las listas electorales de alguna circunscripción, en un claro signo de *parachutisme*, que acabó generando una clara desvinculación de muchos parlamentarios con las organizaciones provinciales de origen.

En definitiva, la construcción de la UCD desde el gobierno resultó un proceso de institucionalización fracasado. Suárez no pudo crear un ámbito autónomo al margen del poder y nunca consiguió superar completamente el estadio de fragmentación que caracterizó la coalición en sus inicios. La falta de autonomía se agravó con la ausencia de una ideología cohesionada y la debilidad de los cargos organizativos. La fusión entre la arena de partido y la arena gubernamental impidió que la organización ganara autonomía y se preparara para resistir a la salida del poder.

El PSOE: la separación entre gobierno y partido

El PSOE de la transición y de los años ochenta se caracterizó por una repartición de roles entre sus dos principales líderes, Felipe González y Alfonso Guerra. El primero representó el liderazgo electoral y, posteriormente, gubernamental del partido, mientras que el segundo se encargó del liderazgo organizativo, desde el cual gestionó la maquinaria del partido. Este sistema de bicefalia marcó la evolución del partido durante más de quince años y acabó generando una separación entre partido y gobierno a principios de los noventa, que perduró hasta la salida del gobierno.

A pesar de ser un partido con una larga historia, al final del franquismo estaba muy debilitado en su organización, en su discurso político y en su militancia. A partir de 1974 se inició un proceso de reconstitución del *nuevo* PSOE, que se desarrollaría en tres fases:

- a) *Formación de un nuevo círculo dirigente (1974-1977)*, protagonizado por el clan sevillano de González y Guerra. El liderazgo de González se vio reforzado a partir de 1976 gracias a la predisposición favorable que Suárez y el Rey manifestaron hacia el dirigente socialista en sus contactos con la oposición en el primer gobierno Suárez. Los buenos resultados en las elecciones de 1977 confirmaron a González y el PSOE como el principal referente de la oposición.

- b) *Extensión organizativa y moderación del discurso* (1977-1982); después de las elecciones de 1977, el PSOE inició un proceso de absorción de otros partidos socialistas que no habían obtenido tan buenos resultados²²⁵. De este forma, reforzó su aparato organizativo y borró la competencia en el espacio electoral socialista. Paralelamente, el partido revisó su discurso y parte de su programa, con el objetivo de superar el techo electoral de 1979. Sin embargo, a pesar de abandonar el marxismo como referente, el partido mantuvo posiciones ambiguas en materia programática²²⁶.
- c) *Consolidación desde el gobierno* (1982-1986), gracias a la victoria en las elecciones generales de 1982. La llegada al poder permitió al partido consolidar su organización y convertirse en el principal partido español. La desaparición de la UCD y la debilidad de AP garantizó esta posición hegemónica, que la gestión de Guerra extendió a la mayoría de territorios.

La estructura organizativa del PSOE ha ido manteniendo un nivel de *faccionalismo cohesionado*, esto es, una jerarquía fuerte pero compatible con un margen importante de autonomía en niveles regionales del partido (Gillespie, 1992). Efectivamente, la organización del PSOE se caracteriza por una estructura federal, dotada de unos órganos centrales, bajo los cuales se encuentran federaciones territoriales, cuya base es la Comunidad Autónoma. Este tipo de estructura se desarrolló paralelamente a la construcción de la organización autonómica y se basó en la absorción de los grupos de izquierda moderada no comunistas que existían en diversos territorios. La base autonómica de su organización ofreció inicialmente una

²²⁵ El caso más importante fue el del PSP, liderado por Tierno Galván. La absorción del PSP, cuyo electorado estaba localizado en las clases medias de las áreas urbanas, aumentó las expectativas para el PSOE en lugares como Madrid, cuya alcaldía ganó en 1979.

²²⁶ El PSOE de 1977 tenía un dilema en el campo ideológico y simbólico: mantener los referentes de izquierda marxista o adoptar una posición más moderada, de acuerdo con la socialdemocracia continental y las actitudes ideológicas de gran parte del electorado español de esta época. La necesidad de dar una respuesta a este dilema se puso en evidencia tras los resultados de 1979, que establecieron un techo electoral al PSOE que podía amenazar su posición de alternativa a la UCD. El resultado provocó la crisis de 1979, cuando el grupo dirigente liderado por González trató de optar por una definición ideológica moderna, de raíz socialdemócrata, y abandonar así la tradicional definición marxista del partido. Sin embargo, la proximidad electoral en una situación de inestabilidad gubernamental y la necesidad de mantener el apoyo de la base sindical mantuvo las ambigüedades en el programa político y, especialmente, económico del PSOE. La resolución ante estos dilemas de acción programática se produjo al acceder al gobierno. Entonces se pusieron de manifiesto dos líneas diferenciadas: la opción, por parte del equipo económico del gobierno, por una política de creación de capital que permitiera a medio y largo plazo una política de inversión en educación y sanidad y una línea más cercana a la política socialdemócrata tradicional, basada en una estrategia keynesiana con una fuerte inversión pública sostenida mediante el déficit público, que era preferida por gran parte de los sectores dirigentes del partido (Boix, 1996).

ventaja competitiva respecto a los partidos basados en la antigua estructura provincial (UCD, AP) y, con el tiempo, favoreció el fortalecimiento de las federaciones. La coincidencia habitual entre el líder autonómico y el líder de partido en una misma figura permitió la aparición del *barón* autonómico, especialmente en el caso de territorios con fuerte implantación electoral (Andalucía, Extremadura, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana...). Un caso particular es el PSC, partido independiente pero vinculado orgánicamente al partido federal. La creación del PSC reflejó la estrategia de extensión del PSOE a finales de los años setenta: se formó a partir de la unificación de los partidos catalanes identificados como socialistas en aquel momento (Federación catalana del PSOE, PSC Congreso y PSC Reagrupament), dando lugar a una organización independiente pero que el PSOE reconoció como el referente único en Cataluña, mediante el Pacto de Abril de 1979.

El nivel federal se compone de tres órganos, la misma estructura que luego se reproducirá en cada una de las federaciones. El más importante de ellos es el Congreso Federal²²⁷, en el que se reúnen cada cuatro años los representantes de todas las delegaciones y escogen los miembros de los otros dos órganos. El Comité Federal es la representación permanente del Congreso y está compuesto por los miembros de la Comisión Ejecutiva y otros cargos natos más una serie de representantes de las federaciones y de delegados elegidos por el Congreso²²⁸. La frecuencia de sus reuniones y el amplio número de personas presentes le ha restado capacidad operativa y le ha conferido un papel marginal en la vida del partido (Méndez, 2000: 124-125). Finalmente, la Comisión Ejecutiva Federal es el órgano dirigente más importante, de composición más reducida que el Comité²²⁹.

Los miembros del gobierno no tenían reconocida su participación en ninguno de estos órganos. Al contrario, en el XXX Congreso se trató de endurecer la

²²⁷ Durante el período que recoge nuestra investigación se celebraron nueve congresos, aunque también deberíamos tener en cuenta uno anterior, el XXVI Congreso, celebrado en Suresnes y en que sirvió para escoger a González como nuevo secretario general. Después de este, se celebrarían el XXVII (1976), el XXVIII (1979), cuya crisis se cerraría en un Congreso especial meses después, el XXIX (1981), el XXX (1984), el XXXI (1988), el XXXII (1991), el XXXIII (1994), el XXXIV (1997), en el que González es sustituido por Almunia en la secretaría general, y el XXXV, que convierte a Zapatero en nuevo secretario general. Tras la victoria de Zapatero tendría lugar el XXXVI Congreso (2004).

²²⁸ El Congreso pudo elegir una parte de los miembros del Comité a partir de 1984, lo que otorgó mayor control a la dirección del partido sobre este órgano (Méndez, 2000: 123).

²²⁹ El número de miembros de la Comisión Ejecutiva es variable y osciló entre diecisiete y veinticinco durante los años setenta y ochenta. Con la aparición de la crisis interna y la necesidad de ampliar la representación de los diferentes sectores, la Comisión se amplió a más de treinta miembros a partir de 1990 (Méndez, 2000: 126-127).

incompatibilidad entre cargos en el partido y cargos públicos, a fin de proteger el funcionamiento del partido de la fuga de militantes hacia las instituciones públicas después de 1982. Esta decisión afectaba a ministros, altos cargos y miembros de gobiernos autonómicos. Con muy pocas excepciones, esta regla se mantuvo hasta 1994. Aunque González y Guerra no se veían afectado por este tipo de incompatibilidad, en la práctica esta pauta favorecía a Guerra, que disponía de mayor tiempo para dedicarse a las tareas de gestión del partido (Méndez, 2000: 129). En cambio, impidió a González trasladar las lealtades institucionales del gobierno a la dirección del partido. Con el tiempo, esta medida favoreció el alejamiento entre el partido y el gobierno, puesto que los sectores más partidarios de la acción gubernamental que desarrollaba el partido en las diferentes instituciones no se sentían representados por la comisión ejecutiva (Méndez, 2000: 129-133). El enfrentamiento interno se puso de manifiesto especialmente al tratar dos cuestiones de relevancia: la eventual sucesión de González y la valoración de la línea política seguida por el gobierno. La pugna entre González y Guerra comportó la victoria de aquel y el debilitamiento de este, que abandonó el gobierno y perdió peso frente a los que apoyaban una opción renovadora. A pesar de ello, González trató de mantener el equilibrio entre los dos sectores durante la etapa de gobierno.

El PP: la compartimentación entre gobierno y partido

A diferencia de sus antecesores, Aznar se convirtió en Presidente del Gobierno con un partido organizado sólidamente, asentado territorialmente y dominado por el liderazgo de su jefe de filas. Esto permitirá que, durante toda la etapa de gobierno, las fricciones entre partido y gobierno sean poco conflictivas y puedan mantenerse bajo control. El resultado más significativo de esta situación será el proceso de sucesión en la candidatura a la presidencia del Gobierno, que no desbordará en ningún momento los límites fijados por el propio Aznar.

La consecución de este modelo de partido responde, en gran parte, a los orígenes del partido durante de la transición (Chadel, 2000) y al aprendizaje de los errores propios y de su principal competidor entonces, la UCD. El PP se basa en un modelo de partido abierto al entorno en que se desenvuelve (López Nieto, 1999), gracias a lo cual, después de los fracasos iniciales en sus objetivos prioritarios, supo transformarse y abrir una nueva etapa en su liderazgo interno que culminó con la

victoria de 1996 (García-Guereta, 2001). La desunión tradicional de la derecha española había tenido como precedente más dramático y más próximo en el tiempo la crisis y desaparición de la UCD. Los primeros años de AP también estuvieron marcados por la inestabilidad y la crisis de sus elites, que el máximo dirigente, Manuel Fraga, supo reconducir hasta convertir al partido en la gran alternativa al PSOE en 1982. Pero este período de auge fue seguido por un estancamiento y nuevamente por una fuerte crisis interna que desembocó en la refundación del partido en 1989. La nueva organización, que integró a los grupos y personas de todo el ámbito de la derecha y el centroderecha español, aspiraba a crear una organización capaz de erigirse en una alternativa real de gobierno (García-Guereta, 2001: 352-360).

La elección de J.M. Aznar como nuevo líder del partido refundado significó la obertura de una nueva etapa. La estrategia organizativa de Aznar para reforzar el partido y superar los límites de los períodos precedentes se ha caracterizado por tres aspectos: mantiene y actualiza el fenómeno presidencialista, procura apuntalar la centralización organizativa y cohesiona el círculo dirigente. La aplicación de estos principios durante la etapa de oposición determinará el funcionamiento del partido y de sus relaciones con el gobierno a partir de 1996.

El presidencialismo del PP es un rasgo inherente en su cultura de partido, que alcanzó un grado elevado de institucionalización durante la etapa de Fraga y que Aznar consolidó a través de los estatutos, reservando al presidente poderes organizativos, de nominación y control de las elites del partido, de acceso y supervisión de la financiación, en el discurso ideológico y en materia disciplinaria (Chadel, 2000: 385-391). Por otro lado, la refundación dio un impulso notable al reforzamiento y la profesionalización del *staff* del presidente del partido, formado no por representantes escogidos por el partido sino por profesionales seleccionados por el propio presidente; así se garantizaba la continuidad de la autoridad presidencial en también durante la eventual etapa de gobierno y se trataba de evitar las tensiones ocurridas en el PSOE tras la llegada al poder²³⁰ (Chadel, 2000: 394-395).

²³⁰ En este sentido, Chadel recogió unas declaraciones muy reveladoras por parte de un alto cargo del PP durante el período de gobierno, relativas al *staff* de Aznar en el partido: “El presidente del partido sabía que el gran problema, a pesar de todo, de un partido consolidado e institucionalizado con un modelo de partido fuerte, comportaba una dificultad: pasar al gobierno quería decir por un lado ocuparse solamente del gobierno y por el otro ocuparse solamente del partido. Con el PSOE, vimos que no ocuparse del partido se convertiría punto en un problema. El Presidente se ha ocupado de los temas esenciales del partido y ha deseado nombrar a personas que se dediquen exclusivamente a la organización” (2000: 395).

La institucionalización del presidencialismo llevada aparejada una segunda estrategia, la centralización organizativa del partido. La estructura del PP consta de tres niveles (nacional, regional y provincial), compuestos cada uno de una aparato similar: un Congreso (máximo órgano de cada nivel), una Junta Directiva (el máximo órgano representativo entre congresos), un Comité Ejecutivo (órgano de decisión), un Secretario General y un Presidente. Durante los años 90, esta estructura ha evolucionado hacia una mayor concentración de poderes en el nivel nacional y, en particular, en su Comité Ejecutivo Nacional (CEN), lo que ha comportado una reducción de la representación de las bases en las instancias dirigentes (Chadel, 2000: 288). Este órgano, a su vez, manifiesta una fuerte supeditación al Presidente y una mayor profesionalización respecto a la etapa de AP, con la creación de la figura del Coordinador de Área, un puesto de especial poder dentro del CEN (Chadel, 2000: 311). Durante la etapa de gobierno estos ejecutivos son asignados a personas sin responsabilidades gubernamentales, mientras que los ministros más importantes de Aznar reciben puestos muy relevantes en la ejecutiva (especialmente en el caso de los vicesecretarios generales) pero vaciados de poder, sin competencias en la gestión del partido. De este modo, podemos afirmar que Aznar hace compatible la integración entre la elite del partido y la elite del gobierno con la separación en las tareas de gestión de ambas arenas. Solamente Aznar conservará la autoridad en las dos instancias, con excepciones puntuales²³¹.

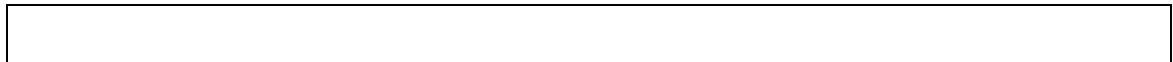
Finalmente, Aznar impulsó la renovación del círculo dirigente. Después de los cambios en el personal dirigente que tuvieron lugar en los congresos de la etapa de Fraga y Hernández Mancha, la llegada de Aznar estabilizó la elite del partido y la renovó a través de cambios moderados pero constantes a lo largo de los años 90, basados principalmente en la selección de nuevos dirigentes gracias a la ampliación del órgano ejecutivo (Chadel, 2000: 348, 358 y 365). La fórmula de listas cerradas para elegir la ejecutiva del partido, aprobada tras la llegada de Aznar, concedía mayores garantías de estabilidad y cohesión para el círculo dirigente, mientras que el sistema de incompatibilidades generó un enorme cambio generacional en las elites territoriales (López Nieto, 1999: 244-245).

²³¹ Además de Aznar, que simultaneará las presidencias del gobierno y del partido, Álvarez Cascos mantuvo la secretaría general hasta 1999, al mismo tiempo que era ministro y vicepresidente primero del gobierno. Ese año, Arenas cesa como ministro para sustituir a Arenas al frente del partido. Sin embargo, en 2002, Arenas volverá al gobierno sin dejar sus funciones de secretario general. En este caso, Aznar quiso establecer un gabinete con todos los dirigentes del partido y ya no consideró necesario apartar la figura del secretario general del gobierno. No obstante, esta acumulación de funciones presuponía, implícitamente, que quedaba al margen de la competición por la sucesión de Aznar.



CAPÍTULO 4

LA TRANSICIÓN Y LOS GOBIERNOS DE LA UCD (1976-1982)



Dedicamos este capítulo a un período de gobierno relativamente corto, apenas seis años y medio, pero de una gran trascendencia política. En muy poco tiempo tuvo lugar un cambio en las instituciones del sistema político, cambios de gobierno, incluso cambios en la presidencia del gobierno. Como hilo común, los personajes: es la época de Suárez y de sus sucesores, hasta que la derrota de la UCD en las elecciones de 1982 les aparte de la primera escena.

El proceso gubernamental de estos años estuvo afectado por algunos condicionantes de tipo político (la puesta en marcha del sistema de partidos y de su lógica competitiva, la amenaza desde los sectores más reaccionarios que trataron de descarrilar el cambio, el desafío creciente de grupos terroristas) y de tipo social y económico (la crisis económica y sus efectos en el incremento del desempleo, la inflación, la conflictividad laboral...). Las políticas tuvieron un claro componente de transformación respecto al período anterior en todos los niveles: educativo, civil, sanitario, defensa, política exterior...

La vida política del ejecutivo estuvo sometida a esta dinámica de refundación en el sistema político. Atravesó el fin del período autoritario, un proceso constituyente y el arranque de la etapa constitucional. El gobierno sufre la propia transformación hacia un modelo parlamentario y de partido, lo que introdujo nuevas necesidades en el cálculo de su funcionamiento: la necesidad de construir una mayoría parlamentaria que lo sostuviese (los gobiernos de la UCD no gozaron de mayoría absoluta), la necesidad de organizarse ante la competición electoral, la necesidad de gestionar las relaciones con la organización del propio partido y del grupo parlamentario...

Estos factores introdujeron dilemas y elementos de confrontación en la dinámica gubernamental, lo que afectó a la estabilidad del personal de gobierno. Fueron numerosas las remodelaciones de gobierno y los recambios de individuos en el gabinete. A lo largo de su presidencia, Suárez nombró a cincuenta y nueve ministros, mientras que Calvo-Sotelo hizo ministro a veintiséis individuos. En total, sesenta y seis individuos accedieron al gobierno entre julio de 1976 y noviembre de 1982, algunos de los cuales salieron del gabinete y regresaron más tarde.

La continuidad y relevo de los individuos a través de los sucesivos gabinetes ayuda a detectar la dinámica interna que se dibujó en cada etapa (tabla 4.1). El personal del primer gobierno Suárez (segundo gobierno de la monarquía) no sobrevivió a la criba democrática de 1977, a excepción de unos pocos ministros, que

se convirtieron en los líderes políticos de la transición (el propio Calvo-Sotelo fue el sucesor de Suárez en la presidencia del gobierno).

Tabla 4.1 Continuidad de los núcleos humanos según año de entrada en el Gobierno (UCD)

	VII 1976	IX 1976	IV 1977	V 1977	VII 1977	IX 1977	II 1978	IV 1979	I 1980	V 1980	IX 1980	II 1981	VIII 1981	XII 1981	VII 1982	IX 1982
VII 1976	19	18	17	16	5	5	5	3	3	3	2	1	1	1	0	0
IX 1976		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
IV 1977			1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
V 1977				1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
VII 1977					13	12	8	5	4	2	5	5	4	3	3	3
II 1978							4	4	4	3	2	1	1	1	1	1
IV 1979								10	10	6	4	3	3	3	2	2
I 1980									1	1	0	0	0	0	0	0
V 1980										6	5	4	4	4	4	3
IX 1980											2	0	0	0	0	0
VIII 1981													1	1	1	1
XII 1981														4	3	3
VII 1982															1	1
XII 1982																1
	19	19	19	19	19	18	18	23	23	22	22	15	15	18	16	16

Fuente: Elaboración propia. Las zonas sombreadas señalan las remodelaciones que aportan más ministros en cada gabinete. Calvo-Sotelo deja de contabilizarse en la fila del primer gabinete (VII 1976) cuando accede a la presidencia del gobierno (II 1981).

La entrada del nuevo personal ministerial se produce en el segundo gobierno de Suárez, en julio de 1977. No obstante, tras las elecciones de 1979, Suárez trató de apartarlo y sustituirlo por un núcleo de personas cercanas al presidente. En mayo de 1980 tiene lugar otra entrada de nuevos ministros. Pero la derrota política de Suárez a finales de 1980 significa el retorno de parte de los ministros de 1977 y la salida de los ministros de 1979, grupo que ya no recuperará importancia.

Estos dos grupos de ministros (los que entraron en 1977 y en mayo de 1980) constituirán la base humana de los gobiernos de Calvo-Sotelo, a los que el nuevo jefe de gobierno irá incorporando nuevos ministros entre 1981 y 1982.

A continuación, nos aproximaremos a las circunstancias que rodearon cada uno de estos nombramientos entre 1976 y 1982.

3.1. El primer gobierno Suárez (julio 1976 – julio 1977)

El primer gobierno de Suárez completa la etapa de régimen autoritario bajo el mando del rey Juan Carlos y será el último gobierno no elegido por representantes democráticos, el último gobierno del franquismo. A pesar de su origen autoritario, marca un cambio de rumbo respecto al gobierno de Arias, lo que se reflejará tanto en la composición del gabinete como en el discurso y la actuación durante el año de funcionamiento.

El perfil personal del gobierno era un reflejo de la fórmula que acabó marcando el modelo de transición: el propio régimen y sus dirigentes, personal surgido de las instituciones del franquismo, protagonizaron el desmantelamiento del sistema político de la dictadura. El éxito de la fórmula, que incorporaba también sus propios límites y contradicciones, concluyó con el fin del régimen y con la retirada de la mayoría de los ministros que impulsaron ese cambio.

El primer gobierno de Suárez duró apenas doce meses, a lo largo de los cuales se pueden distinguir dos etapas principales:

- *desmantelamiento del régimen*, en la cual el gobierno se dedicará a conseguir la aprobación del proyecto de Ley para la Reforma Política;
- *preparación de las elecciones democráticas*, para lo cual deberán disolverse las principales instituciones políticas del franquismo y legalizar a los nuevos actores políticos, los partidos.

En conjunto, el primer gobierno de Suárez puede considerarse como un ejecutivo de transición, formado a partir de equilibrios entre el personal representante del franquismo más moderado y miembros de talante técnico extraídos del alto

funcionariado del Estado. Este carácter gestor del gobierno comenzará a desdibujarse parcialmente tras las elecciones.

Elección de Suárez y constitución del gabinete

Tras la dimisión forzada de Arias Navarro en julio de 1976, se inició el proceso de selección del nuevo presidente, que debía ser propuesto por el Consejo del Reino. Con la ayuda de Torcuato Fernández Miranda, como Presidente del Consejo, y de algunos de los miembros del órgano, próximos a Suárez (Primo de Rivera, Enrique de la Mata), se presentó la terna de candidatos, a partir de la cual el Rey tuvo que elegir al nuevo Presidente.

La elección de Adolfo Suárez sorprendió por su relativo desconocimiento entre la opinión pública y por su perfil poco comprometido hasta entonces con el cambio democrático. Sin embargo, se distinguía de otros dirigentes políticos tradicionales del régimen por su juventud (y el cambio generacional consecuente) y por el recorrido político previo (surgido de los centros de poder del régimen, pero alejado de los núcleos de extracción tradicionales: ejército, banca o funcionariado)²³².

El nombramiento de Suárez como Presidente marcó el inicio de una nueva etapa política, que pretendía romper desde un principio con el período de Arias Navarro, tanto por el mensaje político del nuevo jefe de gobierno, basado en la voluntad de cambio y de democratización²³³, como por la renovación del personal político que Suárez designa para el nuevo gabinete.

²³² El propio Rey Juan Carlos respondió de esta forma a la pregunta que le formuló José Luis de Villalonga sobre por qué había elegido a Suárez como Presidente: “Porque era un hombre joven y moderno. Porque procedía del franquismo y porque no se le podía hacer sospechoso de pretender cambios demasiado radicales, inaceptables para ciertos sectores de nuestra sociedad. Adolfo, como todos los españoles que desempeñaron funciones públicas en esos años, había hecho su carrera en el seno del franquismo. Había sido secretario general del Movimiento, porque yo lo pedí, y director general de Televisión, desde donde trabajó mucho por mi imagen como príncipe. Pero, como vuelvo a repetir, era joven, moderno y suficientemente ambicioso como para desear ser el hombre capaz de afrontar los momentos que vivíamos. Adolfo Suárez, el franquista, logró convencer a los antifranquistas de que depositaran en él su confianza para poner el cambio en marcha. Su éxito superó todas las expectativas” (Vilallonga, 1995: 99).

²³³ Tres días después de su designación, Suárez compareció en Televisión Española para realizar su primer discurso como Presidente ante los ciudadanos. A pesar del ánimo escéptico con que se acogieron sus primeras palabras, estas muestran un cambio de tono muy importante respecto a Arias Navarro,

No obstante, la formación del primer gabinete de Suárez topó con algunas dificultades en la selección de los candidatos. De entrada, se descartaron algunos de los posibles aspirantes más vinculados a la opción continuista, así como algunos líderes de la vía reformista más o menos liberal²³⁴. Tampoco la oposición pareció estar dispuesta a participar en un gobierno que todavía seguía vinculado a las instituciones y a la legalidad del régimen. Estas renunciadas y el escaso margen de tiempo que tuvo el nuevo Presidente para perfilar su gabinete limitaron la capacidad de elección de Suárez para escoger a sus ministros, en beneficio de los artífices del cambio de gobierno, Fernández Miranda, el Rey y, en especial, Osorio. Este último habría tenido tiempo para ir construyendo una lista de ministrables para, llegado el momento, formar un gabinete a medida de la Casa Real²³⁵. En cualquier caso, los ministros deberían saber que se trataba de un gobierno *ad hoc* para unas circunstancias muy especiales²³⁶.

El 7 de julio se hizo pública la lista de los nuevos ministros. Tres rasgos predominaban en la imagen del nuevo gabinete: la juventud del equipo, el bajo perfil político de muchos de sus integrantes y la numerosa presencia de democristianos. Respecto a la edad media de los nuevos ministros (sólo los militares superaban los sesenta años, mientras que la mayoría se situaba entorno a la cuarentena), como

introduciendo ideas y conceptos totalmente novedosos respecto al discurso gubernamental del régimen franquista hasta entonces. Así, “si la sociedad española aspira a una normalización democrática, vamos a tratar de conseguirla. Si se ha iniciado como tarea urgente la reforma política, vamos a acelerarla con el realismo que nuestro tiempo exige. (...) el Gobierno que voy a presidir no representa opciones de partido, sino que se constituirá en gestor legítimo para establecer un juego político abierto a todos. La meta es muy concreta: que los Gobiernos del futuro sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles (...). La Corona tiene una voluntad expresa de alcanzar una democracia moderna para España (...).” (fragmentos recogidos del texto íntegro del discurso emitido en TVE el 6 de julio de 1976 y transcrito en *El País*, 7-7-1976, pág. 7).

²³⁴ Este es el caso de los máximos aspirantes de la opción reformista, Manuel Fraga y José María Areilza, miembros del gabinete saliente de Arias Navarro (“Renunciadas a ser ministro: sin precedente en la historia del régimen”, *El País*, 6-7-1976, pág. 8). Entre los sectores continuistas, uno de los miembros de la terna que salió del Consejo del Reino, Federico Silva, renunció a cualquier cartera en un gobierno de Suárez, a pesar de que, según su propio relato, podría haber optado al ministerio de Asuntos Exteriores (Silva, 1993: 335).

²³⁵ Osorio abre la entrada a la mayoría democristiana en el gabinete. A cambio de esta fuente de ministros moderados y propensos a cambios sustanciales, Osorio obtiene de Suárez la promesa de que liderará en el futuro un gran partido de centroderecha y de tendencia cristiana (Prego, 2003: 446). Ello debería pasar por entregar a Suárez el liderazgo del proyecto democristiano que en aquel momento la UDE se disputaba con otras formaciones (Silva, 1993: 336). Martín Villa, del sector *azul*, en la línea de Suárez, es crítico con este predominio de democristianos propiciado por el ministro de la Presidencia: “Suárez me habló también (...) de los nombramientos que pensaba hacer. Veo la mano de su entonces cercano colaborador Alfonso Osorio. Mucha *Santa Casa*” (Martín Villa, 1984: 108).

hemos indicado, este era un rasgo que ya había sido valorado en el propio Presidente²³⁷. Las carreras profesionales de la mayoría de nuevos ministros se habían desarrollado en los altos cargos de la Administración Pública (se le denominó despectivamente el *gobierno de los penenes*), mientras que no había dirigentes destacados por su trayectoria política. Según las adscripciones ideológicas, destacó la presencia mayoritaria de miembros de asociaciones políticas de vinculación católica (UDE, Tácito, ACNP) y, en algún caso, del propio Opus Dei. En general, se mantuvo el perfil funcional y de altos cargos de los últimos gabinetes del franquismo, con varias presencias en consejos ejecutivos de bancos y grandes empresas públicas, pero con muchos ministros nuevos y jóvenes que no se sentían tan comprometidos con el mantenimiento de las instituciones del régimen.

Las carteras de contenido político (Justicia, Asuntos Exteriores, Presidencia, Información y Turismo) quedaron en manos del sector democristiano, con la excepción de Gobernación y de la Secretaría General del Movimiento (en mano de dos *azules* del SEU), así como de la primera vicepresidencia, para el teniente general De Santiago. En los departamentos económicos, se mantuvieron algunos ministros del gobierno anterior (Carlos Pérez Bricio, Leopoldo Calvo-Sotelo), a los que se sumaron un hombre de confianza de Suárez (Fernando Abril) y un miembro de la UDE (Eduardo Carriles). Se trató de incorporar a un destacado economista (Enrique Fuentes Quintana) para la cartera de Comercio, pero su negativa acabó abriendo las puertas a un alto funcionario del ministerio²³⁸. En el área de ministerios de contenido sociolaboral, se mantuvo al ministro de Vivienda de Arias, se incorporó a dos democristianos para Educación y Ciencia (Aurelio Menéndez)²³⁹ y Relaciones Sindicales (Enrique De la Mata)²⁴⁰, mientras que para Trabajo se nombraba a un alto

²³⁶ Según declaraciones del nuevo ministro de Información y Turismo, Andrés Reguera: “Somos un gobierno de transición, con un plazo muy breve para realizar lo que queremos” (*El País*, 8-7-1976, pág. 1).

²³⁷ La juventud es un valor que Suárez resaltó en su discurso televisivo del día anterior: “Pertenezco, por edad, a una generación de españoles que sólo ha vivido la paz. (...) esas posibilidades serán muy grandes si somos capaces de canalizar la revitalización nacional que pide una población fundamentalmente joven.” (*El País*, 7-7-1976, pág. 7).

²³⁸ El nombre de Fuentes Quintana se barajó como seguro en las listas más fiables, debido al interés de Suárez, pero al rechazar la propuesta, se ofreció la cartera a Eduardo Peña Abizanda, aunque sin éxito (*ABC*, 8-7-1976, pág. 7). Finalmente se recurrió al subsecretario del departamento, José Lladó.

²³⁹ La propuesta inicial de esta cartera se realizó a García de Enterría, quien declinó la oferta, proponiendo el nombre de Aurelio Menéndez, que acabó siendo aceptado por Suárez (*El País*, 8-7-1976, pág. 9).

²⁴⁰ Enrique de la Mata, secretario del Consejo del Reino en aquel momento, desempeñó un papel importante en la selección de la terna para candidatos a la Presidencia del Gobierno, ya que era una persona muy próxima tanto a Silva como a Suárez (Silva, 1993: 334-336; Prego, 2000: 23). Esta posición

cargo experto en la materia (Álvaro Rengifo). Sin embargo, el mantenimiento más destacable dentro del gabinete correspondió a los cuatro ministerios militares, que conservaron a sus titulares con el objetivo de dirigir al estamento militar un mensaje tranquilizador de estabilidad y de continuidad. Precisamente, como se verá más tarde, este será el foco de mayor tensión dentro del gabinete durante el año de vida del gobierno²⁴¹.

El perfil de los diferentes ministros y las condiciones en que asumieron la responsabilidad de gobierno dejaban claro que era un *gabinete de circunstancias*, puesto que algunos habrían de finalizar irremediablemente su carrera política en él, mientras que otros tenían ante sí la oportunidad para iniciarla si previamente sobrevivían al destino que el gobierno habría de acometer.

La aprobación de la Ley para la Reforma Política

El nombramiento de Suárez levantó sorpresas y un cierto desprecio por parte de la oposición política y la prensa democrática al frustrar las expectativas que habían situado, antes de tiempo, a Areilza en la Presidencia del Gobierno. Sin embargo, frente a las predicciones de exigüidad y corta vida, el nuevo equipo logró permanecer hasta el final²⁴² con muy pocos cambios en su composición. Durante el año de vida, sólo sufrió cuatro remodelaciones individuales, vinculadas todas ellas a la evolución del proceso político de la transición de régimen y solucionadas de forma satisfactoria para los planes de Suárez.

de puente entre actores clave del momento representó, sin duda, un factor de éxito en su elección para ministro.

²⁴¹ Por este motivo, algunos cuestionan lo acertado de la decisión de Suárez sobre la confirmación de los ministros militares. Se trata de miembros del ejército identificados con las posiciones más próximas al *búnker* (todos ellos habían participado en la Guerra Civil), a los que Suárez ya había conocido durante su breve período como ministro de Arias Navarro, por lo que sabía de sus posiciones más reaccionarias al cambio. Hay que destacar, además, el hecho de que se mantuviera a Fernando de Santiago como ministro sin cartera y vicepresidente primero, dado que su asiento en el gabinete podía haberse eliminado más justificadamente que cualquiera de los ministerios militares (Fernández López, 1998: 88).

²⁴² El primer gobierno de Suárez se gestó bajo la legalidad franquista, que no establecía un límite temporal a los gabinetes de gobierno. El cambio del gobierno quedaba así a expensas del Jefe de Estado. Sin embargo, a los pocos días de la constitución del gabinete de julio de 1976, la declaración programática del gobierno estableció una fecha límite para su duración: la celebración de elecciones parlamentarias en junio de 1977.

El primer cambio en el gobierno se produjo a las pocas semanas de su formación y fue consecuencia de los gestos decididos que el gobierno había comenzado a promover en favor de un cambio político de fondo. Así, entre julio y septiembre el nuevo ejecutivo decretó una amnistía importante para los presos encarcelados por delitos políticos y de opinión, estableció contacto con la mayoría de los dirigentes políticos de la oposición (a excepción de los comunistas) e inició la discusión, en el seno del gabinete, de un proyecto de reforma política que había de permitir un vuelco en el sistema institucional del régimen. A mediados de septiembre, se sumó a estas iniciativas el proyecto de reforma sindical del ministro Enrique de la Mata, en el que se preveía la legalización de todos los sindicatos, entre ellos UGT y CCOO. Esta iniciativa colmó la frustración del vicepresidente primero Fernando Santiago y Díaz de Mendivil. Tras una destitución encubierta bajo forma de dimisión (Powell, 2000: 167), la salida del gobierno del teniente general abrió la primera brecha en las relaciones entre el gobierno de Suárez y las Fuerzas Armadas. A pesar de que el Presidente substituyó rápidamente al ministro dimitido, en un intento por cerrar de inmediato la primera crisis interna del gabinete, la situación se agravó mediante una carta de reacción del militar, dirigida a los altos estamentos militares en la que expresaba su malestar e inquietud por la dirección que estaba asumiendo el nuevo gobierno²⁴³.

El teniente general del Ejército, Manuel Gutiérrez Mellado, fue nombrado nuevo vicepresidente primero. Este ya había recibido anteriormente propuestas para incorporarse a los gobiernos de la monarquía de Arias y de Suárez, aunque entonces había declinado el ofrecimiento²⁴⁴. Gutiérrez Mellado era el exponente del sector liberal y prodemocrático de los altos mandos militares. Así lo había dejado manifiesto en su Informe General 1/76 sobre la situación del Ejército de Tierra, difundido pocos días

²⁴³ Se inicia de esta forma una profunda desconfianza entre una parte importante de la jerarquía militar, la más próxima al *búnker*, y el Gobierno. De Santiago recibió el apoyo de Carlos Iniesta y del periódico extremista *El Alcázar*. A este malestar contribuyó la reacción de Suárez ante las cartas difundidas por De Santiago e Iniesta, que habían llegado a provocar la reprobación de los propios militares aún presentes en el Gobierno. A propuesta de uno de ellos, Álvarez-Arenas, se tomó la decisión de pasar los dos militares a la reserva. El Gobierno acordó el castigo mediante una maniobra contraria a los reglamentos, por lo que luego se vería obligado a rectificar la medida y limitarla a una sanción disciplinaria (Fernández López, 1998: 95). Este traspies abre también una brecha en las relaciones entre Suárez y Osorio, quien se había opuesto a esta reacción por los impedimentos legales con que topaba (Osorio, 1980: 188-189).

²⁴⁴ A la muerte de Franco, el Rey Juan Carlos intentó nombrar a Gutiérrez ministro en el Gobierno de Arias, pero desistió de ello ante las presiones de los mandos militares del ala más reaccionaria (Areilza, 1977: 74-75). Más tarde Suárez le ofreció la posibilidad de entrar a formar parte de su gabinete en julio, en la cartera de Gobernación, que Gutiérrez rechazó por no ser el ministerio adecuado a sus perspectivas (Prego, 2003: 350)

antes de su nombramiento como ministro²⁴⁵, en el que planteaba los problemas del estado del ejército en ese momento desde una perspectiva de cambio y modernización, muy acorde con las ideas del gobierno de Suárez.

La trascendencia del nombramiento de Gutiérrez Mellado se puso de manifiesto semanas más tarde, cuando comenzó el relevo de mandos militares en posiciones clave, en los que situó a personajes moderados o próximos a la dirección del Gobierno, como sucedería con el nombramiento de Ibáñez Freire al frente de la Dirección General de la Guardia Civil²⁴⁶.

Mientras tanto, el Gobierno impulsó el proyecto de Ley para la Reforma Política (LRP). Se trataba de crear un instrumento desde la legalidad franquista que permitiera dismantelar el régimen y abrir paso a una nueva legalidad constitucional. El proceso de gestación y aprobación de esta iniciativa ocupó la segunda mitad del año, en la que hubo tres fechas principales. El 24 de agosto Suárez sometió el proyecto inicial de LRP a la consideración del gobierno. El texto²⁴⁷ constaba inicialmente de cuatro artículos en los que se reconocía el principio democrático, se diseñaban unas Cortes bicamerales y se establecía las líneas generales para realizar y aprobar una constitución²⁴⁸. De esta forma, el proyecto abría la puerta a un proceso reformista que respetaba la legalidad franquista en el paso a una nueva legalidad de carácter democrático y constitucional. Una vez debatido internamente, el proyecto fue presentado a la opinión pública el 10 de septiembre. A partir de entonces se inició la tramitación del proyecto, durante la cual la principal tarea del Gobierno consistió en recabar los apoyos suficientes entre los miembros de las Cortes para sacar adelante la iniciativa. El perfil *azul* y democristiano del gabinete permitió obtener el voto de representantes entre las diversas familias políticas del franquismo, de modo que el 18

²⁴⁵ Para conocer más sobre el contenido y la valoración de este informe, Cfr. Fernández López (1998: 93-94).

²⁴⁶ Esta política de relevos generó protestas en los sectores ultraderechistas del Ejército. En el caso de Ibáñez Freire, el Gobierno había decidido ascenderle a teniente general antes de hacerle Director General de la Guardia Civil, para ponerle al mismo nivel que otros militares que también aspiraban al cargo, como el teniente general Milans del Bosch. Esta decisión generó un conflicto entre Milans y el Gobierno que acabó requiriendo la intervención del Rey (Prego, 2003: 356).

²⁴⁷ La autoría del proyecto se atribuyó posteriormente al presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda, quién le habría entregado la propuesta a Suárez en secreto – “Aquí tienes esto, que no tiene padre” – (Powell, 2001: 164; Cfr. Fernández-Miranda y Fernández-Miranda: 223-227), aunque inicialmente Suárez presenta el papel bajo su autoría (Osorio, 1980: 169).

²⁴⁸ El texto íntegro del anteproyecto, así como el contenido de algunos dictámenes utilizados en el proceso, se recogen en Osorio (1980: 170-176).

de noviembre, en una jornada histórica, la LRP fue aprobada por las Cortes²⁴⁹. Finalmente, el 15 de diciembre se realizó el referéndum sobre la LRP, que arrojó un apoyo mayoritario a la propuesta del gobierno.

La preparación de las elecciones democráticas

Tras la aprobación de la LRP por referéndum, se inició la preparación de las elecciones democráticas que deberían tener lugar en junio de 1977. El Rey abandonó el primer plano de la escena política y cedió al Gobierno todo el protagonismo, que, durante estos meses, va a estar dedicado a la normalización del diálogo con la oposición democrática y a la resolución de las dificultades que condicionarán el proceso de reforma, en especial, la intensificación de la violencia política.

A medida que el proyecto de LRP iba avanzando, los grupos de oposición más extremistas aumentaron la virulencia de sus intervenciones. A los atentados de ETA y el GRAPO vinieron a sumarse las acciones de la extrema derecha, que se oponía frontalmente a cualquier tipo de reforma en el régimen. Todo ello confluyó a partir del referéndum de diciembre, dando lugar a una serie de asesinatos y secuestros que convirtieron el mes de enero de 1977 en uno de los momentos más complicados del primer gobierno de Suárez. El punto culminante tuvo lugar con la matanza de Atocha, suceso que paradójicamente reforzó la reforma política y abrió la puerta a una regularización del PCE en la escena pública.

Al tiempo que se hacía frente a los problemas de orden interior, el Gobierno comenzó a dismantlar el sistema institucional franquista de cara a las elecciones. En esta tarea tuvo origen la segunda modificación gubernamental, de elevada trascendencia política, que no afectó al personal del gabinete sino a su organigrama²⁵⁰. El 1 de abril se decretó la disolución del Movimiento, la estructura de movilización política del régimen, y con él desapareció del gabinete la Secretaría General del Movimiento. El titular de esta cartera, Ignacio García López mantuvo el

²⁴⁹ Santamaría apunta sin ambages a la estrategia de Suárez de compra de votos favorables, a través de la distribución de prebendas en forma de altos cargos, nombramientos en empresas públicas y otros puestos de libre designación (1982: 399-400).

rango de miembro del Gobierno, aunque quedó como Ministro Secretario del Gobierno. Paralelamente, el proyecto de E. de la Mata, origen de la dimisión del general De Santiago, se convertía en la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de asociación sindical, por la que se legalizaban las centrales sindicales hasta entonces en la clandestinidad²⁵¹.

Sin embargo, la gran prueba de fuego en esta etapa de la reforma política correspondió a la legalización del PCE. A partir de febrero, los diversos partidos habían empezado a solicitar su inscripción en el registro de asociaciones políticas. El Ministerio de Gobernación había denegado la inclusión del PCE y había trasladado la resolución del expediente al Tribunal Supremo, quien, no obstante, se declaró incompetente para ello. Puesto que el desenlace habría de provenir de la más alta instancia política, Suárez, con el apoyo del Rey, tomó la decisión el Sábado Santo de abril. Entre otras consecuencias, la legalización del PCE provocó el tercer cambio en el gobierno, con la dimisión del ministro de Marina, general Pita de Veiga, debido a su desacuerdo con el Presidente por la decisión tomada. En el contexto planteado, ningún general quiso aceptar substituir al ministro dimitido²⁵², de modo que la resolución de la crisis se alcanzó finalmente con el nombramiento de Pascual Pery, un militar de alta graduación, amigo personal de M. Gutiérrez Mellado, que había pasado recientemente y por voluntad propia a la reserva. El nuevo ministro representaba claramente un distanciamiento de la jerarquía militar más ortodoxa y su gran aportación consistió en mantener el mandato hasta las elecciones de junio²⁵³.

Una vez sorteado el obstáculo de la *cuestión comunista*, las últimas semanas del gobierno estuvieron marcadas por el ambiente preelectoral, que provocó el último recambio ministerial de esta etapa. En el decreto de convocatoria se había incluido una cláusula por la que se prohibía concurrir en las listas electorales a los ministros que estuvieran en el cargo durante los comicios²⁵⁴. A finales de abril, Calvo-Sotelo

²⁵⁰ Previamente, a principios de enero, se había suprimido el Tribunal de Orden Público y, en su lugar, se había establecido la Audiencia Nacional.

²⁵¹ Para conocer las consecuencias de estas decisiones en el marco del desmantelamiento de las estructuras del régimen, Cfr. Román (1997: 48 y ss.).

²⁵² Suárez llegó a plantearse asumir personalmente la cartera de Marina (Prego, 2003: 361).

²⁵³ “Su designación se hizo entre rumores y descalificaciones: no había sido posible encontrar un candidato en activo (...). ‘Llevaba tanto tiempo sin ponerme el uniforme que no cabía en él’, nos dijo el Almirante” (Calvo-Sotelo, 1990: 20).

²⁵⁴ Identificar el decreto. Por qué este decreto. En los días previos a la dimisión de Calvo, se especuló con la posible renuncia de Lavilla, Reguera y de la Mata para dedicarse también a la campaña electoral (*El*

dimitió como ministro para poder presentarse a las elecciones y dedicarse, al mismo tiempo, a preparar la plataforma electoral de Suárez²⁵⁵. Su sustituto al frente de la cartera de Obras Públicas fue Luis Ortiz, hasta entonces subsecretario del ministerio. Calvo-Sotelo se ocupó de preparar el acuerdo entre Suárez y los líderes de Centro Democrático, así como de negociar el contenido de las candidaturas de la nueva UCD²⁵⁶.

3.2. El segundo gobierno Suárez (julio 1977 – enero 1981)

Las elecciones de junio de 1977 abren un período de gobierno caracterizado por gabinetes monopartido con mayoría parlamentaria inestable, puesto que el grupo parlamentario mayoritario fue incapaz de establecer coaliciones de legislatura con otros grupos. Esta circunstancia, que se mantuvo inalterada hasta las elecciones de 1982, no afectó al gobierno de igual forma durante la legislatura constituyente que durante la legislatura posterior.

Entre 1977 y 1979, las especiales condiciones políticas del período constituyente dieron al gobierno la posibilidad de superar su minoría parlamentaria mediante diversos pactos con el resto de partidos, lo que permitió una cierta estabilidad en la composición del gabinete de ministros. Sin embargo, a partir de 1979, desaparecieron los factores que propiciaron el consenso y se abrió una etapa caracterizada por la competición política en diversos niveles (entre partidos y dentro de los partidos). El fracaso de la estrategia adoptada por Suárez en la formación y gestión del gobierno y del partido provocarán la aparición de una importante crisis dentro de la UCD, que acabará extendiéndose al gabinete y que forzará remodelaciones

País, 17-4-1977, pág. 1). Pero al final los movimientos dentro del gabinete se limitaron a Calvo-Sotelo, debido al papel que este debería desempeñar en la campaña electoral.

²⁵⁵ Según Calvo-Sotelo, la incompatibilidad de los ministros con la presentación a las elecciones era una medida para preservar la legitimidad de las elecciones y el apoyo de la izquierda al proceso (1990: 56). Así, la coalición UCD se situaba *fuera del gobierno* y se garantizaba la imparcialidad del proceso electoral (Huneus, 1985: 163).

²⁵⁶ Según Calvo-Sotelo, fue el único ministro de aquel gobierno que defendía la tesis de la compatibilidad de los ministros salientes con la candidatura a las primeras elecciones. Al no triunfar su posición, solicitó a Suárez que cesara en el gobierno para que pudiera preparar la campaña *desde fuera* (Calvo-Sotelo, 1990: 57).

importantes a lo largo de 1980. A pesar de estos cambios, la crisis no se solucionará y Suárez se verá obligado a dimitir.

La etapa constituyente

La primera etapa del gobierno Suárez II corresponde al período transcurrido entre las elecciones generales de 1977 y 1979. Fue un período de transformación institucional, en el que se establecieron las reglas de juego en el nivel sistémico (aprobación de una constitución) y en el nivel de los actores (relineamiento e institucionalización de los partidos). En ambos casos primó el método consensual entre las diferentes fuerzas políticas, permitiendo que el gobierno disfrutase de un período de estabilidad interna, a pesar de la minoría parlamentaria que la UCD había obtenido en el Congreso.

Por un lado, la configuración del nuevo sistema político se realizó mediante una delicada estrategia de consensos en las principales políticas (política económica, política territorial, política de reconciliación y política exterior), en el marco general del proceso de negociación constituyente.

Por otro lado, las elecciones de 1977 fijaron un mapa político provisional, que estimuló la recomposición del sistema de partidos y, en particular, condicionó el proceso de construcción del partido UCD. Las primeras elecciones generales tuvieron un carácter de *elecciones fundacionales* (López Nieto, 1992: 97), puesto que pusieron al descubierto el verdadero nivel de apoyo social de que disponía cada uno de los partidos que concurrieron. Esta tarea de clarificación en el sistema de partidos abrió el camino a estrategias de reagrupación entre partidos cercanos con el objetivo de rentabilizar los espacios electorales ocupados.

Paralelamente, la UCD inició la conversión de coalición electoral en partido unitario. Este proceso de institucionalización del partido estuvo marcado por la dimensión gubernamental, de modo que cualquier movimiento en este sentido se vería reflejado en la acción o en la composición del gobierno. El primer paso significativo en esta dirección tuvo lugar en los meses finales de 1977, cuando Suárez impulsó la disolución de todos los partidos que habían formado la coalición electoral, con el fin de avanzar en la creación de una única estructura organizativa. Posteriormente, a lo largo

de 1978, el nuevo partido se dedicó a la preparación de su primer congreso, que tuvo lugar en octubre de ese mismo año.

El primer gabinete surgido de las elecciones ya reflejaba este tono consensual que iba a caracterizar la etapa constituyente. La lógica inclusiva en que se basaron los nombramientos ministeriales iba dirigida, por un lado, a facilitar la representación de las diferentes facciones de la coalición²⁵⁷ y, por otro lado, a preparar un gobierno con especialistas en diversas materias que facilitaran una actuación eficaz y de diálogo con la oposición en el desarrollo de las principales políticas que debían afrontarse en este período. Esta presencia de líderes políticos de la UCD y de relevantes especialistas no adscritos a otros partidos dio lugar a un tipo de gabinete de *personalidades*²⁵⁸ que facilitaba una “regulación del conflicto de acuerdo a una estrategia consociacional” (Huneeus, 1985: 197). Centrándonos en las implicaciones para el liderazgo de Suárez, este gabinete parecía poner de manifiesto la supeditación de la coalición al presidente, “el vehículo parlamentario del gobierno de Suárez” (Hopkin, 2000: 114)²⁵⁹.

En el núcleo del gobierno, formado por los departamentos *políticos*, Suárez dio continuidad a los ministros del anterior gabinete (Gutiérrez Mellado, Abril Martorell, Martín Villa, Oreja, Lavilla), a los que se sumaron Fuentes Quintana, al frente del equipo económico, y Otero Novas, coordinando los asuntos de Moncloa desde Presidencia. En el ámbito económico, además del vicepresidente segundo, Suárez designó a otros ministros *independientes*, como Oliart, Martínez Genique, Lladó Fernández y Jiménez de Parga²⁶⁰, así como representantes de la familia

²⁵⁷ Suárez opta por la estrategia de utilizar las carteras ministeriales como prebendas de intercambio en el proceso de construcción organizativa de UCD. De este modo, el 28 de junio se adopta el acuerdo de Unión Parlamentaria, por el cual los integrantes de la coalición se comprometían a votar conjuntamente. A cambio, Suárez situó en el gobierno a los principales líderes de los partidos de la coalición (Hopkin, 2000: 107). El uso de los ministerios como incentivos individuales facilitará que el gabinete se convierta en arena de negociación de las cuestiones de partido, desplazando la toma de decisiones del partido a la arena gubernamental (Hopkin, 2000: 113). Cuando Suárez pretenda alterar esta dinámica en 1979, la crisis entre gobierno y partido explotará.

²⁵⁸ Este concepto es utilizado por Huneeus siguiendo a von Beyme, en su obra *Die parlamentarische Regierungssysteme in Europa* (Munich, Piper, 1970).

²⁵⁹ No obstante, Hopkin opina que esta impresión inicial de dominio por parte de Suárez tuvo consecuencias importantes para el proceso de construcción del partido, entre ellas, dejar en un segundo plano la necesidad de articular la heterogeneidad interna de la coalición (2000: 114-115).

²⁶⁰ Jiménez de Parga aceptó entrar en las listas de UCD por Barcelona en 1977, sin que hubiera participado en el proceso de formación de la coalición. En su caso, se valoró su prestigio como constitucionalista y el reconocimiento que había generado en el ámbito universitario. Por tanto, su entrada en el gobierno no se produce en tanto que líder del partido sino como signo de prestigio y consenso.

socialdemócrata (Fernández Ordóñez y García Díez) y liberal (Garrigues Walker). El resto de carteras fueron distribuidas entre líderes de la UCD de diversas tendencias, que en algún caso necesitaron un ministerio *ad hoc* (como Ignacio Camuñas).

Con este perfil de gobierno, Suárez pretendía asegurarse una actitud favorable al diálogo en aquellas materias que requerirían consenso con el resto de fuerzas políticas (lucha contra la crisis económica, discusión de la estructura territorial, reforma militar). Además, distribuía la representación entre las materias más aceptables según las familias internas de la coalición. Por último, procuró tener en su entorno a su gente de confianza, aunque este objetivo se vio limitado por los dos factores anteriores. La satisfacción de todos estos fines obligó a ampliar el gabinete a veinte individuos.

Este gabinete inicial se modificará en tres ocasiones antes de las siguientes elecciones. El primer cambio se produjo tan sólo dos meses después del nombramiento de los ministros y estuvo vinculado directamente al proceso de evolución interna de la UCD. Camuñas, líder del PDP, discrepaba abiertamente con la propuesta de disolución de los partidos integrantes de la coalición. Además, en su tarea como ministro de Relaciones con las Cortes, encontró enormes dificultades para convertirse en el puente entre el gobierno y el parlamento²⁶¹. La cartera quedó vacante hasta el final de la legislatura, a pesar de que algunos sectores de la UCD solicitaron a Suárez el nombramiento de un ministro que la ocupara (*El País*, 29-IV-78).

Durante la segunda mitad de 1977 tienen lugar algunas de las principales decisiones en las políticas prioritarias de la legislatura: el decreto de una segunda y más amplia amnistía, los acuerdos del Pacto de la Moncloa, el restablecimiento de la Generalitat con el inicio de las preautonomías y el ingreso de España en el Consejo de Europa. Paralelamente, empezaba su trabajo la Ponencia constitucional, la UCD había dejado el manejo del timón a Herrero de Miñón, un hombre de Lavilla. Sin embargo, el

²⁶¹ En una nota de prensa hecha pública poco después de la dimisión oficial, Camuñas abogaba por rectificar las relaciones entre el Ejecutivo y las Cortes y exponía el descuerdo por tratar de convertir a UCD en un partido único (*El País*, 29-9-1977, pág. 11). La dificultad de su tarea como ministro provenía de la indefinición del contenido del ministerio. El propio Camuñas reconocía tras su nombramiento que “es un departamento que hay que inventar” (*El País*, 5-7-1977, pág. 17). Sin embargo, el peso principal de las relaciones entre gobierno y parlamento (y, en especial, con el grupo parlamentario de la UCD) recayó sobre la figura del vicepresidente para Asuntos Políticos, lo que provocó la disputa entre Abril Martorell y Camuñas. Tras la salida de este último, Abril asumió plenamente las relaciones con las Cortes. Respecto a las discrepancias sobre el proceso organizativo de la UCD, Camuñas acabó siendo el único miembro del Consejo Político de UCD que se opuso a la disolución de los partidos de la coalición, junto a la abstención de Álvarez de Miranda, en la votación que se celebró a principios de diciembre de 1977 (Huneus, 1985: 202).

desarrollo de algunas de estas políticas iban a provocar discrepancias internas que desembocarían en cambios dentro del gobierno.

En relación con la política exterior, a principios de febrero de 1978 se produjo la segunda remodelación del gobierno, que consistió en el nombramiento de Calvo-Sotelo como ministro sin cartera para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Mediante esta misión, Suárez trató de obtener el control directo sobre la política de adhesión a la CEE, sustrayendo esta materia del ministerio de Asuntos Exteriores, dirigido por Oreja. El responsable de este ministerio sería una persona de confianza de Suárez, la misma que se había encargado de preparar la plataforma electoral del Presidente²⁶². La opción de crear un ministerio específico para las negociaciones con la CEE, distinto de Asuntos Exteriores, también se había tomado en otros países que habían seguido el mismo camino que ahora emprendían España y Portugal. Sin embargo, este reparto de la política exterior en dos departamentos diferentes se convirtió en un obstáculo político que levantó la desconfianza del ministerio de Oreja y generó disfunciones a lo largo de todo el período²⁶³.

Pocos días después del nombramiento de Calvo-Sotelo, tuvo lugar la remodelación más importante de los gobiernos de Suárez hasta el momento, afectando en esta ocasión al equipo de ministros económicos. El origen de la crisis estuvo en la renuncia de Fuentes Quintana como ministro de Economía, después de que Suárez desoyera sus peticiones para que destituyera a parte del equipo económico²⁶⁴. En realidad, estas desavenencias ponían de manifiesto la división que estaba generando la política económica, después de la firma de los Pactos de la Moncloa. Los ataques del entorno patronal contra Fuentes Quintana, que encontraban

²⁶² Después de las elecciones, Suárez decide dejar a Calvo-Sotelo fuera del gabinete. Este último atribuye la decisión al desgaste que asumió preparando las listas electorales, así como a los celos que su protagonismo habría generado entre varios líderes de la UCD, incluido Suárez. Tampoco faltó, a juicio del nuevo ministro, el reproche por no haber obtenido la mayoría absoluta, que Suárez creía al alcance de la mano. Según Calvo-Sotelo, el Presidente le aseguró poco después de los comicios: “No te hago ministro porque ahora tengo que *limpiar (sic)* tu imagen” (Calvo-Sotelo, 1990: 57-58).

²⁶³ La creación del ministerio para las CEE introdujo aún más complejidad en la gestión de la política exterior española durante la transición, que se caracterizó por una distinción imprecisa en los papeles del ministro de Asuntos Exteriores y el Presidente. Algunos consideran que la descoordinación que generó el nuevo ministerio contribuyó al fracaso de la diplomacia española en el proyecto de adhesión a la CEE (Menéndez del Valle, 1993: 743).

²⁶⁴ El ministro de Economía le llegó a plantear a Suárez el cese de cuatro ministros económicos (El País, 25-2-1978, pág. 8), entre los que se encontraban Lladó, Martínez Genique y Oliart (El País, 24-2-1978, pág. 1), que acabarían saliendo del gobierno junto a Fuentes Quintana. La división interna acabaría por saltar a la opinión pública tras la presentación del Plan Energético y del Plan Siderúrgico, que requerían medidas incompatibles con la política del departamento de Economía.

eco entre algunos miembros más conservadores del gobierno, como Oliart, coincidieron con el intento de articular el espacio político de derecha, bajo el liderazgo de AP, a fin de recuperar el descontento que estuviera alimentando el gobierno de la UCD. En este contexto, Suárez se vio obligado a tomar una decisión que le permitiera, por un lado, disminuir la tensión con los agentes socioeconómicos conservadores y, al mismo tiempo, poder continuar el proyecto económico de Fuentes Quintana, base de los Pactos de la Moncloa. De este modo, Suárez optó por alentar la renuncia del ministro de Economía, que le había amenazado con dimitir si no renovaba el equipo económico, para más tarde cambiar a aquellos ministros económicos enfrentado con Fuentes Quintana y partidarios de moderar la línea económica del gobierno. La resolución de la crisis ministerial pasó por nombramientos de significados contrapuestos. Por un lado, Suárez dio entrada a Rodríguez Sahún (Comercio y Turismo), destacado dirigente de la CEOE y muy crítico con Fuentes Quintana, con el objetivo de recuperar la confianza del empresariado. Junto a él entraron Calvo Ortega (Trabajo) y Sánchez Teherán (Transportes y Comunicaciones), ideológicamente más conservadores que sus antecesores²⁶⁵. En agricultura se colocó a Lamo de Espinosa, un hombre de Abril Martorell. El ministerio de Economía y la dirección del equipo económico recayeron en este último, que reunió la vicepresidencia para asuntos políticos y la vicepresidencia para asuntos económicos. Después de que se descartara la asunción por parte de Suárez de la cartera de Economía, así como de la entrada de otros hombres, por fuerza cercanos a Fuentes Quintana para asegurar la continuidad de la línea económica, el Presidente se aseguró que esta cartera estuviera en manos de su hombre de máxima confianza en el gobierno, que simultáneamente era responsable de las relaciones con las Cortes.

Además de mantener un equilibrio en el ámbito económico, Suárez también calculó la remodelación en clave de partido. El resultado significó la substitución de los ministros menos significados políticamente (y nada relevantes desde el punto de vista del partido) por hombres de Suárez, personas del entorno de UCD pero ajenas a las familias fundadoras. En definitiva, el cambio vino a reforzar el equipo interno del Presidente en perjuicio de las facciones rivales dentro del partido, lo que obstaculizó el proceso de institucionalización de la UCD (Caciagli, 1989: 406). Esta estratégica recomposición del personal, dirigida a reducir las discrepancias que habían ido surgiendo en el breve transcurso de la legislatura, se extendió pocas semanas

²⁶⁵ Como señaló de forma significativa el nuevo ministro de Trabajo: “No conozco a ningún dirigente sindical” (El País, 26-2-1978, pág. 11).

después al ámbito de discusión del proyecto de Constitución, cuando Suárez decide apartar a Herrero de Miñón y sustituirlo por Abril Martorell en las negociaciones con la oposición.

Una vez cerrado el equilibrio interno del gobierno, la siguiente tarea de Suárez y de la UCD fue preparar el I Congreso de la organización. Para ello, delegó en Abril las tareas de construcción del partido desde el gobierno, mientras que designó a Arias Salgado como coordinador general, puesto desde el que se encargó de preparar la estructura que debería aprobarse en el congreso de octubre (Huneeus, 1985: 211). La celebración del congreso de UCD, junto al referéndum de la constitución, realizado pocas semanas después, culminó políticamente esta primera legislatura y dispuso al gobierno y al partido a una nueva etapa, marcada por una dinámica en la que el consenso dejó paso a la competición.

El primer gabinete constitucional

Desde el punto de vista de nuestra definición de gobierno, poco o nada cambió después de las elecciones de 1979, que arrojaron unos resultados electorales más continuistas de lo que los partidos habían esperado durante la legislatura constituyente. La UCD volvió a ser el partido más votado, pero no consiguió mayoría absoluta ni formó ninguna coalición parlamentaria estable. De nuevo, se repitió la fórmula de un gobierno en minoría dirigido por Suárez y apoyado en un solo partido. Sin embargo, el contexto político en el que surgió el nuevo gabinete se había transformado profundamente. El final de la etapa de diseño y creación de las instituciones para el nuevo régimen democrático dio paso a la puesta en marcha de estas instituciones. Además, los resultados electorales cuestionaron las estrategias de los principales partidos de la oposición (PSOE, PCE, AP), lo que provocó la explosión de crisis internas y propició el cambio de las estrategias consensuales que hasta entonces habían priorizados los líderes políticos. Por último, el partido del gobierno entró en un período de institucionalización organizativa que obligó a Suárez a tomar una decisión sobre el modelo de partido, lo que puso al descubierto las contradicciones internas y encontró la oposición entre el líder del gobierno y buena parte de la elite de su partido. Además, el Presidente inició una estrategia de gobierno

encaminada a favorecer las políticas de partido por encima de las políticas de consenso²⁶⁶.

Todo ello explica el gran cambio que se produjo en la vida política española después de las elecciones de 1979, el paso de la política de consenso a la política de competición, que incidió de lleno en la composición y el funcionamiento del nuevo gobierno. Como consecuencia, la segunda etapa del gobierno Suárez II experimentó un incremento de la inestabilidad interna y externa del gabinete. Dentro del gabinete, aumentó el alcance y el ritmo en el recambio de ministros. Fuera del gabinete, las crecientes tensiones en el seno de la UCD condicionaron el apoyo del partido y del grupo parlamentario a las políticas del gobierno, lo que redujo su eficacia y erosionó su apoyo social.

Un ejemplo de este nuevo escenario se encuentra en el gabinete que Suárez forma después de las elecciones generales. En la línea apuntada por los nombramientos ministeriales durante 1978, el presidente decidió formar un gabinete de personas de la UCD pero sin la presencia de los barones del partido. En un intento de reforzar su posición como líder de gobierno, Suárez dejó fuera del gabinete a los líderes de las principales familias (Martín Villa, Fernández Ordóñez, Cabanillas, Álvarez de Miranda), mientras que mantenía a los ministros de su círculo de confianza (Gutiérrez Mellado, Abril Martorell, Pérez Llorca, Arias Salgado, Sánchez Terán, Calvo Ortega, etc.). Al mismo tiempo, continuó con el principio de representación de familias en el gabinete y su ubicación en los departamentos afines.

Los ministerios *políticos* estuvieron copados por hombres del presidente²⁶⁷, con la excepción de dos liberales, Fontán, nuevo ministerio de Administración Territorial, y Garrigues Walker, en calidad de ministro adjunto al Presidente²⁶⁸. En cambio, el

²⁶⁶ Esta perspectiva fue expuesta por el propio presidente en su discurso de investidura, que no dio pie al debate correspondiente: “El consenso ha terminado (...). Nos encaminamos a la realización de un programa de gobierno concebido bajo la óptica de un programa de partido y coherente con la palabra comprometida ante el electorado (...)” (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 3, 30-3-1979, pág. 41).

²⁶⁷ Mantuvo en las dos vicepresidencias a Gutiérrez Mellado y Abril Martorell, que le acompañaban desde los primeros momentos; Rodríguez Sahagún; Ibáñez Freire, en quien confió para dirigir la Guardia Civil en los meses de la transición; Calvo Sotelo, Pérez Llorca y Arias Salgado, que le ayudaron a preparar las primeras elecciones, reconducir el curso de la ponencia constitucional y preparar la organización del partido, respectivamente.

²⁶⁸ En cambio, Fontán, ex presidente del Senado, no es de su confianza. El nombramiento de Garrigues Walker parece estar relacionado principalmente como un reconocimiento del político ante la enfermedad terminal que padecía, a pesar de las reservas que este mantenía respecto a la política de Suárez.

equipo de ministros económicos continuaba ocupado mayoritariamente por el sector socialdemócrata, aunque también se mantuvo a los ministros próximos a Suárez que este había nombrado en febrero de 1978²⁶⁹. El sector democristiano se redujo al ministro de Justicia y al de Educación²⁷⁰, confirmando ambos departamentos como los principales bastiones de esta familia en el gobierno.

Sin embargo, esta mezcla de modelos *presidencialista* y *coalicional* de gestión del partido (Hopkin, 2000: 171) aplicada a la formación del gobierno no satisfizo ninguno de los dos objetivos buscados por Suárez. En primer lugar, su autoridad no se vio fortalecida, puesto que cargó sobre sí la responsabilidad de la política del gobierno, asumiendo directamente los costes de esta y exponiéndose a los ataques de sus rivales dentro del partido (Hopkin, 2000: 169; Caciagli, 1989: 413). La evolución de la situación económica, los problemas del terrorismo y los errores en materia de desarrollo autonómico erosionaron la figura del presidente y le colocaron, por primera vez, en una situación manifiesta de debilidad política. En segundo lugar, el sistema de representación sin barones no fortaleció como se esperaba el partido²⁷¹. Al contrario, la salida de los barones les brindó los motivos y la posibilidad de maniobrar contra el liderazgo de Suárez desde fuera del gobierno, desvinculados de la lealtad colegial que les confería su posición en el gabinete (Powell, 2001: 242). El Consejo de Ministros continuaba siendo la arena principal de negociación y compromiso entre las elites de la UCD y los barones habían sido excluidos de ella.

La principal tarea del nuevo gabinete durante los siguientes meses de 1979 fue poner en marcha el nuevo sistema político previsto en la Constitución. Paralelamente al desarrollo normativo de las principales instituciones del Estado, se reformaron o se crearon los restantes niveles de poder. En el nivel local, la instauración de los ayuntamientos democráticos fue muy rápida. Tres días antes de la formación de gobierno habían tenido lugar las primeras elecciones municipales, que concedieron el triunfo en muchos municipios a gobiernos de coalición entre PSOE y PCE. En el nivel

²⁶⁹ El nuevo ministro de Economía representó un elemento de continuidad de la política económica, que continuaba dirigida por el vicepresidente Abril. No en vano, Leal había sido su Secretario de Estado de Economía desde marzo de 1978, aparte de haber sido propuesto como ministro de Hacienda por Fuentes Quintana en julio de 1977.

²⁷⁰ Tanto Otero Novas como Cavero ya estuvieron en el gobierno precedente. Cabe señalar también la presencia del miembro de Tácito, M. Oreja, Asuntos Exteriores, aunque en este caso su mantenimiento estaba motivado por la voluntad de continuismo en la política exterior más que por motivos de representación de familias.

²⁷¹ “Aquella fue una apuesta en el sentido de jugar a fondo la carta de UCD-partido: no familias sino partido” (Hopkin, 2000: 169).

autonómico, el proceso de creación de las autonomías fue más irregular y acabó afectando negativamente al gobierno de Suárez. Los territorios históricos reconocidos por la Constitución, en su Disposición Transitoria segunda, prepararon sus respectivos proyectos de Estatuto, que serían sometidos a referéndum en los meses posteriores: País Vasco y Cataluña celebraron la consulta en octubre; Galicia lo hizo un año más tarde, después de que la UCD ralentizara el proceso autonómico gallego. Sin embargo, el proceso no se detuvo aquí. La experiencia autonómica del País Vasco y Cataluña condujo, por un lado, a una extensión del deseo de otros territorios a obtener un Estatuto y una autonomía política; pero, al mismo tiempo, generó una preocupación creciente en el gobierno ante las consecuencias imprevistas de la posible generalización del modelo autonómico a todo el territorio español.

Esta contradicción entre las actitudes autonomistas y los recelos gubernamentales desembocó, en el caso andaluz, en una grave crisis política, que afectó al gabinete de Suárez y acarrió un enorme coste electoral a la UCD. En febrero de 1980 se iba a celebrar un referéndum sobre la posibilidad de proceder según el art. 151 CE para tramitar el Estatuto autonómico andaluz. El Comité Ejecutivo de la UCD, reunido el 15 de enero, decidió solicitar la abstención, por estar en desacuerdo con la equiparación de la vía andaluza con la vasca y la catalana. Esta decisión provocó la dimisión del ministro Clavero, presidente de la UCD en Andalucía, que abandonó el partido y se dispuso a hacer campaña en favor del voto afirmativo. Suárez le sustituyó por De la Cierva en el ministerio de Cultura, que en la legislatura anterior había sido asesor presidencial en materia cultural.

Suárez aprovechó el recambio ministerial para ajustar las responsabilidades ministeriales en el tema autonómico y, en especial, clarificar las tareas relacionadas con los asuntos legislativos. En este sentido, uno de los problemas que surgieron tras la formación del gabinete de abril de 1979 fue la competencia política entre Arias Salgado y Pérez Llorca. El primero era el Secretario General de la UCD y se le había nombrado como puente de las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales. Sin embargo, Pérez Llorca, desde su puesto de responsable de Presidencia, se convirtió en el principal impulsor de la política legislativa del ejecutivo, especialmente al asumir la negociación de dos de las normas más importantes aprobadas durante este período, los estatutos vasco y catalán. Estas circunstancias reforzaron la posición de Pérez Llorca frente a Arias Salgado y Fontán, el responsable formal de la Administración Territorial, y le granjearon la desconfianza de amplios sectores del

partido²⁷². Para amortiguar los roces entre Pérez Llorca y Arias Salgado, Suárez confirió al primero la competencia en materia de relaciones con las Cortes, relegando al segundo como ministro adjunto al Presidente, encargado fundamentalmente de las relaciones entre gobierno y partido. Este aparentemente pequeño reajuste puede interpretarse como una desautorización del Presidente hacia la posición menos autonomista de Arias Salgado, impulsor de la posición abstencionista de la UCD, que tan malos resultados acabó dando en el País Vasco, Cataluña y Andalucía (Prego, 2003: 57). Al favorecer la posición de Pérez Llorca, Suárez trató de reconducir la estrategia en materia autonómica, facilitando la comunicación con los partidos nacionalistas (Huneeus, 1985: 273).

Sin embargo, la cercanía de las citas electorales en las primeras autonomías impidió un margen de tiempo suficiente para modificar la situación. Al fracaso de la posición gubernamental en el referéndum de febrero se sumaron los fuertes retrocesos de UCD en las elecciones autonómicas de Cataluña y País Vasco. Estas derrotas marcaron el cambio de pendiente en la evolución electoral de la UCD; a partir de ese momento la *parábola* del partido iniciaba el descenso (Caciagli, 1989: 401).

Los meses finales de Suárez

Los malos resultados acumulados por la política autonómica del gobierno y del partido levantan duras críticas dentro de la UCD contra la estrategia del Secretario General. Paralelamente, otros aspectos de la política del gobierno también se encontraron con dificultades. La situación económica empeoraba, sin que el gobierno fuera capaz de establecer una línea de actuación coherente. En materia de seguridad, la ola de atentados terroristas se recrudeció, a pesar de la nueva Constitución²⁷³.

²⁷² El suceso más revelador de estas reticencias se produjo después del verano de 1979, cuando Pérez Llorca se propuso conseguir la presidencia de la UCD-Madrid. Se opusieron los barones, que le veían como un peligroso precedente de modelo de partido sin familias, y también el Secretario General, temeroso del creciente poder que estaba acumulando el ministro de la Presidencia. Las presiones de ambos núcleos acabaron por hacer desistir a Pérez Llorca de su propósito, aunque a cambio tuvieron que asumir el precio de un espectáculo organizativo que debilitó la imagen y el proceso de institucionalización del partido (Huneeus, 1985: 268-271).

²⁷³ En 1978 se produjeron 155 atentados de ETA, con 68 víctimas mortales. En 1979, los atentados pasan a 161, con 78 muertes. En 1980 se alcanza la cifra de 215 atentados, que provocan 92 muertes, una cada cuatro días (Belloch, 1998: 62).

En este contexto, a principios de abril, Suárez decidió realizar de nuevo algunos recambios en el gobierno para completar el ajuste iniciado en enero, que no había resultado plenamente efectivo. Inicialmente, Suárez se planteaba una remodelación limitada en tres áreas, con substituciones puntuales: en presidencia, solucionar el conflicto entre Pérez Llorca y Arias Salgado, que pasaría por convertir al primero en vicepresidente y apartar al segundo de la Secretaría General del partido; en economía, superar las diferencias entre Abril y algunos ministros económicos; en interior, reemplazar al teniente general Ibáñez Freire, que había encontrado muchísimas dificultades para hacerse con el control de la situación en el departamento²⁷⁴. Sin embargo, la oposición de los barones, que utilizaron eficazmente el recién creado Consejo Permanente²⁷⁵ para presionar al presidente en sus nombramientos, y las dificultades con que topó el propio Suárez para encontrar los sustitutos correspondientes prolongaron excesivamente el período de resolución de la crisis²⁷⁶. Finalmente, la concatenación de los diferentes cambios provocó una cascada de nombramientos que afectó a la mitad del gabinete y dio lugar a la entrada de seis nuevos ministros.

El área de presidencia se amplió, debido al intento fallido de Suárez por situar en una posición relevante a Pérez Llorca. Ante la renuncia de este a la vicepresidencia, forzada por los barones, Pérez Llorca substituyó a Fontán al frente de Administración Territorial. En cambio, Arias Salgado se mantuvo en el gobierno, en la cartera de Presidencia, pero no tuvo la opción de relevar a los altos cargos del departamento, que eran colaboradores de Pérez Llorca. Para evitar desavenencias internas entre estos (Martín Retortillo y Díaz Hambrona) y Arias Salgado, Suárez elevó a los dos Secretarios de Estado a la categoría de ministros adjuntos al presidente, uno

²⁷⁴ A diferencia de su antecesor y de su predecesor, Ibáñez Freire carecía de contactos políticos en el partido y en la administración central, lo que redujo sustancialmente su influencia política (Belloch, 1998: 76). Tampoco hizo grandes movimientos para subsanar ese problema, como pone en evidencia el hecho de que no nombrara a ningún gobernador civil (*El País*, 4-5-1980, pág. 14). Esto permitió, entre otras cosas, que Martín Villa conservara una importante fuente de información e influencia entre los delegados gubernamentales próximos a él.

²⁷⁵ Suárez constituyó este órgano el 20 de marzo, con el objetivo de reunir a los barones, excluidos del gobierno, en una instancia de consulta al más alto nivel. El Consejo estaba formado por hombres de Suárez (Abril Martorell, Calvo Ortega y Pérez Llorca) y los representantes de las familias ideológicas del partido (Álvarez de Miranda, Cabanillas, Fernández Ordóñez, Garrigues Walker, Lavilla y Martín Villa), además de Arias Salgado. Según Huneus, Suárez dejó fuera a Calvo-Sotelo para salvaguardarlo del conflicto interno, porque ya entonces pensaba en él como posible sucesor en la jefatura del gobierno (1985: 277, nota 49).

²⁷⁶ Para un relato de la evolución de la crisis ministerial, Cfr. Huneus (1985: 276-279), *El País* (3-5-1980: 11; 4-5-1980: 14).

encargado de la Coordinación Legislativa y el otro de la Función Pública. Esta decisión redujo enormemente el poder político del nuevo ministro de Presidencia.

En el área económica, Suárez acabó por destituir a los dos ministros que habían pedido la salida de Abril Martorell, a pesar de que, en un primer momento, había buscado un relevo para el vicepresidente en asuntos económicos (Meliá, 1981: 40). A la entrada de Bayón y Gámir²⁷⁷ (que sustituyeron a Bustelo y García Díez, respectivamente) se añadió la de J.L. Álvarez²⁷⁸. Este asumió Transportes y Comunicaciones después que Sánchez Terán reemplazara, a su vez, a Calvo Ortega, a la postre nuevo Secretario General de UCD.

El último cambio correspondió al del ministro de Interior²⁷⁹, puesto ocupado por Rosón, que ya había aspirado al cargo en 1979, cuando perdió la oportunidad ante Ibáñez Freire²⁸⁰.

El presidente trató de limitar el impacto de la tardía resolución de la crisis en la opinión pública, presentando la remodelación como un simple ajuste de ministerios. Pero las secuelas dentro del gobierno y, especialmente, del partido fueron mucho más graves: Suárez salió muy debilitado (Huneeus, 1985: 280). Evidenció, por primera vez, que había perdido poder incluso dentro del gobierno, puesto que ni siquiera había podido imponer sus principales nombramientos, mientras que los barones constataron la capacidad de condicionar al presidente en sus preferencias (Hopkin, 2000: 190).

²⁷⁷ En ambos casos, predominó el carácter técnico de ambos ministros por encima del representativo. Alejado de la política interna de familias, Bayón representaba un elemento de continuidad, puesto que hasta entonces había ocupado altos cargos en el departamento de Transportes y Comunicaciones. Gámir, aunque de familia socialdemócrata, era considerado un hombre de Abril, de la mano del cual había ocupado diversos altos cargos desde 1976.

²⁷⁸ Álvarez había sido el último alcalde designado de Madrid, meses antes de las elecciones municipales. En esos comicios, la UCD fue la fuerza más votada en la capital, pero una alianza entre el PSOE y el PCE le dio la alcaldía a Tierno Galván.

²⁷⁹ La cartera de Interior fue ofrecida previamente al general inspector de la Policía nacional, Sáenz de Santamaría, quien declinó por motivos profesionales, y posteriormente a Sánchez Terán, aunque esta última posibilidad no pudo cuajar por problemas de equilibrio interno en el gabinete (*El País*, 3-5-1980: 11).

²⁸⁰ Ibáñez explicaría años después, en una conversación con S. Belloch, la reacción de Rosón al conocer el nombramiento del teniente general: “Conocía bien mi trabajo, pero la UCD era como la secta de Bélmez, que eran pocos y todos querían ser obispos... barones, fontaneros, la casa de la pradera... Así se lo comenté a Suárez, pero maldita la falta que le hacía mi información... Rosón quiso dimitir como gobernador de Madrid, pero, con ayuda de Martín Villa, le convencí de que mi etapa sería breve, yo no era hombre de partido, y de que él sería el nuevo ministro. Así fue, aunque en aquellos días tuve la impresión de que Suárez no le tenía ninguna simpatía..., creo que por una vieja historia de su etapa en TVE.” (Belloch, 1998: 87).

La erosión en el liderazgo de Suárez no se detuvo con el nombramiento de los nuevos ministros. Pocos días después, el PSOE presentaba una moción de censura amparada en la debilidad gubernamental y en el fracaso de su política autonómica. El presidente no tuvo una buena actuación durante la moción y el gobierno, a pesar de superar la votación, no dio la imagen de fortaleza que necesitaba ante la opinión pública. Además, la moción provocó la tensión entre el grupo parlamentario de la UCD y la elite del partido, que dejó unas relaciones deterioradas entre ambos; la moción de censura fue derrotada, pero el gobierno ya no tenía la seguridad de que volviera a ser así en una próxima moción²⁸¹.

Visto el fracaso por la remodelación gubernamental truncada en mayo, a principios de julio se produjo una sesión de la Comisión Permanente, conocida como la reunión de *la casa de la pradera*, en el que los principales barones de la UCD se rebelaron contra Suárez y apostaron por una sucesión del presidente, que colocaría a Lavilla como nuevo jefe de gobierno. La propuesta no consiguió salir adelante, pero, en cambio, obligó a Suárez a que reconsiderara la exclusión del gobierno de los líderes del partido. En definitiva, los barones trataban de acabar con el modelo presidencial e imponer “un estilo coalicional de gestión del partido en el que las facciones negociaran el reparto del poder dentro del partido” (Hopkin, 2000: 191).

La situación de debilidad del presidente y la necesidad de recuperarse de cara al II Congreso del partido, a pocos meses de su celebración, le obligó a proceder en este sentido. A principios de septiembre de 1980, Suárez realiza la última remodelación de su gobierno, la más amplia de todas, que afectó a más de la mitad de los ministros. A diferencia de cambios anteriores en esta legislatura, en este caso no sólo hubo una renovación de puestos determinados, sino que cambió el modelo de gabinete y el equilibrio de poder interno. El nuevo gabinete recupera el tipo de composición de la legislatura constituyente (que había empezado a cambiar en febrero de 1978), caracterizado por la participación de los principales barones del partido y con una reducción significativa de los hombres de Suárez. Esta vez, el área de ministerios políticos fue la más afectada, incorporando a Fernández Ordóñez, Martín Villa y Cabanillas. En el área económica hubo pocos cambios pero muy significativos. Abril Martorell abandonó el gobierno, después de que Suárez aceptara su quinta propuesta de dimisión, y su vicepresidencia económica pasó a Calvo-Sotelo. Sin

²⁸¹ La moción de censura fue derrotada por 166 votos en contra (todos de UCD) y 152 a favor (entre ellos, PSOE y PCE). Se abstuvieron 21 diputados y hubo 11 ausencias.

embargo, el peso de la dirección de la política económica recayó en el nuevo ministro de Economía y Comercio, García Díez. Sánchez Terán cedió su puesto a Pérez Miyares. En área de Bienestar hubo una nueva entrada, Oliart, y dos reubicaciones, Cavero y Díaz-Ambrona. Con estos cambios, Suárez perdió influencia en el interior del gabinete, tras la marcha de Abril, Gámir y Sánchez Terán. En cambio, recuperaron poder los hombres de Martín Villa y de Fernández Ordóñez, aunque no sucedió lo mismo con los liberales (Garrigues Walker había fallecido pocas semanas antes), que quedaron fuera del gabinete, y de los democristianos, los principales derrotados, que perdieron las carteras de Asuntos Exteriores y Justicia.

Esta remodelación había excluido la posibilidad de incorporar algún ministro de otros partidos, como podía haber sido el caso del nacionalista catalán M. Roca, con el objetivo de asegurar el apoyo de CiU el resto de la legislatura. Durante el mes de julio se había planteado esta posibilidad, pero la Comisión Permanente acabó por desecharla²⁸². No obstante, la inclusión de Punset, un independiente que provenía del centrismo catalán, fue interpretada como una garantía para los pactos que se acabarían firmando entre la UCD y CiU²⁸³.

A pesar de este movimiento de Suárez, que fue acompañado de una cuestión de confianza pocos días después²⁸⁴, los problemas internos continuaron erosionando su liderazgo. La evolución del conflicto interno se plasmó en dos acontecimientos: la renovación de la dirección parlamentaria y la preparación del II Congreso. En octubre, la renuncia del presidente del grupo parlamentario de UCD abrió el debate sobre el nuevo sucesor. A pesar de que la secretaría del partido postuló a S. Rodríguez Miranda como nuevo presidente, el candidato elegido finalmente fue Herrero de Miñón. Su triunfo, con el apoyo de Martín Villa y Pío Cabanillas, fue una clara contestación a Suárez y a la dirección del partido, además de representarles una limitación sobre el control del grupo parlamentario (Huneeus, 1985: 324-325). Esta victoria ante Suárez dio alas a los críticos de cara al II Congreso de UCD. La oposición a Suárez comenzó a forjar una alternativa encabezada por Lavilla y que pretendía impulsar un cambio en la coalición dominante del partido (Hopkin, 2000: 213).

²⁸² ABC, 22-7-1980.

²⁸³ El País, 9-9-80.

²⁸⁴ La cuestión de confianza polarizó la posición de los diputados más que la moción de censura. Por un lado, Suárez incrementó el apoyo parlamentario respecto a la votación de mayo: la cuestión de confianza se superó con 180 votos a favor, gracias al acuerdo alcanzado con CiU. En cambio, también aumentaron

Esta situación de crisis interna se complementó con un ambiente de crisis externa, en el que los rumores de intento de golpe de Estado por una parte de las Fuerzas Armadas y la posibilidad de una nueva moción de censura, esta vez con posibilidades de victoria, planteaban una situación política muy difícil para el Presidente. En este contexto, Suárez decide presentar su dimisión ante la sorpresa de todos. Los motivos de esta decisión han suscitado numerosas interpretaciones (presión militar, derrumbe psicológico, estrategia para retornar después...), en las que se destaca la constatación del presidente de que había perdido el apoyo suficiente para garantizar el mantenimiento de su gobierno. Ante este panorama, la salida del gabinete parecía ofrecer más incentivos que la continuación.

3.3. El gobierno Calvo-Sotelo (febrero 1981 – noviembre 1982)

La presidencia de Calvo-Sotelo aparece como una etapa de gobierno excepcional, marcada por una serie de elementos que la diferencian de las otras presidencias estudiadas en este trabajo. En primer lugar, es la etapa de gobierno más breve del período democrático, alcanzando apenas veinte meses de funcionamiento. Calvo no tuvo posibilidad de construir un verdadero liderazgo de gobierno. En este escaso margen de tiempo, el equipo de Calvo apenas tuvo espacio para introducir proyectos de gobierno con posibilidades de ser llevados a la práctica. Las únicas políticas realizadas fueron aquellas acciones heredadas del gobierno anterior y que ya habían iniciado los trámites parlamentarios. En segundo lugar, se trata de un gobierno nacido en medio de una legislatura que ni siquiera pudo llegar a completar. Entre otras cosas, este hecho significa que el nuevo Presidente no había concurrido a las elecciones como candidato a la presidencia. Esta situación ha tenido numerosos ejemplos en gobiernos autonómicos y locales, pero se desvía de la tendencia electoral presidencialista que ha caracterizado el gobierno español, según la cual el Presidente del gobierno ha visto reconocido un liderazgo electoral previo al acceso al cargo de gobierno. Finalmente, es el único presidente español del período democrático que no ha simultaneado la jefatura de gobierno con la dirección del partido que le sostenía en el poder. Calvo estaba exento del liderazgo de partido y su autoridad política surgía

los votos negativos: 164 diputados denegaron su confianza al Presidente. La polarización comportó que sólo hubiera dos abstenciones y cuatro ausencias.

principalmente de la posición en el gobierno. En conclusión, la ausencia de un verdadero liderazgo de gobierno, de un liderazgo electoral y de un liderazgo de partido se convirtieron en factores de erosión que condicionaron toda la presidencia de Calvo-Sotelo.

Además, Calvo-Sotelo nunca supo resolver el dilema provocado por la sucesión de Suárez. Por un lado, Suárez había favorecido su candidatura, de modo que no podía realizar claros gestos de distanciamiento que significaran una deslealtad hacia su predecesor. Por otro lado, la situación política heredada requería un cambio de estrategia en el gobierno y en el partido que le permitiera reconducir la situación. Calvo-Sotelo no pudo superar el dilema y acabó adoptando una política de continuidad que hundiría su presidencia (Huneeus, 1985: 333-334).

No se pueden establecer divisiones claras en el período de gobierno de Calvo-Sotelo, porque no existen criterios de segmentación que varíen en tan escaso margen de tiempo. En cualquier caso, sí que podemos marcar un cambio relativo a partir de diciembre de 1981, cuando Calvo-Sotelo trata de hacer un gobierno más cercano a sus propósitos, con la entrada de individuos con un perfil diferente al de la etapa Suárez. Sin embargo, la crisis fulminante de la UCD ahogó todos los intentos por recuperar la iniciativa política.

El primer gabinete de Calvo-Sotelo

La designación de Calvo-Sotelo como sucesor de Suárez al frente del gobierno fue acordada por los miembros de la Comisión Permanente²⁸⁵ en la madrugada del jueves 29 de enero de 1981. La decisión se tomó colectivamente, sin la participación de Suárez, a través de una votación secreta²⁸⁶. La forma de selección del nuevo

²⁸⁵ El *sanedrín* estaba formado aquella noche por Lavilla, Arias Salgado, Calvo Ortega, Martín Villa, Cabanillas, Pérez Llorca, Fernández Ordóñez y Abril Martorell. Son los mismos que el lunes 26 habían sido informados en otra reunión por Suárez de su decisión de dimitir, a excepción de Lavilla y de Abril Martorell, a quien no se había podido localizar (Prego, 2003: 131).

²⁸⁶ Calvo-Sotelo describe así la escena de la votación (1990: 60):

“(…) Fernández Ordóñez propone esta lista: Calvo-Sotelo, Lavilla, Martín Villa, Pérez-Llorca y Rodríguez Sahagún; e insiste en que los ha citado por el orden que le parece mejor. Pérez Llorca se excluye sin dar muchas razones; yo también me excuso y propongo que se añada a Fernando Abril Martorell; Pío Cabanillas dice enfáticamente: “Entre estos nombres está el sucesor para el Gobierno. *Hay*

Presidente demuestra hasta qué punto Suárez había perdido la autoridad interna, a pesar de que el candidato elegido fuera, probablemente, la persona deseada por él²⁸⁷. Calvo-Sotelo era el candidato que despertaba menor oposición dentro del partido, lo que favorecía una posible salida consensuada entre las diversas facciones internas.

Sin embargo, el nuevo líder no logró partir de una posición de autoridad que le diera garantías para afrontar la nueva etapa. Cedió el control de la organización los hombres de Suárez, puesto que en la Secretaría General se mantuvo Calvo Ortega y la presidencia pasó a ocuparla Rodríguez-Sahagún. El grupo parlamentario continuó dirigido por uno de los críticos, Herrero de Miñón. Además, el II Congreso de la UCD, pocos días después de la dimisión de Suárez, no sólo no alcanzó el objetivo de resolver el enfrentamiento entre el sector oficial y la minoría crítica, sino que, al contrario, dio pie a que las relaciones personales y políticas entre ambas partes se deterioraran aún más (Hopkin, 2000: 231). En definitiva, la nueva presidencia se encontró, desde el principio, con algunos de los obstáculos que habían precipitado la carrera gubernamental de Suárez.

La primera decisión que hubo de tomar Calvo-Sotelo era decidir si mantenía las Cortes Generales o si las disolvía para convocar nuevas elecciones. A pesar de las presiones de algunos barones, que abogaban por una disolución anticipada con el objetivo de mejorar la representación parlamentaria, el Presidente decidió continuar con la legislatura, ante las malas expectativas electorales que arrojaban los sondeos y el temor a tener que reabrir una batalla dentro de la UCD para formar nuevas candidaturas electorales²⁸⁸.

que elegir más por lo definitorio que por lo precautorio (sic).” Pío subraya su cacofonía final con una mirada de inteligencia que recorre los rostros de los presentes; cuando Pío subraya así determinados aforismos nadie se atreve a no entenderle. Rodolfo Martín Villa se excluye también y Pérez Lloca cierra las intervenciones diciendo que le parece bien el orden propuesto por Fernández Ordóñez. Landelino mantiene silencio. A continuación Suárez propone que se vote, escribiendo cada cual un nombre en un trozo pequeño de papel y echando las papeletas dobladas en un cenicero grande que está milagrosamente vacío. Salen 6 votos para mí, 2 para Rodríguez Sahagún, y 1 para Lavilla. Adolfo Suárez no ha votado; yo he votado a Lavilla; probablemente Abril y Arias, o Lavilla, han votado a Rodríguez Sahagún”.

²⁸⁷ Prego interpreta que “es el único candidato posible para una salida digna de Adolfo Suárez del poder”. Difícilmente el Presidente hubiera podido situar a uno de sus hombres de máxima confianza, mientras que haber nombrado a Lavilla o haber sometido la decisión a un órgano oficial del partido hubieran indicado una derrota de Suárez ante los críticos (Prego, 2003: 132). El propio Calvo-Sotelo recuerda que era el único de aquel sanedrín que no había participado en la reunión de la *casa de la pradera*, en la que los barones “le perdieron el respeto a Suárez” (1990: 59).

²⁸⁸ Calvo-Sotelo realizó una defensa argumentada a Prego de su decisión, convencido de que la disolución anticipada de Cortes hubiera avanzado la victoria de los socialistas (Prego, 2000: 136-138).

Ante esta situación, Calvo optó por una línea de continuidad con el gobierno de Suárez en el nombramiento del nuevo gabinete. Mantuvo a casi todos los ministros salientes y sólo incorporó a un hombre de su confianza, Luis Ortiz, en Obras Públicas, quien ya le había substituido en la misma cartera cuando Calvo tuvo que dejar el gobierno para preparar las elecciones de 1977. En un intento por optimizar la organización del gabinete, reagrupó algunos departamentos, dando salida a aquellos ministros con menor perfil político²⁸⁹ o que, por cuestiones de partido, era preferible situar fuera del gabinete²⁹⁰. Desaparecieron las vicepresidencias y los ministros adjuntos²⁹¹, se fusionaron Trabajo con Sanidad y Seguridad Social²⁹² y Educación con Universidades y, finalmente, las relaciones con la CEE pasaron a integrarse en Asuntos Exteriores.

Con el nuevo gobierno, Calvo-Sotelo trató de sacar adelante un proyecto que permitiera agotar los dos años que restaban de legislatura. Las principales políticas que se desarrollaron durante este período correspondieron a iniciativas o problemas pendientes del último gobierno de Suárez.

En materia de política exterior, Pérez-Llorca trató de recuperar las negociaciones para la adhesión española a la CEE. Tras un inicio esperanzador, Francia empezó a plantear reticencias que impidieron avanzar en la negociación a partir de 1980. El proceso de negociación se ralentizó y no empezaría a resolverse hasta la llegada del nuevo gobierno socialista (Story, 1995: 62-58). En cambio, el proyecto de incorporación a la OTAN se solventaría de forma más rápida. A pesar de que a menudo se le ha atribuido la iniciativa en este tema al gobierno de Calvo-Sotelo, se trataba de un proyecto ya iniciado durante la etapa del ministro Oreja y que no encontró las dificultades existentes en la negociación europea. Por este motivo, el 30

²⁸⁹ Gutiérrez Mellado, el hombre que había estado al lado de Suárez casi desde su nombramiento, decide poner punto final a su carrera ministerial al mismo tiempo que el ex Presidente. Junto a él, también dejan el cargo ministerial Punset, Pérez Miyares y Martín Retortillo.

²⁹⁰ Rodríguez-Sahagún deja el gobierno para pasar a ocuparse de la Secretaría General de UCD. Arias Salgado ha sido el máximo opositor, desde el sector oficial, ante los críticos durante el II Congreso. Probablemente, Calvo-Sotelo decide apartarlo del gabinete con el ánimo de reducir la oposición de los críticos a su nuevo gobierno. La salida de González Seara permite equilibrar la composición del gabinete, reduciendo el peso de los socialdemócratas, que habían obtenido un posición muy relevante en el último gabinete de Suárez.

²⁹¹ Pío Cabanillas pasa a ser ministro de la Presidencia y uno de los hombres más próximos a Calvo-Sotelo en esta etapa.

²⁹² Oliart deja Sanidad y pasa a ocuparse de Defensa, con el objetivo de desactivar los proyectos golpistas y abrir paso a la modernización y renovación del ejército.

de mayo de 1982 España pudo entrar en la Alianza Atlántica, aunque el gobierno no pudo capitalizar este logro²⁹³.

En materia económica, el período se caracterizó por el empeoramiento del déficit público y de la situación del empleo. La principal iniciativa del gobierno en la lucha contra el paro consistió en la consecución del Acuerdo Nacional para el Empleo, en junio de 1981, firmado por el gobierno, los sindicatos UGT y CCOO y la patronal CEOE. Pero el acuerdo entre los principales actores sociales no resultó eficaz y pronto los sindicatos denunciaron su incumplimiento. Las relaciones entre el gobierno y la CEOE no fueron nunca fluidas y la patronal trató de presionar el cambio del equipo económico dirigido por García Díez²⁹⁴.

En materia de política interior, hubo tres temas que iban a dominar la agenda del gobierno. Por un lado, la aprobación de la Ley del Divorcio provocó un abierto enfrentamiento entre los socialdemócratas de Fernández Ordóñez y el sector democristiano de la UCD. Por otro lado, el intento fallido de golpe de Estado fue seguido por el procesamiento de sus instigadores, lo que mantuvo abierta la discusión del problema militar durante buena parte de la legislatura. Finalmente, el proceso autonómico experimentó un cambio de rumbo con Calvo-Sotelo. El gobierno trató de llevar a cabo el principio que la UCD había aprobado en enero de 1980, poco antes del referéndum andaluz, que consistía en establecer una vía común para el resto de autonomía pendientes de creación. Esta vez, el gobierno buscó el apoyo del PSOE para evitar el enfrentamiento con los socialistas en la cuestión autonómica. El acuerdo entre los dos principales partidos dio lugar al pacto de la LOAPA, ley por la cual se estableció se generalizó el sistema de autonomía al resto de territorios, mediante un grado de competencias inferior al de las cuatro Comunidades creadas hasta entonces²⁹⁵.

²⁹³ La decisión de entrar en la OTAN y su consecución muestran el intento del gobierno por recuperar la iniciativa política y obtener rendimientos de la política exterior, a fin de presentarse a las elecciones con algunos logros de gran peso político (Rodrigo, 1995: 82-93).

²⁹⁴ La fuerte presión externa, por parte del empresariado, sobre el ministro fue uno de los desencadenantes de la disolución anticipada de las Cortes Generales, según el Presidente (Calvo-Sotelo, 1990: 170).

²⁹⁵ El Pacto Autonómico se firmó entre Calvo-Sotelo y González el 31 de agosto de 1981. La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA, fue aprobada el 22 de junio de 1982. Quedó en suspensión tras ser llevada al Tribunal Constitucional, el cual anuló algunos artículos y la dejó en Ley del Proceso Autonómico, LPA, en la sentencia que hizo pública el 5 de agosto de 1983 (Aja, 2003: 74-78).

Sin embargo, los problemas internos de la UCD condicionaron la actuación del gobierno en estas políticas, provocando algunos cambios entre los miembros del gabinete.

Los cambios en el otoño de 1981

La primera crisis del nuevo gabinete de Calvo-Sotelo iría aparejada también a la primera escisión de la UCD, protagonizada por una parte de la familia socialdemócrata. El precipitante de la salida de Fernández Ordóñez se había gestado durante el proceso de elaboración de la Ley del Divorcio. Este proyecto había sido iniciado por Cavero, el antecesor de Ordóñez en Justicia, que había planteado un tratamiento conservador del divorcio, en consonancia con los representantes de la Iglesia católica. La pérdida de esta cartera para los democristianos, en la remodelación de septiembre de 1980, permitió que el nuevo ministro transformara profundamente el proyecto de ley e introdujera una concepción liberal del matrimonio que facilitaba enormemente su disolución. Con ello se ganó la animadversión de los sectores conservadores, incluyendo a una mayoría de la UCD. El partido intentó recuperar el proyecto inicial de Cavero, pero Ordóñez, rompiendo la disciplina de voto en el Congreso, consiguió sacar adelante la ley, con el apoyo de la oposición²⁹⁶.

El comportamiento de Ordóñez provocó una fractura definitiva entre el sector que lideraba y el resto del partido. Probablemente, este era un escenario contemplado por el propio Ordóñez ya desde el II Congreso, en el que su posición había salido debilitada. A partir de entonces, su estrategia buscaría tensar las posiciones internas dentro de UCD y polarizar el debate frente a los sectores más conservadores (Hopkin, 2000: 239), al mismo tiempo que establecía conversaciones con el PSOE para buscar una futura integración²⁹⁷ en su seno (Huneeus, 1985: 360-361).

El primer paso en esta dirección consistió en la salida del gobierno, tras una dimisión por carta enviada al presidente Calvo-Sotelo, a finales de agosto de 1981. El

²⁹⁶ Para un análisis detallado de cómo el gobierno y el partido gestionaron el proceso de elaboración y aprobación de la Ley del Divorcio, Cfr. Huneeus (1985: 339-347).

presidente trató de resolver rápidamente la situación, situando a Cabanillas en Justicia y nombrando en el ministerio de Presidencia a un independiente de su confianza, Rodríguez Inciarte. Este nombramiento apuntaba la voluntad de reducir la presencia de barones y nombrar, en un futuro próximo un nuevo gabinete, formado por ministros menos vinculados al partido. El recambio provocado por la dimisión de Ordóñez destapó este proyecto y abrió un nuevo enfrentamiento interno, puesto que desde el sector socialdemócrata y desde los círculos próximos a Suárez se rechazaba tal planteamiento, oponiéndose a la entrada de liberales que comportara la *derechización* del gobierno²⁹⁸.

El siguiente paso en la estrategia de Ordóñez se dio dos meses después de la dimisión. A principios de noviembre, Ordóñez abandonó la UCD junto a un grupo de parlamentarios. Con esta escisión de telón de fondo y tras la derrota en las elecciones gallegas por un estrecho margen frente a AP, provocada en parte por la mala preparación de la estrategia de campaña, Calvo-Sotelo decidió impulsar cambios en la dirección del partido, en el grupo parlamentario y en el gobierno, para tratar de conseguir una mayor autoridad en las diversas arenas de la UCD. Para sustentar estos cambios, el presidente iba a contar, en principio, con el apoyo de los democristianos y de los liberales, en perjuicio de los próximos a Suárez y de los socialdemócratas que se habían mantenido en el partido. Calvo-Sotelo se convirtió en presidente de UCD y propuso a Cavero como secretario general. Sin embargo, este intento de recuperación del poder se vio frustrado en parte cuando se trató de extender al gobierno y al grupo parlamentario. Los representantes del ala conservadora del partido (Herrero de Miñón y Alzaga) se negaron a entrar en un nuevo gabinete²⁹⁹ y esto obligó a Calvo-Sotelo a recuperar a una parte de los *suaristas* para la remodelación prevista de gobierno. En el grupo parlamentario, Calvo optó por

²⁹⁷ Ordóñez y González Seara habían establecido conversaciones con los representantes del PSOE desde el mes de junio, para establecer un etapa de aproximación progresiva, que pasaría por formar un partido bisagra en el cual podría colaborar el propio Suárez (*El País*, 2-9-1981: 11).

²⁹⁸ En especial, Abril Martorell y Arias Salgado ejercieron una dura presión para abortar la entrada de Antonio Garrigues Walker en sustitución de Ordóñez en la cartera de Justicia (Prego, 2003: 15). En *El País* se puede seguir la polémica sobre los proyectos de remodelación de Calvo-Sotelo, las salidas previstas y los posibles substitutos (5 y 6-9-1981). Algunas de las destituciones ministeriales referidas se confirmarán en la remodelación de finales de noviembre.

²⁹⁹ Parece ser que Calvo-Sotelo les había ofrecido el ministerio de Cultura, que consideraban de poco peso en el gobierno. En cambio, Herrero habría aspirado a entrar en el equipo económico o a tomar la cartera de temas autonómicos. Pero Calvo apostó en todo momento por mantener la línea socialdemócrata en el área económica ("Calvo-Sotelo prefirió mantener la imagen centrista a los planteamientos del sector conservador de su partido", *El País*, 3-12-1981: 13). Según Hopkin, los líderes conservadores ya preparaban en aquel momento la salida del partido (2000: 261).

remplazar a Herrero por Lamo de Espinosa, con el objetivo de mantener una cuota de poder para el suarismo y convertirle en la persona que asegurara una mejor comunicación entre el gobierno y el grupo parlamentario.

La remodelación del 1 de diciembre amplió el gabinete a dieciocho ministros³⁰⁰. Los ministerios afectados pertenecían mayoritariamente al área de bienestar y algunas carteras menores del área económica. Calvo aprovechó para sacar del gobierno a Sancho Rof, de Trabajo y Sanidad, muy desgastado por el caso del aceite de colza, y a Ortega Díaz-Ambrona, de Educación y Universidades, que había sido muy criticado por la *plataforma moderada*³⁰¹ en sus planteamientos de la Ley de Autonomía Universitaria. Cavero, de Cultura, también abandonó el gobierno para pasar a la secretaría general del partido. Entraron cuatro ministros nuevos, de diferentes perfiles políticos³⁰², y se recuperó a dos socialdemócratas de los gobiernos de Suárez: Arias Salgado, Administración Territorial, y Gámir, en Transportes. Martín Villa se convirtió en vicepresidente y Lamo de Espinosa se quedó como ministro adjunto, encargado de las Relaciones con las Cortes. Este último fue substituido por J.L. Álvarez, que pasó de Trabajo a Agricultura. Finalmente, uno de los cambios más relevantes consistió en convertir al ministro de Economía y Comercio en vicepresidente segundo, confirmándole en su puesto y dotándole de mayor autoridad en el gabinete. De esta forma, Calvo ponía de manifiesto su apoyo al ministro, en contra de las fuertes presiones que la patronal ejerció contra García Díez y su línea económica³⁰³.

³⁰⁰ Se recuperó el ministerio de Sanidad y Seguridad Social, se creó una presidencia y se estableció un ministerio adjunto.

³⁰¹ La *Plataforma moderada* es un intento de crear una fracción organizada, promovida por Alzaga junto a cerca de setenta diputados y senadores, con planteamientos conservadores y que defendía un pacto electoral con AP para formar la Gran Derecha. Apareció a finales de julio de 1981. Caciagli opina que se creó tarde para poder desempeñar un papel positivo a favor del partido, siendo finalmente una de las vías de abandono individual del partido (1986: 266).

³⁰² Los nuevos ministros fueron, en Justicia, Soledad Becerril, una liberal del grupo de Garrigues Walker; en Educación y Universidades, F. Mayor Zaragoza, un intelectual de perfil independiente aunque había ocupado brevemente un escaño por UCD en la etapa constituyente; en Trabajo, S. Rodríguez Miranda, el socialdemócrata que había perdido contra Herrero en su pugna por la portavocía del grupo parlamentario; y, en Sanidad, M. Núñez, hombre de Martín Villa y, en ese momento, Secretario de Estado del ministerio de Trabajo y Sanidad.

³⁰³ Calvo explica las fuertes presiones sobre García Díez. “Recibí en la Moncloa muy frecuentemente a Carlos Ferrer (...). Después de un saludo cortés y afectuoso, el Presidente de la CEOE se sentaba a mi derecha, en el sofá de las visitas, pero no para una escena de sofá; yo le invitaba a hablar y él extraía de su bolsillo interior de su americana un haz de breves papelitos, los miraba unos momentos, levantaba los ojos y me lanzaba con suavidad ignaciana esta jaculatoria interrogativa: “¿Cuándo cesas a García Díez?” La jaculatoria se repetía invariablemente en todas las ocasiones. Ferrer estaba de acuerdo con aquellos para quienes García Díez, procedente de los socialdemócratas de Fernández Ordóñez, era una incrustación traidora dentro de UCD, traidora a los votos que habían dado el Gobierno a UCD. (...) García

El intento de remodelación general se acabó cerrando en falso y no permitió recuperar la estabilidad que perseguía. En el gobierno, Calvo acabó reforzando el papel de los barones dentro del gobierno y mejoró la presencia de los socialdemócratas que no se habían marchado. Este resultado no era el que se había pensado tras las elecciones gallegas, en las que se había atribuido la culpabilidad al aparato de Suárez. Los líderes conservadores de la *plataforma moderada* habían acabado quedando fuera de los principales puestos y los democristianos no ganaron poder real. En el partido, la dirección había quedado en manos de democristianos y liberales, pero estos no controlaban la organización en las provincias (Huneeus, 1985: 377). Además, la presidencia de Calvo-Sotelo no mejoró la autoridad respecto a la de Rodríguez-Sahagún (Hopkin, 2000: 262-263). En el grupo parlamentario, el recambio de Herrero no tardaría en dejar sentir sus efectos: a finales de enero, este, junto con el ex ministro De la Cierva y Francisco Soler abandonaron el partido y se pasaron a Alianza Popular.

Los cambios en el verano de 1982

Al igual que había sucedido en Galicia, las elecciones autonómicas de Andalucía, en las que la UCD salió ampliamente derrotada ante el PSOE, provocaron nuevos movimientos dentro de UCD, aunque esta vez las consecuencias serían contundentes. A lo largo del mes de junio, arreciaron las críticas contra la breve gestión de Calvo-Sotelo como presidente del partido. Empezaron las deserciones en el grupo parlamentario de UCD por parte del sector más conservador. El sector suarista pretendía recuperar el control del partido y para ello comenzó a postularse a Suárez como sucesor de Calvo-Sotelo en la presidencia de UCD³⁰⁴. A principios de julio, tiene lugar una reunión entre Calvo-Sotelo, Lavilla y Suárez para discutir la situación del partido, en la que los dos primeros se oponen a las pretensiones de Suárez para recuperar la dirección del partido en las mismas condiciones en que lo dejó (Huneeus, 1985: 397-398). En cambio, Calvo-Sotelo propone a Lavilla como nuevo presidente del partido. Esta opción es respaldada por buena parte de los barones, pero provoca el

Díez no ignoraba esta animadversión con que le distinguía la derecha, y más de una vez me ofreció su dimisión; pero nunca tomé en serio el ofrecimiento” (Calvo-Sotelo, 1990: 169-170).

³⁰⁴ El 26 de junio el Comité Ejecutivo de UCD en Cataluña propuso el retorno de Suárez (*La Vanguardia*, 27-6-1982).

rechazo del sector suarista, de los liberales de E. Merigó y de los democristianos de Alzaga. La candidatura de Lavilla sale adelante y, para ello, el presidente del Congreso decide integrar en la nueva dirección centrista a los líderes más importantes de UCD que le apoyan, lo que da lugar a nuevos cambios en el gobierno.

La última remodelación colectiva del gabinete se realizó a finales de julio y conllevó la salida de Arias Salgado, Martín Villa y Lamo de Espinosa, que pasaron a formar parte del Comité Ejecutivo. Sólo el primero fue sustituido, al nombrar a L. Cosculluela como ministro de Administración Territorial. El nuevo ministro presentaba un perfil técnico, ya había trabajado en el departamento en la etapa de Clavero y era considerado próximo a su antecesor (*El País*, 28-7-1982: 10). La salida del vicepresidente primero dejaba este puesto para el ministro de Economía y Comercio, que se mantuvo en el gobierno a pesar de los rumores sobre su posible dimisión.

El trasvase de líderes desde gobierno hacia el partido permitió que, por primera vez, se considerase que el poder de la UCD pasara de la arena gubernamental a la arena organizativa del partido³⁰⁵. Esta interpretación se reforzaría cuando, pocos días después, Calvo-Sotelo reconociera que no iba a ser el candidato a presidente del gobierno en las próximas elecciones.

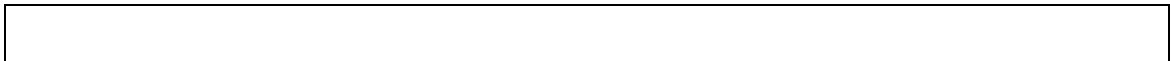
Sin embargo, la nueva directiva iba a encontrarse un partido fuertemente debilitado. A las escisiones de los liberales y de la plataforma moderada de Alzaga, producidas pocos días antes, se iba a sumar el abandono Suárez, junto con el resto de partidarios del ex presidente. Esta última escisión sería la más traumática de todas, porque suponía la salida del fundador del partido y del emblema político en el proyecto centrista. Lavilla propuso al jefe de gobierno que disolviera anticipadamente las Cortes, decisión que este tomó una vez que hubo cerrado algunos temas pendientes de gobierno de gran relevancia (Calvo-Sotelo, 1990: 92)³⁰⁶.

Todavía tendría lugar un último recambio ministerial, a principios de septiembre, cuando el ministro de Agricultura cesara en el gobierno, abandonara la UCD y se incorporara a la candidatura de AP-PDP por el partido democristiano, poco antes de que se cerrara el período de inscripción. El puesto de Álvarez fue ocupado

³⁰⁵ Tal como describe el titular de portada de *El País*, “El poder real de UCD pasa del Gobierno a la presidencia del partido” (28-7-1982).

³⁰⁶ El presidente postergó la disolución anticipada hasta que el Vaticano modificara la fecha del viaje del Papa a España, visita que aún no estaba oficialmente anunciada y que fue desplazada a la primera semana de noviembre.

por el subsecretario del departamento y miembro de la UCD de Toledo, J.L. García Ferrero. Aún tuvo un mes y medio de mandato, convirtiéndose en el último ministro de la UCD.



CAPÍTULO 5

LOS GOBIERNOS DEL PSOE (1982-1996)



La etapa de gobierno socialista se extendió a lo largo de casi trece años y medio, que, en nuestra investigación, hemos dividido en dos períodos de gobierno, antes y después de 1993. Hasta entonces, la obra de gobierno socialistas se había caracterizado por una enorme estabilidad institucional, en forma de ejecutivos con mayoría parlamentaria absoluta, y por un predominio de políticas de reforma. Los primeros años de consolidación de la democracia están marcados por el intento de controlar la enorme crisis económica y por el despliegue de las nuevas instituciones democráticas. En el ámbito de la política de partidos, el dominio socialista se reforzará debido a la crisis de los partidos de oposición, AP y PCE, que experimentarán notables cambios organizativos (aparición de IU y refundación de AP en PP). En el ámbito internacional, el gobierno de izquierda en España coincidirá con una recesión política de los partidos socialdemócratas en Europa occidental y la crisis de los regímenes comunistas en Europa oriental.

El gobierno de González se sostendrá durante tres legislaturas sobre mayoría absoluta, para pasar en la cuarta legislatura de gobierno a una coalición con los nacionalistas catalanes. No obstante, esta situación de hegemonía socialistas no impedirá la aparición de problemas internos en la organización del partido, que acabarán enfrentando a los dos máximos líderes del PSOE.

Durante este amplio espacio de gobierno, González nombrará a cincuenta y dos ministros, cuarenta en el primer período de gobierno y veintidós en el segundo. La evolución del contingente ministerial coincide ampliamente con la división entre los gobiernos de González I y González II (tabla 5.1). Así, 1982 y 1993 significaron las dos grandes entradas de ministros socialistas.

No obstante, a lo largo del primer gobierno de González, entre 1982 y 1993, se pueden distinguir algunos elementos de periodización interna. Si nos atenemos al flujo de la elite ministerial, podemos distinguir las dos primeras legislaturas de la tercera. El equipo de ministros que González nombra en su primer gabinete constituyó la base del resto de gabinetes hasta 1990. En este intervalo, las remodelaciones de 1985, 1986 y 1988 aportaron renovación personal pero mantuvieron al grupo de 1982 como el más numeroso. De hecho, los nuevos ministros de 1985 y 1986 no permanecieron mucho tiempo en el gobierno y salieron del ejecutivo en los recambios siguientes.

Tabla 5.1 Continuidad de los núcleos humanos según año de entrada en el Gobierno (PSOE)

	1982	1985	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1982	16	11	9	7	7	4	4	2	2	1/0	0
1985		5	3	2	2	1	1/0	0	0	0	0
1986			4	3	2	2	2	1	1	0	0
1988				6	6	4	4	1/0	0	0	0
1990					1	1	1	0	0	0	0
1991						5	4	3	3	3	3
1992							2	2	2	2	2
1993								9	7	7	7
1994									1	1	1
1995										2	2
Total	16	16	16	18	18	17	18 (1)	18 (2)	16	16 (3)	15

Fuente: Elaboración propia. Las zonas sombreadas señalan las remodelaciones que aportan más ministros en cada gabinete. (1) Se suman los 17 del gabinete de enero y uno de junio (Pérez Rubalcaba). Ordóñez sale en junio. (2) Se suman los 17 del gabinete de julio y uno más de noviembre (Asunción). Corcuera sale en noviembre. (3) Se suman los 15 del gabinete de julio y uno de diciembre (Westendorp). Solana sale en diciembre.

En cambio, en la tercera legislatura se produce una fuerte renovación de los ministros de González. Primero en 1988 y, principalmente, en 1991, González deja salir del gabinete a algunos de los ministros que le habían acompañado desde los inicios. Por eso, tras la unidad del primer gobierno González, basada en los criterios de nuestra definición, subyace una dinámica cambio que diferencia las dos primeras legislaturas de la tercera.

El resultado es que a partir de 1993, ya en la última legislatura del presidente González, la base humana de sus gabinetes procede de las incorporaciones realizadas desde 1991. Tal es así que en los últimos meses de su mandato, González era el único sobreviviente del equipo que había gobernado en los años ochenta. Una nueva generación de ministros socialistas le rodea cuando decide disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones en 1996.

A partir de esta evolución, vamos a dividir el relato de las remodelaciones ministeriales de la etapa de González en tres apartados. En los dos primeros analizaremos el primer gobierno, distinguiendo los años de hegemonía socialista (dos primeras legislaturas) de la IV Legislatura, cuando se renueva parcialmente la elite ministerial socialista. Finalmente, analizaremos el segundo gobierno, ya formado en coalición parlamentaria con el apoyo de *Convergència i Unió*.

4.1. El primer gobierno de González (I): los años hegemónicos (1982 – 1989)

El primer gobierno de Felipe González, según los parámetros de nuestra definición de gobierno, se extiende desde diciembre de 1982 a junio de 1993. Durante esta etapa de once años, el ejecutivo socialista mantuvo la misma composición de partido y mayoría parlamentaria. Pero, como ya hemos dicho, en 1989 el PSOE alcanzó la mayoría absoluta con sólo 175 diputados en unas circunstancias muy especiales. Esta mayoría absoluta tan ajustada, el deterioro de las relaciones con el partido y el cambio de gran parte del equipo humano del gobierno culminan los primeros siete años de gobierno socialista. Las dos primeras legislaturas marcaron la etapa de mayor impulso reformista por parte de los gabinetes de González, que afectaron a la mayoría de ámbitos: política exterior, economía, seguridad, defensa, educación, sanidad... Un suceso señala el hemisferio político de este período inicial, el referéndum de la OTAN. La cuestión atlántica y la política económica fueron, probablemente, los dos temas que mejor reflejaron la impronta en la estrategia y la acción de gobierno del Presidente. Ambos fueron factores de erosión, cuyas consecuencias empezaron a aflorar a partir de 1988, de tal manera que el contexto político y social en que González afrontó las elecciones de 1989 había cambiado sustancialmente respecto a 1982.

El primer gabinete tras las elecciones de 1982

Cuando Felipe González fue nombrado nuevo Presidente del Gobierno, se culminó un proceso de ascensión política que se había iniciado apenas ocho años atrás, en unas circunstancias muy diferentes. Las características especiales del proceso de transición permitieron que, en un período muy breve de tiempo, González no sólo se diera a conocer al amplio público, sino que encabezara las preferencias de gran parte de los ciudadanos como candidato a la presidencia del gobierno. Paradójicamente, el líder del principal partido de oposición a Suárez poseía una experiencia forzosamente limitada, por edad y por trayectoria, en la oposición al Franquismo, ejercida en los años finales del régimen, a diferencia de la mayoría de líderes políticos de la transición. A pesar de ello, o quizá gracias a ello, González supo

construir una imagen de modernidad y moderación calculada que, al mismo tiempo, garantizaba las aspiraciones de consolidación democrática, reforma social y recambio generacional que manifestaba buena parte de los electores³⁰⁷. Esta condición de renovación le distanciaba de los líderes de la UCD, del PCE e, incluso, de dirigentes socialistas como Tierno Galván, Nicolás Redondo y otros. González logró presentarse a sí mismo como un *hombre corriente*³⁰⁸, que representaba a una nueva generación³⁰⁹.

Esta imagen de modernidad y renovación se reflejó mayoritariamente en el equipo de gobierno que nombró a principios de diciembre. La mayoría electoral y parlamentaria que había alcanzado el PSOE y el enorme liderazgo interno que ejercía González le dieron un margen de maniobra en la elección de ministros mayor del que habían tenido Suárez y Calvo-Sotelo. Ello permitió un gabinete más reducido y operativo. El primer gabinete de González estaba formado por dieciséis ministros, una reducción sensible respecto al tamaño variable de los gabinetes de la UCD.

La formación del gabinete se había comenzado a gestar meses antes de las elecciones³¹⁰. Se tenía la convicción de que se obtendría una victoria holgada y se

307 Con la ayuda, por un lado, de la familia socialista europea, especialmente la alemana, y por otro, de la especial deferencia que Suárez y el Rey le prestaron en sus relaciones con la oposición, a fin de reforzar la imagen pública del PSOE frente a la del PCE.

308 “Mi biografía es la de un hombre corriente, no tiene ningún aliciente (...), tampoco sé muy bien la letra de la Internacional” (declaraciones a *El País*, 30-10-1982, p. 24). En este artículo de prensa, Fernando Jáuregui realizó un repaso biográfico amable del personaje, en el que le presentaba como “un hombre como tantos otros, que jamás buscó el poder –en varias ocasiones incluso huyó de él-, y a quien el destino ha colocado donde está” (*El País*, 30-10-1982, p. 24). A pesar del tiempo transcurrido, las biografías de González suelen oscilar entre la cercanía a su figura y el ataque personal bajo forma de periodismo de investigación, sin que se hayan presentado estudios de fondo sobre los factores que conformaron su liderazgo político durante todos estos años. Antes de su victoria, Chamorro y Márquez Reviriego ya habían publicado dos libros de presentación al amplio público, que fueron seguidos, años después, por una obra de Pilar Cernuda sobre el personaje ya en el gobierno, junto a otros de contenido crítico o panfletario contra el personaje y su acción de gobierno (Chamorro, 1980; González, 1982; Cernuda, . Es menos extensa la lista de obras en las que González explica su pensamiento o sus experiencias (González, 1982; Burns, 1996; Prego, 2000; Cebrián y González, 2002; Iglesias, 2003).

309 La tarea en la oposición parlamentaria durante la etapa de la UCD le había dado enorme proyección y le había permitido incrementar la imagen de honradez y responsabilidad respecto unos años antes (Puhle, 1986: 341).

310 El gobierno de González constituyó la primera oportunidad moderna en España en que un partido tuvo la ocasión de preparar una transición de gobierno desde la oposición hasta el poder. El análisis de las transiciones de gobierno, de las cuales el tradicional traspaso de poderes entre ministros sólo constituye la etapa final, no ha merecido ningún estudio en nuestro país. Por contra, en Estados Unidos se han analizado este tipo de procesos desde la Segunda Guerra Mundial. Burke considera que una correcta radiografía durante las transiciones permite prever estilos de gobierno y ayuda a detectar ya en estos momentos disfunciones que aflorarán a lo largo del gobierno en curso (Burke, 2000).

comenzó a preparar una distribución preliminar de las carteras más importantes³¹¹. Sin embargo, la lista de candidatos se acabó de cerrar tras la sesión de investidura³¹². Los nuevos componentes del Consejo de ministros redujeron aún más la edad media del gabinete. González tenía cuarenta años y algunos de sus ministros era aún más jóvenes. Este rasgo, junto al origen social medio de la mayoría de ellos y el elevado nivel académico, contribuyó a dar una imagen de modernidad y de cambio social respecto a las elites ministeriales precedentes³¹³. Sin embargo, el perfil social y formativo era bastante homogéneo y estaba más próximo respecto a los anteriores ministros que respecto a la militancia y la base electoral socialista³¹⁴.

Destacaba la elevada formación de los primeros ministros socialistas. Su extracción universitaria y de entornos profesionales económicos conferían al equipo de gobierno un elevado carácter técnico, especialmente en los Ministerios económicos, encabezados por Miguel Boyer. La tendencia liberal estaba mucho más representada, con Boyer y Solchaga, que la línea sindicalista, de la cual Almunia, responsable de Trabajo, apenas podía ser considerado el ministro más cercano³¹⁵. El equipo de

311 Maravall recuerda que, en junio de 1982, González le transmitió su deseo de que fuera ministro de Educación, al igual que pudo haberlo hecho a Boyer y Ledesma (Iglesias, 2003: 42). A Peces-Barba le propuso la cartera de Defensa, petición que este rechazó. González insistió, esta vez proponiéndole la Presidencia de las Cortes. Peces-Barba acabó aceptando (Sotillos, 2002: 95). Otros, como Ledesma, Almunia, Romero o Barrionuevo, supieron de su nombramiento tras las elecciones, en el momento de confección de la lista de ministros (Iglesias, 2003: 987; Almunia, 2001: 141; Barrionuevo, 1997: 13-14; *El País*, 22-10-2002, p. 24).

312 Almunia recuerda que, en aquellos días, González fue recibiendo a diversos miembros del partido, a los que pedía opinión sobre posibles candidatos y personas que hubieran trabajado en las diferentes áreas. En el caso del Ministerio de Trabajo, las reticencias de la UGT a que se incorporara Corcuera a este departamento obligaron a González a recurrir a Almunia (Almunia, 2001: 144).

313 El nuevo gobierno estaba formado mayoritariamente por profesores universitarios y técnicos de elevada formación, varios de ellos especialistas en materia económica y procedentes de los servicios de estudios de entidades bancarias. En cambio, habían desaparecido los *números uno* en las promociones de la Administración Pública y apenas había miembros de los grandes cuerpos de la función pública.

³¹⁴ Tezanos nos ha trazado un retrato completo del universo socialista en esta época (1983). Los asistentes a los congresos del partido en la etapa 1979/1981 pertenecían mayoritariamente al grupo de entre 21 y 35 años. Aquellos que no poseían estudios oscilaban entorno al 40 %. Una gran parte trabajaba en el sector terciario, como asalariados no manuales. Los diputados socialistas de 1982 se acercaban a este perfil, destacando los funcionarios públicos (14,4 %), técnicos e ingenieros (12,8 %), los profesores universitarios (11,9 %) y los profesores de secundaria (10,4 %). En el Comité Federal de 1982, el grupo de universitarios ascendía hasta las 2/3 de los miembros y 1/3 de profesores, dando lugar a la característica pirámide invertida en el retrato del perfil formativo-profesional de las elites políticas (Putnam, 1976: 200 y ss.; Bréchon, 1999: 124).

315 En su estancia de juventud en Bruselas, Almunia se había afiliado en la federación sindical belga FGTB. Meses después lo haría en UGT y PSOE, en la época de preparación del Congreso de Suresnes. A la muerte de Franco, Almunia regresa a España y, debido a su formación de economista, el PSOE lo destina a trabajar en la reorganización de la UGT, a petición de Nicolás Redondo. En 1979 pasa a trabajar en la Comisión Ejecutiva del partido como Secretario de Relaciones Sindicales, encargado de llevar las relaciones con la UGT y coordinar los temas laborales con el Grupo Parlamentario (Almunia, 2001: 41-55).

ministros económicos se completaba con las carteras de gasto, encabezadas por Campo³¹⁶ y Barón, y la cartera de Agricultura, que recayó sobre Carlos Romero. En general, el criterio de especialización, que vincula la experiencia profesional con las tareas asumidas, predominó en los nombramientos del equipo económico³¹⁷, pero resultó menos relevante en las otras áreas. En Educación, González nombró a Maravall para aprovechar sus conocimientos en el ámbito de la enseñanza universitaria y sus responsabilidades sobre educación en el partido. En Administración, se colocó a de la Quadra, que había pertenecido a la Comisión de expertos en temas autonómicos, presidida por García de Enterría y en la cual se había preparado el informe jurídico para la LOAPA. El ministro de Asuntos Exteriores era probablemente el diplomático con mayor preparación de que disponía el PSOE en aquel momento³¹⁸. Para la cartera de Justicia, González escogió a un reputado fiscal, destacado por su oposición al Franquismo y que había colaborado en los proyectos de reforma judicial

y 103-107). Durante esta etapa, Almunia trabajó dentro de la corriente de renovadores que modernizaron el discurso del sindicato y del partido en materia laboral. No obstante, Boyer y Solchaga también habían colaborado, desde el partido, como asesores de la UGT en las relaciones que esta mantenía con Abril, entonces vicepresidente económico de Suárez (Almunia, 2001: 80-83).

316 Según Romero, Campo, que era una figura importante en el área económica del PSOE, era un firme candidato al Ministerio de Hacienda (Sotillos, 2002: 142). Tras decidir la fusión de Economía y Hacienda bajo un superministro, Boyer le sugirió a González que Campo fuera a Obras Públicas para garantizar el control del gasto en infraestructuras (Powell, 2001: 356).

317 La mayoría de los ministros de carteras económicas (Romero, Campo, Solchaga, Almunia) habían estado trabajando en el programa económico del PSOE antes de las elecciones de 1982. En cambio, Boyer se incorporó al gobierno sin haber trabajado previamente en este programa. Según el ministro Romero: “No fue una sorpresa que se sentara en aquel Consejo de Ministros; en todo caso, su presencia significaba un elemento de menos homogeneidad, porque una tarea que habíamos hecho durante tanto tiempo había servido para sintonizar posiciones entre nosotros. Miguel no estuvo en ninguna de esas sesiones, ni siquiera en nuestras comidas de trabajo” (Sotillos, 2002: 142).

318 Según el juicio de González, Morán “era un experto y, teóricamente, tenía una formación completa, conocía bien el Ministerio, la política exterior, y me pareció que tenía criterio” (Iglesias, 2003: 807). Para Sotillos, la lectura que el Presidente había hecho de la obra de Morán *Una política exterior para España* fue decisiva en la decisión de nombrarle ministro (Sotillos, 2002: 217).

del PSOE³¹⁹. En cambio, en otros casos, como Interior, Defensa³²⁰ o Sanidad, otros criterios políticos³²¹ primaron sobre el de especialización³²².

La gestión de las relaciones entre gobierno y partido se basó en la distribución de roles entre Guerra y González. Todos los ministros pertenecían al PSOE, a excepción de Fernando Ledesma³²³. Sin embargo, no existía un sistema de representación de cuotas internas del partido³²⁴ y, al margen del liderazgo del Presidente, el peso principal del partido dentro del gobierno lo representaría Alfonso Guerra, que se ocuparía simultáneamente la vicepresidencia del gobierno y la vicesecretaría del partido. Inicialmente, Guerra mostró reticencias a entrar en el gobierno y apostó por continuar con su responsabilidad en el partido, aunque finalmente accedió a estar en el gobierno (Burns, 1996: 141 y 308; Méndez, 2000: 146). La configuración de la pareja González y Guerra como los dos líderes políticos en el gobierno se reforzaría meses después, en el XXX Congreso del PSOE, cuando se aprobó la incompatibilidad del cargo de ministro con la pertenencia a la Comisión

319 Ledesma había colaborado con el Grupo Parlamentario socialista en la preparación de una reforma del Código Penal (Iglesias, 2003: 996).

³²⁰ Powell explica que pudo ser Múgica, pero que Serra había sido bien valorado por las elites militares en Cataluña, tras haber organizado el día de las Fuerzas Armadas y haber mantenido una política de respeto y acercamiento en su breve etapa como alcalde en Barcelona (2001: 374). Serra inicialmente rechazó la propuesta y presentó algunos nombres alternativos. Pero la complicada situación en algunos sectores del ejército apremió a González a cerrar la decisión sobre el dirigente catalán, como reconoce el propio Serra: “Su argumento era que quería como ministro de Defensa a una persona que tuviera un poco de gimnasia previa en gestión pública y experiencia en responsabilidades de Gobierno. Y que, de entre la gente con la que podía contar, sólo reunían esas cualidades los alcaldes, y que, entre los alcaldes, el que le parecía mejor era yo” (Iglesias, 2003: 695).

³²¹ El ministro de Sanidad, Ernest Lluch, había sido el portavoz del grupo parlamentario de los socialistas catalanes en el Congreso, mientras que Carlos Solchaga lo había sido del grupo de socialistas vascos.

³²² Barrionuevo tenía experiencia local en materia de seguridad ciudadana, como concejal de Madrid, y se había encargado de escribir el apartado sobre este tema dentro del programa electoral de los socialistas madrileños para las elecciones municipales de 1979 (Barrionuevo, 1997: 8 y ss.).

³²³ En su valoración de los criterios para elegir a sus primeros ministros, González no destacó este aspecto, que, sin embargo, debería tener un importante valor implícito. Sotillos, portavoz del primer gabinete, explica que durante la confección de la lista de ministros que debería presentarse tras la investidura de González, descubrió que este ignoraba la militancia socialista de aquel, a la cual no prestó ninguna importancia (Sotillos, 2002: 99).

³²⁴ Además de la voluntad de incorporar a un candidato de la UGT, que no acabó prosperando, González nombró a dos ministros del PSC. Pero las circunstancias de cada uno impiden considerarles como meros representantes del partido catalán en el gobierno. El nombramiento de Serra tuvo su origen en las sugerencias que González recabó entre ambientes militares, mientras que Lluch había mantenido relaciones tensas con el PSC a raíz de su apoyo, desde su portavocía de los socialistas catalanes en el Congreso, al voto favorable a la LOAPA. A pesar de ello, Lluch recibió el apoyo del PSC a su candidatura como ministro en el proceso de formación del gobierno.

Ejecutiva Federal³²⁵. De esta forma, solamente González y Guerra podían pertenecer al mismo tiempo a los órganos de dirección de los ámbitos gubernamental y de partido. La plena dedicación de González a la función presidencial y la relativa escasez de responsabilidades que comportaba la vicepresidencia permitió a Guerra obtener un margen de control muy amplio en las relaciones entre gobierno y partido.

La crisis en el equipo económico

La acción del gobierno González durante su primera legislatura estuvo marcada por tres prioridades de política interna: la gestión de la crisis económica, el despliegue del sistema de bienestar, a través de diversas políticas en el ámbito social, y el impulso de políticas de reforma institucional que afectaban a aspectos sensibles del Estado (desarrollo autonómico, Fuerzas Armadas, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, Poder Judicial...). En política exterior, la orientación general consistió en continuar la incorporación de España al entramado institucional occidental, con la entrada en la CEE y la resolución sobre la pertenencia a la OTAN. El PSOE había rechazado la entrada en la organización atlántica y propuso en su programa electoral la celebración de un referéndum sobre la permanencia en ella. Ya en el poder, la decisión sobre la OTAN se demostró indisociable del marco occidental al que España trataba de reincorporarse plenamente.

Con el objetivo de superar la enorme crisis económica en la España surgida de la transición, el gobierno socialista elaboró una estrategia económica orientada hacia el establecimiento de un marco socioeconómico estable y en la creación de un sector público intervencionista y dinámico (Boix, 1996: 146). La política económica debió afrontar diversos problemas y contradicciones respecto a las otras políticas del gobierno. A menudo, la estrategia económica entraba en contradicción con los planteamientos de las políticas de Bienestar, especialmente en Sanidad y Educación, que requerían un incremento sensible de la inversión pública para mejorar la situación

325 Guerra ya había manifestado antes de llegar al gobierno que estaba a favor de una fórmula de incompatibilidad entre ambos puestos. Maravall relaciona esta decisión importante con la cuestión sobre la sucesión de González: “¿Quién decide sobre la sucesión? Y, cuando se piensa en ese escenario, se decide que el Partido puede ser muy importante, y que, desde ese punto de vista, es vital tener un pie bien asentado en el Partido y un pie en el Gobierno bien asentado. Alfonso lo tuvo muy claro” (Iglesias, 2003: 40).

en estos ámbitos³²⁶. También abrió una fuente de conflictos en las relaciones con los sindicatos, especialmente a partir del proyecto de reforma de las pensiones. Se intentó solventar las diferencias entre la orientación del equipo económico y la que pretendían los agentes sindicales, especialmente la UGT, mediante una estrategia de concertación social, como el Acuerdo Económico y Social de 1984. Pero el distanciamiento de Nicolás Redondo frente a la política económica del gobierno no dejó de ampliarse durante toda la legislatura (Almunia, 2001: 174-176; Méndez, 2000: 255-257).

Las discrepancias sobre la política económica también surgieron en el seno del equipo económico. La estrategia de creación de capital resultaba contradictoria con el crecimiento de la inversión y la mejora en las infraestructuras públicas que, por otro lado, eran imprescindibles para la modernización de la estructura económica del país. Además, el saneamiento del sector público generaba una conflictividad social muy elevada, que sólo podía contrarrestarse con la mejora de la cobertura social de la población afectada por el desempleo.

En los primeros meses de 1985, Boyer planteó a González la necesidad de convertirse en Vicepresidente, a fin de obtener un mayor control sobre las materias económicas y garantizar así una mayor disciplina en el control presupuestario³²⁷. Esta decisión hubiera supuesto una reducción del poder de Guerra en el seno del Gobierno, algo a lo que el Vicepresidente no habría estado dispuesto³²⁸. Ante una posible ampliación a dos o tres vicepresidencias, González optó finalmente por precipitar la dimisión de Boyer y mantener la estructura actual con una sola vicepresidencia³²⁹. Con

326 Como señala Maravall respecto a su departamento, “era una política que exigía inversiones muy fuertes y que tenía en Miguel Boyer (...) un peligroso detractor. Porque las inversiones se iniciaron desde el comienzo de nuestra primera legislatura. Es decir, son los años del ajuste económico, entre 1983 y 1985, que tuvo reflejo en otras partidas de los gastos sociales, pero no en Educación. Educación creció muchísimo ya en los primeros presupuestos. (...) Y una de las razones por las que Boyer quiso ser vicepresidente del Gobierno era porque quería poner orden en las inversiones que absorbía la política educativa y que se escapaban al campo de acción del Ministerio de Economía” (Iglesias, 2003: 53).

327 El detonante de la crisis ministerial fue la oposición de algunos ministros, especialmente Campo y Barón, al paquete de medidas liberalizadoras que Boyer y Mariano Rubio, gobernador del Banco de España, habían presentado a González en abril. La necesidad de no aplazar la adopción de estas medidas era argumento suficiente, según Boyer, para realizar en junio el recambio de los ministros por otros más próximos a las líneas del ministro de Economía (“Boyer exigió inicialmente la crisis a Felipe González para completar la política de ajuste económico”, *El País*, 6-7-1985, p. 13).

328 Entre otras consecuencias, el ascenso de Boyer a vicepresidente podría haber significado cederle la presidencia de la CGSES, que hasta entonces le había correspondido a Guerra.

329 Las versiones respecto a los sucesos que provocaron el cambio de gobierno varían según los actores implicados. Según Boyer, González le aceptó su propuesta, pero luego se vio forzado por Guerra a

la remodelación del gabinete, González pretendía introducir reformas en el ejecutivo con el objetivo de mejorar la cohesión en el equipo económico, reducir el desgaste acumulado en los dos primeros años y preparar el gobierno para el escenario que se afronta en los meses siguientes: referéndum de la OTAN y elecciones generales a finales de 1986.

González había estado preparando una remodelación del gabinete en las semanas previas que derivó en un escenario paradójico: Boyer se marchó de un gabinete pensado, en parte, a su medida. Su dimisión final abrió una vacante en el último momento, que fue ocupada por Solchaga, un candidato que representaba el mantenimiento de la estrategia económica puesta en marcha. Las tres carteras que se habían quedado vacías (Industria, Transportes y Obras Públicas) recayeron sobre Joan Majó, Abel Caballero y Javier Sáenz de Cosculluela respectivamente³³⁰. En la remodelación también se había previsto el cambio del ministro de Asuntos Exteriores. A pesar de la firma del acuerdo de adhesión a la CEE, la posición anti-atlantista de Morán representaba un obstáculo, que debía afrontar el referéndum con la máxima cohesión dentro del gabinete. Para ello, Boyer había propuesto a Fernández Ordóñez³³¹, que era favorable a la opción atlantista y, además, contribuiría a coordinar mejor la política exterior con la política económica general. Finalmente, el recambio también afectó a la cartera de Administración Territorial³³² y a la portavocía del Gobierno³³³.

retirarla. Según Guerra, nunca forzó a González, aunque sí sugiere haberle puesto en la disyuntiva de optar entre Boyer o él: “Por esas fechas, Felipe me habló de la posibilidad de hacer tres vicepresidencias, para organizar mejor las relaciones con las distintas áreas del Gobierno. Y a mí me pareció bien. (...) Lo que ocurría era que, naturalmente, quien ha estado en la anterior estructura no debería estar en la nueva (...), que no contara conmigo para seguir como uno de los vicepresidentes” (Iglesias, 2003: 765). González, que coincide parcialmente con Guerra, resolvió el dilema manteniendo a Guerra y conservando el equilibrio de relaciones entre Gobierno y partido que descansaba sobre este: “Alfonso no impidió que yo nombrara vicepresidente a Boyer. La verdad es que, durante esa crisis, yo barajé, entre otras posibilidades, tener tres vicepresidentes, y uno de ellos podría haber sido Boyer. Al final, no lo hice porque no me pareció oportuno. (...) Alfonso se resistía a la opción de contar con tres Vicepresidencias; y Boyer se resistía a ser un vicepresidente y no el vicepresidente. (...) todo lo estropeó el hecho de que, para Boyer, era incompatible ser vicepresidente económico” con el mantenimiento de la vicepresidencia de Guerra (Iglesias, 2003: 817).

330 Joan Majó pertenecía al PSC y era próximo a la línea liberal de Boyer y Solchaga. En cambio, Caballero y Cosculluela pertenecían al sector de Alfonso Guerra.

331 Boyer y Ordóñez ya habían coincidido cuando aquel, siendo parlamentario, abandonó el PSOE socialista en 1977 para ingresar en el PSD de Ordóñez. Tras unos meses, Boyer volvió al PSOE y abandonó el escaño.

332 Tomás de la Quadra fue sustituido por Félix Pons, dirigente de la Federación socialista de las Islas Baleares.

333 Tras la salida de Eduardo Sotillos, Solana asumió esta función.

Con este nuevo gabinete, Felipe González afrontó el referéndum de la OTAN en la primavera de 1986. Las circunstancias que rodearon la consulta estuvieron marcadas por la incertidumbre que podía provocar una eventual respuesta negativa. Entre otras consecuencias, González había insinuado que, en tal caso, podría abandonar la presidencia del gobierno, puesto que no sería la persona adecuada para gestionar el *no* (Powell, 2000: 369). Este planteamiento convirtió el referéndum en un plebiscito sobre la actuación del Gobierno y, en particular, sobre la continuidad de González (Maravall, 1991: 54). La victoria final³³⁴ del mantenimiento en la OTAN reforzó la posición del gobierno y animó a González a disolver las Cortes Generales.

El gabinete tras las elecciones de 1986

Las elecciones generales de 1986 renovaron la mayoría absoluta del PSOE, a pesar de que el desgaste de gobierno redujo sensiblemente los apoyos electorales. En contraste, la oposición no pudo mejorar sus resultados y, en consecuencia, se abrieron períodos de crisis en los principales competidores, lo que favoreció la mayoría parlamentaria socialista. En conjunto, resultaron unas elecciones de continuidad, sin realineamientos de voto significativos y que confirmaron el apoyo social de que continuaba disfrutando el gobierno de González.

Esta situación de estabilidad se reflejó en la composición del nuevo gobierno surgido tras las elecciones, considerado *de transición*³³⁵. Los cambios fueron menores que en la remodelación producida un año antes y no alteraron substancialmente el equilibrio de poderes. Sólo hubo cuatro entradas nuevas, que cubrían las cuatro salidas correspondientes y una reubicación. Algunos de los ministros substituidos habían entrado un año antes, lo que contribuyó a mantener gran parte del equipo de 1982: de los dieciséis ministros que habían sido nombrados en el primer gabinete de González, diez de ellos continuaban cuatro años después. Al margen del referéndum, las circunstancias políticas no habían cambiado en un año. González interpretó las

334 Votó a favor el 53 % de los que fueron a votar (31,1 % del censo) y en contra el 40,3 (23,6% del censo). Hubo más de un millón de votos en blanco (6,6 %) y una abstención del 41,6 %,

335 Así fue considerado por algunas fuentes socialistas (“González limita al mínimo los cambios en su Gobierno”, *El País*, 26-7-1986, p. 10). González explicó a Maravall que quería aplazar una remodelación mayor, esperando a una reorganización de la estructura del Gobierno meses después (Iglesias, 2003: 67).

elecciones como una ratificación del gobierno saliente, de modo que aplazó una reforma más amplia para mitad de la legislatura.

El equipo económico establecido en 1985 se mantuvo, a excepción de la salida de Joan Majó, substituido por Luis Carlos Croissier, y la entrada de Manuel Chaves en el Ministerio de Trabajo, en substitución de Almunia. Tanto Croissier como Chaves entrantes respetaban el perfil político de sus predecesores³³⁶. Se les sumaron dos nuevos miembros del gobierno. En Sanidad, Lluch fue relevado por Julián García Vargas, también un economista, que ya había trabajado en el programa económico del PSOE antes de 1982. En el área presidencial, hubo una reforma significativa. Desapareció la cartera de Presidencia y en su lugar la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes se elevó a la categoría de Ministerio. En el cambio, Virgilio Zapatero substituyó a Javier Moscoso en el Consejo de Ministros³³⁷. Este movimiento favoreció la posición de Guerra en el Gabinete, que vio ampliar su presencia en el entorno presidencial³³⁸. Por último, Almunia se desplazó desde Trabajo al nuevo departamento de Administraciones Públicas, que reemplazó al anterior Ministerio de Administración Territorial, dirigido por el ministro saliente Félix Pons³³⁹.

La acción gubernamental de esta III Legislatura se caracterizó por la entrada en un ciclo expansivo de la economía española y por el incremento del descontento en relación con algunas políticas sociales. A partir de finales de 1985, los indicadores económicos comenzaron a apuntar la recuperación que el Gobierno socialista había esperado para dos años antes. Se manifestó inicialmente con un recorte de la inflación

336 Croissier procedía del Instituto Nacional de Industria, de modo que garantizaba una línea de continuidad en la política industrial. Mantenía buenas relaciones con Solchaga. Chaves, al igual que Almunia, militaba a la UGT y pertenecía al círculo de confianza de González.

337 Zapatero había sido permanecido en esta Secretaría de Estado durante la anterior legislatura y se le consideraba una persona cercana a Guerra. En su nuevo rango asumió también las funciones de la Secretaría de Gobierno.

³³⁸ Según Baena, la desaparición de Presidencia fue el producto del enfrentamiento entre Guerra y Moscoso (Baena, 1993: 218). El Departamento de Presidencia era un elemento de interferencia política en la gestión del vicepresidente, de modo que lo más conveniente era su supresión de la planta ministerial. Su recuperación tendría lugar ocho años más tarde, cuando Guerra ya había abandonado el Gobierno.

339 Almunia explica los motivos de la creación del nuevo Ministerio: “A comienzos de julio, me llamó el presidente para hablarme del cambio de cartera ministerial: por teléfono, ya me avanzó que quería proponerme un trabajo diferente. Una vez en su despacho, me explicó que quería fundir el Ministerio de Administración Territorial con la parte del de Presidencia que se ocupaba de la Administración que se ocupaba de los funcionarios. La siguiente fase del desarrollo autonómico que se avecinaba, al culminarse los primeros trasposos de competencias, unida a la repercusión que tendría sobre el conjunto de las administraciones, incluidas las autonómicas, el ingreso en la Comunidad Europea, aconsejaban reagrupar todo ello bajo un único Ministerio para las Administraciones Públicas. Y había pensado que yo podía ocuparme de él” (Almunia, 2001: 197).

y un incremento en las exportaciones, que fueron seguidas por una paulatina recuperación en la creación de empleo. Pero, simultáneamente, algunas políticas recibieron una contestación social en forma de movilizaciones de protesta. En el caso de Educación, las huelgas de estudiantes de 1986 y las del profesorado en 1987 provocaron un agotamiento de la imagen del ministro de Educación³⁴⁰, que ya había sufrido numerosas protestas, durante el período de diseño y aprobación de la ley de reforma educativa³⁴¹, por parte de los representantes de la escuela privada.

Sin embargo, la mayor contestación que recibió el Gobierno se centró en la política laboral y, en especial, en las relaciones entre gobierno y sindicatos. El distanciamiento entre el PSOE y la UGT adquiriría, entre 1986 y 1988, la forma de confrontación abierta, que culminaría con la ruptura del tradicional vínculo entre ambas organizaciones. En 1987, los sindicatos solicitaron que se negociara un incremento de los salarios superior al 5 % en que se había situado el IPC el año anterior. El Ministerio de Economía rechazó esta solicitud y reiteró la petición de contención salarial. Este hecho avivó el enfrentamiento con el Gobierno, de manera que en octubre de 1987, Nicolás Redondo y Antón Saracíbar, dirigentes de la UGT, dimitieron de sus escaños en el grupo parlamentario socialista³⁴². Era una expresión más de que la UGT había decidido cambiar la estrategia de colaboración con el PSOE y con el ejecutivo. Desde el sindicato, se valoraban negativamente los resultados obtenidos por esta colaboración en los primeros años de gobierno y se les achacaba el retroceso del apoyo que la UGT tenía en las elecciones sindicales, en beneficio de CCOO (Méndez, 2000: 262). En cambio, desde el partido, se seguía manifestando la voluntad de mantener vínculos estrechos, como se afirmó en el XXXI Congreso³⁴³, en enero de

340 En el momento del cese de Maravall, en la remodelación de 1988, era el ministro con mayor porcentaje de conocimiento entre la población, por encima de los ministros de Economía e Interior

341 Nos referimos a la Ley Orgánica del Desarrollo Educativo. Maravall ofrece sus impresiones sobre los problemas que provocó la aprobación de la ley en Iglesias (2003: 46-52).

342 La animadversión personal entre el Secretario General de la UGT y el ministro de Economía se manifestó incluso en un debate de TVE, en la que Redondo y Solchaga llegaron al ataque personal:

“- Tu problema, Carlos, son los trabajadores; te has equivocado de trinchera.

- Prefiero venir aquí a dar la cara a que me la vayan rompiendo, como a ti, por el camino.” (Ruiz, 2002: 90).

343 El interés que mostraba el PSOE por conservar sus lazos con la UGT podía interpretarse como un intento de descargar sobre el sindicato la responsabilidad del deterioro de las relaciones. Por ejemplo, a pesar de la situación de tensión entre UGT y PSOE, González ofreció, en la obertura del XXXI Congreso, un puesto a la UGT en la Comisión Ejecutiva Federal del Partido. Igualmente, las Resoluciones incluyeron una mención a la UGT como “principal aliado estratégico para el proyecto socialista” (Méndez, 2000: 263-264)

1988. Tras esta controversia, no dejaba de evidenciarse la debilidad organizativa de la UGT y la subordinación institucional respecto al partido (Powell, 2000: 431-432).

La crisis de 1988: remodelación de gobierno y huelga general

Nuevamente en verano, en julio de 1988, González decidió realizar la remodelación que esperaba desde el inicio de legislatura. El cambio de Gobierno se decide y se lleva a cabo en poco días. Entre el martes 5 y el jueves 7, el Presidente diseñó el esquema final del nuevo gabinete y se puso en contacto con los candidatos elegidos. La noche del jueves, ya se había filtrado a la prensa la lista del nuevo gobierno³⁴⁴. La remodelación, en la extensión, fue equiparable al cambio de ministros acaecido tras las elecciones de 1986, con la salvedad de la ampliación de dos nuevos Ministerios. Así, hubo cuatro salidas y seis entradas, junto a dos reubicaciones. En consecuencia, el gabinete se ampliaba a dieciocho miembros, la tercera parte de los cuales permanecían desde el inicio del gobierno González.

Por un lado, se produjo el recambio de los Ministerios de Interior y de Justicia. El peso de las tareas que habían tenido que desarrollar ambos responsables hizo que González fuera reticente a realizar cambios hasta pasado un tiempo suficientemente amplio. Seis años después, el desgaste de Barrionuevo³⁴⁵ y Ledesma³⁴⁶ era

344 “González da prioridad a las crisis de Interior y Justicia”, *El País*, 9-7-1988, p. 13; Iglesias, 2003: 456-458; Semprún, 1996: 22-23.

345 La acción de Barrionuevo estuvo centrada en la lucha contra el terrorismo de ETA y otras organizaciones, tomando menor importancia la política en materia de seguridad ciudadana y de reforma de la estructura policial. En los primeros años tuvieron lugar diversos episodios de acciones terroristas contra ETA, perpetrados por el GAL y que tuvieron apoyos desde dentro de las instituciones del Estado. En 1988, poco antes de la remodelación ministerial, se cierra el juicio contra Amedo y Domínguez por su participación en atentados del GAL. Todo ello había generado una crisis en la cúpula del departamento. Barrionuevo había intentado abandonar antes el Ministerio, especialmente tras el atentado de ETA en Hipercor, en junio de 1987. Tras aquel suceso, la cúpula completa del ministerio estuvo dispuesta a presentar la dimisión (Barrionuevo, 1997: 384-385; Iglesias, 2003: 459).

346 El ministro Ledesma fue el responsable de desarrollar el apartado constitucional relacionado con los derechos fundamentales y de impulsar la reforma de la justicia, en especial, el sistema penitenciario. Sin embargo, su tarea chocó con la oposición de buena parte del estamento judicial y con otros ámbitos del Gobierno, como los cuerpos policiales, que eran reacios a algunos proyectos que provenían de Justicia. En este sentido, Ledesma encontró obstáculos insuperables para llevar adelante la reforma de la ley de Enjuiciamiento Criminal, en la que se flexibilizaban los criterios para conceder la libertad provisional. Las dificultades le obligaron a modificar su reforma inicial. Antes estas dificultades, Ledesma no encontró a menudo el apoyo del partido, que hizo notar su ausencia de militancia política (“Ledesma, una caída anunciada”, *El País*, 9-7-1988, p. 17).

importante y el Presidente decidió su recambio. Enrique Múgica ocupó el puesto de Ledesma y José Luis Corcuera sustituyó a Barrionuevo³⁴⁷, que fue pasó a Transportes, como recompensa por su etapa en Interior. A pesar de los intentos por parte del partido por influir en la renovación de una parte del equipo económico (*El País*, 9-7-1988, p. 13), la remodelación se limitó a Industria, donde Claudio Aranzadi, un hombre de Solchaga, sustituyó a Croissier, y a Transportes, con el cambio, ya citado, de Caballero por Barrionuevo. Finalmente, la salida del ministro Maravall, que había solicitado dejar su cargo en ocasiones anteriores, provocó una reubicación de Solana, que pasó a ocuparse de Educación, mientras que Jorge Semprún pasó a convertirse en ministro de Cultura³⁴⁸.

La novedad más importante de este gobierno fue el nombramiento de las primeras ministras en el Gobierno González³⁴⁹. Matilde Fernández y Rosa Conde entraron en dos ministerios recién creados. Conde asumió la función de portavoz, que hasta entonces desempeñó Solana, con el rango de Ministro. En el caso de Fernández, se creó, por vez primera, el departamento de Asuntos Sociales, que recogía funciones dispersas entre diversos ministerios³⁵⁰.

La nueva remodelación no alteró la configuración interna del gabinete, pero fue presentada como un intento de abrir el gobierno a sectores externos al partido³⁵¹. La mitad de los nuevos ministros no pertenecían al partido (Semprún, Conde y Aranzadi), lo que reducía el peso de este factor en el Gobierno. Si el equipo económico se mantuvo fuera de la influencia del sector *guerrista*, este amplió su presencia a través

³⁴⁷ Poco antes de la remodelación, González consultó con Barrionuevo su substitución, además de informarle del resto de cambios e incorporaciones, entre las que se encontraba el posible nombramiento de Fernando Abril Martorell al frente de Interior. Durante la conversación salieron otras propuestas (Rafael Vera, José María Rodríguez Colorado, Eduardo Martín Toval, Eligio Hernández, Ana Tutor, Antonio Sotillo). Dos días después, González anuncia a Barrionuevo que el nuevo ministro será Javier Corcuera y que su destino será Transportes (Barrionuevo, 1997: 492-494).

³⁴⁸ González propuso a Maravall que pasara a ocuparse de Cultura, pero este rechazó cualquier opción de mantenerse en el ejecutivo (Iglesias, 2003: 76-77).

³⁴⁹ En el gabinete de 1986, se había barajado la opción de Mercè Sala como ministra de Transportes. Pero finalmente esta posibilidad no fructificó (“Decepción de los socialistas catalanes al quedar con un solo ministro”, *El País*, 26-7-1986, p. 12).

³⁵⁰ El Ministerio de Asuntos Sociales tomó competencias de otros tres departamentos: Trabajo, con el Inerser y la Dirección General de Asuntos Sociales; Cultura, con el Instituto de la Mujer y el Instituto de la Juventud; y Justicia, con la Dirección General de Protección Jurídica del Menor (“Asuntos Sociales toma competencias de tres ministerios”, *El País*, 9-7-1988, p. 19).

³⁵¹ En palabras de Solana, durante la presentación del nuevo gabinete, con la inclusión de ministros independientes se pretendía abrir el partido “a quienes participan con nosotros en un proyecto global de transformación de la sociedad” (*El País*, 9-7-1988, p. 9).

de un ministerio de gasto (Asuntos Sociales), acorde con el discurso de este sector a favor de un giro social, y un ministerio de mayor contenido político (Justicia). En correspondencia, González nombraba dos nuevas personas de su confianza, externas al partido, en Cultura y en la portavocía. En el contexto de aquel momento, esta remodelación cobró especial importancia, puesto que, desde el partido, comenzaba a ponerse de manifiesto la división interna y en las relaciones con el gobierno. La ausencia de ministros de la Comisión Ejecutiva Federal había dejado el rumbo del partido en manos del vicepresidente del gobierno. González había intentado modificar este aspecto en el XXXI Congreso, para posibilitar que Almunia, Solana y Maravall pudieran retornar el órgano dirigente, pero sólo consiguió un puesto de vocal en la ejecutiva para Maravall. Esto provocaba el aislamiento de los hombres más próximos al presidente en la dirección del partido. Los rumores crecientes sobre una posible renuncia de González, surgidos tras la huelga general de ese año, elevaron el interés por la cuestión de la sucesión y contribuyeron a que la dirección del partido intentara controlar el eventual proceso³⁵².

En este sentido, las tensiones internas se verían reforzadas con los acontecimientos que cerrarían ese año. Las diferencias entre el equipo económico del gobierno y los sindicatos se recrudecerían tras la presentación del Plan de Empleo Juvenil, que incluía propuestas de flexibilización en los contratos laborales para jóvenes con el objetivo de estimular su entrada en el mercado laboral. El rechazo a este proyecto, junto otras reclamaciones más genéricas, fueron las razones que esgrimieron los sindicatos para convocar una huelga general el 14 de diciembre de 1988. El éxito del paro general significó una victoria ante la opinión pública de las reivindicaciones sindicales frente a la política del gobierno. Para contrarrestar este efecto, Solchaga llegó a proponer a González la disolución anticipada del parlamento y la convocatoria de elecciones, a fin de solicitar al electorado su apoyo frente a la estrategia de los sindicatos³⁵³. Pero González dio prioridad a la celebración de la

352 Sobre los testimonios de Maravall y Almunia, ver Iglesias (2003: 78) y Almunia (2001: 242-243). Según Guerra, tras la huelga de diciembre, González le anunció su voluntad de abandonar el gobierno. “Yo no era partidario, primero, de que anunciara que se iba, y segundo, de que lo hiciera. Él aseguró que algún día lo anunciaría y le dije: ‘Mira, estas cosas, aunque se vayan a hacer, no se deben decir. A éste, al Aznar, le da igual... Pero si te pronuncias, dentro de tu partido organizas un lío’” (Iglesias, 2003: 776-777). González llegó a pensar en Narcís Serra para que se presentara como su sustituto en las elecciones de 1989 (*El País*, 12-3-1991, p. 18).

353 Según palabras de Solchaga: “Si los ciudadanos creen, de verdad, que los sindicatos tiene razón, elegirán otro gobierno; pero si nos eligen a nosotros, sabremos qué es lo que ha pasado aquí. (...) Elecciones generales: a mí no se me ocurría otra manera de comprobar quién tenía razón” (Iglesias, 2003: 126).

Presidencia Europea del primer semestre de 1989, tras la cual, a finales del verano, anunció la celebración de elecciones anticipadas para el otoño.

4.2. El primer gobierno de González (II): el cambio de rumbo (1989 – 1993)

Al inicio de la tercera legislatura en el poder, el contexto político había cambiado. En realidad, la pérdida de la mayoría absoluta formal de 1989, aunque acabó por no tener mayores consecuencias parlamentarias, fue el reflejo del desgaste de casi nueve años de poder y que se había puesto de manifiesto de forma traumática en los meses anteriores a las elecciones, cuando se consumó la ruptura entre el partido y el sindicato UGT tras la huelga de 1988. Las relaciones entre el gobierno y el partido o, más acertadamente, entre los diferentes grupos internos del partido se habían deteriorado. Durante los más de tres años de la IV Legislatura, esta confrontación se manifestaría en tres ámbitos: en el seno de la organización (XXXII Congreso), en el gobierno (dimisión forzada de Guerra y remodelación de 1991) y en el ámbito autonómico (crisis en Madrid y Andalucía). La sucesión de estos acontecimientos estuvo marcada por dos grandes momentos: la crisis internacional de Kuwait y la celebración de los eventos de 1992. En el trasfondo, la aparición de un tema que, a partir de entonces, condicionaría la vida política hasta el final de los gobiernos de González: los escándalos por corrupción asociados a algunos individuos del entorno gubernamental. Como consecuencia de este escenario, el declive socialista, junto a la recuperación del principal partido de oposición, condujo al PSOE de la mayoría absoluta *sobrevenida* de 1989 a la victoria apretada de 1993.

El mantenimiento del gabinete tras las elecciones de 1989

Las elecciones de 1989 repitieron la misma pauta de los comicios generales anteriores. Diez meses después de la huelga general, el PSOE afrontaba la campaña con un desgaste importante por la acción de gobierno y con una oposición

debilitada³⁵⁴. Obtuvo nuevamente un amplio apoyo electoral, que superó el 39% de los votos y dio al partido la mitad exacta de los escaños del Congreso, 175 diputados. Había perdido casi un millón de votos, que se habían marchado en gran parte a la abstención.

Con estos resultados, González dio por confirmado el respaldo de la población a su proyecto de gobierno, pero entraba en una nueva situación parlamentaria donde, inicialmente, no tenía garantizada la mayoría absoluta por un escaño. En la sesión de investidura, salió elegido con los 175 escaños de su grupo parlamentario más el voto del diputado canario Luis Mardones. Durante su discurso de investidura anunció que presentaría una cuestión de confianza cuando se resolvieran las diversas impugnaciones que el PP había presentado en algunas circunscripciones.

La formación de gobierno también quedó supeditada a la cuestión de confianza. Por este motivo, el 6 de diciembre reunió a su equipo de gobierno y le anunció que les mantendría en sus puestos hasta que hubiera superado el trámite parlamentario a que se había comprometido³⁵⁵. Al día siguiente dio a conocer su decisión de mantener el mismo gobierno, pero no informó a la Comisión Ejecutiva como había venido haciendo en cada inicio de legislatura³⁵⁶.

El malestar en el interior del partido estaba directamente vinculado a la progresiva conformación de dos grupos o corrientes internas: los *guerristas*, organizados entorno al vicepresidente del gobierno y que habían acabado copando la cúpula del partido, y los *renovadores*, un grupo más heterogéneo, identificados con un discurso más heterodoxo³⁵⁷ y que disentían de la forma en que los guerristas estaban

³⁵⁴ La elecciones europeas, celebradas en junio de 1989, arrojaron un ligero descenso del voto socialista en términos absolutos, aunque en términos porcentuales obtuvo más del 40 %. En enero de 1989, el Secretario General de AP, Hernández Mancha, había dimitido de su puesto y, con ello, forzó el retorno de Fraga, que refundó el partido y le cambió el nombre. Obligado por la cercanía de las elecciones generales, Fraga designó un candidato a la presidencia que pudiera afrontar la campaña electoral y postergó la decisión sobre el liderazgo del partido para después de las elecciones. A la izquierda del PSOE, en 1988 se había creado la coalición IU, que intentaba ampliar el apoyo social de su principal componente, el PCE, y estaba dirigida por el alcalde de Córdoba, Julio Anguita.

³⁵⁵ Durante ese encuentro en la Moncloa, Ordóñez expresó su deseo de abandonar el gobierno debido a su delicado estado de salud, ante lo cual González le pidió que esperase unos meses (Almunia, 2001: 248).

³⁵⁶ “González no informó a la dirección del PSOE sobre su intención de ratificar a todos los ministros”, *El País*, 8-12-1989, p. 13

³⁵⁷ Bajo la etiqueta de renovadores, genéricamente identificados con González (en parte, por oposición a aquellos que se identificaban con Guerra), se encontraban los cercanos a Solchaga y aquellos que constituían el *grupo de Chamartín*. De esta forma fueron designados los que habían participado en un acto celebrado en el Hotel Chamartín, a finales del verano de 1990, en apoyo de Joaquín Leguina,

dirigiendo la organización (Méndez, 2000: 80). El enfrentamiento se fue enconando durante el primer año de la nueva legislatura, estimulado por diversos elementos que coincidieron en el tiempo: la especulación sobre el proceso de recambio de González, la aparición del escándalo que afectó al vicepresidente y la aparición de posiciones contestatarias contra la dirección de Guerra en el partido³⁵⁸.

Este último tuvo su origen en los problemas del partido con algunos dirigentes de federaciones. En aquel momento, la dirección del partido estaba sosteniendo un enfrentamiento con dos de los líderes autonómicos del partido que no se encontraban alineados con el entorno *guerrista*, Leguina y Rodríguez de la Borbolla³⁵⁹. Desde el XXX Congreso, el principio de convertir al líder electoral en el líder del partido (al tiempo que se sustraía a los miembros del gobierno de la ejecutiva) también se había extendido a los niveles regionales del partido, de modo que los Presidentes de los gobiernos autonómicos eran también los Presidentes de las federaciones correspondientes; esta fórmula constituyó el denominado sistema de *barones*. En

fuertemente cuestionado entonces por los líderes guerristas de la Federación Socialista de Madrid (FSM). La distinción entre ambas corrientes contenía algunos aspectos ideológicos, estratégicos y programáticos, pero fundamentalmente se trataba de una oposición sustentada sobre núcleos ubicados en diferentes posiciones de poder entorno a la organización. Mientras que la mayor parte de los renovadores se habían participado en el gobierno y se identificaban prioritariamente con el proyecto y la estrategia realizada, los guerristas más relevantes habían permanecido en los cargos elevados e intermedios del partido durante la etapa en el gobierno. No obstante, esta distinción genérica estaba muy matizada en la realidad del partido y del gobierno. Probablemente, el criterio principal de diferenciación entre unos y otros era la valoración que hacían del papel de Guerra durante estos años.

³⁵⁸ Una entrevista al ministro Semprún, publicada el mes de julio de 1990, pocas semanas antes del acto de Chamartín, causó un enorme revuelo en el interior de la organización. En ella se vertían juicios muy duros contra el guerrismo, a quien denominaba “oportunista de izquierdas. Oportunista en el sentido de que sin una línea clara tiene la tentación de situarse siempre retóricamente a la izquierda de la izquierda, con rasgos populistas y demagógicos”. (“Jorge Semprún: Este gobierno discute poco de política”, *El País*, 29-7-1990, pp. 14-15). Como resultado, a la vuelta del verano de 1990, las posiciones estaban fuertemente enfrentadas. Como recuerda Maravall, uno de los identificados con la corriente renovadora, sobre la primera reunión de la ejecutiva tras el verano de 1990: “Felipe no había llegado y ya estaba todo el mundo por allí arremolinado (...). Entonces entré yo y empezaron a decir: ‘Bueno, ¿qué os ha parecido? Este es el verano de la Guerra del Golfo’. Otros decían: ‘Más bien ha sido un verano de otro golfo que tenemos más cerca’. Lo decían porque Joaquín Almunia había pasado unos días del verano en mi casa y ellos habían deducido que habíamos estado conspirando (...). Fue todo tremendo, violentísimo. Hubo patadas contra las paredes, deambular en torno a la mesa... Una cosa tremenda. Y yo me quedé más solo que la una” (Iglesias, 2003: 80).

³⁵⁹ En ambos casos, se interpretó la pugna como una intromisión de la dirección federal en las organizaciones territoriales, alentadas por el propio Guerra. No obstante, Guerra ha negado esta versión. “Tampoco tuve nada que ver en la salida de Rodríguez de la Borbolla de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Al revés, y lo he dicho muchas veces. Yo estuve frenando al secretario general del Partido, entonces Carlos Sanjuán, y le advertía: ‘Os metéis en un lío: las instituciones son muy importantes, hay que respetar las instituciones...’. Yo sabía que aquella operación tendría consecuencias complicadas para el partido.” (Iglesias, 2003: 775). En el conflicto madrileño, el propio Leguina duda de la participación de Guerra: “No sé si Alfonso Guerra estaba detrás de esa ofensiva... Creo que no. Creo que el origen de la ofensiva, la idea maravillosa de echarme, no viene de él. Yo creo que viene de la propia FSM. Hay que tener en cuenta que Acosta estaba entonces en la Ejecutiva Federal...” (Iglesias, 2003: 375).

virtud de este principio, la dirección federal se abstenía de intervenir en la designación o el cese de los líderes regionales, puesto que su liderazgo dependía del voto popular (Iglesias, 2003: 80). Pero esta pauta no se respetó en el caso del presidente autonómico andaluz, que fue apartado de la presidencia de la federación. Se intentó la misma operación con Leguina, presidente de la comunidad madrileña y máximo dirigente de la Federación Socialista Madrileña. En ambos casos, la ejecutiva federal tomó partido por los críticos y en contra de los dirigentes autonómicos³⁶⁰.

La crisis de Andalucía dio lugar a un cambio inesperado en el gabinete de González. Rodríguez de la Borbolla tuvo que renunciar a repetir como candidato a las elecciones andaluzas. Los opositores a Rodríguez habían propuesto como sustituto a Chaves. Aunque este no era partidario inicialmente de abandonar el gobierno, la crisis generada en Andalucía y la falta de un buen candidato³⁶¹ le obligaron a asumir la petición de la federación socialista³⁶², de modo que a finales de abril de 1990 Chaves fue sustituido por Luis Martínez Noval³⁶³ al frente de la cartera de Trabajo. El nuevo

³⁶⁰ Como recuerda Almunia, “la Secretaría de Política Autonómica de la Ejecutiva, dirigida desde su salida del gobierno por Abel Caballero, se ocupaba más de tomar partido en los conflictos internos que de servir como elemento de coordinación de nuestros representantes en las diferentes instituciones” (Almunia, 2001: 243-244). La vacante de Rodríguez de la Borbolla fue substituida por la autoridad de Carlos Sanjuan, en aquel momento secretario general de la federación e identificado como *guerrista*; Leguina dejó su puesto de secretario general a Teófilo Serrano, identificado como *renovador* (Iglesias, 2003: 374-375).

³⁶¹ Cuando González ratificó el gabinete en diciembre de 1989, y en él a Chaves como ministro de Trabajo, se interpretó así que había renunciado a la candidatura andaluza (“La confirmación de Chaves descarta su candidatura a la Junta andaluza”, *El País*, 8-12-1989, p. 13). En aquel momento se planteó la candidatura de Leocadio Marín, ex delegado del Gobierno en Andalucía y presidente de la Cruz Roja Española. Pero finalmente esta opción fue deshechada.

³⁶² Según Chaves, “Felipe siempre me dijo, desde el principio, que aceptaría la que fuera mi decisión, pero creo que él quería que yo me quedara en Madrid. Porque no veíamos tampoco una razón de fondo por la que yo me tuviera que ir a Sevilla. La única razón plausible era el enfrentamiento que Pepe Rodríguez de la Borbolla mantenía con Alfonso Guerra. (...) Aquel enfrentamiento tenía su origen, creo, en el hecho de que Pepe buscara su ámbito de autonomía. Y trató de buscarlo al margen de Alfonso. (...) Pero, además, creo que Alfonso Guerra, en plena crisis, en pleno apogeo del ‘caso Juan Guerra’, necesitaba una cierta legitimación. Y esa legitimación pasaba por este discursos: ‘Yo he ganado las elecciones en Andalucía’. Si el que ganaba las elecciones en Andalucía era Pepe Rodríguez de la Borbolla, simplemente ganaba Pepe Rodríguez de la Borbolla. Si se presentaba otra persona –en este caso yo-, y esa otra persona se presentaba porque se lo había pedido Alfonso Guerra, porque era una operación política suya, ya no sólo ganaba el nuevo y ganaba el PSOE, sino que también ganaba él. Y ése es todo el contexto político de la operación” (Iglesias, 2003: 330).

³⁶³ En aquel momento, Martínez Noval era secretario general de la federación socialista en Asturias y mantenía muy buenas relaciones con la UGT asturiana.

ministro era una persona bien vista tanto por los sectores dirigentes del partido como por Solchaga y su equipo económico³⁶⁴.

A finales de 1990 tiene lugar el XXXII Congreso del partido, en el que se manifestó de forma clara la división entre guerrista y renovadores. En este congreso se aprobó el *Proyecto 2000*, un grupo de propuestas que se habían recopilado en los diversos encuentros que Alfonso Guerra venía organizando desde 1985 y que aspiraba a ser la propuesta neokeynesiana frente a la política neoliberal que supuestamente estaban desarrollando algunos ministros económicos (Powell, 2000: 512). Sin embargo, el elemento central del congreso fue la pugna entre los dos grupos por conseguir ocupar los espacios de poder en la organización. El resultado aparente fue la victoria de los guerristas³⁶⁵, que acapararon la mayoría de las secretarías del Comité Ejecutivo, impidiendo la presencia en ellas de los renovadores más significativos, lo que propició la célebre afirmación de Solchaga, según la cual él había perdido el Congreso³⁶⁶. No obstante, como indica Maravall, la distribución de las vocalías estuvo menos sesgada y permitió, por ejemplo, que Solchaga obtuviera la portavocía del grupo parlamentario, tres años después, frente al candidato de Guerra (Iglesias, 2003: 82-83). La división interna que el congreso puso de relieve ante la opinión pública mantendría su intensidad el resto de la legislatura y parte de la siguiente.

³⁶⁴ Se especuló que su propuesta provenía de Guerra, lo que significaría la introducción de un elemento *guerrista* en el equipo de Solchaga. Pero Chaves no comparte esa opinión: “...estoy convencido de que Martínez Noval no fue una propuesta de Alfonso Guerra. Cuando yo le pregunté a Felipe quién iba a ser mi sucesor, él me dijo que Luis Martínez Noval y me sorprendió, porque era un político que no tenía absolutamente ninguna relación con el mundo laboral. Intervenía en la Comisión de Economía; lo conocía Carlos Solchaga, quien tenía buena opinión de él, y Felipe González le había oído algunas intervenciones en el Parlamento y también tenía muy buena opinión de él. Y esa es la razón por la cual Felipe González lo nombra mi sucesor. Después, efectivamente, Luis Martínez Noval apareció del lado *guerrista*. Pero el nombramiento fue de Felipe” (Iglesias, 2003: 328).

³⁶⁵ Para Semprún, “fue un congreso de cerrojo y cerrazón, que confirmó el poder de Alfonso Guerra en todos los órganos de dirección” (Semprún, 1996: 304).

³⁶⁶ Como afirmó Solchaga, “Alfonso Guerra y el aparato han ganado el congreso. Aquellos que de manera más reconocida por la opinión pública hemos mantenido tesis aperturistas no estamos en la Ejecutiva por lo que desde ese punto de vista no hemos ganado el congreso”. En cambio, desde el punto de vista ideológico, el propio Solchaga manifestaba que “el congreso ha sido particularmente satisfactorio para quienes representamos una posición más liberal dentro del PSOE” (*El País*, 12-11-1990, p. 17-18).

La lucha interna en el partido y el propio desarrollo del gobierno comenzaron a verse afectados en 1990 por la aparición de supuestos casos de corrupción, algunos de los cuales provocaron un enorme impacto en la opinión pública y, en ocasiones, desembocaron en la salida del gobierno de los ministros afectados. El primero de ellos y que tendría consecuencias trascendentales para la configuración del gabinete fue el caso "Juan Guerra". El uso ilícito de un despacho oficial por parte del hermano del vicepresidente, desde el cual Juan Guerra había realizado transacciones privadas, constituyó el primer gran escándalo de este tipo en el gobierno socialista. Durante el curso del año, Guerra adoptó una posición defensiva basada en su desvinculación y su desconocimiento del caso³⁶⁷. González le secundó en esta actitud, hasta el punto de insinuar que la salida de Guerra podría llevar aparejada la suya³⁶⁸. Pero la insistencia de una parte de la prensa y el uso que de ello hizo la oposición, que desde las últimas elecciones había recuperado fuerza y capacidad de acción, generaron un desgaste enorme al vicepresidente, que optó finalmente por abandonar su cargo en el gobierno.

La dimisión de Guerra se produjo en enero de 1991, a los pocos días del inicio de los ataques de la coalición internacional contra Irak. La salida de Guerra estuvo envuelta de una controversia sobre si fue una dimisión voluntaria o una imposición de González³⁶⁹. En cualquier caso, alteró el equilibrio de poderes que había caracterizado

³⁶⁷ Guerra compareció ante el parlamento para exponer su posición ante el caso, en la que se desvinculaba totalmente de las actividades denunciadas: "Pues bien señorías, el vicepresidente no tiene constancia de que en ese despacho hayan tenido lugar actividades distintas de aquellas a que estaba destinado. En lo que a mí respecta puedo afirmar que jamás en mi presencia ni con mi conocimiento se han realizado gestiones privadas en esa dependencia" (*El País*, 2-2-1990, p. 16). Esa fue la tesis que mantuvo hasta la salida del gobierno.

³⁶⁸ "Si él dimite yo también", afirmó González poco después de la comparecencia de Guerra ante el Congreso, afirmación que luego reformularía, al avisar de que la oposición obtendría "dos por el precio de uno" (*El País*, 2-2-1990, p. 12).

³⁶⁹ Guerra plantea su dimisión como una consecuencia del desgaste personal que soportó durante aquellos meses por el caso de su hermano: "Durante el mes anterior a mi comparecencia en el Congreso yo ya le había dicho que estaba viendo venir la cacería que se estaba organizando, y le dije: 'Es el momento de dejarlo'. Me contestó: '¡Ni hablar, ni hablar!' (...) Mi dimisión no fue una dimisión improvisada. Yo ya se la había planteado a Felipe en dos ocasiones anteriormente. En la tercera, él me decía: 'No sé si llevas razón, aunque, si tú quieres seguir, no hay ningún problema, en absoluto... Pero, si tú lo planteas ya...' (...) Finalmente, decir que él se sentía 'incómodo conmigo', quizás, sea muy fuerte, pero que se sentía 'más cómodo sin mí', yo creo que sí puede decirse" (Iglesias, 2003: 781-783). Para Maravall, no había duda del origen de la decisión: "unos meses después, Alfonso ya no es vicepresidente del Gobierno, Y no lo es

la composición del gobierno durante ocho años. Despareció el elemento que vinculase la organización del gobierno y la estructura del partido: González y Matilde Fernández (vocal de la Ejecutiva) eran las únicas personas que simultaneaban cargos dirigentes en los dos ámbitos. Las circunstancias que marcaron la salida de Guerra (el acoso proveniente de medios de comunicación críticos y de la oposición, pero también desde el interior del partido) generó la sensación entre el sector guerrista que su dimisión había estado impulsada por el sector renovador, lo que ahondó la fractura entre las dos corrientes. Por otro lado, la vacante en el gobierno obligaba a ser substituida en un corto espacio de tiempo, puesto que la tarea de Guerra en el funcionamiento del Gobierno era fundamental: dirigía el proceso de expedientes que llegaban al Consejo de Ministros, desde su presidencia de la CGSES; coordinaba las áreas de comunicación de los diversos departamentos y liberaba a González de la preocupación por la coordinación interna de los ministros. La situación de provisionalidad que generaba esta ausencia fue aprovechada por Solchaga para solicitar la vicepresidencia económica, lo que hubiera sido inaceptable para el sector guerrista. González decidió no avanzar sus planes y esperó a la finalización del conflicto bélico en el Golfo Pérsico, en el que España estaba implicada militarmente, para realizar una amplia remodelación³⁷⁰.

Durante la primera semana de marzo se gestó la remodelación de gobierno más amplia desde la llegada de los socialistas al poder³⁷¹, que afectó a casi la mitad de los ministros del gabinete. Hubo seis salidas ministros y seis nuevas entradas, una de ellas de un antiguo ministro, junto a dos reubicaciones de ministerios. El recambio de ministros fue especialmente relevante, puesto que, a diferencia de anteriores remodelaciones, los ceses afectaron a algunos de los miembros más antiguos del gabinete y sólo salieron dos ministros de la remodelación de julio de 1988. Con esta renovación profunda, González trataba de dar un impulso a la acción de Gobierno y

porque Felipe no quiere. Alfonso no es vicepresidente no porque él no quiera, sino porque no se quiere que siga siéndolo, diga él lo que diga” (Iglesias, 2003: 84).

³⁷⁰ Este era el plan de González desde el final del verano anterior, según explica Semprún. “Una cosa quedó clara en nuestra conversación del 4 de septiembre: Felipe González sólo haría la crisis de su Gobierno cuando la del Golfo quedara resuelta por la derrota de Saddam Husein. La fecha de mi cese la decidiría el general Norman Schwarzkopf” (Semprún, 1996: 307).

³⁷¹ Existe una crónica pormenorizada de cómo González realizó los pasos en su preparación del cambio de gabinete en “Historia de una crisis”, *El País*, 12-3-1991, pp. 18-19.

superar el *impasse* en que los problemas internos y el contexto exterior había situado al Ejecutivo³⁷².

La confección del nuevo equipo se caracterizó por dos rasgos principales: el intento de mantener un equilibrio manifiesto entre las dos corrientes enfrentadas del partido y el recurso a la selección *interna* de ministros entre los órganos del propio ejecutivo. González intentó que el vacío de Guerra fuera ocupado por Txiqui Benegas, secretario de organización del partido y persona de confianza de Guerra, ofreciéndole un superministerio de Administraciones Públicas. La oferta a Benegas establecía un dilema entre el acceso al Gobierno y la continuación con las responsabilidades en el partido³⁷³. Finalmente, rechazó el ministerio y se mantuvo como *número tres* del partido. En su lugar, González nombró a Juan Manuel Eguiagaray en Administraciones Públicas, que había colaborado estrechamente con Benegas en la política vasca.

Descartada la entrada de Benegas en el Gobierno, el nuevo hombre fuerte en el gabinete fue Narcís Serra, que abandonó la cartera de Defensa tras ocho años y se convirtió en el nuevo Vicepresidente. Las preferencias de González por el ministro catalán eran manifiestas desde tiempo atrás hasta el punto de convertirle en uno de los candidatos mejor situados a la sucesión del Presidente. En cambio, González rechazó ascender a Solchaga, sabedor del desequilibrio que ello generaría. En contrapartida, le permitió escoger los ministros del área económica, especialmente aquellos que participarían en la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (*El País*, 12-3-1991, p. 18). El mantenimiento de Solchaga, a pesar del agravio que ello significaba para los guerristas tras la salida de Guerra, ponía de manifiesto el interés

³⁷² La certeza en diciembre de 1989 de que habría una remodelación a corto plazo (aunque tardó más de lo previsto), las tensiones con el Partido, que en ocasiones dificultaba las iniciativas de algunos Ministerios, y el conflicto bélico de Oriente Medio condicionaron los resultados del Gobierno en los primeros quince meses de legislatura, que Almunia llega a calificar de “tiempo desaprovechado y (...) muy escaso en realizaciones del Gobierno”. Como recuerda al ex ministro, durante las semanas que duró el conflicto, el Gobierno se redujo al gabinete de crisis (Almunia, 2001: 248-249).

³⁷³ Según Benegas, “Yo rechacé el ofrecimiento, fundamentalmente, porque me parecía más importante ser secretario de Organización del Partido y, además, porque no veía clara la crisis tal y como la estaba planteando. Porque la salida de Guerra del Gobierno también se podía haber compensado con la salida de algunas otras personas, de Carlos Solchaga, por ejemplo, y no fue así. Además, ser ministro implicaba dimitir como secretario de Organización de la Ejecutiva Federal y, por tanto, habría que elegir un secretario de Organización nuevo. (...) Hablé con teléfono con él [Alfonso Guerra], y le expliqué el Gobierno que estaba planeando Felipe. Él había tenido también una conversación con Felipe y me pareció que lo que yo le estaba contando no coincidía con lo que él había hablado con Felipe. (...) [Felipe] Me lo planteó tres veces. Yo tomé aquella decisión porque creí que era lo mejor para el Partido, tal y como estaban las cosas, y no consideré que fuera positivo abrir esa pelea por la secretaría de Organización (...) ... los renovadores habían pasado, claramente, a la ofensiva” (Iglesias, 2003: 610-611).

del Presidente por no alterar la política económica y el apoyo implícito a las posiciones políticas de parte de los renovadores.

Sin embargo, González trató de mantener el equilibrio en los nombramientos ministeriales. Como concesión a los guerristas, fue cesado el ministro de Cultura, Semprún, que se había mostrado uno de los más críticos contra Guerra. Aparte de él, salieron algunos ministros más antiguos, que eran más o menos próximos a posiciones renovadoras (Almunia, Barrionuevo, Romero). En cambio, también abandonaron el Gobierno Enrique Múgica y Sáenz de Cosculluela, cercanos a Guerra. Además, algunos de los nuevos ministros eran personas que habían trabajado para Solchaga en organismos gubernamentales (Josep Borrell, Pedro Solbes, Julián García Valverde) o, como en el caso de Tomás de la Quadra Salcedo, ya había pertenecido a un gabinete anterior de González. En el ministerio de Cultura entró Jordi Solé Tura, tras la negativa de Maravall³⁷⁴.

Para evitar las interferencias de las tensiones organizativas del PSOE, González comenzó a abrir la puerta del Consejo de Ministros a personas que habían pasado por los altos cargos del Gobierno. Con ello, el Presidente primaba los criterios de competencia técnica y de lealtad personal frente a la lealtad y la carrera de partido en la selección de ministros (Botella, 1994: 10). Ello no significó necesariamente la reducción de militantes de partido en el gabinete; sólo un ministro de las nuevas incorporaciones (Solbes) no tenía el carné socialista. Con la salida de Semprún se mantenía el número de ministros no afiliados, aunque ninguno de los tres (Solbes, Conde, Aranzadi) estaba alejado de los círculos políticos socialistas.

Las dificultades continuarían tras la constitución del nuevo gabinete. Pronto comenzaron a ponerse de manifiesto las consecuencias de la salida de Guerra en las relaciones entre partido y gobierno. En abril, se produjeron una serie de desavenencias inéditas entre el ejecutivo y algunos dirigentes destacados del PSOE. Tras las críticas de Solchaga a las medidas sobre vivienda incluidas en el programa electoral del PSOE, Txiqui Benegas realizó una desautorización pública del ministro³⁷⁵.

³⁷⁴ Felipe González le hizo llegar una oferta a través de Serra para que se hiciera cargo del Departamento de la Presidencia durante 1990. Ya en marzo de 1991 le reitera la opción de entrar en el Gobierno, esta vez en Cultura (Iglesias, 2003: 81-82). El intento por convencerle hizo que el nombramiento de Cultura fuera el último en cerrarse (“Maravall rechazó volver al Gobierno a los tres años de abandonarlo”, *El País*, 12-3-1991: p.17 y p. 19).

³⁷⁵ “Solchaga ve graves dificultades para cumplir la promesa de financiar 400.000 viviendas”, *El País*, 18-4-1991, p. 1; “Benegas responde a Carlos Solchaga que sólo tiene valor la opinión de Felipe González”, *El País*, 19-4-1991, p.15.

En la semana siguiente, el cruce de declaraciones se mantuvo³⁷⁶, hasta que se filtró una conversación telefónica de Benegas criticando duramente a González³⁷⁷.

Poco después saltó a la prensa el que sería el mayor escándalo relacionado con la organización del partido, el *asunto Filesa*. Se trataba de una trama de empresas que escondían una supuesta financiación ilegal del PSOE. El alcance del problema, que implicaba directamente a algunos cargos de la Ejecutiva socialista significó un nuevo foco de tensión entre Gobierno y partido, puesto que los dirigentes afectados se negaron a reconocer ninguna culpabilidad en el caso³⁷⁸. En mayo, se celebraron elecciones municipales y autonómicas, en las que se volvió a manifestar el estancamiento del voto socialista y la recuperación de la oposición.

La finalización anticipada de la legislatura

Tras el verano de 1991, el Gobierno se encaminaba hacia la segunda mitad de la legislatura. El principal elemento de atención en el panorama política eran los acontecimientos que estaban previstos para 1992. Pero ya en aquel momento comenzó a percibirse síntomas de descontrol en la situación económica del país. Tras la huelga de 1988, la política económica del Gobierno había experimentado un giro perceptible: se incrementó el gasto en materia social, ayudado por los beneficios que generó la prosperidad de la coyuntura económica. No obstante, a mediados de 1991

³⁷⁶ “Benegas avisó a Serra que responderá cada vez que el Gobierno ‘tergiverser’ su postura sobre los pisos”, *El País*, 24-4-1991, p.17. A esta polémica vino a sumarse otra, a raíz de unas declaraciones de Borrell, exhortando a las grandes empresas de construcción a no pagar comisiones a ningún partido, en una clara referencia a las irregularidades detectadas en algunos partidos sobre su método de financiación (*El País*, 24-4-1991, p.1).

³⁷⁷ El día antes a la filtración, Benegas se había reunido con González para reconducir la situación. Pocas horas después, la SER hacía públicas una conversación telefónica de Benegas, en la que este realizaba críticas a González y Solchaga: “Aquí, el problema es el ‘one’ [González], no Solchaga. (...) El catalán [Serra] lo que se sabe es que el problema que tiene en ese Gobierno es precisamente el enano [Solchaga]” (*El País*, 26-4-1991, p. 19).

³⁷⁸ Maravall explica el impacto que tuvo el asunto sobre gran parte de la cúpula del partido: “Los miembros de la Ejecutiva nos enteramos entonces de que el Partido seguía teniendo una deuda enorme y de que sólo unos pocos conocían lo que sucedía en las entrañas del Partido. Además, personas que ni siquiera formaban parte de la Ejecutiva estaban también al tanto de todo, mientras que ni la Ejecutiva ni el Comité Federal conocían los entresijos. Aquella situación generó un malestar profundísimo y llegó a expresarse claramente en algunas ocasiones en el seno de la Ejecutiva Federal” (Iglesias, 2003: 83).

se detectó un exceso en el gasto público, que Solchaga trató de enfriar sin éxito (Almunia, 2001: 259).

El deterioro del contexto político animó a González a finales de año a dejar la presidencia del Gobierno para facilitar una nueva candidatura en las siguientes elecciones. Según Jáuregui (1993: 24 y ss.), el plan consistía en ceder la Presidencia a Narcís Serra y dejar que este pudiera beneficiarse del protagonismo que le conferirían los Juegos Olímpicos y la Expo de Sevilla para preparar las próximas elecciones³⁷⁹. Pero existían obstáculos importantes. La rivalidad que Serra despertaba en Solchaga y que no garantizaba la cohesión del nuevo gabinete, así como la certeza de que el Partido no prestaría al ministro catalán el apoyo necesario para ganar las elecciones fueron motivos para desechar la estrategia (Powell, 2000: 514-515).

Precisamente, un nuevo escándalo de corrupción, de impacto menor que los anteriores, provocó un nuevo cambio ministerial. El asunto destapado sobre una venta especulativa de terrenos de RENFE, en el momento en que García Valverde era presidente de la compañía, condujeron al Ministro de Sanidad a dimitir de su cargo. González nombró en su puesto a José Antonio Griñán, un hombre de Chaves, que en aquel momento era Consejero andaluz de Sanidad y que había sido alto cargo del Gobierno durante el ministerio de Chaves.

Pocos meses después tuvo lugar un último cambio ministerial, en este caso debido a la enfermedad terminal que padecía el ministro de Asuntos Exteriores, Fernández Ordóñez. Aunque había solicitado el cese de su puesto al inicio de la

³⁷⁹ Después de un primer planteamiento tras la huelga de 1988, González señaló su legislatura en el Gobierno como el momento para realizar el relevo el frente del Ejecutivo. “En ese momento, pensaba: ‘Esta son las últimas elecciones a las que me presento’. Ésa era mi voluntad, pero todavía no me planteé ningún candidato, ningún nombre concreto, para mi sustitución, porque no había hecho aún, entre los más próximos, un intento para razonar si era posible la sustitución. (...) Entonces, mi idea era la siguiente: ‘Bueno, una manera ordenada de irse es pensando si alguien me puede sustituir antes de acabar... Como hay unos fastos realmente espectaculares en 1992, probablemente ése sea el momento adecuado –entre 1989 y 1992– para que determinadas personas que tienen ya una experiencia de gestión comiencen a tomar el relevo’. La idea era que aparecieran formalmente como en realidad aparecían..., como sustitutos. Entonces, empecé a analizar y a evaluar quién podría ser. Pensé en Narcís Serra, en aquel momento, porque me parecía una persona sensata, que conocía varias áreas de gobierno, que había estado ejerciendo de vicepresidente y que, probablemente, podía hacerse cargo de la gestión de Gobierno. Mi valoración incluía su imagen de catalán gobernando Madrid, de catalán que ha llevado a cabo una operación como la de transformación de las Fuerzas Armadas, la superación de lo que podía ser uno de los grandes peligros históricos... Narcís tenía un ‘haber’ mucho más importante del que él mismo consideraba que tenía; y éste ha sido siempre el problema de Narcís Serra: nunca ha creído que en su tarjeta debiera figurar ese acervo que había acumulado. Sin embargo, a mí me parecía que Narcís había realizado lo que menos se podía esperar de una persona catalanista... Para entendernos, él había ejecutado una tarea que no se correspondía con la imagen que teníamos del catalán. Podía haber hecho una buena política comercial, no sé cuántas otras cosas, pero hizo una buena política de Defensa.” (Iglesias, 2003: 861-862).

legislatura, la crisis internacional le obligó a mantenerse en el cargo hasta casi el final de su vida³⁸⁰. El sustituto de Ordóñez fue Solana, que de esta manera se confirmó como otro claro aspirante a la sucesión de González. La vacante en Educación es suplida por Alfredo Pérez Rubalcaba, que había sido un alto cargo del Ministerio desde la entrada de Maravall y era identificado como un destacado miembro del sector renovador y del *clan de Chamartín*.

A principios del nuevo año, tras la finalización de los acontecimientos de 1992 y en el inicio de una crisis económica, los problemas políticos que rodeaban las relaciones entre Gobierno y Partido persuadieron a González para adelantar las elecciones generales, que se realizaron en marzo de 1993, envueltas del clima de desconfianza entre los diferentes sectores del PSOE.

4.3. El segundo gobierno de González (1993-1996)

El segundo Gobierno de González tendrá lugar durante la V Legislatura, la más corta del período democrático actual. Las elecciones generales de 1993 acabaron definitivamente con la mayoría parlamentaria socialista que se había formado durante las tres legislaturas anteriores. Por tanto, una nueva mayoría parlamentaria debía forjarse, lo que condujo al primer pacto de legislatura entre dos grupos parlamentarios –constituidos por el PSOE y CiU– para formar una coalición parlamentaria estable. Sin embargo, la estructura política de la nueva mayoría parlamentaria no se trasladó a la estructura del Gobierno, que continuó estando formado mayoritariamente por miembros del PSOE o personas cercanas sin afiliación.

La brevedad de este Gobierno (menos de tres años) fue un gran obstáculo para el desarrollo del programa político. La vida política y, en particular, la acción de Gobierno estuvo condicionada por dos grandes fenómenos que, a la postre, tendrían un impacto trascendental en la finalización de la legislatura y en las elecciones consecuentes: la crisis económica y los escándalos políticos por corrupción que implicaron a miembros del Gobierno o del Partido. A diferencia de la legislatura anterior, los nuevos casos de corrupción desvelados (o aquellos que se habían

³⁸⁰ Pocas semanas después de su relevo, Francisco Fernández Ordóñez fallecía por enfermedad. Fue la primera muerte de un miembro de gobierno socialista.

destapado con anterioridad) afectarían a la credibilidad del Presidente, que será implicado personalmente en algunos de los más graves. A estos obstáculos cabe añadir, finalmente, la evolución de la situación interna en el partido, que, durante esta etapa, asistirá a una progresiva renovación de la cúpula dirigente en perjuicio de los que habían dominado el *aparato* durante los años anteriores.

Por todos estos motivos, resulta difícil establecer líneas de separación temporal dentro de este Gobierno. No obstante, podríamos resaltar tres momentos, que marcan el auge (fallido), el estancamiento y la caída final del Ejecutivo, según la evolución de las polémicas por escándalos políticos: a) durante los primeros seis meses tras las elecciones, existe la expectativa, por parte del Gobierno, de superar el panorama político enrarecido que había provocado el adelanto de elecciones a principios de año; b) pero tras la aparición del escándalo de Luis Roldán y, posteriormente, el desarrollo judicial del asunto GAL, la imagen del Gobierno sufrirá un deterioro irrecuperable, que se manifestará en diversas citas electorales, especialmente en las elecciones europeas y municipales de 1994 y 1995; c) al final del verano de 1995, la imposibilidad de mantener la coalición parlamentaria abrirá un período de espera hasta la convocatoria de nuevas elecciones para la primavera de 1996.

El gabinete de 1993: el mensaje oído

Las elecciones generales de 1993 resultaron muy concurridas y los pronósticos de las encuestas arrojaron mucha incertidumbre sobre los posibles resultados. El PSOE acabó renovando su mayoría electoral, en lo que significó una manifestación de confianza del electorado socialista en la figura de Felipe González y en su discurso basado en el compromiso con la renovación, el “cambio del cambio”. Para reforzar este mensaje de renovación, las candidaturas se abrieron a personas de filiación política independiente (Baltasar Garzón, Victoria Camps, Ventura Pérez Mariño...), que debían simbolizar y garantizar la voluntad de superar la imagen de deterioro ético de la anterior legislatura. En esta ocasión, el peso del líder se destacó especialmente, en contraste con el desgaste de la imagen del partido. Esta personalización de la campaña de González se manifestó hasta en su funcionamiento, puesto que fue dirigida por un equipo autónomo, distinto del equipo de campaña del partido que encabezaba Guerra.

La gran novedad política en los resultados de estas elecciones fue la minoría parlamentaria que obtuvo el PSOE. Lejos de la mayoría absoluta, el panorama parlamentario que auguraba la V Legislatura parecía más cercano al de la I Legislatura que al de los años de gobierno socialista. Sin embargo, esta vez los dirigentes socialistas estaban dispuestos a llegar a acuerdos estables con otras fuerzas para formar una coalición en el Parlamento y en el Gobierno. Entre las diversas posibilidades, las opciones reales de coalición se reducían a una alianza del grupo socialista con el grupo de IU o con el de CiU³⁸¹. Las preferencias para formar coalición se dirigían hacia la minoría nacionalista³⁸². Con el objetivo de extender los acuerdos parlamentarios a la composición del Gobierno, González realizó una propuesta a CiU para que la coalición nacionalista se incorporara al gabinete³⁸³. Pero CiU rechazó entrar en el Gobierno de González y limitó su colaboración al ámbito parlamentario³⁸⁴. En consecuencia, el nuevo Gobierno se sostendría sobre una coalición parlamentaria, auspiciada por los acuerdos que firmaron PSOE y CiU, pero el gabinete continuaría con una composición monocolor.

Estos tres elementos (el hiperliderazgo de González, el discurso de renovación y el nuevo tipo de mayoría parlamentaria) incidieron decisivamente en la formación del nuevo gabinete. El nuevo gabinete experimentó el mayor movimiento de ministros de los gobiernos de González: sólo cinco ministros se mantuvieron en el mismo departamento, mientras que salieron siete ministros, entraron ocho ministros nuevos y cuatro cambiaron de cartera. Cuatro de los ministros que continuaron en el mismo

³⁸¹ Con la distribución de escaños resultante (PSOE: 159; PP: 141; IU: 18; CiU: 17; PNV: 5; CC: 4; Otros: 5), ningún grupo obtuvo mayoría absoluta, solamente eran posibles tres mayorías bipartidistas (PSOE+IU=177; PSOE+CiU=176 y la gran coalición PSOE+PP). Para que el PP hubiera podido formar mayoría, al margen de la gran coalición, debería haberse coaligado con CiU e IU a la vez (=176 diputados).

³⁸² Las opciones de la coalición de izquierdas, entre PSOE e IU, pronto quedaron descartadas por ambas partes, debido a la lógica competitiva desarrollada por IU en la legislatura precedente y a las difíciles relaciones entre sus máximos dirigentes.

³⁸³ González y Pujol ya habían tenido conversaciones sobre una posible alianza entre PSOE y CiU durante la legislatura anterior, en las que el dirigente catalán había manifestado sus reticencias a que CiU participara algún día en el gobierno español. A pesar de ello, la decisión sobre una coalición de gobierno con el PSOE dividió a los dirigentes nacionalistas, entre aquellos claramente favorables, cercanos a Miquel Roca, y aquellos que veían problemas o simplemente se oponían a cualquier opción de entrar en el gobierno central, entre ellos el propio Pujol (Pastor, 1997: 260-261).

³⁸⁴ El pacto con el PSOE no dejó de generar problemas internos en la coalición nacionalista, especialmente por parte de UDC, que fue crítica con el contenido y el desarrollo del acuerdo. La discordia se explicaba porque UDC exigía mayor protagonismo en la negociación con el PSOE. Como reacción, inició un acercamiento al PP, que resultaría de enorme provecho tras las elecciones de 1996 (Barberà, 2001: 317).

Ministerio pertenecían al área política³⁸⁵ y uno al área económica. La renovación profunda se situó, por tanto, en los ministerios con tareas de gestión, al tiempo que González trataba de asegurar continuidad en la línea política marcada a finales de la legislatura anterior. El cambio más relevante se produjo al frente del Ministerio de Economía, en el que Solchaga fue substituido por Pedro Solbes, que compartía la línea económica de los gobiernos anteriores. Con él, se renovaron el resto de cargos del equipo económico³⁸⁶, a excepción de Obras Públicas, en el que continuaba Borrell. Los departamentos del área de Bienestar experimentaron la mayor renovación y pasaron a ser ocupados por nuevos ministros³⁸⁷.

El perfil del nuevo gabinete presentó algunos aspectos significativos que estaban conectados con el nuevo contexto político: el incremento de individuos no afiliados al partido, la extracción de ministros entre los altos cargos del Gobierno y el aumento de la presencia femenina. Estos rasgos aparecían relacionados entre sí. Seis de los ocho nuevos ministros no pertenecían al partido, entre ellos los tres ministras. Esto muestra la pérdida de peso del partido, agobiado en esos momentos por las divisiones internas y los problemas judiciales de algunos de sus miembros. Los nuevos ministros *independientes* reforzaban el liderazgo de González y aseguraba una renovación de caras en el Gobierno aislándolo de las tensiones de partido. De esta forma, la entrada al Gobierno por cooptación presidencial se convirtió en la gran vía de acceso durante toda la legislatura³⁸⁸. A través de ella, González reclutó principalmente personas con experiencia de gestión de gobierno, adquiridas en los altos cargos de la administración socialista, antes que independientes de otros ámbitos políticos o sociales. Es el primer gabinete de González en el que los ministros provenientes de la propia estructura gubernamental superan a los que acceden del exterior. Solamente Alberdi (abogada), Belloch (juez) o Alborch (gestora cultural) se pueden considerar verdaderos *outsiders* en el nuevo ejecutivo.

³⁸⁵ En el área política, Pérez Rubalcaba se ocupó del recuperado Ministerio de la Presidencia, Juan Alberto Belloch de Justicia y Jerónimo Saavedra de Administraciones Públicas.

³⁸⁶ Eguiagaray pasó a ocuparse de Industria, Guriñán de Trabajo y Agricultura fue para una nueva incorporación, Vicente Albero. Se creó el Ministerio de Comercio, ocupado por J.L. Gómez Navarro.

³⁸⁷ Ángeles Amador (Sanidad), Gustavo Suárez Pertierra (Educación), Carmen Alborch (Cultura) y Cristina Alberdi (Asuntos Sociales).

³⁸⁸ Alberdi describe su ascenso político al margen del partido: “En el interior de los partidos las pugnas por ocupar una cartera son feroces y despiadadas. Yo también tuve que pelear el cargo pero de forma menos cruel. A mí me sentaron a la mesa del Consejo de Ministros un entusiasmo a prueba de bomba, la suerte de estar en el momento oportuno en el lugar adecuado, el trabajo con mis colegas de tertulias y militancia feminista y, naturalmente, el presidente del Gobierno, a quien convencimos de que invertir en mujer era un buen negocio político para él y para su partido” (Alberdi, 2001: 91).

Para formar su nuevo Gobierno, González no contó con ningún nuevo miembro del *guerrismo* ni de los que habían dirigido el partido hasta ese momento, y se limitó a mantener a Corcuera en Interior³⁸⁹. Este dato y la elección de Solchaga como nuevo portavoz del Grupo parlamentario socialista en el Congreso, frente al candidato guerrista Martín Toval, fue interpretado como la victoria de los renovadores³⁹⁰, después de que González hubiera abandonado la posición neutral y se hubiera decantado por estos (Méndez, 2000: 84).

Sin embargo, tras el verano González se vio obligado a introducir una modificación relevante en el gabinete. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales algunos artículos de la nueva Ley de seguridad ciudadana, que había sido impulsada por el Ministerio de Interior dos años antes en medio de una enorme controversia política. Tal como había anunciado en caso de que así ocurriese, el ministro Corcuera presentó su dimisión irrevocable. Este grave contratiempo privó a González de un importante peso político del partido en el Gobierno. Para sustituirle, el presidente optó por recurrir nuevamente a un alto cargo del Gobierno, Antoni Asunción, que conocía la problemática terrorista pero no provenía de la estructura de Interior³⁹¹. Además, Asunción recibió el apoyo de Belloch, que aspiraba a armonizar las pautas de funcionamiento entre las cúpulas de Interior y Justicia³⁹².

³⁸⁹ Durante la preparación del nuevo gabinete, surgieron voces dentro del partido en apoyo de que Corcuera fuera nombrado ministro de Presidencia, entre ellas la de Manuel Chaves (*El País*, 13-7-2004, p. 14).

³⁹⁰ “Los socialistas renovadores ganan terreno en un Ejecutivo de técnicos e independientes”, *El País*, 13-7-1993, p. 14. En este sentido, la reestructuración del área de Presidencia tendría enormes consecuencias políticas para el partido, porque significó la salida de destacadas personas de la confianza de Guerra, que se habían mantenido después de la salida de este.

³⁹¹ La sucesión de Corcuera abrió el dilema sobre el perfil del sucesor, entre una línea continuista con el equipo de Interior (Vera, Roldán, Eguiagaray...) o una línea de ruptura. González optó finalmente por un perfil nuevo, que cambiara el equipo de Interior de los gobiernos anteriores (Belloch, 1998: 217). Asunción vincula directamente esta circunstancia con las sospechas de irregularidades que comenzaban a aflorar en el departamento: “Ya habían saltado los primeros indicios de lo que iba a ser el escándalo Roldán... Es obvio que, dadas las circunstancias, el presidente del Gobierno quería que nadie perteneciente a aquel equipo sustituyera a Corcuera. No sé cuál era la motivación exacta pero, sin duda, la decisión de Felipe era romper totalmente con aquella etapa. Por eso introdujo en el Ministerio del Interior a dos personas que no teníamos nada que ver con el equipo anterior, aunque trabajábamos colateralmente. Uno pertenecía al ámbito de la Justicia, Baltasar Garzón; y el otro, al de la administración penitenciaria: yo. (...) Éramos la otra cara de la moneda, y hubo un claro antagonismo, incluso muchísima resistencia por parte del equipo anterior –sobre todo contra Garzón–. Por todo ello siempre he pensado que aquel relevo respondía a un deseo notabilísimo de cambio y de ruptura por parte de Felipe. Él quería cambiar totalmente la dirección de ese Ministerio” (Iglesias, 2003: 499). Con el nombramiento de Asunción como ministro, González trasladó la Secretaría de Estado del Plan Nacional contra la Droga, ocupada por Garzón, del Ministerio de Asuntos Sociales al Ministerio de Interior.

³⁹² Asunción había sido hasta entonces Director General de Prisiones. Belloch fue el principal defensor de su candidatura: “Yo, abiertamente, postulé a Antonio Asunción, porque había trabajado conmigo durante

La crisis de Interior

La nueva etapa en el Gobierno que se abrió tras las elecciones de 1993 tuvo su correlato en la vida interna del partido con el Congreso de 1994. La salida del Gobierno de Guerra y las irregularidades de la financiación del partido debilitaron al círculo dirigente que había afianzado el poder en el partido durante los años ochenta. A pesar de que el Congreso de 1991 había mantenido, e incluso reforzado, el poder de este grupo, el período 1992/1993 resulta un momento de culminación de la división interna y establece el punto de cambio en el equilibrio de poderes interno. González abandona la posición neutral y se decanta por los renovadores (Méndez, 2000: 84), en un intento por recuperar poder en la organización³⁹³. Un indicador de este cambio de actitud se manifiesta en la preparación de la campaña electoral, como se ha indicado anteriormente. La victoria personal reforzó sus planes y abrió la decadencia del poder *guerrista* en el PSOE³⁹⁴.

El XXXIII Congreso, en marzo de 1994, marcó el nuevo realineamiento de poder dentro de la organización. Este se caracterizó por la recuperación de poder por parte de los sectores identificados como *renovadores* y de la confirmación del ascenso en el partido de los *barones*. El primer elemento se puso de manifiesto especialmente con la salida de Txiqui Benegas de la secretaría de organización, sustituido por Ciprià Ciscar, de la federación valenciana y cercano a González. Además, Almunia, que ya no era ministro, recuperó una secretaría dentro de la Ejecutiva. En segundo lugar, el ascenso de los barones señala el creciente poder en manos de las federaciones territoriales. La extensión competencial y presupuestaria de las Comunidades

dos años. (...) Antonio Asunción conocía bien el mundo concreto de Interior y el mundo del terrorismo, elemento clave para cualquier ministro de Interior, y lo conocía perfectamente en una de las dimensiones en que se puede llegar a conocer mejor: desde las prisiones y desde el colectivo de presos etarras. Por tanto, era un hombre sólido, un buen gestor, un buen administrador y un hombre que, además, conocía muy bien el tema del terrorismo” (Iglesias, 2003: 526).

³⁹³ González se manifestó en este sentido en el Comité Federal de enero de 1993, semanas antes de las elecciones generales. En su alocución al Comité, González puso especial énfasis en la asunción personal de la coordinación entre gobierno y partido. (“González anuncia que toma las riendas del PSOE y se compromete a integrar a los sectores del partido”, *El País*, 21-1-1993, p. 15).

³⁹⁴ Pasadas las elecciones de 1993, los renovadores se prepararon para ganar el control de la organización a los guerristas en el inminente congreso del partido. Guerra empezó a perder apoyos hasta entonces indiscutibles e incluso llegó a especularse con su salida de la ejecutiva del partido (“Alfonso el solo”, *El País*, 18-7-1993, Domingo, p. 1-3).

Autónoma las convirtió en una arena política de primer orden e incrementó la base de poder institucional de sus dirigentes. Como consecuencia, el poder dentro de la organización se vio alterado en beneficio de los dirigentes territoriales, quienes “pasaron de ser actores relativamente secundarios a convertirse en protagonistas de la vida interna del PSOE” (Méndez, 2000: 141). Este fenómeno llevó a los barones a la Ejecutiva del partido en este Congreso, pero también tuvo consecuencias sobre el Gobierno, puesto que abrió la puerta del Consejo de Ministros a los dirigentes territoriales, como se observa especialmente a partir de esta legislatura.

Al igual que sucedió tras el gabinete de 1993, los intentos de González por convertir el Congreso del partido en una plataforma desde la que se visualizara la voluntad de reforma y de renovación del proyecto socialista no surtieron efecto. El tema de la corrupción política cobró aún mayor peso durante los primeros meses del año, hasta el punto de que obligó a remodelar nuevamente el gabinete y marcó definitivamente el transcurso del resto de legislatura.

Los casos de irregularidades y de corrupción que salieron a la luz pública durante estos años y que afectaron al PSOE y al Gobierno fueron de naturaleza distinta. Powell ha establecido una distinción de cuatro categorías para ordenarlos. De esta forma distingue los casos relacionados con la financiación ilícita de los partidos, que afectaron también a otros partidos³⁹⁵; los casos protagonizados a figuras destacadas del mundo económico y financiero³⁹⁶; los casos relativos a irregularidades realizadas por personas que pertenecían a la administraciones públicas o que ostentaban cargos de libre designación del gobierno; y, finalmente, los casos protagonizados por miembros del Gobierno que hicieron un uso indebido de su autoridad con el objetivo de demostrar su eficacia y su valía (Powell, 2000: 528-532). Los dos últimos se vieron mezclados en el ámbito del Ministerio de Interior. En 1988, el procesamiento de Amedo y Domínguez en relación con los episodios del GAL no produjo una controversia política especial. Pero a partir de finales de 1993, las irregularidades en el funcionamiento del ministerio resurgieron con mayor crudeza, tras

³⁹⁵ Paralelamente al caso Filesa, aparecieron el caso Naseiro, que afectó al sistema de finanzas del PP, y el caso Casinos, relacionado con la financiación de CiU.

³⁹⁶ Este tipo de corrupción no estaba vinculado directamente con el Gobierno o los partidos, pero afectaba a personas que habían destacado en el panorama de desarrollo económico de esos años y, en consecuencia, contribuyó a generar en la opinión pública una imagen de corrupción generalizada. Cabe destacar los escándalos que protagonizaron Mario Conde y Javier de la Rosa, quienes habían mantenido unas relaciones estrechas con la clase política durante esa época y se habían llegado a convertir en modelos de triunfadores para las generaciones más jóvenes.

la aparición del caso Roldán, el mismo día que Corcuera anunciaba su dimisión como ministro. El descubrimiento de las actividades ilícitas del Director General de la Guardia Civil puso al descubierto las irregularidades y los episodios delictivos que se habían ido produciendo hasta entonces por parte de algunos miembros de la cúpula del Ministerio de Interior. Al robo de dinero público, de forma continuada, por parte de Roldán se sumaron diversos casos de uso ilícito de fondos reservados, todo ello en el marco de la lucha contra el terrorismo.

En estas circunstancias tuvo lugar la remodelación de Gobierno de mayo de 1994, forzada por la dimisión de dos ministros, y que coincidió con la dimisión de Solchaga como diputado. La huida y desaparición de Roldán desencadenó la crisis y provocó la dimisión de Asunción como ministro de Interior. González decidió no nombrar ningún nuevo sustituto y fusionó el ministerio con el departamento de Justicia³⁹⁷. De esta forma, Belloch se convirtió en ministro de Justicia e Interior, en un intento por aplicar un mayor control de los asuntos de Interior por parte de departamento de Justicia y así encarar mejor la batalla político-judicial que se cernía sobre la cúpula dirigente de este ministerio. Por otro lado, la aparición de irregularidades fiscales relacionadas con la corporación Ibercorp³⁹⁸ condujeron al ministro de Agricultura, Albero, a presentar también su dimisión. Su sustituto fue Luis Atienza, un alto cargo del departamento que no estaba afiliado al PSOE. El caso Ibercorp, protagonizado por el ex gobernador del Banco de España, Mariano Rubio, provocó también la dimisión en aquel momento de Carlos Solchaga como diputado y presidente del grupo parlamentario en el Congreso. De esta manera, Solchaga respondía políticamente al procesamiento de Rubio, que había sido un directo colaborador suyo. Poco después de la remodelación del Gobierno, Baltasar Garzón dimitió de su cargo de Secretario de Estado por diferencias con el nuevo ministro de Interior. Se marchaba uno de los símbolos del compromiso de González con la transparencia y la renovación política, en el momento en que la crisis política del Gobierno alcanzaba su punto culminante.

El cúmulo de dimisiones ocurridas en pocos días tuvo un efecto político muy negativo sobre la imagen del Gobierno. Al mes siguiente, las elecciones europeas de

³⁹⁷ Según Powell, González había pensado en Tomás y Valiente como ministro de Interior para sustituir a Asunción, pero este declinó el ofrecimiento y sugirió al presidente que Belloch asumiera también esta cartera (Powell, 2001: 541).

1994 marcaron la tendencia victoriosa del PP, puesto que, por primera vez, este partido superaba al PSOE en una elecciones de ámbito nacional. Esta tendencia electoral ascendente del PP volvió a repetirse en las elecciones andaluzas y vascas de ese mismo año, contribuyendo a consolidar la imagen de retroceso electoral del PSOE y a reforzar la imagen de crisis general del Gobierno de González.

Los últimos gabinetes de González

En el otoño de 1994, las tensiones internas del partido recuperaron fuerza, especialmente en Andalucía, donde los partidarios de Guerra ganaron algunos congresos provinciales y con ello albergaron la posibilidad de recuperar terreno, ante lo cual la Ejecutiva trató de anular los resultados de estos cónclaves³⁹⁹. En este contexto, numerosos dirigentes del partido solicitaron a González que realizara cambios en el Gobierno, ante la presunción de que se avanzaría el fin de la legislatura y era necesario, por tanto, presentarse a las elecciones con un gabinete renovado y con mayor presencia del partido⁴⁰⁰.

En contraposición, el nuevo año de 1995 ofrecía elementos de optimismo para mejorar la situación política. Por un lado, la situación económica comenzaba a recuperarse, como manifestó el repunte en el crecimiento del PIB, la reducción del déficit público, el control de la inflación y una ligera reducción del desempleo. Estos indicadores mejoraron durante 1995 y arrojaron resultados muy positivos ya en 1996. Por otro lado, en el segundo semestre del año, España volvía a ejercer la presidencia de la Unión Europea, lo que requería, en la opinión de González, estabilidad política e institucional para afrontar con garantías esta responsabilidad.

Sin embargo, las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1995 sirvieron para dejar claro el enorme desgaste del partido socialista, que esta vez afectó también a su socio nacionalista. El resultado de los comicios significó un descalabro

³⁹⁸ El caso Ibercorp puso al descubierto una trama formada por algunos altos cargos del equipo económico, ubicados en posiciones estratégicas, como el gobernador del banco de España, Mariano Rubio, que utilizaban información privilegiada para ganar dinero ilícitamente.

³⁹⁹ “Guerra, dimitir o ganar”, *El Siglo*, 10-10-1994, pp. 10-13

⁴⁰⁰ Los diputados socialistas se volcaban mayoritariamente por la entrada de líderes territoriales en el Gobierno (“Los ministros que quiere el PSOE”, *El Siglo*, 26-IX-1994, pp. 10-13).

electoral para el PSOE. El PP ganó en 44 capitales de provincia, entre ellas la mayoría de las más pobladas, y en diez Comunidades Autónomas. La proyección de estos resultados sobre unas elecciones generales habría significado la mayoría absoluta para el PP. CiU también sufrió un retroceso electoral en Cataluña, lo que presagió una tendencia similar en las elecciones autonómicas que pudiera hacer perder su mayoría absoluta en el parlamento catalán.

Los malos resultados electorales incrementaron las presiones del partido sobre González para que realizara cambios en el gabinete. Los motivos para ello surgieron poco después, cuando saltó a la opinión pública un nuevo asunto de irregularidades, relacionado con una serie de escuchas ilegales a personalidades relevantes de la sociedad española, entre ellas el propio monarca⁴⁰¹, por parte de los servicios secretos del Estado. Como consecuencia de este asunto, los dos ministros que habían tenido responsabilidades al frente de Defensa, Serra y García Vargas, presentaron su dimisión para sustraer al Gobierno de un nuevo escándalo. La salida de ambos ministros provocó una pequeña remodelación, que reubicó a otros dos e incorporó un nuevo miembro al Gobierno. González dejó sin ocupar la vacante en la vicepresidencia y trasladó sus competencias al departamento de Presidencia. La cartera de Defensa fue ocupada por el ministro de Educación, Suárez Pertierra, que ya había trabajado en el departamento en la etapa de Serra. Su lugar en el Ministerio de Educación fue ocupado por el ministro Saavedra, quien a su vez dejaba su puesto en Administraciones Públicas a Joan Lerma. De esta forma, el ex presidente de la Comunidad Valenciana, único *barón* que había perdido el poder ante el avance electoral del PP en mayo, fue recuperado por González, en una muestra de reconocimiento del peso electoral y de militantes de la federación valenciana⁴⁰².

El cambio de gobierno fue uno de los acuerdos alcanzados en una reunión entre González y Pujol pocos días antes, el 24 de junio en la Moncloa. El encuentro tenía por objetivo superar los roces y tensiones que en las últimas semanas se habían

⁴⁰¹ La publicación de esta noticia fue producto de la evolución del procesamiento del banquero Mario Conde. Este había recibido una serie de material reservado del CESID, suministrado por José Alberto Perote, un espía del centro de inteligencia, y trató de utilizarlo como instrumento para chantajear al Gobierno (Powell, 2001: 535).

⁴⁰² La federación valenciana era, en esos momentos, la segunda organización territorial en número de afiliados. El *poder valenciano* en el PSOE se manifestaba en las posiciones que había ganado en los últimos años: Ciscar como secretario de Organización, juntos a los ministros Solbes y Alborch. El nombramiento de Lerma como ministro no dejaba de lado el planteamiento electoral: Lerma sería el probable candidato en Valencia en las futuras elecciones generales y el Consejo de Ministros le permitiría

producido entre CiU y algunos ministros socialistas, y que amenazaban la estabilidad del apoyo parlamentario al gobierno⁴⁰³. González y Pujol decidieron programar un final de legislatura por etapas, que se iniciaría con la remodelación del gabinete y que acabaría con elecciones generales después de que se hubieran celebrado los comicios autonómicos en Cataluña⁴⁰⁴. Pocos días más tarde, una nueva reunión entre los dos líderes acabó de fijar el calendario definitivo del fin de legislatura.

En los últimos meses de la legislatura tuvo lugar el último cambio ministerial en los gobiernos de González. Solana fue propuesto por varios países como candidato a la Secretaría General de la OTAN. La decisión de aceptar la propuesta tuvo lugar en la cumbre de la organización celebrada en Madrid a finales de noviembre. La marcha de Solana dio al traste con los planes de González, que estaba decidido a no presentarse de nuevo como candidato a la presidencia. Desde primavera, González había confesado a diversos miembros de su entorno sobre esta decisión, a pesar de que se le intentó persuadir en sentido contrario⁴⁰⁵. El sustituto de Solana fue Carlos Westendorp, un diplomático que había ocupado la secretaría de Estado para la Unión Europea y que venía de dirigir el grupo de reflexión encargado de preparar la reforma del Tratado de Maastricht, tarea que había sido muy bien valorada por la prensa y la diplomacia europeas. No obstante, no era este el candidato de Solana, que prefería en

disponer de una base para mantener su autoridad política (“Un ‘barón’ salvado por la mano de González”, *El País*, 1-7-1995, p. 19).

⁴⁰³ Los malos resultados electorales de CiU en las elecciones de mayo habían implantado la idea entre los dirigentes catalanes de que era necesario iniciar un alejamiento progresivo de los socialistas. Esta ruptura debía preceder con suficiente tiempo a las elecciones autonómicas catalanas, pero sin precipitar una convocatoria adelantada de las elecciones generales antes de aquellas (“Ni contigo ni sin ti”, *El País*, 9-7-1995, Domingo, p. 3).

⁴⁰⁴ Pujol ha explicado cómo se desarrolló la reunión en la que se decidió el fin de la legislatura: “Aleshores vaig anar a veure Felipe González i li vaig dir: ‘Escolta, em sap greu però hem de retirar el suport, i perquè quedí clar que et retirem el suport t’anuncio que nosaltres votarem contra els pressupostos que s’havien de fer per a l’any 1996’. Em va dir: ‘Molt bé, ja ho entenc’. Nosaltres havíem estat quiets fins al punt que en Guerra deia que estava parat de veure el que aguantàvem. Però em va dir: ‘Escolta, tu sempre m’havies dit que això d’Europa era molt important’. Jo estava segur que m’ho diria i tenia la resposta preparada. ‘Jo sóc president de la Unió en aquests moments i tinc dos temes sobre la taula. He d’acabar d’arrodonar això del fons de cohesió que venia de 1993 (...) i que són fets a la mida per a Espanya. Jo ho he d’acabar de lligar. I també m’havia compromès amb tu per mirar d’introduir la política mediterrània. I això només ho podem fer ara’. –Ho havíem començat a embastar i havia de culminar en la conferència de Barcelona–. Li vaig dir: ‘D’acord. Nosaltres no votarem els pressupostos, però si tu vols votarem la pròrroga pressupostària i estigues tranquil’. I em diu: ‘Però m’he d’assegurar que si estic negociant això on sigui, no m’arribi un telegrama dient que no sé quina votació en el Congrés dels Diputats fa que ens quedem en minoria. Necessito tenir les espatlles cobertes per arribar a finals de desembre’. ‘Molt bé, Estigues tranquil. Això europeu és bàsic. Això mediterrani també’. ‘Si tu em dius això, jo convocaré eleccions el dia 28 de desembre. Però fins aleshores necessito estar tranquil’. ‘D’acord, molt bé’. ‘Votareu la pròrroga?’ ‘Votarem la pròrroga’. ‘Pressupostos fora, ni els comencem a preparar’” (Pujol, 2004: 54). Cfr. “Divorcio de conveniencia”, *El País*, Domingo, 9-7-1995, pp. 1-2.

un candidato con un cargo dirigente en el partido⁴⁰⁶. De esta forma, Westendorp se convirtió en el último ministro de González.

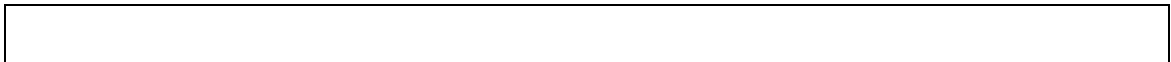
⁴⁰⁵ “¿Felipe séptimo?”, *El País*, Domingo, 17-12-1995, pp. 1-3.

⁴⁰⁶ Solana había propuesto para sustituirle al ministro de Industria, Juan Manuel Eguiagaray. Westendorp era miembro del PSOE pero no tenía ningún cargo organizativo relevante. (“González nombra a Westendorp ministro de Exteriores, en contra de la opinión de Solana”, *El País*, 19-12-1995, p.18).



CAPÍTULO 6

DE LOS GOBIERNOS DEL PP AL RETORNO DEL PSOE (1996-2004)



El período de gobierno de Aznar se extendió durante ocho años. Esta época se caracterizó, en lo general, por una etapa de crecimiento económico fuerte, aunque la expansión económica se circunscribió especialmente a la primera legislatura, mientras que, en la segunda legislatura de Aznar, el ciclo se enfrió y los indicadores económicos fueron adquiriendo valores más controvertidos. La bonanza económica permitió poner en marcha una serie de políticas liberalizadoras en diversos campos, lo que tendió a abrir y desregular el sistema económico, pero sin que ello perjudicase esencialmente el sistema de bienestar, a pesar de que este sufrió un cierto estancamiento.

En el ámbito estrictamente político, los primeros años de Aznar estuvieron caracterizados por una cierta moderación, cuyo correlato más ejemplar fue la colaboración parlamentaria con algunos partidos nacionalistas. Sin embargo, la situación en el País Vasco y la hegemonía parlamentaria, reflejada en la mayoría absoluta de 2000, redujeron esta pauta de colaboración y reforzó la política de polarización dentro y fuera del parlamento. En un primer momento, esta polarización manifestó la situación de dominio político del PP y del gobierno de Aznar, pero, poco a poco, esta situación se deterioró y el PP comenzó a quedar aislado políticamente de otros grupos.

Esta situación se acabó trasladando a la política exterior, en la que el gobierno del PP estableció cambios de rumbo importantes respecto a la política exterior española tradicional. La situación internacional facilitó esta evolución, aunque el cambio generó un desgaste significativo al gobierno de Aznar y empeoró aún más tras el inicio de la guerra de Irak

La evolución política del período estuvo marcada por dos elementos de naturaleza distinta: la promesa de Aznar de limitar su presidencia a dos mandatos, lo que introdujo una dinámica nueva en el desarrollo del período gubernamental; y la evolución de la crisis en los partidos de oposición, que necesitaron una derrota contundente como la de 2000 para que impulsaran una renovación profunda con expectativas de éxito.

Los gobiernos de Aznar mantuvieron una composición de un solo partido, basados siempre en una mayoría parlamentaria estable. En la primera legislatura, fue una mayoría dependiente de una coalición entre varios grupos, mientras que en la

segunda sólo bastaron los votos del grupo popular, aunque se mantuvieron pactos con los nacionalistas catalanes.

En este intervalo, realizó ocho remodelaciones de gobierno y nombró a treinta y tres ministros, uno de los cuales regresó al gobierno después de haberlo dejado. Como muestra la tabla 6.1, los núcleos humanos más relevantes de este período corresponden a tres momentos: los gabinetes de 1996, 2000 y 2002. El gabinete de 2000 marca una cesura, puesto que Aznar aprovechó las elecciones para realizar una renovación profunda de la elite ministerial. Del gabinete de 1996, sólo se mantuvo el núcleo duro, que continuaría hasta la última remodelación, motivada por la sucesión de Aznar. El desgaste sufrido en los primeros años de la segunda legislatura (2000-2002) obligó a Aznar a cambiar parte del núcleo de 2000, lo que dio lugar a la entrada del núcleo humano de 2002, que conformaría una de las patas del gobierno que cerró la etapa de Aznar.

Tabla 6.1 Continuidad de los núcleos humanos según año de entrada en el Gobierno (PP)

	1996	1999 enero	1999 abril	2000 feb	2000 abril	2001	2002	2003 abril	2003 sept	2004
1996	14	12	11	11	5	4	5	5	3	3
1999 enero		2	2	1	1	1	1	1	1	1
1999 abril			1	1	1	1	0	0	0	0
2000 febrero				1	1	1	0	0	0	0
2000 abril					8	8	5	4	4	4
2001						1	0	0	0	0
2002							4	4	4	4
2003 abril								1	1	1
2003 sept									2	2
TOTAL	14	14	14	14	16	16	15	15	15	15

Fuente: Elaboración propia. Las zonas sombreadas señalan las remodelaciones que aportan más ministros en cada gabinete.

La evolución de los núcleos humanos refleja claramente las dos etapas que dividen el período de Aznar, diferenciado tanto por el tipo de coalición parlamentaria como por la propia situación política. El deterioro político causado por la polarización experimentada en la segunda legislatura permite entender tanto la mayor inestabilidad de los núcleos humanos como el desenlace final que tuvo la legislatura y que abrió las puertas a una nueva presidencia, la de Rodríguez Zapatero.

6.1. La primera legislatura de Aznar (1996-2000)

El primer gobierno de Aznar ocupó toda la VI Legislatura, hasta que la disolución automática de las Cortes puso fin a ella. Era la primera vez que una legislatura se agotaba sin disolución anticipada, lo que demuestra la estabilidad de la mayoría parlamentaria que se forjó tras las elecciones de 1996, a pesar de la mayoría precaria que el PP había obtenida en ellas. Esta estabilidad también se reflejó en la composición del gobierno, al igual que sucedió en la primera legislatura de gobierno socialista, con dos excepciones, correspondientes a las dos salidas del gobierno protagonizadas por Loyola de Palacio y Manuel Pimentel.

La estabilidad gubernamental y parlamentaria permitió encarrilar una agenda de reformas económicas, que coincidieron con un panorama de recuperación y expansión de la economía española. Al mismo tiempo, se mantuvo una pauta de moderación en la política social y de bienestar, en consonancia con el pacto de legislatura que el PP había establecido con CiU. Todo ello coincidió con la consolidación de la mayoría del PP y de la crisis de liderazgo en el PSOE, cuya consecuencia fue un escenario político muy favorable para Aznar a principios de 2000, cuando se convocaron nuevas elecciones generales.

El primer gabinete

Aznar⁴⁰⁷ se convirtió en el cuarto presidente de la democracia española tras haberlo intentado, sin éxito, en dos convocatorias electorales, al igual que le había sucedido a Felipe González. Sin embargo, a diferencia de este, la carrera política de Aznar se extiende más allá de la etapa como líder de la oposición. Los antecedentes personales y políticos en la vida de Aznar ponen de manifiesto la llegada de una nueva generación al poder tras el cambio de 1996. Desarrolló su carrera política en plena democracia y obtuvo el primer cargo institucional en 1982, en las mismas elecciones que llevaron a su predecesor socialista a la presidencia del gobierno. Así, la carrera política pre gubernamental de Aznar coincide enteramente con los años de gobierno de González. Durante este período, pasó por el Congreso, tuvo una breve pero trascendental etapa en la arena autonómica y volvió definitivamente al parlamento para disputarle la presidencia a González⁴⁰⁸. Este recorrido señala el rasgo fundamental de la generación que accede al gobierno con Aznar: la de políticos que han tenido la oportunidad de desarrollar una carrera política en instituciones democráticas, locales, autonómicas o nacionales, que no han tenido tiempo para vivir políticamente el período franquista y que han convertido la política en su principal profesión. La idea de recambio generacional fue, precisamente, tanto uno de los mensajes principales que trató de presentar el PP en la carrera hacia el gobierno y como una de las ideas clave más extendidas para describir el proceso de recambio personal que se derivó de las elecciones de 1996 (Ortega y Mangas, 1996).

⁴⁰⁷ A diferencia de González, la mayoría de biografías dedicadas a Aznar suelen haberse escrito desde una distancia cercana y proclive al personaje (Palomo, 1990 y 1993; Díaz Herrera y Durán, 1999; De Miguel, 2002). Entre los libros dedicados a su gestión política, las perspectivas son más diferenciadas, aunque en la mayoría de casos no superan el estadio de la anécdota, el libelo o el panfleto. Para esta investigación nos hemos limitado a unos pocos, los que planteaban un relato menos controvertido: Hoz (2002), Tusell (2000 y 2004), M. Iglesias (2003) y Cernuda y Jáuregui (2004). El propio Aznar ha publicado algunas obras con su pensamiento y su orientación de la acción de gobierno (Aznar, 1991, 1995 y 2004), exentas de elementos autobiográficos, que, en cambio, sí aparecen en una obra escrita por su esposa al final de la etapa gubernamental (Botella, 2004). Sin embargo, por razones de tiempo evidentes, no existen aún testimonios de Aznar o de sus ministros sobre su experiencia en el gobierno.

⁴⁰⁸ Su entrada en la política activa puede situarse en 1979, cuando se afilia a Alianza Popular y, al poco, resulta elegido secretario general del partido en Logroño. Tres años después obtiene un escaño en el Congreso, que abandonaría para pasar al parlamento de Castilla y León en 1987.

Paradójicamente, este recambio generacional no se vio reflejado por completo en el primer equipo de gobierno de Aznar. Ello se explica, en gran parte, por las condiciones políticas en las que este accede a la presidencia: como líder de un partido que llega al gobierno por primera vez y que, además, lo hace en una situación parlamentaria *a priori* complicada. Por un lado, la situación del partido, fuertemente cohesionado entorno al líder y ampliamente renovado, como se indicó en el capítulo 3, debía de permitir a Aznar un amplio margen de libertad en la configuración del gabinete. No obstante, resultaba necesario realizar algunos reconocimientos hacia la generación precedente del partido, aquella que había tenido que soportar la travesía del desierto durante la larga etapa de dominio socialista⁴⁰⁹.

Por otro lado, los resultados apretados de las elecciones de marzo impidieron el objetivo de obtener una mayoría aplastante sobre el PSOE. Al contrario, el PP se quedó lejos de la mayoría absoluta y se vio obligado a construir una coalición parlamentaria para obtener la presidencia. El problema era que esta sólo era posible mediante el apoyo de IU, hartamente improbable, o de CiU, contra quienes había basado gran parte de su estrategia de oposición⁴¹⁰. Sin embargo, Aznar y el PP dieron muestras de una gran capacidad de maniobra en esta situación, de modo que finalmente se fraguó un pacto de legislatura con los nacionalistas catalanes⁴¹¹.

⁴⁰⁹ Este era un rasgo de equilibrio necesario en un partido que, desde el inicio de la democracia, había sufrido varias crisis antes de llegar al poder y que, por tanto, incluía un grupo importante de dirigentes que se habían ido quedando en la cuneta, entre ellos su propio fundador.

⁴¹⁰ La distribución de los escaños entre las principales candidaturas fue la siguiente: PP: 156; PSOE: 141; IU: 21; CiU: 16; PNV: 5; CC: 4. En este contexto, las opciones del PP eran similares a las que se había encontrado el PSOE tres años antes: una coalición con IU (hartamente improbable) o una coalición con los nacionalistas de CiU. Esta última era la más viable, aunque obligaba a ambos partidos a modificar sustancialmente su discurso. El PP había mantenido durante los años precedentes una crítica contundente contra el pacto PSOE-CiU y contra las negociaciones con los nacionalistas. Por su parte, CiU tenía muchas más dificultades para pactar con el PP que con el PSOE y algunos de sus máximos dirigentes habían casi descartado un pacto de este tipo poco antes de las elecciones. Por todo ello, las negociaciones para llegar a un pacto de coalición resultaron más largas y complicadas que las de la legislatura anterior. En este caso, las demandas de CiU se centraron principalmente en el campo autonómico e incluyeron un caso de contrapartida política que no hubo en 1993: el apoyo al grupo nacionalista en el parlamento de Cataluña, donde CiU se había quedado en minoría pocos meses antes. Cfr. Reniu (2002: 247 y ss.) y Cornudella (2001: 176-178).

⁴¹¹ “Pujol hizo el juego que le interesaba, que fue alargar las cosas para hacerse valer. Él venía de apoyar a un gobierno socialista, y hacía ya mucho tiempo me había dicho: ‘Para que yo pueda apoyar al PP se tiene que dar una circunstancia, que es el que el PP tenga un diputado más que el PSOE’. Y, claro, yo le dije: ‘Pues ahora tenemos quince más y las reglas son las reglas. Así que te toca, nos toca, y vamos a ver cómo lo podemos administrar’” (Prego, 2000: 329). Aznar mantuvo una estrategia en la negociación del pacto guiada por una voluntad clara: como afirmó en una de las primeras reuniones del Consejo de Ministros, el propósito inicial del gabinete era durar, garantizar la estabilidad del gobierno (Tusell, 2004: 73).

Además, los nacionalistas canarios y vascos también se sumaron de forma favorable a la investidura de Aznar.

Estos condicionantes, muy distintos a los que había afrontado González en 1982, dieron lugar a un equipo de ministros con bastante heterogeneidad. Se reunieron en él ministros con diferentes trayectorias de partido y de distinto origen generacional. Ocho de los ministros había pertenecido a Alianza Popular desde los primeros años, dos de los cuales habían llegado a conseguir algún tipo de cargo político durante el régimen franquista⁴¹². Otra, Isabel Tocino, fue la opción de Fraga que había quedado descartada en la *reunión de Perbes* ante la candidatura de Aznar. Tres ministros procedían de la extinta UCD y representaban el grueso del partido centrista que había entrado en el PP tras la *refundación* de 1989. De estos, Arias Salgado, ex ministro de Suárez, significaba la herencia del gobierno centrista que había protagonizado la transición y que simbolizaba un cierto retorno de parte de aquel ejecutivo catorce años después⁴¹³. Otros tres ministros no presentaban adscripción partidista, lo que fue interpretado como un rasgo de obertura en un gobierno que dependía de una coalición parlamentaria multipartidista⁴¹⁴.

Respecto a la edad, era un equipo heterogéneo, como se ha indicado anteriormente. La mayoría de los ministros sobrepasan ligeramente los cuarenta años, al igual que el propio presidente, y sólo Arenas (38) queda por debajo. En cambio, Matutes (54), Salgado (52) y, especialmente, Romay (62) tenían más de cincuenta años, lo que modera el carácter de nueva generación que impulsaba el nuevo gobierno. En cambio, desde el punto de formación universitaria era mucho más homogéneo, puesto que todos los ministros poseían, al menos, una licenciatura. En este aspecto, el gobierno de Aznar significó el retorno de la hegemonía de los juristas: casi todos los ministros eran licenciados en Derecho, a excepción de dos

⁴¹² Abel Matutes había sido alcalde de Ibiza y había sido uno de los dirigentes destacados de AP durante los años ochenta. Romay Beccaria, que fue un alto cargo en tiempos del franquismo, era considerado como el hombre de Fraga en el gobierno. No en vano procedía del gobierno autonómico de Galicia.

⁴¹³ Como veremos al analizar las carreras políticas previas y las rutas de acceso al gobierno en el capítulo 9.

⁴¹⁴ En particular, se puso especial énfasis en la presencia de Josep Piqué, considerado por parte de la prensa como hombre cercano a CiU y a Pujol, debido a su condición de ex alto cargo de la Generalitat. En este sentido, su presencia parecía obedecer a una suerte de representación del nacionalismo catalán en el gabinete de Aznar. Sin embargo, esta interpretación no se demostró posteriormente. Piqué, hombre fuerte de la industria catalana y presidente del Círculo de Economía en aquel momento, era una figura atractiva para el presidente, que aspiraba a cooptar representantes de la elite empresarial catalana, con el objetivo de ampliar la base del partido en Cataluña.

ingenieros⁴¹⁵. Uno de los rasgos más destacados del nuevo gabinete fue la mayor presencia de mujeres, una más que en el gobierno saliente de González. Esta destacada representación femenina respondía a la creciente importancia de este rasgo en el debate político español⁴¹⁶.

La formación del primer gabinete reflejó las características personales de Aznar a la hora de tomar decisiones políticas importantes. La preparación del gobierno había comenzado meses antes de su constitución, a pesar de lo cual la lista definitiva de ministros no se conoció hasta el mismo día de su anuncio⁴¹⁷. El secretismo y el cierre de varios nombramientos a última hora provocaron algunas sorpresas en algunos nombres que se daban por seguros⁴¹⁸. Este rasgo marcaría las sucesivas remodelaciones y nombramientos de nuevos ministros, lo que ponía de manifiesto el control y dominio que Aznar trataba de imponer sobre la agenda temporal de los hechos. Como veremos más adelante, esta circunstancia le llevaba en algunos casos extremos a sembrar la confusión entre los afectados para evitar filtraciones imprevistas.

A pesar de los condicionantes expuestos anteriormente, Aznar diseñó un gabinete muy reducido, con sólo catorce ministros⁴¹⁹. El núcleo del nuevo gabinete

⁴¹⁵ Los análisis de la época coincidieron en destacar el perfil conservador del gabinete, debido a las vinculaciones familiares, económicas y empresariales de la mayoría de los ministros, junto a la presencia de algunos representantes de organizaciones católicas conservadoras, como el Opus Dei. En conjunto, el primer gobierno de Aznar aparecía “más conservador que liberal, más de derecha que de centro, con un fuerte componente religioso entre la mayor parte de sus miembros, y en el que los dos “independientes” del área económica y de Defensa representan, así mismo, el sector más conservador del empresariado. Si le aplicáramos el retrato que del marqués de Bradomín nos dejó el gallego Valle-Inclán, el nuevo Ejecutivo es serio, católico y conservador” (“Católico y conservador”, *El Mundo*, 6-5-1996, p. 8).

⁴¹⁶ Como muestra de la renovación social a la que aspiraba, Aznar reivindicó una creciente presencia de las mujeres en puestos de gobierno. Esta voluntad se tradujo en otras decisiones durante el gobierno (las dos cámaras parlamentarias serían presididas por mujeres, nombraría una ministra en Asuntos Exteriores...).

⁴¹⁷ Pocos meses antes de las elecciones, Aznar forma un grupo de dirigentes cercanos (Cascos, Rato, Rajoy, Lucas y Trillo), encargado de preparar las propuestas centrales y de diseñar el organigrama general del nuevo gabinete. Cascos era el responsable de esta última tarea, con el objetivo de preparar un gabinete reducido y con la creación de nuevos ministerios (Cernuda y Jáuregui, 2004: 121).

⁴¹⁸ Hasta poco antes de la constitución del gabinete, parecía que Arias Salgado iba a ser Ministro de Defensa, motivo por el cual mantuvo algunos encuentros con el ministro socialista Suárez Pertierra. En su lugar, Aznar nombró a Eduardo Serra, que no había entrado en ninguna previsión (Cernuda y Jáuregui, 2004: 122). En otros casos, la decisión se retardó por problemas para cerrar el nombramiento: Tocino entró a última hora, después de que Pilar del Castillo rechazara la cartera de Medio Ambiente (“Aznar nombra a Isabel Tocino ministra de Medio Ambiente”, *El Mundo*, 5-5-1996, p. 19).

⁴¹⁹ Se trata del gabinete más pequeño de la etapa democrática en España. Esta reducción significó también un recorte drástico de algunos altos cargos, lo que pretendía poner de manifiesto la voluntad de reducción

estaba formado por los hombres más cercanos a Aznar y que habían protagonizado la oposición parlamentaria al PSOE durante la primera mitad de los años noventa. Dos de ellos recibieron el cargo de vicepresidentes: Cascos, que asumiría Presidencia⁴²⁰ y se mantendría como secretario general del partido, y Rato, encargado de dirigir todo el equipo económico⁴²¹, a excepción de industria y telecomunicaciones. Estas materias se otorgaron a Josep Piqué, en el Ministerio de Industria, lo que generó algunas disputas entre Rato y Piqué desde el primer momento⁴²². Rajoy, Mayor, Arenas⁴²³ y Loyola completaban la lista de personas de confianza de Aznar, de la que, en cambio, quedaron temporalmente excluidos Trillo y Lucas. Asuntos Exteriores fue a parar a Matutes, quien, además de ser un líder histórico aliancista, constituía una de las figuras con mayor experiencia internacional del partido⁴²⁴. Una de las mayores sorpresas fue el nombramiento de Eduardo Serra en Defensa, departamento en el que venía desempeñando altos cargos desde la etapa de la UCD⁴²⁵. También sorprendió la elección de la nueva ministra de Justicia, Margarita Mariscal de Gante, a quien el

del gasto y de mejora de la organización gubernamental (“Qué me destituyan, ¡pero que no me supriman!”), *El País*, 9-5-1996, p. 15).

⁴²⁰ Cascos sería uno de los primeros en conocer su destinación gubernamental. Durante los pactos con CiU, Aznar le dio a elegir entre Presidencia, Fomento o Defensa. Según Cernuda y Jáuregui, este le respondió: “Pues eso depende de dónde me necesites más. Si me quieres cerca de ti, Presidencia; si a media distancia, Fomento; si lejos, Defensa” (2004: 114).

⁴²¹ Con Rato, accedieron a los altos cargos económicos los hombres que habían estado trabajando en el programa económico del PP y que recibieron las principales secretarías de Estado: Jesús Folgado, Presupuestos, Cristóbal Montoro, Economía, y Juan Costa, Hacienda.

⁴²² “En arribar a Madrid, el 5 de maig de 1996, després de la investidura, vaig anar cap al carrer Génova (...) on m’havien convocat. Aznar no hi era i m’esperava Rato. “Ha llegat un senyor que se llama Piqué”, van comunicar des de la porta. Estava reunit amb els seus secretaris d’Estat i després vaig entrar jo. Volia parlar de l’estructura del meu ministeri i dels plans que havia fet per a mi. Era una estructura en la qual el ministre no estava en discussió, però hi havia un Secretari d’Indústria, que ja tenia nom, del qual depenia pràcticament tot. El seu nom era Luis Gàmir (...). El veig [a Aznar] aquella mateixa tarda [el dia de la presa de possessió] i li dic que l’estructura que m’ha proposat el vicepresident econòmic no m’agrada (...). ‘Fes el que vulguis, parla amb Mariano Rajoy (...), tu ets el ministre’” (Sen, 2003). No obstante, las diferencias entre Piqué y Rato continuarán durante los primeros meses de gobierno, dando lugar a desencuentros importantes como el que se produjo respecto al Protocolo Eléctrico y la consecuente protesta de los mineros (“El Gobierno neutraliza al ministro Piqué”, *El País Negocios*, p. 1-3).

⁴²³ Arenas se enteró de su nombramiento pocos días antes de la investidura, aunque sin precisar el departamento. Al parecer, Aznar le sugirió: “Cuando te vengas a Madrid no olvides traerte un traje oscuro” (Cernuda y Jáuregui, 2004: 114)

⁴²⁴ A pesar de ello, gran parte de su equipo fue impuesta por Aznar, interesado en poder controlar la política exterior (“Matutes intenta que Aznar le deje elegir por lo menos a un secretario de Estado”, *El País*, 9-5-1996, p. 14).

⁴²⁵ Se ha especulado, respecto a este nombramiento, sobre el interés de Aznar por garantizar la estabilidad en un ámbito implicado, en aquel momento, en escándalos de filtraciones sobre asuntos de interés nacional que afectaban al CESID. Incluso, algunos autores apuntan al rumor de que fuentes cercanas al Jefe de Estado podían haber influido en la decisión sobre el titular de Defensa (Cernuda y Jáuregui, 2004: 122; Powell, 2001: 576; Tusell, 2004: 72).

presidente conoció el mismo día de la toma de posesión del cargo (Cernuda y Jáuregui, 2004: 129).

Fuera del ámbito estrictamente gubernamental, Aznar puso a Trillo al frente del Congreso, en el que sería importante gestionar adecuadamente el desarrollo del pacto legislativo con los nacionalistas y la contención de una minoría socialista importante. Ángel Acebes pasó a encargarse de las relaciones entre gobierno y partido, bajo la figura de coordinador nacional, con el objeto de consolidar la cohesión de la organización⁴²⁶.

Evolución de la legislatura y remodelación de 1999

Al igual que sucedió con el gabinete socialista de 1982, el primer gobierno de Aznar gozó de estabilidad en sus primeros años de funcionamiento. Durante dos años y medio, el gabinete impulsó una serie de políticas, entre las que destacó la política económica de liberalización y de preparación para la entrada en la Unión Económica y Monetaria⁴²⁷ (UEM). Aprovechando el ciclo expansivo iniciado a finales de la etapa socialista y que se prolongó hasta 1999, el gobierno Aznar implantó una política económica orientada a conseguir la estabilidad económica, marco imprescindible para alcanzar los requisitos de acceso a la UEM. Para ello, se marcó como objetivos la contención del gasto público, el impulso de la liberalización de diversos mercados, que fue paralelo a la privatización de numerosas empresas públicas⁴²⁸, la

⁴²⁶ Aznar había dudado entre situar a Acebes como portavoz del grupo parlamentario o líder de la organización, ante la sobrecarga de tareas que ocuparían al secretario general, Álvarez Cascos. Finalmente, Acebes recibe el encargo al final de la sesión de investidura en el Congreso del nuevo Presidente del Gobierno (Hoz, 2002: 172-173).

⁴²⁷ Esta meta económica, al igual que la estrategia seguida en otras políticas del Estado, especialmente en el terreno de Asuntos Exteriores, respondía a la idea que Aznar se había hecho sobre su tarea como presidente. En una entrevista a finales de la primera legislatura, Aznar comparó su etapa de gobierno a la de sus antecesores de la democracia: "...yo no tengo ya que decir que nuestra meta está en lograr que haya una democracia en España, ni tampoco en insertar a España en el mundo. A mí lo que me toca decir ahora es: 'Hagamos de España uno de los mejores países'. Esa es la mentalidad. (...) podemos llegar a convertir al país en uno de los mejores del mundo. No digo de Europa, digo del mundo" (Prego, 2000: 335).

⁴²⁸ La privatización de empresas públicas fue una de las acciones del gobierno más controvertidas durante estos años. La salida del Estado de las empresas públicas más importantes en sectores de servicios básicos (Telefónica, Repsol, Iberia...) tuvo lugar, a menudo, sin haber garantizado adecuadamente una liberalización efectiva de estos sectores, puesto que el proceso se basó más en la necesidad de obtener grandes recursos inmediatos que en el deseo de conducir a una eficiente asignación de recursos en estas empresas (Jiménez, 2000: 66). Además, el proceso de privatizaciones se inició relevando los presidentes

internacionalización de la economía y la creación de empleo estable (Jiménez, 2000: 61). Los resultados fueron muy positivos y España pasó a colocarse entre los países que mejor cumplían las condiciones de entrada en la UEM. La política económica tuvo un reflejo claro en el incremento de ingresos públicos y en la expansión del empleo, lo que, a su vez, contribuyó a mejorar la situación de la Seguridad Social. Ello fue posible, en parte, gracias a las nuevas medidas de flexibilización del mercado laboral, conseguidas en colaboración con los agentes sociales, patronal y sindicatos⁴²⁹.

Durante este período, la política de seguridad y de lucha contra el terrorismo mantuvo una importancia especial, aunque se redujo notablemente la controversia política que la había rodeado en los últimos años socialistas. A diferencia de la economía, la acción del Estado contra ETA se topó con una situación complicada, a pesar del acuerdo del gobierno con los nacionalistas vascos. Desde 1995, ETA había iniciado la estrategia de asesinar dirigentes políticos populares y socialistas con el fin de amedrentar las bases militantes de estos partidos y, al mismo tiempo, forzar la estrategia política del PNV. Esta ofensiva arreció durante estos años sobre concejales del PP y el PSOE. El momento más significativo fue el secuestro y posterior asesinato del concejal popular Miguel Ángel Blanco, en julio de 1997. Esta situación provocó un acercamiento entre ETA y el PNV, que dio lugar al Pacto de Lizarra, un año más tarde, origen de la tregua que la organización terrorista mantuvo entre 1998 y 1999. El gobierno de Aznar y el PP iniciaron un alejamiento del PNV, lo que acabó dando lugar a una estrategia compartida de oposición frontal contra los nacionalistas vascos, con el objetivo de impulsar un cambio al frente del gobierno vasco. Como consecuencia de esta situación, PP y PNV rompieron las buenas relaciones que habían iniciado a principios de legislatura.

de todas estas compañías, nombrados durante la etapa socialista, y sustituyéndolos por nuevos dirigentes, cercanos a la órbita del PP y, en ocasiones, a la del propio presidente Aznar, lo que dio lugar a una élite empresarial cercana al poder y que, en determinadas situaciones, puso en duda la autonomía de la dirección de estas empresas ante el poder gubernamental (Cabrera y Del Rey, 2002: 388). El resultado fue la consolidación de unos “núcleos duros” en el sistema empresarial español, formados por unas pocas entidades bancarias o empresas privatizadas, verdaderos “centros nodales que se conectan entre sí y se ramifican hacia múltiples intereses de la industria, los negocios de la construcción y los servicios” (Jiménez, 2000: 66).

⁴²⁹ Estas buenas relaciones entre gobierno y sindicatos, sorprendentes en comparación con los antecedentes de la etapa socialista, permitieron la reducción de la conflictividad laboral: el número de huelgas anuales pasó de 807 en 1996 a 618 en 1998 (Soto, 2000: 78). La patronal llegó a presentar mayores reticencias que los sindicatos frente a algunas decisiones del gobierno, como sucedió con el Acuerdo sobre el Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su Estabilidad, suscrito por el gobierno y los principales sindicatos, y que despertó las críticas de CEOE y CEPYME.

Uno de los planos políticos en los que el gobierno topó con mayor dificultades fue el de los medios de comunicación. Cuando Aznar llega al poder, el desarrollo de la televisión digital estaba en pleno inicio. Los intentos del gobierno por impedir que el grupo mediático PRISA lanzara con éxito su plataforma de televisión por satélite resultaron infructuosos, pero consiguieron impulsar una plataforma alternativa, con la colaboración de la recién privatizada Telefónica⁴³⁰. La evolución de este proyecto traspasó el campo estrictamente audiovisual y acabó degenerando en un enfrentamiento político entre PP y PSOE⁴³¹, en el que Álvarez Cascos y Miguel Ángel Rodríguez, secretario de Estado de comunicación desempeñaron un papel muy relevante. Este último, que también era portavoz del gobierno, vio deteriorada su imagen debido, en parte, a la forma en que había dirigido el proceso, lo que le condujo al cese como secretario de Estado y portavoz en julio de 1998. Para sustituirle, Aznar designó a Piqué como nuevo portavoz, manteniendo sus funciones en Industria, con el objetivo de ofrecer una imagen más centrada y menos crispada de la acción de gobierno. Por su parte, Cascos también vería reducido su peso político en los meses siguientes.

A finales de 1998, esta y otras iniciativas del gobierno, especialmente en materia de educación, había generado un cierto desgaste en algunos miembros del gobierno, aunque la popularidad del gabinete y el apoyo electoral se mantenían en un nivel superior al de inicio de legislatura. En este contexto favorable, el partido del gobierno afrontó su XIII Congreso, que desencadenó por sorpresa la primera remodelación ministerial de Aznar.

⁴³⁰ El gobierno del PP recelaba de la posibilidad de que el grupo PRISA, cercano al PSOE, operara en solitario en el campo de la televisión digital. Para impedir esta posibilidad, el gobierno trató de evitar que la cadena de PRISA (Canal Satélite) pudiera disponer de los derechos de retransmisión de partidos de fútbol. Pero, tras un acuerdo de esta con el presidente de Antena 3, que disponía de la mayoría de derechos de retransmisión de fútbol, el gobierno intentó crear una alternativa, promovida por varias empresas privadas. La encargada de encabezar el proyecto era Telefónica, que adquirió Antena 3 y creó la plataforma Vía Digital. A partir de entonces, el gobierno trató de favorecer esta última plataforma, aunque sin éxito. Años después, Vía Digital entraría en una crisis definitiva, que sólo pudo superar tras fusionarse con Canal Satélite, fusión que, en la práctica, significaba su absorción por Canal Satélite y la configuración definitiva de una sola plataforma digital.

⁴³¹ A finales de la legislatura, Aznar reflexionaba sobre la posición que había mantenido el gobierno en la denominada *guerra digital*. Como justificación de fondo, Aznar argumentaba su deseo de garantizar la competencia en el campo de la televisión digital. En un momento dado, sugiere el intento del gobierno socialista por vender o comprometer los servicios de Telefónica con el grupo PRISA: “No lo sé, no sé si es un error o no lo es [la posición del gobierno en materia de televisión digital]. (...) En los meses anteriores a las elecciones... es que de esto no quiero hablar, pero, en fin... en los meses anteriores se planteó una de las operaciones más asombrosas que se han planteado en España en el terreno mediático, y fue que una empresa, que era Telefónica, iba a ser entregada entera, ¡entera!, a un grupo de comunicación. (...) Y ya no doy más detalles” (Prego, 2000: 343).

De forma inesperada, el lunes 18 de enero Aznar anunció la operación de recambio de ministros que había comenzado a poner en marcha el domingo por la tarde. El desarrollo de esta remodelación posee los rasgos que se repetirán en las sucesivas reformas de los gobiernos de Aznar: sorpresivas, inmediatas, pautadas y cargadas de equilibrios internos. El domingo por la tarde recibió a los ministros afectados, les comunicó sus nuevas destinaciones y, al día siguiente, informó de ello en rueda de prensa⁴³².

El anuncio del cambio de ministros afectaba también al Senado. Esperanza Aguirre abandonaba el Ministerio de Educación y Cultura⁴³³ para pasar a presidir la cámara alta, mientras que su presidente entonces, Juan Ignacio Barrero, la abandonaría para disputar la presidencia autonómica de Extremadura a Rodríguez Ibarra. En sustitución de Aguirre fue nombrado Rajoy, quien, a su vez, fue sustituido por Acebes, que abandonaría las responsabilidades de partido. La segunda salida correspondió a Arenas, que había realizado una labor importante y reconocida al frente de la cartera de Trabajo. Aznar no cerraría la explicación de su cese hasta unos días más tarde, cuando se hiciera público que sería Arenas el sustituto de Cascos en la secretaría general del partido. En el puesto de Arenas, Aznar trató de asegurar una línea de continuidad con Manuel Pimentel, hasta entonces secretario de Estado de Empleo⁴³⁴.

Dos semanas después de la remodelación, tuvo lugar el XIII Congreso del Partido Popular. La cercanía entre el cónclave del partido y la remodelación ministerial permitió visualizar la extensión del poder de Aznar, reflejado en el dominio sobre el proceso de selección tanto de ministros en el gabinete como de dirigentes en la cúpula

⁴³² El secretismo que rodeó el proceso dio lugar a algunos equívocos, a pesar de que en las semanas previas ya se habían generado rumores respecto a un posible cambio de gabinete. Así, el mismo domingo Cascos declaró que “no sólo no hay crisis, sino que no la percibo”, mientras que, al día siguiente, Pío García Escudero señalaba: “Pienso que su idea es agotar la legislatura con el mismo gobierno”. En su afán de despistar, el propio Aznar había declarado en Barcelona cuatro días antes: “Personas que dicen que suelen estar muy bien informadas decían que yo iba a hacer una crisis de Gobierno y la dibujan perfectamente” (“Aznar ocultó a todos la remodelación hasta la tarde del domingo”, *El País*, 19-1-1999, p. 15).

⁴³³ Aguirre era una de los ministros que más habían deteriorado su imagen, especialmente con el impulso del proyecto fallido de Ley de Humanidades, que no supo concertar con los socios nacionalistas y que acabó entrando en vía muerta.

⁴³⁴ Cristina de la Hoz explica que en el momento de nombrarle ministro, Pimentel tenía ya acordada con Martín Villa una salida para presidir la Sevillana de Electricidad. Aznar abortaría esos planes al enviarlo a Trabajo, motivo por el cual Arenas comentó entre sus colaboradores “Aznar se ha cargado la salida de Pimentel”. Según la autora, este nombramiento supuso para el nuevo ministro un motivo de resentimiento hacia el presidente (Hoz, 2002: 200).

del partido⁴³⁵. Después de tres años en el gobierno, Aznar pudo completar la renovación de los órganos de dirección del partido y situar en ellos a la gente de su confianza, lo que significó la salida de históricos, provenientes aún de la etapa de oposición, y la entrada de jóvenes sin responsabilidades en el gobierno. El episodio más significativo que simbolizó este recambio generacional fue la salida de Cascos de la secretaría general y su sustitución por Javier Arenas⁴³⁶. El joven ex ministro procedía de la UCD y no había conocido la época de Alianza Popular. De este modo, Aznar apuntalaba el giro hacia el “centro reformista” puesto en marcha en los años de gobierno⁴³⁷ y, al mismo tiempo, reforzaba su doble posición de líder, en el gobierno y en el partido, a través de una estricta separación de poderes entre uno y otro órgano.

Con la finalización del congreso, Aznar cerraba el proceso de puesta a punto de la maquinaria partidaria y gubernamental, con el objetivo de “terminar la legislatura hasta el final y, si es posible, con el mismo gobierno”⁴³⁸. Sin embargo, durante el año restante aún se producirían dos salidas de ministros en el gabinete.

Los reajustes de los meses finales

Los últimos meses de la legislatura estuvieron marcados por el inicio del ciclo electoral, que comenzaría con las elecciones municipales, autonómicas y europeas en junio, continuaría con los comicios catalanes, previstos para otoño, en los que el socio parlamentario del PP se jugaba su mayoría en el Parlamento autonómico, y culminaría con las elecciones generales en marzo del año siguiente, probablemente junto con las andaluzas. La buena imagen del PP, la evolución positiva de la economía y la

⁴³⁵ Al igual que sucedería en las remodelaciones ministeriales, los cambios de personal al frente del partido se llevarían con extrema cautela y discreción. A pocos días del Congreso, los propios líderes del partido desconocían quiénes serían los integrantes de la nueva ejecutiva, decisión que quedaba bajo la responsabilidad exclusiva de Aznar (“Malestar entre los dirigentes más veteranos al enterarse por la prensa de que serán sustituidos”, *El País*, 26-1-1999, p. 18).

⁴³⁶ Según Magis Iglesias, Aznar había propuesto a Rajoy para que asumiera la secretaría general del partido, pero este rechazó la oferta. En caso de que hubiese aceptado, Aznar había planeado eliminar las vicesecretarías generales que ocupaban Rato, Mayor y Rajoy (2003: 277-278).

⁴³⁷ “Aznar justifica los cambios en el Gobierno para fortalecer al PP con mejores intérpretes”, *El País*, 22-1-1999.

⁴³⁸ *El País*, 22-1-1999, p. 18.

situación de debilidad del PSOE⁴³⁹ auguraban un ciclo cómodo, en el que el PP debería consolidar su hegemonía política.

Con este objetivo, Aznar realizó un nuevo cambio ministerial a finales de abril. Designó a Loyola de Palacio⁴⁴⁰ cabeza de la lista para las elecciones europeas y candidata a ocupar una de las dos carteras que España tenía en la Comisión Europea. En su lugar, nombró a Jesús Posada como ministro de Agricultura, cumpliendo así un compromiso que había adquirido con el político leonés⁴⁴¹.

En este contexto, el ciclo electoral que tuvo lugar durante el resto del año arrojó resultados controvertidos. En las diversas elecciones de junio, el PP mantuvo unos resultados similares a los de las elecciones precedentes de 1994 y 1995, pero esta victoria se vio moderada por la inesperada recuperación del voto socialista, a pesar de la complicada situación en la que el PSOE tuvo que afrontar los comicios⁴⁴². Meses después, CiU sufría un descenso electoral muy importante en Cataluña y quedaba a expensas del apoyo del PP en el Parlamento autonómico. Lejos de poner en peligro la coalición parlamentaria entre CiU y PP en las Cortes Generales, estos resultados parecían anunciar una posible reedición del *pacto del Majestic* en la legislatura siguiente⁴⁴³.

⁴³⁹ Después de la salida de González de la secretaría general del partido, el nuevo dirigente socialista, Joaquín Almunia, había convocado unas elecciones primarias, en abril de 1998, que decidieran el candidato a la presidencia del gobierno. El resultado no fue el esperado y Josep Borrell ganó las primarias del partido. A partir de entonces, se originó una situación de bicefalia que acabó resultando inoperante. Para conocer mejor la evolución de este período, consultar López Alba (2002: 54-72) y Yáñez (2001).

⁴⁴⁰ Con la salida de Loyola de Palacio, Aznar ponía fin al desgaste que le había supuesto a la ministra la crisis por las ayudas comunitarias para la producción de lino.

⁴⁴¹ Posada había sustituido a Aznar al frente del gobierno de Castilla y León cuando este fue designado sucesor de Fraga y, dos años después, tuvo que ceder la presidencia autonómica a Lucas, a petición de Aznar. Esta disponibilidad en un momento clave para Aznar le comportó una deuda de gratitud que Aznar no pudo responder en el gabinete de 1996. El nombramiento de Posada tuvo en su reverso la decepción de Elena Pisonera, a quien todos los rumores apuntaban como nueva titular de Agricultura. El propio Aznar prefirió no desmentirlos, de modo que dio la sorpresa que esperaba: en el momento en que anunciaba el nombramiento de Posada, Pisonero ya estaba recibiendo felicitaciones y algún presente por su *nuevo destino* (Cernuda y Jáuregui, 2004: 108).

⁴⁴² Pocas semanas antes de las elecciones, el candidato a las elecciones generales, Josep Borrell, había dimitido de sus responsabilidades. La dimisión estaba motivada aparentemente por las irregularidades que afectaron a antiguos colaboradores en el ministerio, pero, en el fondo, se encontraban razones políticas relacionadas con la incapacidad del partido para gestionar la bicefalia surgida entre el candidato Borrell y el secretario general Almunia (Yáñez, 2001).

⁴⁴³ Dar algunos detalles sobre los resultados posteriores de las catalanas. Explicar que seguramente Pujol acusaba al desgaste por pactar con el PP:

El PP afrontaba las elecciones generales en unas condiciones muy favorables, en las que el obstáculo más importante podía ser la desmovilización de su electorado, convencido de una victoria segura. A ello contribuyó la confusa estrategia del PSOE, que, a pocas semanas de las elecciones, anunció un pacto electoral con IU⁴⁴⁴.

No obstante, el PP se topó con dificultades en la aprobación de la reforma de la Ley de Extranjería, que acabarían provocando cambios en el gabinete justo en el inicio de la campaña electoral. Una errónea gestión política en la tramitación parlamentaria de la ley acabó dejando solo al PP, lo que le condujo a acabar votando en contra de su propio texto inicial. Detrás de esta situación, se manifestaban posiciones divergentes dentro del gobierno, puesto que el ministro de Trabajo se oponía a la postura del ministro de Interior, más cercana a Aznar. Diversos autores apuntan a este hecho como desencadenante de la dimisión que Pimentel presentó el 17 de febrero y que comunicó a diversos periodistas antes de que lo hiciera al propio presidente. En principio, la dimisión obedecía a la aparición de irregularidades vinculadas a su ex jefe de gabinete Juan Aycart⁴⁴⁵. Pero la distancia entre Pimentel y Aznar hacía tiempo que se venía manifestando en privado⁴⁴⁶, por lo que la salida de Pimentel se interpretó enseguida como una reacción personal de incomodidad ante la política del gobierno⁴⁴⁷. Aznar trató de cerrar rápidamente el asunto, designando a Juan Carlos Aparicio el sucesor de Pimentel. De esta forma, intentaba preservar la línea política que tan buenos resultados le había deparado en materia laboral y social⁴⁴⁸.

⁴⁴⁴ Tras la dimisión de Borrell, Almunia se convirtió en candidato a la presidencia. Con el objetivo de sumar esfuerzos, PSOE e IU trataron de llegar a un acuerdo para que la federación comunista no se presentara en circunscripciones en las que no albergaba ninguna esperanza de obtener representación. El acuerdo final fue mucho menos ambicioso y no acabó generando ningún beneficio electoral para la candidatura socialista (Almunia, 2001: 379 y ss.).

⁴⁴⁵ En aquel momento, Juan Aycart era Director General de Migraciones. Algunas informaciones apuntaron a que su esposa participaba al 50 % en una empresa que había recibido 2000 millones de pesetas en subvenciones del Inem.

⁴⁴⁶ La dimisión unilateral y sorpresiva tuvo un precedente. Semanas antes, el 11 de enero, Pimentel había anunciado, sin advertir previamente a Aznar, que no se presentaría como cabeza de lista por Córdoba a las elecciones generales.

⁴⁴⁷ La prensa había aireado las diferencias entre Pimentel y Aznar sobre la Ley de Extranjería, así como en la reacción del gobierno ante los graves incidentes de tipo xenófobo que ocurrieron en la localidad de El Ejido ese mismo mes de febrero. Parece claro que también tuvo un peso importante el deterioro de la relación personal entre Pimentel y Aznar (Cernuda y Jáuregui, 2004: 134-135; Hoz, 2002: 200-201; Powell, 2001, 591).

⁴⁴⁸ Aparicio era el secretario de Estado de Seguridad Social y había pertenecido, desde el principio, al equipo de Arenas en Trabajo, junto con Pimentel. Sus primeras declaraciones ratificaron la política seguida en el ministerio y el compromiso a continuar con ella, aunque puso distancias con la Ley de Extranjería (“Aparicio se distancia de Pimentel al afirmar que la Ley de Extranjería es ‘mejorable’”, *El País*, 21-2-2000, p. 20).

6.2. La segunda legislatura de Aznar (2000-2004)

La evolución del segundo gobierno de Aznar tuvo un desarrollo realmente inverso a la legislatura precedente: se inició con unos resultados electorales excelentes, pero a medida que la legislatura avanzaba, la imagen del gobierno fue deteriorándose, hasta llegar a las elecciones de 2004, en las que el PP cosechó una derrota extraordinaria, tanto por la sorpresa como por las circunstancias que la rodearon. El desarrollo de este período gubernamental estuvo marcado por cuatro elementos principales. En política internacional, los atentados del 11 de septiembre en Nueva York abrieron una nueva época, marcada por la acción unilateral norteamericana ante lo que se denominó la *amenaza terrorista* de grupos islamistas radicales. El corolario de esta situación condujo a enfrentamientos bélicos en Afganistán y, especialmente, Irak. En este contexto, España realizó un cambio en su política exterior que le acercó al eje anglosajón EEUU/Gran Bretaña en detrimento del eje continental Francia/Alemania. En política nacional, el gobierno sufrió un deterioro en diversos frentes: el cambio de tendencia en el ciclo macroeconómico moderó los resultados de la política económica, las políticas en materia social y educativa recibieron una contestación importante, la política autonómica generó conflictos con varias Comunidades, especialmente con el País Vasco, y algunos asuntos concretos (caso Gescartera, hundimiento del Prestige, huelga general) socavaron la imagen pública del gobierno. Al mismo tiempo, la oposición socialista comenzó a repuntar después del proceso de renovación que había conducido José Luis Rodríguez Zapatero a la secretaría general del PSOE. Finalmente, en el ámbito del partido, el proceso de sucesión de Aznar marcó la agenda política de los cambios en el gobierno y en el partido.

De acuerdo con la evolución de estos cuatro elementos (crisis internacional, deterioro del gobierno, recuperación del PSOE y sucesión de Aznar), la legislatura se puede segmentar en tres períodos distintos: la estabilidad del primer año y medio, el giro de la situación a partir de 2002 y los meses finales, con Rajoy como sucesor de Aznar.

El nuevo gabinete (abril 2000 – diciembre 2001)

El segundo gobierno se inició con la euforia electoral que habían provocado los resultados del 12 de marzo. La victoria en las elecciones generales significó un refrendo para la política moderada de pactos que el gobierno de Aznar había desplegado. Por este motivo, aunque el PP había conseguido una mayoría absoluta holgada en el parlamento, Aznar quiso mantener un pacto de legislatura con CiU. En cambio, los nacionalistas catalanes se encontraban en una situación muy diferente a la de la anterior legislatura. Habían sufrido una pérdida importante de votos y necesitaban los diputados catalanes del PP para poder mantenerse en el gobierno autonómico. La mayoría absoluta del PP desencajó el equilibrio de la anterior legislatura y dejó a CiU en una posición muy incómoda: necesitaban al PP en Cataluña, pero sus diputados ya no eran vitales para la mayoría del Congreso. Las dificultades de CiU eran mayores en el PSOE e IU. Los pésimos resultados de las generales habían abocado a ambos partidos a crisis de liderazgo en sus respectivas cúpulas dirigentes. Ante este panorama, la decisión de Aznar de mantener acuerdos con otras fuerzas implicaba una línea de continuidad con la primera etapa.

La formación del segundo gobierno mantuvo también una pauta de continuidad en la elección del personal. Aunque parecía haber una renovación importante, puesto que entraron ocho nuevos ministros, algunos de ellos habían trabajado en escalones inferiores del anterior gobierno o eran personas que habían colaborado con Aznar en los últimos años desde otras instituciones.

La composición del nuevo gabinete se mantuvo en secreto, con algunas excepciones hasta el día del juramento de Aznar como presidente⁴⁴⁹. El nuevo gabinete se amplió con la creación de dos nuevas carteras, surgidas de la división de

⁴⁴⁹ En el diseño del nuevo gabinete, Aznar recibió la colaboración de Rajoy, Arenas y de su jefe de gabinete, Carlos Aragonés, aunque el presidente se guardó el nombre de los candidatos para cada cartera (Magis Iglesias, 2003: 37). La configuración del gabinete se decidiría finalmente en tres fases: en los días previos al debate de investidura (miércoles 26), Aznar había ido confirmando a los ministros que repetirían en el gabinete; durante el debate de investidura, los servicios de Moncloa fueron llamando a los ministros que no repetirían, para comunicarles su cese definitivo; tras el debate, y hasta la tarde del día siguiente (jueves 27), fue anunciando las nuevas incorporaciones, se reunió con los nuevos ministros y acabó de cerrar algunas destinaciones que no estaban decididas. En el caso de Posada y Aparicio, eso

Economía y Hacienda en dos departamentos y de la elevación del puesto de portavoz a rango ministerial. En esta ocasión, la configuración del gabinete dibujaba un *núcleo duro* de ministros: la continuidad de algunos ministros salientes, en especial los que entraron en el gabinete de 1996, reflejó quiénes eran los ministros con más peso para el presidente. Aznar tuvo mucho cuidado en acometer esta disposición de nombramientos sin generar desequilibrios internos que pudieran ser interpretados en clave de la posible sucesión del líder popular.

Los tres vicesecretarios generales (Rajoy, Rato y Mayor) se mantuvieron o mejoraron su posición en el gabinete. El primero se había convertido en uno de los hombres fuertes del nuevo gobierno. Su gestión correcta en los dos ministerios que había recibido en el primer gobierno y el acierto en las campañas durante el pasado ciclo electoral, de las que fue coordinador, revelaron su eficacia política, que Aznar quiso recompensar situándole como ministro de la Presidencia y Vicepresidente primero⁴⁵⁰. Junto a él, Rato se mantuvo como Ministro de Economía y Vicepresidente segundo⁴⁵¹. Aunque se desprendió del departamento de Hacienda, Aznar situó en él a Cristóbal Montoro, un hombre de Rato, lo que reforzó el poder del vicepresidente en el gobierno y mantuvo su control sobre el área económica. Mayor continuó su tarea en Interior, donde se había convertido en el ministro con mayor respaldo popular. Además, su posible candidatura al gobierno vasco aconsejaba mantenerse en una cartera desde la que podía ejercer una posición influyente en los temas relacionados con la política vasca.

También continuaron Cascos y Piqué. Aznar respondió a la lealtad del primero manteniéndole en el gabinete y enviándole a un ministerio de gran impacto social, por su capacidad inversora, aunque ello significó una pérdida de poder político dentro del

significó que sólo recibieran el nombre de su departamento por teléfono al finalizar el jueves (Hoz, 2002: 28; “Aznar anticipó el nuevo gabinete a sus ministros más próximos”, *El País*, 30-4-2000, p. 26).

⁴⁵⁰ La cartera de la Presidencia iba vinculada al cargo de portavoz, aunque Rajoy declinó este último. Arenas se postuló para asumir la responsabilidad, pero Aznar decidió colocar a un nuevo ministro: Pío Cabanillas (Magis Iglesias, 2003: 37).

⁴⁵¹ Rato pudo haber optado por otros asientos en el Consejo de Ministros. Aznar le ofreció la primera vicepresidencia primera, pero Rato la rechazó porque no llevaba aparejada la responsabilidad en Economía. Tampoco aceptó la cartera de Asuntos Exteriores, porque, para Aznar, esta era incompatible con el cargo de vicepresidente. Posteriormente, Aznar recordó en alguna ocasión esta negativa a Rato, cuando este disentía de la línea que el presidente estaba llevando en política exterior (Magis Iglesias, 2003: 39-40). Meses más tarde, Aznar le ofrecería nuevamente la primera vicepresidencia, que Rato volvería a rechazar.

gobierno⁴⁵². En cambio, el ministro catalán vio recompensada su buena gestión durante el gobierno anterior al ser promocionado como responsable de la cartera de Exteriores⁴⁵³. Además, la nueva cartera de Ciencia y Tecnología, que heredaba parte del antiguo departamento de Industria, recaía en manos de una ministra independiente, Anna Birulés, persona muy cercana a Piqué. Aznar albergaba esperanzas en ambos ministros para que pudieran renovar las expectativas del partido en Cataluña.

El presidente Aznar mantuvo a los ministros que se habían incorporado en la segunda mitad de la legislatura (Acebes, Posada y Aparicio). En el caso de Acebes, se le encomendó un departamento de difícil gestión, Justicia, para el que Aznar había previsto algunos proyectos de hondo calado político. Posada acabó recibiendo la cartera de Administraciones Públicas, aunque supo de ello en el último momento, incluso después de que el Rey supiera la propuesta del nuevo gabinete⁴⁵⁴. Aparicio apenas llevaba dos meses en el departamento de Trabajo y Aznar no tenía motivos para modificar su política en esa área.

A estos ministros se sumaron ocho nuevas incorporaciones. Entre ellas, los dos independientes que ya se han mencionado (Cabanillas y Birulés). Una de las incorporaciones más importantes fue Federico Trillo, que era sabedor de su casi segura entrada en el gobierno, desde que fue sustituido por Fernanda Rudi y Aznar lo sugiriera públicamente⁴⁵⁵; Trillo fue destinado a Defensa⁴⁵⁶. Aznar recuperó a Jaume

⁴⁵² Según Magis Iglesias, Aznar ofreció a Cascos que eligiera entre Defensa y Fomento, pensando que escogería Defensa y dejaría así libre Fomento para Jaume Matas. Cascos optó por la cartera inversora, de modo que Matas se quedó sin Fomento y, en cambio, Trillo tuvo la puerta abierta para Defensa (M. Iglesias, 2003: 43).

⁴⁵³ Piqué supo de su nuevo destino en la cena que Ana Botella organizó en la Moncloa el día de la investidura de Aznar, el 26 de abril. Allí Aznar le dijo que le nombraría ministro de Asuntos Exteriores. Al salir de la cena, se encontró con Rajoy, a quien Piqué le confesó la noticia. Rajoy le contestó: “Yo voy a ser Paco” -Presidencia y vicepresidente primero- (Cernuda y Jáuregui, 2004: 108-109).

⁴⁵⁴ El nombramiento de Posada resulta un caso ejemplar acerca de la incertidumbre con que Aznar gestionaba este tipo de decisiones. Días antes de la noticia, Aznar le había indicado a Posada que se estudiara el Libro Blanco de la Defensa, sugiriéndole que sería necesario en su futura destinación. Pero no recibiría confirmación de la noticia, hasta el final de la tarde del día 27: se encargaría de Administraciones Públicas (Cernuda y Jáuregui, 2004: 107-108).

⁴⁵⁵ En la reunión plenaria de los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado, el día 30 de marzo, en la que debían elegirse las presidentes de las cámaras (Rudi y Aguirre), Aznar afirmó: “Durante estos cuatro años de trabajo en el Gobierno y sentado en el banco azul miraba a Federico. Allí, en el hemiciclo, en el sillón de la Presidencia del Congreso. Pues ahora ya no tendrá tiempo de escribir más libros, porque estará, como los demás, en el banco azul que ocupamos los que estamos en el Gobierno” (Magis Iglesias, 2003: 42).

Matas, presidente del gobierno balear hasta las últimas elecciones autonómicas, en las que fue desalojado de la presidencia, a pesar de haber sido la candidatura con más votos, por una coalición de izquierdas. Aznar no quiso que esta derrota *in extremis* hiciera perder las aspiraciones en esta comunidad, de manera que quiso situar al líder balear en una cartera de gasto, desde la que pudiera mantener las aspiraciones. Finalmente, le envió a Medio Ambiente, la única cartera de este tipo que le quedaba libre.

En agricultura, Aznar situó a Arias Cañete, que había tenido experiencia en la política europea y ofrecía garantías para saber tirar adelante, con apoyo comunitario, el que habría de ser uno de los proyectos estrella del nuevo gobierno, el Plan Hidrológico Nacional. También incorporó al gobierno a dos mujeres que pertenecían al entorno cercano del presidente. En Educación, Cultura y Deporte, Aznar pudo nombrar esta vez a Pilar del Castillo, que en el gobierno anterior había rechazado la cartera de Medio Ambiente, porque sólo se consideraba preparada para dirigir Educación. En el departamento de Sanidad, nombró a Celia Villalobos, una de las alcaldesas más conocidas del PP.

Con este equipo, Aznar iniciaba la que debería ser su segunda y última legislatura como presidente. El nuevo gobierno comenzaba en un contexto social y político favorable, aunque a partir del verano la economía mundial sufrió un enfriamiento que anunciaba el cambio de tendencia en el ciclo económico. En España, esta evolución no tuvo un efecto grave y los indicadores económicos mostraron una moderación marcial que no impedía una marcha general positiva de la economía. En el ámbito político, uno de los objetivos clave en este momento pasaba por vencer en el pulso que se estaba gestando en la política vasca. Después de una ola de asesinatos de dirigentes políticos durante el verano y el otoño (entre ellos, el ex ministro de sanidad socialista, Ernest Lluch) y el alejamiento entre el PNV y Euskal Herriarrok, se abrieron expectativas sobre la posibilidad de que un acuerdo entre PP y PSE desbancara a los nacionalistas del gobierno vasco.

⁴⁵⁶ Inicialmente, Trillo pensaba que sería destinado a la cartera de Justicia, por lo que se marchó de vacaciones de Semana Santa con el Libro Blanco de la Justicia, para preparar su nueva dedicación (Hoz, 2002: 28). Sin embargo, la tarde del jueves 27, Aznar le planteó la posibilidad de asumir Administraciones Públicas. Pero la preferencia de Trillo por la cartera de Defensa y el deseo de Cascos por asumir Fomento, permitieron a Aznar cambiar los planes en el último momento y cerrar la triangulación de estas carteras entre Posada, Trillo y Cascos (Cernuda y Jáuregui, 2004: 123-124; Magis Iglesias, 2003: 43).

En febrero de 2001, Ibarretxe anunciaba la disolución del parlamento vasco y convocaba elecciones anticipadas para mayo. Inmediatamente, Mayor dimitió como ministro y se postuló como candidato⁴⁵⁷. Para sustituirlo, Aznar situó a Rajoy al frente de Interior⁴⁵⁸, quien a su vez fue reemplazado por Juan José Lucas como ministro de la Presidencia⁴⁵⁹.

Los resultados de las elecciones vascas no responderían a las expectativas del PP. La victoria del PNV acababa con la aspiración de convertir a Mayor Oreja en *lehendakari* y, de paso, le introducía en la senda que le acabaría alejando de la sucesión, a pesar de que en aquel momento era el candidato con más apoyo popular para suceder a Aznar, valoración que se mantendría a lo largo de ese año y en los inicios de 2002. Otro candidato a la sucesión, Rodrigo Rato, tampoco pasaba por un buen momento político y personal durante los primeros meses de 2001⁴⁶⁰. Su situación se agravó tras el verano, cuando se destapó el escándalo de Gescartera, el primer gran asunto de irregularidades donde se vieron implicados altos cargos del gobierno popular. La controversia política que generó este asunto alcanzaría hasta octubre y, además de afectar la credibilidad del equipo económico del gobierno⁴⁶¹, pondría al

⁴⁵⁷ Parece que Aznar nunca pidió explícitamente a Mayor que abandonara el gobierno para presentarse como candidato, aunque las versiones oscilan al interpretar que eso era lo que esperaba el presidente (Hoz, 2002: 143) o bien que el presidente no era especialmente partidario de la marcha de Mayor (Magis Iglesias, 2003: 73).

⁴⁵⁸ Aznar consultó con Mayor Oreja el perfil más adecuado para su sustituto. Este le propuso tres posibilidades: nombrar un ministro de confianza personal, como Javier Zarzalejos, nombrar a un *peso pesado* como Rajoy o elevar a un alto cargo del ministerio, como Valdivieso o Cotino (Cernuda y Jáuregui, 2004: 125). Algunas fuentes afirman que también pudo sugerir, como vía complementaria, fusionar Interior con Justicia, en manos de Acebes (Magis Iglesias, 2003: 83).

⁴⁵⁹ El Presidente tenía una deuda política con el dirigente castellano, puesto que Juanjo Lucas fue uno de los líderes de AP que más contribuyó a la designación de Aznar como sucesor de Fraga (Palomo, 1990).

⁴⁶⁰ Por un lado, Rato estaba insatisfecho con la desaparición del departamento de Industria, problema que trató de resolver pidiendo al presidente una tercera secretaría de Estado, petición que Aznar rechazó (Magis Iglesias, 2003: 85). Además, los problemas en su ámbito privado le animan a desistir de la carrera sucesoria e, incluso, apuntar a un posible abandono de la política. Esta situación es recogida por la prensa, que utiliza el tema para sacar el debate de la sucesión a la luz pública (“Rodrigo no quiere”, editorial de *El Mundo*, 4-3-2001). La reacción de Aznar es inmediata, a fin de atajar cualquier discusión sobre esta cuestión. En este sentido, una semana después de la editorial de P.J. Ramírez realiza una intervención en la Junta Directiva Nacional del partido en la que critica veladamente los movimientos de Rato (Hoz, 2002: 67-68; Magis Iglesias, 2003: 86-87).

⁴⁶¹ En este asunto se verá implicado el secretario de Estado de Hacienda, Enrique Giménez-Reyna, que dimitirá a las pocas semanas, cuando se descubra que su familia posee una sociedad de valores en la que se habían detectado importantes irregularidades en la contabilidad. Con el paso de las semanas, se descubrirán complicidades entre esta sociedad y algunos miembros de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, entre ellos el ex diputado del PP Luis Ramallo, que también presentará su dimisión. Las conexiones con personas cercanas al PP anima a la oposición, que cree haber encontrado un *affaire* con el que socavar la integridad del gobierno.

descubierto diferencias internas en el gabinete⁴⁶², que estuvieron a punto de hacer naufragar el pacto entre PP y PSOE para la renovación de los órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Consejo General del Poder Judicial)⁴⁶³. Frente a ellos, el tercer candidato en la carrera sucesoria, Rajoy, había mejorado aún más su posición en el gobierno, al acumular la vicepresidencia primera con la cartera de Interior.

La renovación del equipo (enero 2002 – junio 2003)

Al inicio de 2002, el PP se encontraba en una situación de dominio absoluta en la vida política española. El gobierno mantenía un nivel de aceptación y valoración popular muy importante, hasta el punto de que el escándalo de Gescartera había pasado sin afectar apenas a su credibilidad. Ya se habían puesto en marcha gran parte de las propuestas más significativas de la legislatura (el Plan Hidrológico Nacional, la Ley Orgánica de Universidades, la reforma de la Ley de partidos...). Además, a partir de enero, España asumía la presidencia de la UE, lo que iba a dar máxima relevancia internacional a Aznar y algunos de sus ministros.

En este contexto de estabilidad, el PP celebró su XIV Congreso a finales de enero. Tras el clima de calma que precedió al cónclave se encontraba la preocupación

⁴⁶² Durante la evolución del asunto, que desembocará en una comisión de investigación parlamentaria con gran impacto en la opinión pública, el ministro de Economía y su equipo tendrán la sensación de no haber recibido el suficiente apoyo por parte de la dirección del partido. A medida que avanza el escándalo, tras el verano, se evidenciarán dos estrategias diferentes para afrontarlo: la del ministerio de Economía, que trata de restar importancia, y la del partido, que defiende aplicar transparencia para ver hasta dónde alcanzan realmente las conexiones (Hoz, 2002: 74-75; Magis Iglesias, 2003: 90-93). Tras la vuelta del verano, al constatar que el asunto no sólo no se ha enfriado, sino que amenaza con desgastar gravemente la imagen del gobierno, Aznar irrumpe en favor de la estrategia de Arenas y del partido, retirando la confianza de todos los miembros que puedan resultar afectados.

⁴⁶³ Las reacciones unilaterales de Rato para afrontar el caso Gescartera pusieron chocaron en algún momento con la estrategia política del gobierno. A principios de octubre, Rato utilizó una el borrador de una propuesta de acuerdo, que los socialistas habían alcanzado con Arenas en la renovación de cargos institucionales, para contrarrestar las críticas que le dirigió Jesús Caldera, portavoz del grupo parlamentario socialista en la comisión de investigación. Rato denunció que uno de los candidatos propuestos por el PSOE para un importante cargo técnico tenía como principal mérito la amistad con Zapatero. Esta estrategia de Rato, que ponía en cuestión a una persona del entorno directo del líder socialista, se hizo sin la aprobación de Arenas ni de Azna y estuvo a punto de dar al traste con las negociaciones PP-PSOE. Para evitar este tipo de situaciones, Aznar y Rato se reunieron para reconducir el asunto y poner fin a la comisión de investigación, aprovechando las circunstancias políticas de ese

por el problema de la sucesión del presidente. Aznar había impuesto, con éxito, la cerrazón en este debate en lo que iba de legislatura. La única trasgresión a esta pauta, después de las manifestaciones de Rato a principios de 2001, la realizó Cascos. En noviembre de ese mismo año propuso que el congreso del partido ratificara a Aznar como candidato a las elecciones de 2004⁴⁶⁴ y, semanas después, presentaría una enmienda para que los estatutos recogieran la limitación del mandato de presidente del gobierno a ocho años. Pero el resto del partido mantuvo la precaución al respecto.

El principal interés del XIV Congreso fue la obertura pública de la carrera por la sucesión. Aznar anunció en su discurso de obertura que esta iba a ser la última ocasión en la que se presentase a presidente del partido y, de esta forma, confirmó su retirada gubernamental al final de la legislatura⁴⁶⁵. En el aspecto organizativo y de nombramiento, no hubo grandes novedades. Realizó un reconocimiento público de los tres vicesecretarios generales, colocándoles como los tres máximos aspirantes a su sucesión. A partir de entonces, Oreja, Rato y Rajoy mantendrán una serie de reuniones periódicas, con la participación de Arenas en tanto que secretario general, en las que se dedicarán a compartir información sobre los temas políticos y tratarán de impedir que surjan enfrentamientos entre los candidatos⁴⁶⁶.

Durante el primer semestre de 2002, la agenda política vendrá marcada por tres materias: política internacional, política judicial y política laboral. Aznar aprovechó la presidencia española de la Unión Europea para dar un impulso a sus planteamientos en política internacional, que conllevaban un cambio en las líneas tradicionales de la política exterior española. En el ámbito nacional, el proceso

momento, y así tratar de enterrar la controversia de Gescartera (Hoz, 2002: 76-77; Magis Iglesias, 2003: 96-99).

⁴⁶⁴ El 10 de noviembre hace las declaraciones, que despertaron rechazo en algunos cargos del partido. Aznar se encargó de poner en cuestión la postura de Cascos, pero sin abrir un debate al respecto (Hoz, 2002: 40-46; Magis Iglesias, 2003)

⁴⁶⁵ El anuncio de la retirada de Aznar cogió por sorpresa a los asistentes al congreso, el sábado 26 de enero: “Pues bien, mis queridos amigos y amigas. Hoy os presento mi candidatura a la presidencia del PP, por quinta vez. Por quinta vez consecutiva, y quiero deciros que no es la última. No habrá otra vez. Esta es la última. Y no sé si realmente puedo pedir que compartáis estas decisiones, que afectan tanto a la futura candidatura a la presidencia del Gobierno de España como al Partido Popular. Tal vez no tenga derecho a pedir os que la compartáis, pero sí os pido que la comprendáis. Y estoy convencido –porque os he escuchado a muchos de vosotros– de que os debo una explicación. Estas decisiones no son para mí el fruto de ningún arrebato –al cual, sabéis, no soy muy proclive– ni de ninguna ocurrencia más o menos frívola –a la que creo que mi personalidad, sencillamente, no es muy dada–. Creedme si os digo que es fruto de una convicción profundamente arraigada y de una forma determinada –si queréis especial, si queréis personal– de entender la política” (tomado de Hoz, 2002: 12).

⁴⁶⁶ Estos encuentros, celebrados normalmente en restaurante de lujo, tratando de mantener la discreción, serán desvelados por *El País*, a finales de marzo (“El salto de los delfines”, *El País*, 31-3-2002, p. 18).

legislativo más destacado fue el del proyecto de reforma de la Ley de Partidos. El 19 de abril, justo siete años después del intento de atentado de ETA contra Aznar, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley. El trámite parlamentario iba a ser relativamente rápido, a pesar de la polémica que suscitaba la reforma, y en junio el proyecto salió aprobado por mayoría en las Cortes. Sin embargo, en junio, el gobierno del PP sufrirá la primera gran contestación ciudadana, a raíz de la huelga general que los sindicatos convocaron contra el proyecto de reforma laboral. En una muestra de fuerza que rompía con la estrategia del ministerio de Trabajo hasta entonces, el Gobierno trató de sacar adelante el proyecto en contra de los sindicatos. La huelga tuvo una importante repercusión, que se amplió debido a algunos errores del ejecutivo en el trato que prestó a la misma. La protesta laboral vino a sumarse a otras que comenzaban a extenderse en diferentes ámbitos (rechazo de la LOU, protestas por el PHN, críticas por la política de sanidad...), lo que afectó a la imagen de algunos miembros del gabinete.

Aznar aprovechó la preparación de las candidaturas a las elecciones de 2003 para realizar una amplia remodelación del Gobierno, en la que pudiera acometer tres objetivos: sustituir a los ministros más desgastados, acabar con los problemas en la confección de las candidaturas y adecuar la distribución de poder dentro del gabinete al proceso de sucesión que culminaría doce meses después. En último extremo, el recambio en el gobierno debía permitirle recuperar la iniciativa política. Por estas razones, la remodelación desbordó el marco estricto del gobierno y dio lugar a un complejo mecanismo de relevos y nominaciones en diversos ámbitos. Como señala Colomer, esta remodelación permitió visualizar el enorme poder del presidente en las diferentes arenas (gobierno, partido y parlamento) y demostró su control sobre la agenda política, tanto en la elección de los temas prominentes como en la gestión del tiempo (Colomer, 2002: 12).

Aznar había aplazado la reunión hasta que acabara la presidencia de la UE. A principios de julio, Aznar consultó con los vicepresidentes, con Arenas y con Mayor Oreja algunos detalles del inminente cambio de gabinete. También había informado de ello a Piqué. Sólo quedaba un detalle por completar: el primer fin de semana de julio mantuvo una reunión con Gallardón, en la que este aceptó convertirse en candidato a la alcaldía de Madrid⁴⁶⁷. Al día siguiente, lunes 8 de julio, convocó algunos ministros

⁴⁶⁷ Gallardón era el único candidato que garantizaba el mantenimiento de la alcaldía madrileña. Por eso, el partido trató, a partir de mayo, persuadirle para que aceptara la candidatura local, a lo que Gallardón se negó inicialmente. Pero el deterioro de las expectativas del partido acabaron por hacerle cambiar de

para el martes, día en el que se realizaría la remodelación⁴⁶⁸. Ese mismo martes, el PSOE tenía previsto reunirse con los sindicatos para analizar el resultado de la huelga general. Seis días después iba a celebrarse el debate sobre el estado de la nación.

Se trata de la remodelación más grande de la etapa Aznar, después del cambio ocurrido tras las elecciones generales. Salieron seis ministros, entraron cinco y tres cambiaron de departamento. Solamente siete ministros permanecieron en sus carteras respectivas. Uno de los cambios más importantes fue el retorno de Rajoy a Presidencia, decisión que perseguía recuperar la eficacia en la coordinación del gobierno, que había quedado mermada durante la etapa de Lucas⁴⁶⁹. Este último abandonaría el gobierno y pasaría al Senado, donde asumiría la presidencia⁴⁷⁰. El puesto de Rajoy en Interior pasaría a manos de Acebes, que, después de impulsar con éxito la Ley de Partidos, se encargaría de coordinar la política antiterrorista en el plano de la seguridad con la acción judicial. Para ello, José María Michavila, su máximo colaborador desde el cargo de secretario de Estado de Justicia, ascendió a ministro del departamento de Justicia, con la tarea principal de desarrollar la Ley de Partidos.

Hubo dos entradas políticas muy relevantes. Por un lado, el retorno de Javier Arenas al gobierno, en sustitución de Posada al frente de Administraciones Públicas. Por otro, el nombramiento de Eduardo Zaplana en el ministerio de Trabajo⁴⁷¹. La entrada de Arenas y Zaplana aumentaba el peso político del nuevo gabinete, lo cual adquiriría un especial significado de cara a la segunda mitad de la legislatura y al proceso de sucesión. En contraposición, Aparicio y Cabanillas tuvieron que dejar el

opinión. La aceptación final de Gallardón abrió el camino para que Aznar pudiera completar los movimientos de la remodelación ministerial (Magis Iglesias, 2003: 145-146).

⁴⁶⁸ “Manual para una crisis”, *La Vanguardia*, 14-7-2002

⁴⁶⁹ El caso Gescartera había mostrado la descoordinación entre gobierno y partido, y dentro del propio gobierno. Después, hubo otros muchos ejemplos (huelga general, Ley de Extranjería, aplicación de la Ley de partidos...) en los que algunos ministros se contradecían en público o se veían obligados a rectificar declaraciones. El responsable de la coordinación ministerial, Lucas, se quejó en diversas ocasiones de la falta de autoridad en el cargo, problema que achacaba a la falta de competencias con que había recibido el cargo. Al permanecer Rajoy como vicepresidente, una parte de estas competencias, como la presidencia de la CGSESS, continuaban en su posesión. Para tratar de superar este problema, Lucas promovió unas reuniones cada dos meses en el restaurante Cuatro Estaciones de Madrid a Rato, Rajoy, Arenas, Aguirre, Rudi, Luis de Grandes y González Pons. De esta forma Lucas intentaba acordar pautas comunes de actuación para los grupos parlamentarios de las Cortes, el partido y el gobierno (Hoz, 2002: 82-83).

⁴⁷⁰ Esperanza Aguirre dejaría la presidencia del Senado para presentarse como candidata a la presidencia de la Comunidad de Madrid, una vez que Gallardón había anunciado su aspiración a la alcaldía de Madrid.

⁴⁷¹ La llegada de Arenas dejó un hueco importante en la presidencia de la Generalitat valenciana, que ocuparía interinamente José Luis Olivás hasta las elecciones autonómicas. En ellas, se presentaría como nuevo candidato Francisco Camps, hasta entonces delegado del gobierno en esa Comunidad.

gobierno, debido al deterioro sufrido en los meses previos, especialmente a raíz de la huelga general. Aparicio había sido obligado a mantener una postura rígida ante los sindicatos y Cabanillas hubo de mantener un mensaje de infravaloración hacia la protesta de ese día⁴⁷².

Aznar cesó a dos ministras que habían tenido un rendimiento menor del esperado, Villalobos y Birulés. La primera fue sustituida por una persona muy cercana a Rajoy, Ana Pastor, que había pasado por altos cargos del ministerio y ofrecía un perfil muy diferente al de su predecesora⁴⁷³. El puesto de Birulés lo recibió Piqué, que dejaba la cartera de Exteriores. Este aparente retroceso político significaba, en realidad, una forma de facilitar a Piqué la preparación de la candidatura para las elecciones catalanas del año siguiente. En el puesto de Piqué, Aznar trató de realizar un nombramiento estelar, el del ex diputado Miquel Roca, pero este declinó la oferta después de consultarla con el presidente de la Generalitat. Tras esta opción fallida, Aznar decidió realizar la propuesta a Ana Palacio, hermana de la ex ministra de Agricultura⁴⁷⁴.

Sin embargo, ni el gabinete surgido de esta remodelación iba a ser el equipo definitivo hasta el final de legislatura, como especularon diversos periódicos, ni la propia remodelación iba a recuperar plenamente la iniciativa para la acción gubernamental. Una serie de hechos marcaron a partir de este verano la agenda política y provocaron un paulatino estancamiento y retroceso del gobierno en las encuestas de opinión. A los pocos días de la remodelación, tendrían lugar dos acontecimientos de naturaleza distinta. El primero fue el debate sobre el estado de la nación, en el que Zapatero resultó vencedor, según los medios de comunicación, a pesar de que Aznar se había presentado con un gobierno renovado muy recientemente. El segundo fue la crisis de la isla de Perejil, que puso en primera línea

⁴⁷² Además, Cabanillas mantenía una relaciones difíciles con el secretario general Arenas, lo que había dado lugar a problemas de coordinación del mensaje entre los dos ámbitos (Hoz, 2002: 83-84). En ambos casos, Aznar ofreció una salida política tras el ministerio. Aparicio pasaría a encabezar la candidatura a la alcaldía de Burgos; Cabanillas pudo haber optado por un puesto en la política gallega, ofrecimiento que Cabanillas declinó (Magis Iglesias, 2003: 152).

⁴⁷³ Según una fuente del gobierno cercana a Rajoy, cuando este “intercedió para que Aznar nombrara a Pastor ministra de Sanidad la intención de Mariano era promoverla a ella por si Aznar le pedía a él que fuese a Galicia como sucesor de Fraga. Si eso hubiera ocurrido, Rajoy habría declinado la oferta y le habría ofrecido a Aznar la alternativa de Ana Pastor” (citado en “Rajoy prepara un equipo continuista”, *El País*, 12-10-2003, p. 16).

⁴⁷⁴ El domingo 7 de julio Aznar la localizó por teléfono y le pidió que regresara de Bruselas para reunirse con él. Ella le propuso aplazar la reunión el viernes siguiente, a lo que Aznar tuvo que insistir. Al día siguiente, Palacio recibió la oferta y la aceptó (Magis Iglesias, 2003: 154-155).

la situación pésima de las relaciones entre los gobiernos de España y Marruecos⁴⁷⁵. Pero los acontecimientos más costosos para la imagen del gobierno tendrían lugar en los meses siguientes. En noviembre se produjo el hundimiento del barco Prestige en las costas de Galicia, lo que provocó una ola de protestas en contra de la reacción que tuvo el gobierno a raíz de este percance medioambiental. Finalmente, a principios de 2003, cuando los efectos del caso Prestige comenzaban a superarse, un asunto de política exterior pasó a ocupar por completo la agenda política española: la decisión de EEUU de promover una coalición internacional para invadir Irak, en la que España iba a desempeñar un papel destacado. Esta situación provocó algunas de las mayores manifestaciones populares que han tenido lugar en España y que adquirieron un impacto especial sobre la opinión pública debido al contexto internacional del momento, puesto que coincidieron con un movimiento de protesta en numerosos países en contra de la guerra contra Irak. Las dificultades políticas por las que pasó el gobierno debido a su posición frente a la guerra de Irak pudieron haber provocado una nueva remodelación en el gobierno⁴⁷⁶. Finalmente, tuvo lugar un nuevo relevo ministerial, aunque no estuvo motivado por ninguna de estas circunstancias mencionadas.

A principios de marzo de 2003, el ministro Matas abandonaba el gobierno para poder presentarse como candidato a la presidencia del gobierno balear. Su sustituta fue Elvira Rodríguez, que provenía del ministerio de Economía⁴⁷⁷.

Las elecciones de municipales y autonómicas tendrían lugar dos meses después, a finales de mayo. Los resultados se aproximaron a los que se habían producido cuatro años antes, lo que fue interpretado muy positivamente por el PP, después de las expectativas negativas que se habían generado en los meses

⁴⁷⁵ A los pocos días de constituir el nuevo gabinete, el gobierno de Marruecos decide enviar una patrulla policial al islote de Perejil, un montículo que emerge del mar y situado frente a la costa marroquí, cerca de Ceuta, cuya soberanía se disputan los Estados de Marruecos y de España. El gobierno español, que defiende la españolidad del islote, interpretó la iniciativa como una invasión militar y procedió a desalojar a los ocupantes marroquíes del territorio. La operación de desalojo de los ocupantes fue tomada por el presidente Aznar, quien llegó a pensar en dimitir de la presidencia en el caso de que hubiese habido bajas en esta acción (Cernuda y Jáuregui, 2004: 31-36).

⁴⁷⁶ Según relata Magis Iglesias, en los días anteriores a la salida de Matas, Aznar consultó a Mayor Oreja sobre su disponibilidad de volver al gabinete. Durante la conversación, el presidente planteó la posibilidad de aprovechar el recambio de Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente para provocar el relevo de la ministra de Asuntos Exteriores y de algún otro miembro del gobierno desgastado políticamente (2003: 282). Finalmente, el recambio sólo afectó a Medio Ambiente.

⁴⁷⁷ Hasta entonces había sido secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos. Pertenecía al entorno de Rato y su nombramiento vino a reforzar la posición de este en el gabinete.

anteriores. Entre otros, la estrategia seguida con el nombramiento de algunos ministros como candidatos dio mejores resultados que en el caso de Mayor: Matas recuperó la presidencia autonómica balear y Aparicio se convirtió en nuevo alcalde de Burgos. De esta forma, el PP dio por cerrada la etapa de desgaste que había sufrido desde finales de 2002 y Aznar pudo iniciar la última etapa de su sucesión en un clima de mayor estabilidad para el gobierno.

La sucesión

Durante la etapa de mayor crispación social que había vivido el gobierno de Aznar, entre el verano de 2002 y el de 2003, la carrera por la sucesión del presidente había ido despejando las opciones reales de los principales candidatos. Tras el XIV Congreso, los tres vicesecretarios generales del partido se habían convertido en los máximos protagonistas de este proceso; la remodelación de julio de 2002 había abierto expectativas a otros posibles aspirantes, aunque estas no rebasaron nunca el campo de la especulación⁴⁷⁸. La evolución de los tres candidatos había sido desigual en esos meses previos. Jaime Mayor Oreja había permanecido como el candidato más valorado incluso en los meses que sucedieron a la derrota en las elecciones vascas. Pero a mediados de 2002, había comenzado a perder peso entre la opinión pública y a principios del año siguiente ya no era el candidato más valorado⁴⁷⁹. Rodrigo Rato había pasado de plantearse su retirada durante el primer semestre de 2001 a proclamar públicamente su predisposición a ser el próximo sucesor a Aznar⁴⁸⁰. Rajoy, quien había sido inicialmente el candidato menos valorado de los tres, fue el que salió más reforzado por los acontecimientos de los últimos meses. Tras asumir de nuevo la

⁴⁷⁸ La entrada de Zaplana y Arenas en el gabinete, la especial valoración que Aznar concedió a Acebes en diversas ocasiones y el éxito electoral de Gallardón en la alcaldía de Madrid fueron interpretados por la prensa y el entorno del partido como datos relevantes a tener en cuenta en el desenlace final de la sucesión.

⁴⁷⁹ Hubo dos factores que incidieron negativamente en sus posibilidades para suceder a Aznar. Por un lado, el error político que cometió a finales de diciembre de 2002, cuando llegó tarde a la votación de los presupuestos generales del gobierno vasco, lo que contribuyó a que estos pudieran ser aprobados por una mayoría muy ajustada. El PP había convertido la eventual prorrogación de esos presupuestos en un tema importante de oposición al gobierno de Ibarretxe. Por otro lado, el escenario de un gobierno con minoría parlamentaria, cada vez más factible en la primavera de 2003, convirtieron a Mayor en un candidato poco idóneo para encabezar una candidatura que pudiera pactar con los nacionalistas en la siguiente legislatura, debido a su persistencia en el discurso antinacionalista (Magis Iglesias, 2003: 211-225).

⁴⁸⁰ ABC, 6 de enero de 2003

cartera de Presidencia, tomó la responsabilidad de llevar el asunto del Prestige, lo que le valió el reconocimiento explícito de su presidente en diversas ocasiones.

El desenlace de la sucesión de Aznar comenzó a gestarse a finales de julio y culminó un mes más tarde, cuando el presidente sorprendió a su partido y a sus propios ministros comunicando el resultado de su decisión⁴⁸¹. Después del último Consejo de Ministros antes de vacaciones, el viernes 1 de agosto, Aznar se recluyó en Menorca y se aisló del resto del gobierno y de miembros del partido. Durante el mes de agosto, estuvo preparando todos los detalles sobre el desarrollo de la sustitución: anuncio de la decisión, recambio en el partido y remodelación del gabinete. Este plan se comenzó a desplegar nada más regresar de vacaciones. Al concluir el Consejo de Ministro del viernes 29 de agosto, Aznar convocó para después del fin de semana el Comité Ejecutivo y la Junta Directiva Nacional, con el objetivo de tratar la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno. A lo largo del viernes, Aznar realizó una ronda de llamadas a los principales ministros y dirigentes del partido, para reclamarles apoyo al nuevo sucesor, que continuaba sin desvelar. El sábado 30 de agosto, Arenas, Rato, Rajoy y Mayor Oreja fueron convocados a una reunión en la Moncloa. Allí Aznar les informó de que había decidido escoger a Mariano Rajoy como sucesor. Tras la reunión, Aznar y Rajoy se recluyeron el resto del fin de semana en la finca de Quintos de la Mora, en Toledo, para diseñar los cambios necesarios en el nuevo escenario. Antes de marchar, Aznar consultó con Rato y Mayor Oreja qué puestos querrían aceptar en un nuevo gabinete; ambos declinaron la oferta abierta. Finalmente, el lunes y el martes, Aznar anunció ante los órganos de dirección del partido la propuesta de presentar a Rajoy como próximo candidato a la presidencia del gobierno y, al mismo tiempo, su sustitución inmediata como líder en el partido.

El miércoles 3 de septiembre tuvo lugar el episodio final, la remodelación de gobierno. Esta decisión estaba motivada por la decisión sobre la sucesión y por la próxima convocatoria de las elecciones autonómicas catalanas. Piqué dejó el gabinete para presentarse como candidato en Cataluña y Rajoy salió del ejecutivo para preparar su campaña a la presidencia del gobierno. Con la salida de Rajoy se intentó evitar que el futuro candidato no tuviera que supeditar su autoridad a la del jefe de gobierno. Los otros cambios trataron de redistribuir el poder dentro del gabinete para corresponder a aquellos que no habían sido elegidos y, al mismo tiempo, evitar que Rajoy tuviera un mayor margen de libertad en el futuro para confeccionar gabinetes de

⁴⁸¹ Un relato bastante pormenorizado de este período se encuentra en Magis Iglesias (2003: 13-34).

gobierno⁴⁸². Estas dos salidas fueron acompañadas de dos nuevas entradas y de una redistribución de tareas. Los nuevos ministros no alteraban el perfil del gobierno. Piqué fue sustituido por Juan Costa en Ciencia y Tecnología⁴⁸³. El departamento de Rajoy, Presidencia, fue a parar a Arenas, aunque con dos modificaciones: Arenas pasó a ser vicepresidente segundo, dejando la primera vicepresidencia para Rato, y las funciones de portavoz del gobierno pasaron a manos de Zaplana. La nueva destinación de Arenas dejó vacante la cartera de Administraciones Públicas, que fue ocupada por Julia García Valdecasas⁴⁸⁴. Este fue el último gabinete de Aznar, que se mantendría hasta el final de legislatura.

6.3. El gobierno de Zapatero (2004)

La presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero se inició en un contexto muy particular, con motivo de un triunfo electoral inesperado y precedido de un enorme atentado terrorista que obligó a adelantar el fin de la campaña electoral. Esta situación era la culminación del período de crispación política que había rodeado los meses finales del segundo gobierno Aznar, especialmente tras la constitución de un gobierno de coalición en la Generalitat de Cataluña, en diciembre de 2003. Los diversos episodios que marcaron estos meses finales provocaron que la victoria del PSOE adquiriera una dimensión aún mayor de lo que habían significado los resultados electorales.

En estas circunstancias, la llegada de Zapatero al gobierno supuso una novedad respecto a sus dos antecesores, porque el dirigente socialista accedía a la presidencia en su primera convocatoria electoral a la que se presentaba como líder del partido. Su ascensión a la dirección del partido había tenido lugar cuatro años, también

⁴⁸² En este sentido, se interpretaron las dos nuevas entradas en el gobierno como reconocimientos que Aznar quiso hacer antes de marchar a personas bien valoradas por él y que probablemente no tendrían oportunidad de ser ministros en un gobierno de Rajoy (“Aznar compensa con su ajuste a Rato y Arenas”, *El País*, 4-9-2003, p.13; “Aznar no deja hipotecas a Rajoy”, *La Vanguardia*, 4-9-2003, p. 12; “Un equipo de transición”, *ABC*, 4-9-2003, p.13; “Premios, pero no ilimitados”, *El Periódico*, 4-9-2003, p.3).

⁴⁸³ Había sido secretario de Estado de Hacienda en la primera legislatura y de Comercio y Turismo en la segunda. Era considerada una persona muy cercana a Rodrigo Rato.

⁴⁸⁴ Con Valdecasas se mantuvo la presencia de un ministro catalán en el gabinete. Había conocido a Aznar cuando este visitó el Círculo Ecuéstre de Barcelona en 1995. Un año después fue nombrada Delegada del Gobierno en Barcelona, cargo que ocupó hasta que se convirtió en ministra.

en un contexto de crisis. Después de la dimisión de Almunia, la misma noche del fracaso electoral de marzo de 2000, se avanzó la convocatoria del XXXV Congreso, al que acudieron cuatro candidaturas para la secretaría general⁴⁸⁵. Finalmente, Zapatero fue elegido nuevo líder del PSOE. Los cuatro años siguientes estuvieron plagados de obstáculos dentro y fuera del partido, lo que puso en dificultades, en alguna ocasión, la autoridad de Zapatero. A pesar de ello, los problemas crecientes en la acción del gobierno de Aznar dieron al líder socialista un margen de actuación en el que desplegara su estrategia de oposición⁴⁸⁶.

La formación del gobierno de Zapatero estuvo muy influida por estos precedentes políticos. No obstante, los resultados electorales resultaron una restricción menor de la que inicialmente se podía esperar. La minoría parlamentaria del PSOE resultaba insuficiente para garantizar la estabilidad del gobierno, pero la polarización política que se había generado durante el segundo gobierno de Aznar favoreció la predisposición de la mayoría de grupos de la oposición a votar al nuevo candidato. A ello se sumaba la situación política en Cataluña, donde el partido socialista formaba una coalición de gobierno con ERC e ICV, lo que acercaba aún más a estos partidos a un voto positivo a Zapatero⁴⁸⁷. Por estos motivos, desde un principio el PSOE descartó formar un gobierno de coalición y optó por articular pactos puntuales con diferentes grupos parlamentarios.

La confección del equipo de gobierno siguió una pauta muy distinta a la que había guiado las formaciones de gabinetes en la etapa de Aznar. Zapatero había contraído diversos compromisos políticos con distintos sectores e individuos para formar gobierno en caso de victoria. Además, la necesidad de afrontar la situación política generada tras los atentados del 11-M propició que algunos ministerios tuvieran en poco tiempo propuestas de candidatos en firme para ocuparlos. La estructura del nuevo gabinete estuvo completada en la semana posterior a las elecciones⁴⁸⁸, aunque

⁴⁸⁵ El relato pormenorizado de los antecedentes, el desarrollo y los resultados del XXXV Congreso fue recogido por López Alba (2002).

⁴⁸⁶ El relato de la etapa de oposición de Zapatero que transcurre entre julio de 2000 y las elecciones generales de 2002 aparece recogido en Domínguez (2004).

⁴⁸⁷ El Presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall, llegó a proponer que la fórmula coalicional del gobierno catalán se exportara al gobierno central, formando una coalición parlamentaria e, incluso, de gobierno entre PSOE, ERC y IU-ICV. Finalmente, estos fueron los grupos principales de la mayoría parlamentaria, pero la fórmula no se trasladó al gobierno.

⁴⁸⁸ El martes 16, Zapatero se reunió con Fernández de la Vega, Caldera y Sevilla. A la primera le ofreció una vicepresidencia política y le encomendó que preparara la estructura del futuro gobierno. En cambio, a Caldera, que se encargaría de dirigir el traspaso de poderes, le expuso la dificultad de que asumiera una

algunos nombres de candidatos no se decidieron o se cerraron hasta dos semanas después. Por este motivo, la lista de ministros de Zapatero se fue desgranando en la prensa durante la segunda quincena de marzo⁴⁸⁹. La toma de posesión no tendría lugar hasta tres semanas después de dar a conocer el nuevo gabinete.

El nuevo gabinete estaba compuesto de dieciséis ministerios, en el que se mantenían las dos vicepresidencias del anterior gobierno, aparejadas a las carteras de Presidencia y Economía, respectivamente. Se recuperaron los ministerios de Energía (que sustituyó a Ciencia y Tecnología) y de Cultura. La gran novedad fue la creación de un departamento de la Vivienda, inexistente desde el gobierno preconstitucional de Suárez⁴⁹⁰.

La homogeneidad generacional del gabinete era menor que en otros gabinetes de inicio de gobiernos anteriores. Las diferencias generacionales entre Zapatero y Aznar eran menores que las que habían existido entre este y González. Una de las más relevantes se encuentra en la carrera política realizada. En el caso de Zapatero, esta había transcurrido enteramente en el Congreso de los Diputados y había sido más prolongada que las de Aznar o González⁴⁹¹. Por otro lado, el gabinete estaba compuesto por individuos de edades muy diferentes, en el que la media era superior a la de otros gobiernos en sus inicios. A pesar de ello, el rasgo más destacado desde el

vicepresidencia, aunque estaba dispuesto a cederle algún otro ministerio de peso, como Obras Públicas o Asuntos Sociales. La destinación de Caldera podía representar un problema, puesto que este aspiraba una de las vicepresidencias del nuevo gabinete (Aizpeolea, 2004: 47-52). De hecho, al día siguiente, la mayoría de periódicos filtraron la noticia de que Caldera será el nuevo vicepresidente (*La Vanguardia*, 17-3-2004, p.14), aunque algunos fueron más allá y precisaron que el gobierno tendría tres vicepresidencias, una de las cuales coordinaría las políticas sociales y podría estar ocupada por Caldera (*ABC*, 17-3-2004, p. 24, *Expansión*, 17-3-2004, p.35). El miércoles 17 por la noche se reunió con Bono y le propuso encargarse del departamento de Defensa, aunque inicialmente le hubiera propuesto Interior (*El País*, 18-3-2004, p.19 y 19-3-2004, p.21). Para entonces, el diseño de la planta del gabinete ya se había completado (“El nuevo Gobierno socialista tendrá 16 ministerios, uno de Vivienda, y dos vicepresidencias”, *El País*, 18-3-2004, p. 19).

⁴⁸⁹ El viernes 26 ya estaba prácticamente cerrado el equipo, del que sólo faltaban los nombres para Sanidad y Agricultura (*La Razón*, 26-3-2004, p.12), que se acabaron de resolver a principios de la semana siguiente. El miércoles 31 se hizo pública la lista definitiva de los miembros del nuevo gobierno.

⁴⁹⁰ Algunos de estos cambios se había anunciado en caso de victoria socialista, como el de fusionar nuevamente Educación y Ciencia y Tecnología (*Expansión*, 28-10-2003, p. 52). También había anunciado la creación de un ministerio de la Juventud, en febrero de 2002, en plena *polémica del botellón*, aunque esta propuesta no frugó finalmente.

⁴⁹¹ Zapatero accedió al Congreso en las elecciones de 1986, cuando sólo tenía 25 años, y permaneció en él hasta llegar a la presidencia del gobierno. Para un relato de la biografía política y personal anterior a su elección como secretario general del PSOE, se puede consultar Campillo (2004).

punto de vista del perfil individual fue la composición paritaria entre hombres y mujeres, que Zapatero había prometido meses antes⁴⁹².

Respecto a su procedencia política, uno de los rasgos más destacables es la significativa presencia de dirigentes o miembros de gobiernos del ámbito autonómico. Varios de ellos habían formado parte del *comité de notables* que Zapatero había puesto en marcha pocos meses antes de las elecciones⁴⁹³. En cambio, el partido y el grupo parlamentario tuvieron una aportación menos relevante. En este sentido, no hubo un traslado al gabinete de *equipos* que hubieran estado trabajando previamente en las tareas de oposición.

La gran excepción a esta pauta fue la ministra de la Presidencia, Fernández de la Vega, que había estado en la dirección del grupo en el Congreso, aunque no estaba afiliada del PSOE. Como ella, Jordi Sevilla, destinada en Administraciones Públicas, había sido uno de los diputados destacados y, además, pertenecía a la ejecutiva del partido. De igual forma, López Aguilar se incorporó a Justicia después de haber sido el encargado socialista de elaborar el Pacto de la Justicia con el PP⁴⁹⁴.

El contexto del 11-M acabó de confirmar a Moratinos, experto en las relaciones con el mundo árabe, como ministro de Asuntos Exteriores, mientras que, en cambio, impulsó a Zapatero a cambiar el destino de Bono, inicialmente propuesto para Interior, pero que acabó en Defensa⁴⁹⁵. Para el departamento de Interior, Zapatero prefirió nombrar a una persona de su máxima confianza, José Antonio Alonso.

En al ámbito económico, Zapatero no nombró a ninguno de los dos colaboradores que había tenido en su etapa de oposición, Jordi Sevilla y Miguel

⁴⁹² “Zapatero asegura que su Gobierno tendrá tantas mujeres como hombres”, *El País*, 21-11-2003, p.24

⁴⁹³ A principios de enero, Zapatero hizo pública la formación de este comité, cuya función debía ser el asesoramiento del candidato a la presidencia. De este modo, pretendía reforzar su credibilidad como candidato preparado para gobernar. Sin embargo, puso énfasis en negar que esta comité fuera un embrión del gobierno, a pesar de lo cual la mayoría de sus integrantes acabaron formando parte del mismo. El comité estaba formado por J. Bono, J.C. Rodríguez Ibarra, C. Alborch, P. Solbes, G. Peces-Barba, M.A. Moratinos, C. Calvo, M. Sebastián, M. Álvarez y M.J. Sansegundo.

⁴⁹⁴ El nombramiento de Aguilar despertó las reticencias de Fernández de la Vega y de Alonso, que no estaban de acuerdo con la forma en que el nuevo ministro había llevado la gestión del Pacto de la Justicia (Aizpeolea, 2004: 61).

⁴⁹⁵ El atentado terrorista del 11-M y la presencia del ejército español en Irak obligaron a Zapatero a que la decisión sobre estos puestos fuera rápida, para que pudieran ponerse a trabajar, incluso antes de su nombramiento, en la posible retirada de las tropas españolas en aquel país. En este asunto, Moratinos, Bono y de la Vega desempeñaron un papel crucial en las semanas siguientes a las elecciones y antes de que se constituyera el gobierno (Aizpeolea, 2004: 31-45).

Sebastián⁴⁹⁶. Finalmente, consiguió que Pedro Solbes aceptara dirigir el ministerio de Economía y Hacienda, a condición de que ocupara la vicepresidencia segunda y, por lo tanto, presidiera la CSSESS y coordinara todo el ámbito económico del gobierno. Fue el único ministro de la etapa socialista anterior que regresó al gobierno⁴⁹⁷. Los otros ministros de esta área tuvieron igualmente un perfil político muy marcado⁴⁹⁸. En el departamento de obras públicas, denominado de Infraestructuras, se nombró a Magdalena Álvarez, procedente del gobierno andaluz, y en Industria, Turismo y Comercio, a José Montilla, primer secretario del PSC. Ambos nombramientos permitieron situar en posiciones relevantes respecto a la política económica del Gobierno a las dos federaciones más importantes del PSOE y a los dos gobiernos autonómicos socialistas con mayor peso. La nueva ministra de Vivienda, Antonia Trujillo, procedía del gobierno autonómico de Extremadura. En Agricultura, se destinó a última hora una persona procedente de Galicia, Elena Espinosa⁴⁹⁹.

En el área de bienestar, el departamento de Asuntos Sociales, con mayor peso que en gabinetes anteriores, se situó Jesús Caldera, a quien acompañarían cuatro mujeres: María José San Segundo en Educación, Carmen Calvo en Cultura, Elena Salgado en Sanidad y Cristina Narbona en Medio Ambiente.

Zapatero decidió dejar fuera del gobierno al secretario de Organización, José Blanco, y encomendó a Alfredo Pérez Rubalcaba la dirección del grupo parlamentario. De esta forma, trataba de garantizar la estabilidad del partido y del grupo en una legislatura en la que el Gobierno se mantendría sin un pacto de legislatura, forzado a negociar con otros partidos la acción de gobierno⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶ Mientras que Sevilla se ubicó en otro ministerio, Sebastián entró en el gabinete del presidente.

⁴⁹⁷ Zapatero también sondeó a Maravall y Solchaga, aunque estos declinaron la invitación (Aizpeolea, 2004: 56).

⁴⁹⁸ Los ministros del área económica no fueron elegidos por Solbes, sino por el presidente (Aizpeolea, 2004: 68).

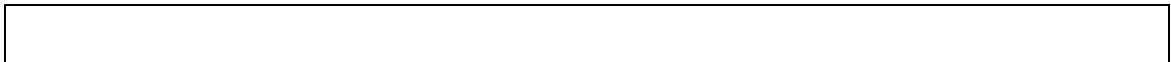
⁴⁹⁹ Es la única ministra a la que Zapatero no conocía antes del nombramiento. Fue una propuesta de José Blanco, antiguo amigo de Espinosa (Aizpeolea, 2004: 71).

⁵⁰⁰ Los dos dirigentes, junto con la ministra de Presidencia, establecieron un encuentro semanal, los lunes por la mañana, recuperando la forma de los *maitines* que había operado en la etapa de gobierno de Aznar ("Fernández de la Vega, Rubalcaba y Blanco, el 'núcleo duro'", *El Mundo*, 18-4-2004, p. 11).



CAPÍTULO 7

LOS ORÍGENES SOCIALES DE LA ELITE MINISTERIAL



El análisis de los orígenes sociales de los ministros va a tener tres propósitos: presentar las principales características de su perfil social, comprobar los efectos de la desproporción creciente en el escalón ministerial y mostrar la transformación de esta elite en el contexto de la transición política y la modernización económica. Para ello, procederemos a describir los principales rasgos sociales del personal ministerial (predominio de los hombres, juventud, origen social elevado) a través de cuatro variables tradicionales: sexo, edad, estudios académicos y profesión laboral, a las que añadiremos una breve descripción del entorno familiar del que se extraen los ministros. Finalmente, identificaremos la procedencia geográfica de los miembros del gobierno.

7.1 La aparición de las mujeres en el Consejo de Ministros

La presencia de mujeres en los gabinetes

Existe unanimidad en los estudios sobre elites políticas respecto a la infrarepresentación de la mujer en los diversos niveles de representación política, supremacía que Putnam identificó como una *ley de la andrarquía* (1976: 33). Además, la debilidad de la presencia femenina aumenta a medida que subimos en el escalón de poder político, hasta el punto de estar prácticamente desaparecida en la cumbre gubernamental. Las mujeres que han alcanzado un puesto ministerial han sido tradicionalmente una minoría excepcional, solamente superior en número al grupo de mujeres que han logrado convertirse en líderes políticos de su país, al margen de monarquías hereditarias (Blondel, 1980: 116).

El contexto internacional se ha caracterizado por una débil presencia numérica de mujeres en los gobiernos, aunque en los últimos años esta situación está cambiando, gracias a un aumento de la participación femenina entre el personal ministerial en algunas áreas geográficas. En la segunda mitad del siglo XX, la mayor presencia de mujeres en el gobierno se encontraba en las democracias parlamentarias de Europa occidental, Estados Unidos y Canadá⁵⁰¹, mientras que la representación femenina descendía hasta la testimonialidad en los sistemas políticos comunistas, en las repúblicas americanas, África o Asia (Blondel, 1985: 31). Por lo tanto, la escasez de la representación femenina en los ministros se ha visto reforzada por su concentración en determinados sistemas políticos.

A pesar de todo, la debilidad numérica de la presencia femenina en los gobiernos tiende a reducirse notablemente en las democracias parlamentarias occidentales. Desde finales de los años 60, se ha producido una “segunda ola del feminismo”, que ha significado un aumento de la presencia de la mujer en todas las

⁵⁰¹ Según el estudio de Blondel (1985) sobre los ministros en el mundo entre 1974 y 1981, de los 20.426 miembros de gobierno estudiados, solamente aparecían 238 mujeres, de las cuales 92 pertenecían a países del área “atlántica” (Europa occidental, EEUU y Canadá).

instancias de poder político. En consecuencia, en las dos últimas décadas del siglo XX, el número de mujeres entre los miembros del gobierno ha aumentado de manera importante en todos los países de Europa occidental (Davis, 1997: 14-15).

En España, la historia política ha venido marcada por la ausencia continua de las mujeres de las tareas de gobierno. El único ejemplo que rompe esta pauta es el de Frederica Montseny, ministra de Sanidad en el gobierno republicano de Largo Caballero que afrontó los primeros meses de la Guerra Civil (1936-1937). Se trató, sin embargo, de una excepción efímera que no quebró la tradición política.

Tabla 7.1 Ministras de los gobiernos de la democracia (1976-2004)

Calvo-Sotelo	Soledad Becerril (XII 1981 – XII 1982)
González	Matilde Fernández (VII 1988 – VII 1993) Rosa Conde (VII 1988 – VII 1993) Cristina Alberdi (VII 1993 – IV 1996) Carmen Alborch (VII 1993 – IV 1996) María Ángeles Amador (VII 1993 – IV 1996)
Aznar	Esperanza Aguirre (IV 1996 – I 1999) Loyola de Palacio (IV 1996 – IV 1999) Margarita Mariscal de Gante (IV 1996 – III 2000) Isabel Tocino (IV 1996 – III 2000) Anna Birulés (III 2000 – VII 2002) Pilar del Castillo (III 2000 – IV 2004) Celia Villalobos (III 2000 – VII 2002) Ana Pastor (VII 2002 – IV 2004) Ana de Palacio (VII 2002 – IV 2004) Elvira Rodríguez (III 2003 – IV 2004) Julia García Valdecasas (IX 2003 – IV 2004)
Zapatero	Magdalena Álvarez (IV 2004 – ...) Carmen Calvo (IV 2004 – ...) Elena Espinosa (IV 2004 – ...) María Teresa Fernández de la Vega (IV 2004 – ...) Cristina Narbona (IV 2004 – ...) Elena Salgado (IV 2004 – ...) María Jesús Sansegundo (IV 2004 – ...) M. Antonia Trujillo (IV 2004 – ...)

Fuente: Elaboración propia.

Tras la llegada de la democracia, la participación de la mujer en el Consejo de Ministros se ha caracterizado por una consolidación progresiva de su presencia en el gabinete. Aunque el nombramiento de ministras ha sido muy bajo en el conjunto del período (veinticinco ministras en veintiocho años), su entrada ha experimentado una notable aceleración (doce ministras en los últimos dos años de este período). En los gabinetes iniciales, se mantuvo la pauta histórica de ausencia femenina, con la única excepción del nombramiento de Soledad Becerril en el segundo gabinete de Calvo-Sotelo. La entrada definitiva de mujeres en el gobierno se produce a partir de 1988, abriendo una etapa en la que la cantidad de ministras ha mostrado una clara tendencia al incremento. Con Aznar, las mujeres aseguran una minoría relevante en los gabinetes, entorno al 25 %. Zapatero establece un nuevo nivel, al formar un gabinete paritario, en el que nombra el mismo número de mujeres y de hombres. El resultado es que España se ha convertido en uno de los países occidentales con mayor porcentaje de mujeres en el gobierno⁵⁰².

Tabla 7.2 Contingente de mujeres en el gobierno y tipo de gabinete en el que entraron

Gobiernos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Ministras	0	0	1	2	3	4	7	8	25
%	0	0	4	5	14	21	27	47	15
<i>Gabinete de...</i>									
Entrada	0	0	0	0	3	4	3	8	18
Recambio	0	0	1	2	0	0	4	-	7

Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué ha habido pocas mujeres en los gobiernos españoles? A pesar de ello, ¿por qué ha aumentado su presencia notablemente? Existe una razón de carácter general, relacionada con el desarrollo social y cultural de la sociedad española en las últimas décadas. Tradicionalmente, la posición inexistente de la mujer en la elite gubernamental española ha correspondido a una tradición de monopolio masculino en el ámbito político que había sido compartida por el resto de países occidentales. Sin embargo, como hemos señalado al principio, a partir de los años sesenta se produjo

⁵⁰² Según los datos de Siaroff (2000: 200), extraídos de gobiernos surgidos en alguna elección nacional después de 1998, los porcentajes más elevados de mujeres en el gobierno corresponden a Suecia (50 %), Noruega (47 %), Dinamarca (38 %) y Finlandia (37,5 %).

una serie de cambios en los países occidentales que significaron un aumento de la participación de la mujer en los diferentes niveles políticos, además de cambios en otros ámbitos sociales. La existencia del régimen franquista impidió que esta evolución afectara a España, de tal manera que fue necesario el establecimiento de un régimen democrático para que los cambios sociales en el papel de la mujer pudieran manifestarse y se extendieran al ámbito político. A pesar de este retraso, España, junto a Grecia y Portugal, ha acabado experimentando, como afirma Davis, “una primera ola de feminismo durante la época de la segunda ola” (1997, 4), en referencia a los cambios del papel político de la mujer en un contexto de reducción de las desigualdades sociales por motivo de género.

Sin embargo, este factor sociocultural sólo nos explica la evolución general que ha afectado a la estructura política, haciéndola más permeable a la participación femenina. Existen otros factores que nos permiten entender las condiciones específicas que favorecen u obstaculizan el acceso de la mujer a la elite gubernamental⁵⁰³.

En primer lugar, la presencia de mujeres en la elite gubernamental está relacionada con su posición en otros círculos de la elite política, especialmente en el ámbito parlamentario. Una representación femenina suficiente en el parlamento facilita su acceso al gabinete, ya sea porque de esta manera aumentan las probabilidades de entrar en la terna de candidatos, ya sea porque el presidente busque una cierta representatividad en su ejecutivo respecto el perfil general de los parlamentarios a fin de obtener un apoyo estable de la cámara. En el caso español, ambos indicadores ofrecen una clara correlación. El aumento de mujeres en el gobierno es paralelo al de la representación femenina en el Congreso, aunque las cuotas de presencia no son equivalentes: la presencia femenina en el parlamento parece ser un requisito previo para acceder al poder ejecutivo. No obstante, esta correlación no significa que el parlamento constituya la vía necesaria para el acceso al gobierno, porque sólo cinco ministras habían sido previamente miembros de una de las cámaras parlamentarias.

⁵⁰³ Habitualmente, el análisis de la posición de la mujer en la elite política ha tomado como base la elite parlamentaria, debido a su tamaño y a las facilidades metodológicas que presenta (Uriarte y Ruiz, 1999: 209). Sin embargo, el acceso a la elite gubernamental resulta más restringido, de modo que su comprensión requiere un marco analítico específico. Los escasos estudios sobre la participación de mujeres en el gobierno han establecido una serie de factores que permiten explicar la propensión existente para el acceso de las mujeres en el gobierno (Davis, 1997; Siarof, 2000). El modelo que proponen modifica y completa el que se ha utilizado para el análisis de la elite parlamentaria (Norris, 1997), en el que se presta atención a cuatro variables principales: a) la presencia de mujeres en el parlamento; b) el ciclo electoral; c) la ideología del partido en el gobierno; d) el tipo de gobierno (generalista -especialista).

Más bien, se puede interpretar que es fruto de la voluntad del Presidente de configurar un equipo de gobierno representativo de la cámara. Si una masa de mujeres suficiente en los escaños del parlamento no les garantiza a estas acceder al grupo de candidatos, sí que resulta necesaria para que *otras* mujeres puedan conseguirlo.

Tabla 7.3 Mujeres en el Congreso y en el Gobierno según legislatura

Legislaturas	Pre	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Gobierno	0	2,4	0	9,1	7,1	13,6	21,1	26,9	47,1
Congreso	5,9	5,4	5,6	8,4	14	15,6	21,6	24,3	36,0

Fuente: Elaboración propia. Los datos del Congreso son extraídos de Gangas (2000) para las primeras siete legislaturas y de la web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es) para las dos últimas.

Un segundo factor que se ha utilizado para explicar el nivel de representación de mujeres en el parlamento es la ideología del partido de gobierno⁵⁰⁴, debido a que los partidos de izquierda, o incluso de la democracia cristiana, contribuyen a mitigar los sesgos sociológicos que se producen en el proceso de reclutamiento de las elites políticas (Aberbach *et al.* 1981, 59). Pero esta incidencia no parece tan clara en el caso español, en el cual no existen diferencias explicables por la ideología del partido. En los gobiernos de UCD, sólo una mujer fue nombrada miembro del Consejo de Ministros. Pero tras la llegada del PSOE al poder, hubo que esperar seis años para que González colocara de nuevo a una mujer al frente de una cartera ministerial. El PP, en menos tiempo de gobierno, casi triplicó el número de ministras socialistas. A medida que las presiones en favor de una mayor presencia femenina se extienden sobre todos los partidos, la ideología pierde peso como factor explicativo (Lovendusky 1993; Davis 1997, 65-66). Por este motivo, Davis opina que resulta más importante la percepción de competencia entre partidos, de tal forma que un partido es más propenso a nombrar mujeres cuando otros partidos del mismo sistema también lo son (1997: 88). Así, una vez que el PSOE abre un acceso estable de las mujeres al gobierno, el PP no sólo lo mantiene, sino que aumenta su presencia, al igual que hará Zapatero tras su victoria.

⁵⁰⁴ Mientras que para Siaroff (2000) se trata de una variable significativa, Caul (1999) extrae de sus resultados que la ideología o la estructura organizativa del partido resultan mucho menos explicativas que las reglas en favor de la representación o la presencia de militancia femenina en los partidos.

Como hemos visto, desde un punto de vista cuantitativo la presencia de la mujer en el gobierno ha experimentado un cambio trascendental a lo largo de estas dos décadas. Pero esta perspectiva quedaría incompleta si no prestáramos atención a la forma en que la mujer ha participado en el interior de los gabinetes.

La posición de la mujer en el interior de los gabinetes

Por un lado, la entrada de una mujer en el gobierno español parece más probable cuando los gabinetes se constituyen después de unas elecciones. El ciclo electoral es un elemento que puede influir sobre la decisión de elegir a una mujer para un puesto al frente de un ministerio, porque este nombramiento puede comportar ventajas políticas de cara a los electores (Martín 1989; 1991). Así, introducir mujeres en un gabinete después de haber ganado unas elecciones puede interpretarse como un símbolo de renovación y de respuesta a los apoyos recibidos electoralmente (como sucede tras las elecciones de 1993, 1996 o 2000). Esta es la pauta que parece extraerse también del análisis del resto de gabinetes europeos, en los que las mujeres suelen ser nombradas casi exclusivamente después de una elección (Davis, 1997: 76). Aunque no es este el caso de las tres primeras ministras, que entraron en el gabinete en remodelaciones que precedieron a citas electorales ni el de las ministras del segundo gobierno de Aznar (cuatro de ellas entraron en remodelaciones de gabinete).

Sin embargo, las mujeres que son nombradas después de unas elecciones no suelen proceder del gabinete anterior. El cambio de gobierno por elecciones significa la salida de las ministras en el cargo, de modo que el mandato ejecutivo no se renueva. La única excepción corresponde al gabinete surgido tras las elecciones de 1989, aunque, como explicamos en el capítulo 5, en este caso el presidente no introdujo ningún cambio de personal debido a las circunstancias políticas del momento. Cuando se resolvió la situación, un año más tarde, González decide confirmar en el puesto a las dos ministras que había nombrado antes de las elecciones. Aunque más adelante analizaremos los factores que inciden sobre la continuidad de los miembros de un gobierno, ser mujer resulta un problema para el mantenimiento en el ejecutivo más allá de una legislatura.

Las mujeres no sólo no repiten gobierno, sino que además nunca cambian de ministerio. Ninguna mujer ha ocupado más de una cartera. Los nombramientos de

mujeres se realizan para una legislatura concreta y en una cartera ministerial concreta, sin posibilidad de realizar una carrera en ascenso dentro del gabinete. Además, las mujeres suelen situarse en ministerios relacionados con materias sociales o culturales (Sanidad, Educación, Cultura, Asuntos Sociales) o bien en ministerios de nueva creación (Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología o Vivienda). No se trata, pues, de los ministerios de mayor rango político, sino de una concentración en aquellas materias con las que tradicionalmente se ha identificado la labor femenina (Davis, 1997: 16). No obstante, esta pauta también ha encontrado excepciones notables en los últimos años que amplían moderadamente las opciones de cartera para las ministras⁵⁰⁵.

En definitiva, la variable de género continúa siendo un factor con impacto sobre el curso gubernamental de los ministros, que aparece relacionada no sólo con la probabilidad de acceso, sino también con el tipo de participación interna una vez dentro del gabinete. La limitación de tiempo y de temática en el mandato que desempeñan las mujeres supone un grave obstáculo para que puedan llevar a cabo una verdadera carrera ministerial. El avance de la presencia femenina en el interior de los gabinetes se ve matizado, pues, por su relativa plaza secundaria en la jerarquía interna del equipo gubernamental. No obstante, la posición destacada de este tema en la agenda política y la lógica competitiva entre los líderes provocan que esta situación esté cambiando, en beneficio de una mayor representatividad de los gabinetes.

7.2 Juventud y cambio generacional de los ministros

Una cuestión de inferencia

La variable de edad es, probablemente, el rasgo más incómodo de analizar en el perfil de la elite política⁵⁰⁶. Ningún estudio sobre el personal político se resiste a

⁵⁰⁵ En el área política, encontramos a Ana Palacio (Asuntos Exteriores), García Valdecasas (Administraciones Públicas) y especialmente Fernández de la Vega (Presidencia y vicepresidenta del gobierno). En el área económica han sido nombradas Álvarez (Fomento) y Espinosa (Agricultura).

⁵⁰⁶ El uso de la edad como factor explicativo está más consolidado en otros campos de la disciplina. La edad es una variable significativa en el análisis de la participación política y la cultura política. No

introducirla dentro del discurso analítico, aunque pocas veces su uso va más allá de la mera descripción cuantitativa. Nos parece inexcusable su presencia, pero a menudo no acertamos a justificar el porqué de esta. Así, las posturas de los analistas frente a esta variable se pueden situar entre el reconocimiento de su inutilidad explicativa, como mantiene Carles Viver en sus estudio sobre el personal político de Franco (1978: 135), y la exaltación de su significado, por ser, junto con el sexo, la que mejor define la identidad de los individuos (Percheron y Rémond, 1991), al margen de los que simplemente la ignoran y se abstienen de comentarla (Putnam, 1976). En consecuencia, el problema consiste en establecer su justa capacidad inferencial, en exponer las ventajas y los límites de su utilización.

En nuestro caso, la edad de los ministros es una variable necesaria, porque es un indicador a través del cual se pueden detectar características de fondo de la elite y de su inserción en el sistema político. Es cierto que puede resultar difícil distinguir entre los efectos genuinos de esta variable y las expresiones indirectas que provienen de otras variables⁵⁰⁷. Sin embargo, dado el carácter diacrónico de nuestro estudio, la edad se convierte en un indicador fundamental para expresar la pertenencia generacional de los individuos analizados, esto es, para poner de manifiesto el cambio trascendental que se produce en el personal político a raíz de la transformación decisiva del sistema político español en los años 70. Por esta razón, no utilizaremos la edad como variable explicativa en términos causales, sino como indicador de la realidad histórica en la que se ubica el objeto de estudio.

Existen dos formas de operacionalizar la variable de edad para el caso de los ministros de gabinete. En primer lugar, puede hacer referencia a la *edad de entrada*, el momento en que los individuos acceden por primera vez a un gabinete de gobierno. Este es el uso más común en los estudios de elite gubernamental, debido en parte a la facilidad para calcularla⁵⁰⁸. La edad de entrada es un indicador de naturaleza individual muy importante, porque informa sobre el momento en que se inicia la carrera ministerial del individuo (tal como la hemos definido inicialmente), de modo que se

solamente se la considera un “rasgo estructural básico de referencia para el estudio de cambio”, sino que puede convertirse en un “cleavage político de importancia estratégica” (Justel, 1992: 60). En principio, el desarrollo operacional que ha conseguido la variable de edad en estos campos nos parece motivo suficiente para plantear su trascendencia en el estudio de la elite política.

⁵⁰⁷ De hecho, la única justificación que encuentra Viver para introducirla en su estudio es que sirve de explicación indirecta de otras variables (1978, 135).

⁵⁰⁸ Sólo requiere una operación a partir de dos parámetros de fácil acceso: el año de nacimiento y el año de la primera entrada en el gobierno.

convierte en la *edad de corte* simbólica para delimitar la cohorte de *ministrables* frente a aquellos que todavía no han alcanzado esa categoría. Sin embargo, ocasionalmente el uso conferido no es acorde con su significado, cuando se la utiliza para expresar la edad colectiva de un gabinete determinado. En este caso, nos estaríamos refiriendo a otro tipo de variable, la *edad del gabinete*, que puede definirse como la edad de los miembros de un gobierno durante el ejercicio del mandato en un gabinete determinado. Edad de entrada y edad de gabinete pueden coincidir, pero en la medida en que un equipo de gobierno se mantiene en sucesivos gabinetes, los valores de los dos indicadores se distancian progresivamente⁵⁰⁹. Así pues, para evitar el error de confusión conceptual, mantendremos la distinción e introduciremos ambos indicadores. A continuación vamos a presentar la edad de gabinete⁵¹⁰, para mostrar la evolución de los equipos de gobierno a lo largo del periodo estudiado. En cambio, dado que la edad de entrada se refiere principalmente a un rasgo de la carrera ministerial, dejamos su análisis para el capítulo 10.

Cambio y continuidad en la edad de los equipos de gobierno

El poder político pertenece a los individuos de edad madura. Según esta imagen, la edad de las elites políticas se encuentra entre los 40 y los 60 años, lo que significa una cierta sobrerrepresentación de estos grupos de edad respecto al perfil de la población general. También en este aspecto la jerarquía interna provoca una desproporción creciente. La edad de los ministros y los líderes de gobierno es, en general, mayor que la de otros segmentos de la elite política (Blondel, 1980: 118; 1985: 34-35), reforzando los efectos de la división social del trabajo entre generaciones y excluyendo los grupos de edad extremos (Gaxie, 1983: 444). A partir de este sesgo en la edad de los estratos políticos superiores, puede interpretarse la existencia de una “definición social implícita en las condiciones de acceso a las funciones gubernamentales” (Gaxie, 1983: 443). De esta manera, muchos individuos pueden ser juzgados demasiado jóvenes o demasiado viejos para acceder a

⁵⁰⁹ En principio, en un gabinete sin cambio de ministros, la edad de entrada no varía, mientras que la edad de gabinete se incrementa con el tiempo.

⁵¹⁰ Para realizar el cálculo de la variable, se ha procedido de la siguiente manera: la variable indica, para los ministros nombrados en una legislatura determinada, la edad que tenían el año de inicio de la legislatura (tanto si los ministros fueron nombrados al inicio o durante la legislatura).

responsabilidades en las que se requiere supuestamente un grado de madurez en términos de edad, o bien, por el contrario, una cierta juventud que sintonice con la población. Pero al lado de este factor idiosincrático o de cultura política, hay que tener en cuenta la incidencia de la estructura política en la que se encuentra el individuo (tipo de régimen, sistema de partidos, ideología...). Los factores estructurales fueron utilizados por Blondel (1985) para analizar las diversas pautas de edad que presentaban los ministros de las diferentes áreas geográficas del mundo. Utilizando la variable de edad de entrada, mostró que, en los países comunistas y del área atlántica (Europa occidental, Estados Unidos y Canadá), los miembros de gobierno tenían mayor edad que en América Latina, África o Asia, lo que parecía estar relacionado con la reciente creación de algunos sistemas políticos y con los tipos de régimen existentes. En los sistemas europeos de gobierno de gabinete, los ministros suelen acceder al gabinete entorno a los 50 años, de modo que desempeñan su cargo ministerial durante la cincuentena (Thiébaud, 1991a: 25).

Tabla 7.4 La edad de gabinete de los ministros por legislatura (centralidad y dispersión)

Legislatura	Edad media	Desv. típica	Edad mínima	Edad máxima	(n)
II Gob Corona	50.1	10.4	29	67	23
Constituyente	45.6	6.5	36	65	27
I (Suárez)	45.7	7.3	35	67	34
I (Calvo-Sotelo)	45.6	6.6	33	58	26
II	41.1	4.9	34	56	22
III	43.4	6.4	32	62	23
IV	46.0	6.4	38	65	28
V	46.8	4.8	36	57	22
VI	45.7	6.6	35	62	19
VII	47.3	5.1	35	56	26
VIII	49.3	5.3	43	62	17

Fuente: Elaboración propia.

En España, la edad de los gabinetes es sensiblemente más joven que en otros países europeos⁵¹¹. Los equipos de gobierno españoles tienen una mayoría de miembros con edades entre 40 y 50 años, lo que les hace ser unos años más jóvenes

⁵¹¹ Cabe precisar que en los datos de los ministros europeos sólo se tiene en cuenta la edad de entrada.

frente a otros gabinetes de gobierno europeos. La densidad de las cohortes 40-60 comporta la reducción de los miembros en las cohortes extremas, las cuales, además, sufren un debilitamiento progresivo. Desde una perspectiva diacrónica, la impresión de juventud se ve matizada por la evolución temporal de los gobiernos a través de las legislaturas. Los gabinetes de las legislaturas en las que cambia el partido de gobierno son más jóvenes que en las legislaturas de continuación. La reintroducción del sufragio universal en 1977, la llegada al poder del PSOE o el triunfo del PP en 1996 tuvieron como consecuencia la formación de gabinetes más jóvenes que los salientes en ese momento. En este sentido, los vuelcos electorales que cambian gobiernos se convierten en un poderoso factor de rejuvenecimiento de los gabinetes. Las elecciones de 2004 y el nuevo gobierno que se derivó de ellas marcan un contrapunto a esta pauta, puesto que el equipo de Zapatero aumentó sensiblemente la edad media, siendo el más maduro de todos los gabinetes democráticos.

Esta primera distinción, según el criterio de permanencia del gobierno, pone de manifiesto también el efecto de la estabilidad del personal gubernamental sobre la edad de los gabinetes. Mientras la edad de entrada sea constante, el mantenimiento de la edad media de los gabinetes sucesivos estará asociado a una alta tasa de recambio de ministros; en cambio, el aumento de la media indicará probablemente el mantenimiento (y envejecimiento) de un núcleo de notables permanentes en el gabinete. Así, la consolidación de un núcleo de ministros en los gobiernos de González y Aznar comportó el progresivo envejecimiento de los gabinetes. Por el contrario, en los gabinetes de la UCD no varió sustancialmente la media de edad: el alto ritmo de recambio de los ministros de Suárez y Calvo-Sotelo (Cfr. Capítulo 3) tuvo como consecuencia una mantenimiento de la edad de los gabinetes. Igualmente, el gobierno de González II, en la V Legislatura, moderó la tendencia ascendente en la edad de sus miembros gracias a una renovación parcial de parte del núcleo de ministros que habían permanecido hasta la legislatura anterior en el gabinete.

Más allá de las oscilaciones de edad entre gabinetes, la característica general para todos los casos es la juventud de los gabinetes. Incluso, el efecto de la desproporción creciente en el rasgo de edad no se produce completamente. En contra de lo que cabría esperar, los ministros no son más viejos que los parlamentarios. Frente al conjunto de diputados, los ministros aparecen sobrerrepresentados en la cohorte de edad 40-49 años, mientras que las otras cohortes de edad quedan

debilitadas⁵¹². Esto significa que los miembros de un gabinete de gobierno són más homogéneos en términos de edad, reduciéndose las distancias entre las edades extremas. ¿Qué factores pueden favorecer la juventud de los gobiernos en España?

Tabla 7.5 Edad comparada de diputados y ministros

Legislatura	- 40 años			40-49			50-59			+ 60		
	D	M	I _{AM}	D	M	I _{AM}	D	M	I _{AM}	D	M	I _{AM}
Constituyente	40	15	38	32	59	184	19	22	116	10	4	40
I	45	26	58	34	55	162	13	14	108	8	5	63
II	37	41	110	32	50	156	23	9	39	8	0	0
III	32	17	53	43	71	165	21	9	43	4	4	100
IV	27	7	26	48	79	165	22	11	50	3	4	133
V	18	5	28	49	68	139	28	27	96	5	0	0
VI	20	16	80	45	58	129	27	21	78	8	5	62
VII		4			58			39			0	0
VIII		0	0		59			35			6	

Fuente: Elaboración propia. Para diputados, Gangas (2000). El índice de ascenso ministerial (I_{AM}) se calcula según Gaxie (1983).

En primer lugar, podemos utilizar la hipótesis de que un cambio de régimen político ha comportado un cambio de la elite política. Esta transformación del personal político se refleja en un descenso de edad de la elite ministerial. Este fenómeno ya ha sido detectado en la creación de sistemas políticos durante el proceso de descolonización en África y Asia (Blondel, 1985: 35). El primer gobierno de Suárez, a la postre el último no surgido tras elecciones democráticas, era ostensiblemente más joven (edad media de cincuenta años) que los gobiernos nombrados por el general Franco (cuya edad media superaba ampliamente los cincuenta años)⁵¹³. A continuación, los gobiernos de la UCD y la primera legislatura del gobierno de González I continuaron este descenso de la edad en los gabinetes. Una vez finalizado el proceso de transición política y tras la llegada al poder de parte de la oposición

⁵¹² Para calcular la relación entre cohortes de edad de diputados y ministros, utilizamos el *índice de ascenso ministerial*, de Gaxie (1983: 444): (% ministros de una legislatura pertenecientes a una cohorte / % de diputados de esa legislatura pertenecientes a la misma cohorte) x 100.

antifranquista de izquierdas, el proceso de rejuvenecimiento de detiene. A partir de entonces, comienza una recuperación de la edad media, que pasa de los cuarenta y un años del primer equipo de González a los casi cincuenta de su sucesor Zapatero.

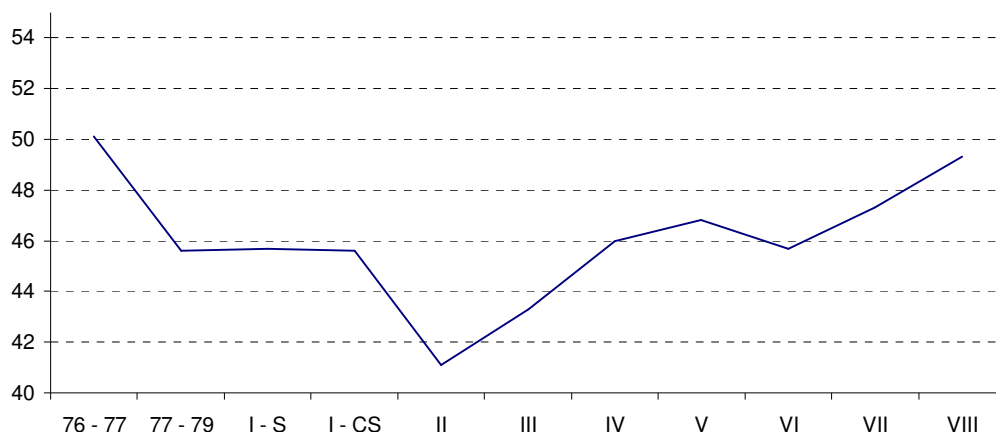


Gráfico 7.1 Evolución de la edad de gabinete por legislatura

Este reequilibrio parece ser el resultado de la consolidación de la nueva elite política. Si el cambio de régimen significó la entrada de una elite joven, la consolidación del régimen conduce a su establecimiento y, con el tiempo, a un relativo envejecimiento de sus individuos. Ha sido un proceso lento. En realidad, han sido necesarios casi treinta años para que el primer gobierno de Zapatero igualara aproximadamente la edad del primer gobierno de Suárez. A pesar de ello, sigue siendo una elite ministerial relativamente joven, en comparación con el anterior régimen político y con otros países. Puede pensarse que aún no ha transcurrido un tiempo suficiente para observar un mayor envejecimiento de la elite política en la democracia española. Entre 1982 y 2004, la edad de gabinete se eleva ocho años. Es posible extraer de ello la idea de que la juventud de la elite ministerial española es una excepción histórica, que tenderá a debilitarse con el tiempo. En contraste con la elite

⁵¹³ La estimación se calcula a partir de los datos de Cuenca y Miranda (1987a: 145-146). Estos autores utilizan la variable de edad de entrada, que, según nuestra interpretación, es inferior a la edad de gabinete a causa de la estabilidad de los ministros franquistas.

ministerial, este argumento es más perceptible entre las elites parlamentarias o de partido⁵¹⁴.

También hay que tener en cuenta otros factores de tipo político. Por un lado, los sistemas parlamentarios tienden a fijar modelos de acceso al gobierno de cohortes estables, de manera que las cohortes de edad de los gabinetes no varían notablemente a lo largo del tiempo (Blondel, 1985: 40). En la medida en que en España han coincidido la consolidación de este modelo y el establecimiento de una elites políticas jóvenes, este factor puede haber contribuido a mantener el rasgo de edad joven entre los ministros. Por otro lado, el largo periodo de gobierno socialista y la crisis de los partidos de gobierno tras su salida del poder (tanto en UCD como en el PSOE) han dificultado el retorno de antiguos ministros al gobierno tras un periodo breve de oposición, lo que, de otro modo, habría influido sobre la edad de los gabinetes. Esta falta de continuidad sería una motivo más para permitir el mantenimiento de ministros jóvenes, en detrimento de otros con más experiencia y mayor edad. En el gobierno Zapatero, solamente se recuperó a un ministro (Solbes), pero ello no redujo la edad, porque el nuevo Presidente formó el gabinete con individuos provenientes de otras instituciones de gobierno y, por tanto, con un grado de experiencia.

En contraste con la estabilidad de la edad, se manifiesta claramente el cambio generacional que se produjo tras la transición, así como el que se ha derivado de cada nueva etapa gubernamental. En dos décadas, el cambio generacional de los ministros es enorme: mientras que en el gobierno Suárez I un tercio de los ministros había nacido durante la Restauración, en el gobierno Aznar II un tercio nació durante la primera década del franquismo y el resto en los años posteriores. Cada cambio de gobierno significa, lógicamente, un reforzamiento de las generaciones más jóvenes. Los mayores cambios generacionales se suceden cuando la entrada de un nuevo gobierno coincide con un cambio en el partido de apoyo. En líneas generales, los gobiernos de la UCD estaban compuestos mayoritariamente por individuos nacidos en las décadas previas a la Guerra Civil; los gobiernos socialistas corresponden a la generación de la posguerra, mientras que los gobiernos de Aznar se nutren

⁵¹⁴ A lo largo de estas legislaturas, en el parlamento ha habido un progresivo incremento de diputados en la cohorte 60/69, en detrimento de la cohorte 30/39 (Gangas, 2000: 275). Ello refuerza la hipótesis de que el envejecimiento es el resultado del establecimiento y consolidación del régimen democrático. Entre las elites de partido, la falta de estudios sistemáticos y comparados dificulta la extracción de conclusiones. Sin embargo, cuando los datos lo permiten, sí que se detecta un aumento de edad entre los militantes después desde la transición (Baras, 2004; Sánchez, 2000).

principalmente de la generación de los años 50. En cambio, el cambio generacional está más fragmentado en el caso del gobierno Zapatero. Aunque conllevó el acceso de la generación nacida en los años 60, gran parte continuaba perteneciendo a la década anterior.

Tabla 7.6 Origen generacional de los miembros de gobierno (en %)

Gobierno	Restauración - 1923	Dictadura 1923-1930	II República 1931-1939	Dictadura 1940-1949	Dictadura 1950-1959	Dictadura 1960 +
Suárez I	30	26	39	4	0	0
Suárez II	5	27	48	21	0	0
Calvo-Sotelo	0	31	31	39	0	0
González I	0	10	15	68	8	0
González II	0	0	9	64	27	0
Aznar I	0	0	5	37	53	5
Aznar II	0	0	0	31	62	7
Zapatero	0	0	0	18	53	29

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el cambio de régimen político ha coincidido con un rejuvenecimiento de los gabinetes españoles, a pesar de la existencia de oscilaciones en la edad, que aparecen vinculadas a los ciclos de gobierno y a la estabilidad de los ministros. A lo largo de dos décadas y media, esto ha comportado que la edad de gabinete sea más baja de lo que es costumbre en los gobiernos de gabinete europeos. Las causas de esta situación obedecen tanto a los cambios fundamentales dados en la elite política, como a las características del sistema político surgido de la transición. Sin embargo, se apunta un paulatino incremento de edad a medida que se normalice la alternancia de partidos en el gobierno. Queda el interés de preguntarse por la relación entre una edad joven de la elite política y el *cursus honorum* de los miembros que acceden a ella. En próximos apartados nos referiremos a este tema.

7.3 La posición social de los ministros: origen profesional, formación académica y entorno familiar

A diferencia de la edad o del sexo de las elites, dos características naturales inherentes al individuo que pueden convertirse en fracturas de desigualdad social, el origen de grupo o clase social es el factor más importante y recurrido para explicar las diferencias en la participación política y el acceso al poder. Tradicionalmente, los estudios de elites han establecido fuertes vínculos entre la pertenencia a la elite política y el origen de los estratos sociales más elevados (Putnam, 1976: 22), lo que ha dado lugar a controversias sobre la relación entre ambos dominios y, consecuentemente, a la discusión entre la autonomía o la heteronomía del personal político (Gaxie, 1973), una controversia que el tiempo ha atemperado, pero no resuelto.

¿Cómo explicar el impacto de la posición social sobre la pertenencia a la elite política? A modo general, existen dos grandes modelos de acceso a los puestos privilegiados del poder político: la plutocracia y la meritocracia. Ambas modalidades pueden funcionar de forma separada, alternativa o simultánea. Putnam estableció un modelo de explicación basado en una combinación de las credenciales educativas y el origen social (1976: 30), que posteriormente ha sido utilizado por Aberbach *et al.* para comparar las elites burocráticas y políticas de algunos países occidentales (1981: 56-57). Según este modelo, el acceso a la elite requiere un alto nivel de formación académica, restringiendo la entrada a la elite a aquellos individuos con menos estudios. A su vez, el acceso a la universidad se encuentra afectado por el origen social de los individuos, lo que comporta una selección social indirecta. Así mismo, los individuos con un importante capital educativo no acceden por igual a la elite política, ya que, entre individuos con igual nivel de estudios, persiste un sesgo social a favor de los que pertenecen a los estratos sociales más elevados, manifestándose en este caso una selección social directa. Por tanto, el nivel educativo y el origen social afectan conjuntamente al acceso a la elite, a la vez que el segundo influye igualmente en el primero, limitando el acceso de los individuos a los estudios de mayor grado. Este

esquema resulta útil para entender cómo afecta la estructura social a la formación de las elites políticas en los sistemas políticos occidentales⁵¹⁵.

Por eso, en nuestro análisis de la elite ministerial, vamos a partir de la propuesta de Putnam. La formación académica y el origen profesional serán las variables utilizadas para definir las condiciones de posición social que conducen al Consejo de Ministros. Junto a ellas, consideraremos los vínculos familiares y matrimoniales de los ministros, para aportar un tercer factor, más difuso y difícil de precisar: la relación del individuo que fue *ministrable* con la elite política establecida. Con estos tres elementos, trataremos de responder a nuestros interrogantes:

- a) Desde el punto de vista de la estructura social, ¿cuál es el impacto del cambio de régimen en el perfil social de los gabinetes? ¿Qué peso manifiestan la formación y el origen social en el reclutamiento de los miembros del gobierno?
- b) Desde el punto de vista de la formación profesional, ¿cuál es el perfil profesional y académico de la elite del gobierno? Deberemos tener en cuenta este perfil al analizar, en el próximo capítulo, las vías de acceso al gabinete y el tipo de gobierno que se forma (técnico, especializado, generalista, político)?

Nos preguntamos por ambas cuestiones, porque consideramos que el análisis de la posición social de los ministros, definida por su nivel de estudios y su profesión, se refiere a dos hechos distintos. Por un lado, señala la posición de los individuos en la estructura social y, por tanto, el grado de obertura de la elite política a los estratos medios e inferiores de la sociedad. De esta forma, se manifiestan el alcance y los límites de la circulación de las elites, sea entendida como el ascenso individual a la elite política, o bien como el recambio de una elite por otra (Bottomore, 1993). Por otro lado, al poner de relieve el peso de la experiencia profesional, la interpretamos como un indicador de las capacidades valorada, del perfil necesario para ocupar determinados puestos políticos a los que se accede. Esta dimensión se ha planteado en los estudios recientes sobre la elite ministerial europea, con el objetivo de describir la naturaleza del personal de los gobiernos (Thiébaud, 1991a), teniendo como trasfondo la discusión sobre las capacidades técnicas o representativas de los ministros en los gobiernos de gabinete. Esta perspectiva se completará con el análisis

⁵¹⁵ En principio, el reclutamiento de los parlamentarios europeos entre la terna universitaria de candidatos no se debería encontrarse esencialmente sesgado en términos sociales, porque predomina la lógica meritocrática. Sin embargo, el acceso al grupo de candidatos de origen universitario sí que se encuentra sesgado socialmente, de modo que la selección social se acaba produciendo de manera indirecta (Aberbach *et al.*, 1981: 59).

de las vías de reclutamiento y acceso a la elite, que corresponderá a los próximos capítulos.

El monopolio de los universitarios del derecho

En su obra más importante, Mosca señaló que el acceso a la clase política estaba favorecido por una serie de cualidades ligadas al contexto histórico. Mientras que en las sociedades primitivas, el valor militar constituía una cualidad muy relevante para imponer la propia autoridad, el progreso económico y el desarrollo de la organización social hicieron disminuir el valor de la fuerza privada en beneficio de la posesión de riqueza: “Así como el poder político produjo la riqueza, ahora la riqueza producirá el poder” (Mosca, 2002: 115). En cambio, sólo en una fase avanzada de la civilización, los conocimientos científicos se convierten en una cualidad relevante para acceder al poder político, no tanto por su valor científico en sí mismo como por las aplicaciones prácticas que puedan beneficiar al pueblo o al Estado (Mosca, 2002: 118). En consecuencia, la meritocracia puede entenderse como un signo de desarrollo de la clase política en las sociedades modernas. Los estudios sobre elites políticas siempre coinciden en ello, al destacar el alto nivel de estudios de estas, lo que convierte el paso por la universidad en un requisito casi ineludible para acceder a los estratos de poder. Así, encontramos que el nivel de estudios constituye un *capital cultural* (en el sentido de Gaxie, 1983) cuyo papel resulta fundamental en el proceso de reclutamiento político.

Tabla 7.7 Nivel académico de los ministros según gobierno (en %)

Gobiernos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Posgraduados	13	41	31	60	55	26	42	47	41
Universitarios	57	54	69	35	41	74	53	47	52
Secundarios	4	0	0	3	0	0	4	6	2
Primarios	0	0	0	3	5	0	0	0	1
Academia militar	26	5	0	0	0	0	0	0	4
(N)	23	44	26	40	21	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia.

El perfil de la elite ministerial española es congruente con esta perspectiva. De los 167 ministros con estudios identificados, solamente doce no llegaron a terminar los estudios en la universidad (incluyendo entre esta minoría a los militares que optaron por una formación en escuelas militares). Este monopolio de los licenciados es superior a la mayoría de países europeos, que suelen tener mayor representación de los grupos educativos inferiores⁵¹⁶. De los cinco ministros sin licenciatura, sin contar los militares, tres pertenecieron a gobiernos socialistas⁵¹⁷, uno al primer gobierno de Suárez y otro al gobierno de Aznar. El único ministro que no continuó estudiando después de la escuela primaria fue José Luis Corcuera, presente durante los gobiernos González I y II. En contraste, los gobiernos de Calvo-Sotelo y Aznar I sólo estaban formados por universitarios (a excepción de Carlos Pérez de Bricio).

La fractura interna según la variable de estudios aparece entre aquellos que sólo obtuvieron la titulación de licenciado y los que, además, consiguieron titulaciones de postgrado, cuyo número es inferior a los primeros, en contra de lo que cabría esperar de una lógica meritocrática estricta⁵¹⁸. Esta fractura introduce la distinción entre gobiernos de izquierda y de derecha. Mientras dos tercios de los ministros socialistas obtuvieron título de postgrado (doctorado, MBA, etc.), en los gobiernos de UCD y del PP las proporciones se invierten en beneficio de los que sólo obtienen título universitario. En el gabinete de Zapatero, ambos grupos se encuentran igualados.

Además de la posesión de doctorados y demás titulaciones superiores, existen otros méritos de excelencia que ponen en evidencia una evolución en el perfil educativo de los ministros (Botella, 1995: 187). Así, el valor de las distinciones honoríficas de *números uno* en las oposiciones a cuerpos de funcionarios o de premios extraordinarios en los estudios, tan celebradas por la elite franquista, entran en recesión con la llegada del PSOE al poder, mientras que los títulos de doctor y, sobre todo, las estancias en universidades extranjeras aparecen con más frecuencia a partir de los gobiernos democráticos de la UCD. Puede interpretarse este dato como

⁵¹⁶ La presencia de ministros con estudios universitarios en gabinetes europeos ronda entre el 60 % de Islandia y el 85 % de Bélgica. Solamente Italia (95 %) y Países Bajos (90 %) superan ese intervalo. En general, los países del centro y del norte de Europa tienen menos universitarios en el gobiernos que los países del sur. El estudio no incluye Portugal, Grecia ni España (Thiébaud, 1991a: 26).

⁵¹⁷ Destaca el elevado perfil académico de los ministros socialistas. Como señalan Campo, Tezanos y Santin, el PSOE se ha beneficiado del clima político que hubo a partir de los años 50 en la universidad, la cual constituyó un verdadero vivero de líderes para la izquierda y, en particular, para el PSOE (1982: 51).

⁵¹⁸ Es el caso, por ejemplo, de Francia, en el que son pocos los ministros que se quedan en el nivel de licenciatura, mientras que la gran mayoría obtienen títulos de nivel superior (Cabannes, 1990: 116).

un efecto de la modernización de la elite ministerial, aunque el cambio de méritos es más patente entre los ministros socialistas, lo que podría sugerir, de nuevo, la incidencia del factor ideológico aludido anteriormente⁵¹⁹.

Tabla 7.8 Nivel académico de los ministros

Gobiernos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Derecho	46	71	65	45	50	79	58	68	59
Economía	4	23	15	37	33	16	23	29	25
Cien. sociales	4	2	4	15	5	0	4	23	8
Cien.-técnico	23	18	23	22	25	26	23	0	17
Humanidades	0	7	8	3	0	0	4	0	4
No universitario	27	5	0	5	5	0	4	6	7
(N)	22	44	26	40	21	19	26	17	165

Fuente: Elaboración propia. Algunos ministros estudiaron dos carreras, por lo cual las columnas no suman 100 %.

La variable de estudios universitarias pone de relieve el mantenimiento de la tradición jurista en el *background* de los ministros de la democracia, al tiempo que aumentan las carreras de ciencias sociales, especialmente la de economía. En cambio, los estudios científico-técnicos suelen tener un peso menos importante. Es una imagen parecida a la que describió Beltrán para la elite burocrática española⁵²⁰, aunque en su estudio las carreras de ciencias sociales tenían un peso menor (1977: 90). La importancia de los estudios de derecho constituye un rasgo tradicional del las elites al frente del Estado, desde que Weber pusiera de manifiesto su papel en la tarea de “transformación de la empresa política en Estado racionalizado” (1992: 112). En cambio, el incremento progresivo de los estudios de economía indica la aparición de nuevos perfiles entre los miembros de gobierno, en los que se valora preferentemente las capacidades de gestión o planificación frente a la competencia jurídica tradicional. Por otro lado, Jerez ha llamado la atención sobre el significado clasista que puede

⁵¹⁹ De los veinte ministros con *número uno* en oposiciones, diecisiete pertenecían a gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo, tres al PP y dos al PSOE (uno compartido con UCD, Fernández Ordóñez, y el otro, Fernández de la Vega). Hay trece premios extraordinarios en bachillerato o en universidad: doce de la UCD y uno del PP (Ana Palacio). En cambio, de los que estudiaron en el extranjero (49 ministros), veinticinco eran del gobierno socialista, dieciocho de la UCD y siete del PP.

⁵²⁰ Según los datos comparados que aportaba Beltrán, el predominio de los juristas parecía ser un rasgo distintivo entre las tradiciones administrativas continental y anglosajona (1977: 91-92).

conllevar el alto índice de juristas, debido al sesgo social que suele existir en ciertas facultades de Derecho (1982: 90). Se trata de un argumento que se haya implícitamente contenido en el modelo de selección social de Putnam, explicado al inicio.

Existen diferencias en la presencia de juristas según el componente ideológico del gobierno: en los gabinetes del PSOE la presencia de juristas retrocede, llegando a ser superado, en el primer gobierno González, por los que han seguido carreras de ciencias sociales. En cambio, tras la llegada del PP, la presencia de individuos con estudios de Derecho vuelven a convertirse en predominante. Así pues, parece existir una relación entre gobiernos conservadores y dominio tradicional de juristas en el gobierno, mientras que la izquierda contribuye a una diversificación de estudios entre los ministros. No obstante, el gobierno Zapatero presenta una mayoría destacada de licenciados en Derecho, aunque mantiene igualmente un alto número de científicos sociales y economistas. Para una mejor comprensión, el alcance de estas diferencias debe interpretarse juntamente con los recorridos profesionales; de este modo, se podrá observar si las distintas formaciones universitarias indican también contrastes en las carreras profesionales.

La posición social

La profesión, junto con la propiedad de riqueza, constituye la base más importante para identificar la clase social en la estratificación de las sociedades industriales contemporáneas (Giddens, 1991: 240), tras la recesión de los criterios nobiliarios como factor de ascenso social. En España, la nobleza casi desapareció de la elite ministerial a partir de la II República, en contraste con el enorme peso (aunque decreciente) que tuvo a lo largo del siglo XIX⁵²¹.

⁵²¹ Solamente tres ministros del período estudiado poseían un título nobiliario en el momento del nombramiento: Iñigo Cavero, Jaime Lamo de Espinosa y José Barrionuevo. Según los datos de Cuenca Toribio y Miranda, durante el franquismo habían sido nombrados seis ministros de la nobleza, mientras que ninguno lo fue durante la II República (Cuenca y Miranda, 1998: 85). De este período, solamente el ministro de Marina, Lluís Companys i Jover, poseía una vinculación aristocrática: su madre pertenecía a la baronía de Jover, aunque Companys no pudo heredar el título.

Por este motivo, vamos a utilizar la variable de ocupación laboral como indicador del origen social de los ministros. Es la forma de uso más extendida, aunque a veces se combina con la ocupación laboral de los progenitores (normalmente, del padre), ya que así es posible observar la movilidad social de los individuos. La dificultad de reunir de forma sistemática la información pertinente sobre la actividad de los progenitores nos aconsejó limitarnos al uso de la variable sobre la profesión de los ministros, para reducir los casos sin respuesta y así evitar lagunas importantes que pudieran tergiversar nuestras conclusiones.

El panorama de la actividad laboral ejercida por los ministros a lo largo de su vida anterior a la experiencia de gobierno pone en evidencia el amplio predominio de individuos surgidos de entre los estratos económicos superiores en la estructura social. Aparece una clara correlación entre el origen profesional y el acceso a la elite ministerial. Tal como podíamos prever a partir del elevado nivel académico de los ministros, las profesiones ejercidas son mayoritariamente actividades de alta o muy alta remuneración. Por el contrario, los trabajadores manuales y los empleados de cuello blanco son casi inexistentes (por no mencionar a otros grupos profesionales más reducidos, como los empleados del sector primario, sin representación en la elite ministerial española). Es un rasgo que no resulta sorprendente porque se trata de una característica de la elite ministerial mundial (Blondel, 1985: 43); no obstante, estos grupos aparecen aún más infrarepresentados de lo que resulta en otros países europeos con gobiernos de gabinete (Thiébaud, 1991a: 22). Desde este punto de vista, el sesgo social de la elite ministerial española es especialmente intenso, según la variable ocupacional. Sin embargo, esta correlación entre el origen socioprofesional y la posición política puede significar bien un sesgo de clase (en beneficio de los individuos que provienen de familias con mejor posición social), bien un signo de movilidad social ascendente (siendo el ministro un ejemplo de *self-made man*⁵²²), tal como previene Putnam (1976: 23). La ausencia de datos sobre los progenitores nos impone, en este sentido, límites a la interpretación en el origen de este sesgo social.

⁵²² En el retrato que Figuro realiza de la “empresa” política de Suárez, se ofrecen algunos ejemplos de este modelo de movilidad social: Martín Villa, hijo de un empleado de la RENFE y militante de la CNT; José Luis Álvarez, hijo de agricultor; o Rafael Ortega, nacido en una humilde familia que regentaba un bar, motivo por el cual Suárez le mostraba ante sus militantes como ejemplo de ascenso social (1981: 118-119).

Tabla 7.9 Profesión principal de los ministros (%)

Gobiernos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Empresa y banca	4	7	4	0	5	21	11	0	5
Militares (1)	26	5	0	0	0	0	0	0	4
Cuadros públicos	52	48	58	30	23	47	46	41	41
Cuadros privados	0	4	0	13	5	10	23	6	10
Profesores universidad	9	30	31	32	36	0	4	29	24
Políticos profesionales	0	0	0	0	9	0	0	6	2
Liberales	0	7	8	20	18	21	15	12	13
Manuales	0	0	0	5	5	0	0	6	2
(N)	23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia. (1) Pertenecen a esta categoría los ministros que pasaron por la academia militar y realizaron carrera en el ejército a lo largo de su vida. Se excluyen así los ministros que entraron al ejército mediante oposiciones a cargos técnicos (Osorio, Rosón y Trillo), que son clasificados como cuadros de la Administración Pública.

El perfil profesional de los ministros de la democracia ofrece cambios significativos y elementos de continuidad frente a la etapa histórica anterior. Respecto al origen social, los miembros de los gobiernos franquistas también presentaban un perfil de extracción de clase media y alta, con un peso especial de los funcionarios (De Miguel, 1975: 91). Sin embargo, existen tres cambios muy importantes que ponen en evidencia los efectos de la transformación del régimen político sobre el perfil profesional de los ministros. Por un lado, el fin del régimen autoritario tuvo como consecuencia la salida de los ministros militares de los gobiernos democráticos. La numerosa presencia de militares en los Consejos de Ministros de Franco contrasta con su rápida desaparición tras los primeros gabinetes del nuevo régimen. En parte esta transformación resulta de la fusión de los diversos ministerios militares en una sola cartera de Defensa, que además pasa a manos de civiles. Tras la salida de Gutiérrez Mellado a principios de 1981, se acaba la presencia militar en la elite ministerial⁵²³. En los gobiernos de otras democracias parlamentarias europeas también se nombran eventualmente ministros militares, aunque, en los regímenes civiles, los militares suelen acceder al gobierno tras haber pasado a una vida política ordinaria y su condición de militar ya no representa un valor significativo (Blondel, 1985: 53).

⁵²³ Federico Trillo, ministro de Defensa en el gobierno Aznar II, pertenece al Cuerpo Jurídico de la Armada. Pero no accedió desde la academia militar, sino mediante oposición.

En segundo lugar, la elite ministerial de la democracia comporta la llegada de los políticos profesionales, individuos que han dedicado la mayor parte de su vida profesional al desempeño de tareas en organizaciones políticas, instituciones parlamentarias u órganos de gobierno. Es preciso distinguir el paso transitorio por la institución parlamentaria, como vía de acceso al gobierno, de las verdaderas carreras políticas, en las cuales la tarea política se convierte en la principal actividad, a veces exclusiva, durante la mayor parte de la trayectoria profesional de un individuo. Más del 80 % de los ministros habían ocupado cargos políticos en los años inmediatamente precedentes a su acceso a la elite ministerial, aunque no todos pueden considerarse efectivamente profesionales de la política. El alcance de esta actividad se analizará en el próximo capítulo, cuando nos ocupemos del *cursus honorum* político precedente de los ministros.

En tercer lugar, cabe destacar el relativo, aunque progresivo, debilitamiento de la presencia de funcionarios en los gabinetes de gobierno, que han pasado de monopolizar el Consejo de Ministros a constituir apenas la mitad. Durante los regímenes anteriores, los gobiernos habían contado siempre con una notable presencia, en aumento durante el régimen franquista, de funcionarios entre sus asientos, situando España entre los países del área atlántica con mayor número de ministros miembros de las Administraciones Públicas (Blondel, 1985: 50; De Miguel, 1975: 101 y ss.). La debilidad tradicional de los partidos en España puede haber operado en beneficio de la vía burocrática para acceder al gobierno. El acceso al poder ha estado tradicionalmente dominado por los miembros de la Administración Pública en aquellos países en que esta se había hecho fuerte antes de que se consolidara un sistema de partidos estable (Putnam, 1976: 50). Esta razón también se ha esgrimido para explicar el alto número de funcionarios en los gobiernos franquistas (De Miguel, 1975: 114; Parrado, 1996: 138), que se tradujo en una fuerte burocratización del gobierno.

El establecimiento de un sistema parlamentario con partidos fuertes puede haber contribuido a socavar el predominio del funcionariado, al abrir un canal que facilita la entrada en el gobierno de profesionales liberales y cuadros de la empresa privada, especialmente tras la llegada al poder del PSOE, en detrimento de la presencia de los funcionarios (Parrado, 1996: 275-277). Este descenso cuantitativo va acompañado de un cambio cualitativo en la representación de cuerpos, afectado, en parte, por el color ideológico del gobierno. En los gabinetes de González, los grandes cuerpos de las Administraciones Públicas pierden peso ostensiblemente (los

ingenieros, letrados o abogados del Estado desaparecen del Consejo de Ministros), ante el ascenso de los miembros del cuerpo de Catedráticos de Universidad o de cuerpos técnicos. En los gobiernos de Aznar, reaparecen miembros de los cuerpos tradicionales, aunque en número inferior al que tuvieron los gobiernos de la UCD. Destaca la práctica ausencia de profesores entre los ministros del PP, en contraste con gobiernos precedentes. El gobierno de Zapatero quiebra la tendencia de debilitamiento burocrático, puesto que 2/3 de sus miembros son funcionarios. En conjunto, estas variaciones en la presencia de los cuerpos públicos en el gobierno parecen indicar una modernización del perfil de los ministros (favoreciendo las competencias en materia de economía o comercio en lugar de los conocimientos jurídicos), así como una extracción de aquellos cuerpos menos *elitistas*, especialmente en gobiernos con partidos de izquierda (Botella, 1995: 188).

Por otro lado, el perfil profesional de los ministros, en contraste con el de los miembros del parlamento, confirma la desproporción creciente en los orígenes de los diferentes niveles de la estructura política. Siguiendo los datos de Gangas (2000: 278), entre los diputados del Congreso de 1977 a 1996 destacaban las profesiones liberales (mayoritariamente abogados) y los profesores, seguidos a cierta distancia por los altos funcionarios. No obstante, Gangas muestra que el origen funcional de los diputados se ha consolidado en perjuicio de los abogados. Entre los ministros, se reduce notoriamente el papel de los abogados y aumenta el número de los cuadros de la Administración Pública. Esta selección social reforzada limita o excluye de la elite ministerial las categorías profesionales inferiores y permite el aumento de empresarios y consejeros de empresa y banca respecto al grupo de diputados. Los efectos se encuentran en la línea de lo que han encontrado análisis equivalentes para otros países, siguiendo el presupuesto de la desproporción creciente⁵²⁴.

⁵²⁴ Como señalaba Gaxie para los ministros franceses, “la concurrence dans le champ politique à ses différents niveaux s’analyse ainsi comme un processus de sélection sociale dont l’accès aux fonctions ministérielles constitue le point ultime puisque, à cet échelon, un quasi-monopole des classes supérieures peut être observé” (1983 : 445).

La utilización de las variables de estudios y profesión como indicadores de la posición social implican una abstracción del entorno del cual provienen los ministros que puede ocultar otros aspectos menos reducibles al dato estadístico, pero que ayudan a entender ciertamente el carácter de elite que corresponde a este grupo. La adquisición de un capital educativo o de una experiencia profesional no nos informan completamente sobre el proceso de selección social que se produce en la circulación interior de las elites. La posición social se refiere también a la situación del individuo en la red de relaciones sociales y personales que se construyen alrededor de la elite y que resultan fundamentales para acceder a ella o para *heredar* una posición de poder obtenida por un progenitor. En la medida en que este fenómeno de la vinculación personal adquiere importancia entre los miembros de una elite y contribuye a favorecer el mantenimiento de linajes o a reforzar las opciones individuales dentro de la elite, nos encontramos ante un factor que influye en el acceso a la elite y en su dinámica de circulación interna. La pregunta es si este factor pierde fuerza en los sistemas democráticos frente a otros elementos o bien si es un indicador que nos pone de manifiesto la existencia de una verdadera *elite del poder*, según la hipótesis de Mills (1960). En nuestro caso, no nos planteamos explorar la posible perpetuación de una parte de la elite política española, aunque es necesario, por lo expuesto anteriormente, aportar algunos datos al respecto.

Hemos distinguido dos formas fundamentales de vinculación familiar, la vía matrimonial y la vía hereditaria. De este modo, se encontraron cuarenta y tres casos que presentaban vínculos con familiares que previamente habían detentado algún cargo político público o que habían militado en alguna organización (en tiempos en que esta era escasa), lo que significa una cuarta parte del conjunto⁵²⁵. Algunos ministros han reunido ambas vinculaciones, al provenir de una familia con precedentes políticos y casarse posteriormente con hijas de notables de la elite política franquista⁵²⁶. Este último tipo de casos pone de manifiesto el fenómeno de

⁵²⁵ Se trata de un fenómeno que también se ha observado en otros países y que lleva a Putnam a considerar la filiación familiar como una de las credenciales principales a tener en cuenta para entender los procesos de selección de elites políticas. Por ejemplo, el 43 % de los ministros de Holanda entre 1848 y 1858 tenían vínculos familiares con otros miembros de gobiernos anteriores (Putnam, 1976: 61).

⁵²⁶ Es el caso de varios ministros de la UCD, como Rafael Arias Salgado, Lamo de Espinosa, Landelino Lavilla, Alfonso Osorio o el propio Presidente, Leopoldo Calvo-Sotelo.

autoreproducción de la elite, a través del cual la posición social heredada familiarmente se mantiene y se extiende mediante matrimonios con otros linajes políticos destacados.

Más allá de las motivaciones personales que pueda presentar la casuística, el matrimonio se ha interpretado como una vía que permite acceder a la elite o reforzar la posición dentro de ella⁵²⁷. El matrimonio entre políticos también puede ser el reflejo de una tendencia endogámica, derivada de las especiales condiciones de vida que puede conllevar la militancia política. Diecinueve ministros se pueden encontrar en esta situación, al estar casados con altos cargos de partido y con responsabilidades políticas (entre ellos, cinco ministras) o cuyo matrimonio les une a familiares de otros miembros del gobierno (ocho ministros aparecen vinculados así a antiguos miembros del gobierno). El caso más ilustrativo es el de los individuos, miembros de los gobiernos de la UCD, casados con hijas de ministros franquistas, cuyo matrimonio constituye un ejemplo de enlace familiar con posibles efectos ascendentes dentro de la elite política⁵²⁸. Con la llegada de los socialistas al poder, desaparecen los ministros casados con *hijas de* y aparecen los ministros casadas con *hermanas de*⁵²⁹. A partir del PP, las únicas vinculaciones matrimoniales corresponden a ministras que se casan *con*, como hemos señalado en líneas precedentes⁵³⁰.

El otro tipo de vinculación corresponde al de la línea paterna. Veintiún ministros tuvieron un padre o un abuelo implicados en política, mayoritariamente en cargos de relevancia política (ministros, alcaldes, gobernadores civiles). Entre ellos, destacan los descendientes de antiguos miembros de gobierno. Esta característica es más

⁵²⁷ “La réussite du mariage est en effet, tant pour les héritiers que pour les hommes nouveaux qui sont parvenus a pénétrer au sein des élites, ce qui fera d’eux les continuateurs ou les fondateurs d’une dynastie ou, à l’inverse, l’aboutissement sans issue d’une ascension individuelle.” (Charle, 1987: 255)

⁵²⁸ Cinco ministros, todos ellos de la etapa de Suárez, estuvieron casados con hijas de antiguos ministros del franquismo: Leopoldo Calvo-Sotelo (yerno de Ibáñez Martín), Joaquín Garrigues (casado con una hija de Areilza), José Lladó, Marcelino Oreja (ambos, yernos de Arburúa de la Millar) y Alfonso Osorio (casado con una hija de Iturmendi Bañales).

⁵²⁹ Después de la UCD, no ha vuelto a haber ministros que hayan ostentado la condición de yernos (o nueras) de antiguos ministros. En cambio, durante la etapa del PSOE, proliferaron los ministros que se casaron con hermanas de otros ministros: Fernando Morán (cuñado de Leopoldo Calvo-Sotelo), Ernest Lluch (que estuvo casado con una cuñada de Javier Solana) y Luis Carlos Croissier (en aquel momento, era cuñado de la esposa de Josep Borrell).

⁵³⁰ Nos referimos a dos ministras del PSOE y tres del PP: Rosa Conde, Julia García Valdecasas, Celia Villalobos, Pilar del Castillo y Cristina Narbona.

frecuente en gobiernos conservadores: en los gobiernos de Aznar hubo tres ministros descendientes de antiguos miembros de gabinete⁵³¹.

Tabla 7.10 Situación familiar de los ministros al entrar en el gobierno

	SI	SII	CS	GI	GII	AI	AII	ZP
<i>Estado civil...</i>								
Casado	20	38	23	37	16	13	22	13
Soltero	0	1	0	1	3	1	1	3
Divorciado, otros	0	1	1	1	1	5	3	1
Sin información	3	4	2	1	1	-	-	-
<i>Número de hijos al entrar en el gobierno (%)</i>								
Sin hijos	5	8	8	13	25	11	12	24
1 a 4 hijos	35	54	67	85	70	74	80	70
+ 4 hijos	60	38	25	3	5	16	8	6
<i>Promedio</i>	5	4	3	2	2	3	2	2
<i>nº máximo</i>	9	8	8	6	5	6	5	5
Sin información	3	5	2	1	1	-	1	-
<i>(N)</i>	20	39	24	39	20	19	25	17

Fuente: Elaboración propia.

Si las vinculaciones familiares ponen de manifiesto las conexiones entre los miembros de la elite política, las pautas de estructura familiar ofrecen una información más genérica, referida a la mentalidad y la cultura de los individuos, en relación con el origen social (Botella, 1995: 184). Desde el punto de vista de los núcleos familiares, la elite ministerial española muestra el mantenimiento de la pauta tradicional con alguna tendencia al cambio. El matrimonio es el estado civil predominante. Pero en los gobiernos de los años noventa comienzan a aparecer con regularidad otras situaciones, como la de solteros o divorciados. A partir del segundo gobierno González, los solteros o divorciados se convierten en una minoría significativa. En los gabinetes socialistas destacan los solteros, mientras que en los gabinetes

⁵³¹ Rodrigo Rato tuvo como bisabuelo a Rodríguez Sampedro, ministro de Maura y alcalde de Madrid. Pío Cabanillas y Rafael Arias-Salgado fueron hijos de ministros de gobiernos precedentes. En otras etapas, aparecen Jorge Semprún (nieta de Maura) y Ricardo de la Cierva (su abuelo fue ministro en la época de Alfonso XIII).

conservadores lo hacen los divorciados, condición que otros ministros del PP (no contabilizados aquí) adquirieron durante su presencia en el ejecutivo.

Por otro lado, el número de hijos de los ministros es más elevado que en la población media, aunque existe una tendencia a la reducción. Este dato varía según el partido de gobierno, de modo que los gobiernos de izquierda aparecen vinculados a un número menor de hijos, a diferencia de los gobiernos de partido conservador, aunque esta distinción se debilita con el tiempo. En definitiva, aparece una tendencia al cambio, con la entrada en el gobierno de individuos que no están necesariamente casados y cuyo número de hijos tiende a la baja. En este aspecto, se ha modificado el retrato familiar del ministro tradicional. Podemos extraer de ello una muestra más del proceso de modernización que está experimentando el perfil social de nuestras elites políticas.

7.4 El origen geográfico de los ministros

El acceso a la elite ministerial también está restringido por el origen geográfico de los individuos. Los motivos pueden ser diversos. Existe una línea de fractura en la elite política moderna, que suele limitar la representación de las zonas menos desarrolladas económicamente, de las zonas menos urbanizadas, de los territorios rurales, en beneficio de las ciudades y, especialmente, de las metrópolis (Putnam, 1976: 32). Sin embargo, la existencia de un *cleavage* urbano/rural no es el único elemento a tener en cuenta y puede aparecer conjuntamente con otras variables que también influyan sobre la distribución geográfica de los miembros de la elite. Para el caso español, vamos a proponer dos factores principales que podrían explicar la desproporción geográfica de los gabinetes:

- *La estructura del Estado*: la tradición histórica de una comunidad política, definida por las tensiones centro/periferia, también se refleja en la extracción de sus dirigentes políticos. Estos pueden proceder mayoritariamente del centro político del Estado o bien pueden representar de forma más equilibrada los diversos núcleos territoriales periféricos.
- *La geografía electoral*: en los gobiernos surgidos de la mayoría parlamentaria, la distribución geográfica del apoyo electoral que reciben los partidos es muy

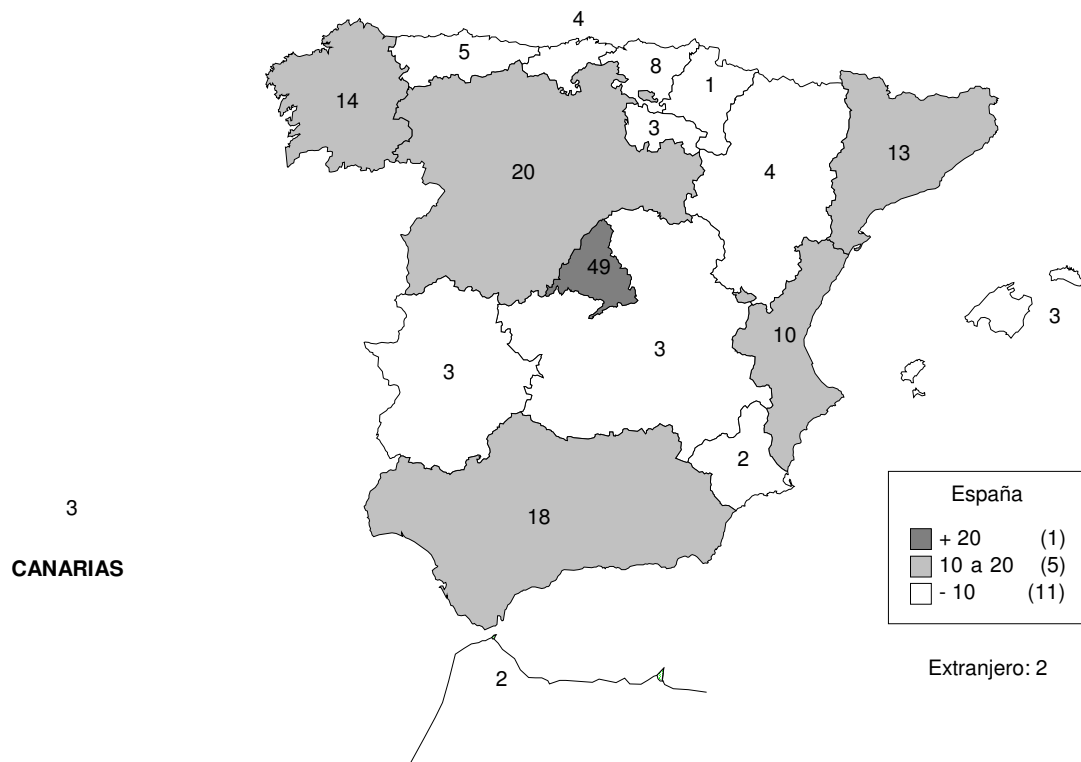
importante, porque señala los principales núcleos de reclutamiento de las elites partisanas.

Para identificar el origen geográfico, utilizaremos la variable tradicional del *lugar de nacimiento*. Este indicador no muestra siempre el verdadero origen territorial⁵³², pero es el más efectivo, porque presenta menos complicaciones que la variable de *lugar de residencia*, sujeta a menudo a la movilidad de las circunstancias personales (especialmente en la categoría de individuos a los que nos estamos refiriendo).

El origen de la elite ministerial española se concentra geográficamente en el centro de la Península y, en menor medida, en el norte y parte del arco mediterráneo. Según el lugar de nacimiento, existe una fuerte sobrerrepresentación de los individuos nacidos en la Comunidad de Madrid, que representa un tercio del elenco ministerial. A mucha distancia, se distingue un segundo grupo, formado por las Comunidades Autónomas más pobladas (Andalucía y Cataluña), Castilla y León y Galicia. Estos territorios, junto con la Comunidad Valenciana y el País Vasco son los principales centros de extracción de la elite ministerial, lo que no sorprende, por ser las zonas más pobladas de la geografía española.

⁵³² Como señala Charle, el lugar de nacimiento refleja imperfectamente el origen territorial real y presenta problemas, especialmente en aquellas individuos cuyos padres pertenecen a la función pública, en altos cargos, u a otras profesiones que puedan estar relacionadas con una alta movilidad (1987: 57). Los casos de Calvo-Sotelo o Marcelino Oreja son ejemplos de descendientes de la burguesía periférica (gallega o vasca), que se desplaza a Madrid, donde nacerán los hijos, pero que mantendrá fuertes vínculos con los territorios de origen. Fuera de Madrid encontraremos otros ejemplos, como Cristina Alberdi (de origen vasco pero nacida en Andalucía) o el Pilar del Castillo, nacida en Marruecos por motivos profesionales de su familia. En otros grupos sociales, el fenómeno de la inmigración también distorsiona el valor de esta variable. Por ejemplo, José Montilla nació en Andalucía, pero su familia emigró a Cataluña, donde Montilla pudo realizar realizó toda su carrera política. A estos obstáculos, el ministro Abril añadió uno de carácter más general: “El hombre no es de donde nace, sino de donde se hace” (*Blanco y Negro*, 19-7-77). En definitiva, se trata de una variable importante, aunque se deben mantener numerosas cautelas en su interpretación.

Gráfico 7.2. Distribución de ministros por comunidad autónoma de nacimiento



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, no todas ellas *pesan* lo mismo: en el conjunto de los ministros, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana se encuentran fuertemente subrepresentadas, mientras que sucede lo contrario con Castilla y León, Galicia y, en menor medida, el País Vasco. Por provincias, Madrid aparece aún más alejada del resto: frente a los 49 ministros nacidos en la capital, sólo 9 provienen de la provincia de Barcelona, 7 de Valencia, 6 de Sevilla y 5 de la Coruña y Oviedo. Tras ellas, Vizcaya, Ávila, Pontevedra y Santander han aportado, cada una, 4 miembros a los diferentes gobiernos (estando estas tres últimas claramente sobrerrepresentadas respecto a su población)⁵³³. Por tanto, como afirmaría De Miguel, los ministros siguen

⁵³³ Existen 7 provincias en las que aún no se ha visto nacer a un ministro: Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Tenerife, Tarragona o Zaragoza.

siendo ante todo madrileños (1975: 117), rasgo que, en este periodo, ha aumentado respecto a las etapas precedentes de la historia política (Cuenca y Miranda, 1998: 43).

La importancia de Madrid como lugar de nacimiento de ministros es superada con creces por el peso que tiene como centro de estudios universitarios, por el que pasan la mayoría de individuos que accederán a la titularidad ministerial. La mitad de los ministros cursaron sus carreras (o parte de ellas) en universidades madrileñas, especialmente, en la Universidad Complutense. Por detrás de Madrid, las universidades de Barcelona (catorce ministros, la mayoría en la Universidad de Barcelona) o Sevilla (diez ministros) se erigen como los otros grandes centros de formación universitaria para los ministros españoles. En cambio, pierde peso la universidad de Deusto, que había sido el gran centro universitario alternativo en tiempos del franquismo (De Miguel, 1975: 119). Estos datos reflejan la experiencia personal de varios ministros que nacen en otros territorios y que llegan a Madrid en su etapa universitaria, donde no sólo realizan sus estudios, sino que entran en contacto con los ambientes políticos. Otras veces el paso por una universidad de la capital abre el acceso a la función pública (Botella, 1995: 21), como paso intermedio a la entrada en política⁵³⁴. Por esta razón, parece que, en la carrera hacia el gobierno, lo importante, más que nacer en Madrid, es haber pasado por la capital⁵³⁵.

Sin embargo, existen diferencias periódicas en la distribución del lugar de nacimiento y de estudios según la etapa gubernamental. De este modo, los gobiernos de González ofrecen mayor dispersión territorial, mientras que en los gobiernos de Suárez, Calvo-Sotelo (casi la mitad de su equipo de ministros nació en Madrid) o del primer gobierno de Aznar el origen aparece más concentrado en torno al ámbito castellano. En el gabinete de Zapatero, aparecen elementos de cambio respecto a los otros períodos. Mantiene una notable dispersión y, por primera vez, Madrid ya no es la región más representada. Además, Cataluña y País Vasco, tradicionales fuentes de

⁵³⁴ Mientras que existen las mismas probabilidades de que un ministro sea funcionario si ha nacido en Madrid o en otras Comunidades, los ministros que realizan sus estudios en la capital son más propensos a entrar en la Administración Pública que aquellos que han estudiado en otras ciudades.

⁵³⁵ En este sentido, la experiencia universitaria en Madrid puede abrir una oportunidad social a aquellos nacidos en regiones menos desarrolladas, como se extrae de la interpretación que Charle realiza del fenómeno equivalente en Francia: “Être à Paris précocement fournit un avantage autant mondain que scolaire (...). Elle permet d’avoir des camarades d’études bien placés plus tard et un réseau d’amitiés utiles. Pour les membres des corps techniques, en revanche, moins parisiennes, d’origine moins élevée, moins riches, la stratégie scolaire parisienne suppose une réussite scolaire exceptionnelle pour justifier les sacrifices consentis par les parents.” (Charle, 1987: 103).

ministros socialistas, no tienen ningún ministro nacido en ellas, situación inédita en la democracia española⁵³⁶.

Tabla 7.11 Comunidad de nacimiento de los ministros

(cifras absolutas)	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Madrid	10	15	12	10	6	8	8	2	49
Castilla y León	3	6	2	3	2	3	4	4	20
Andalucía	0	6	2	4	2	2	3	3	18
Galicia	3	5	2	1	0	2	2	2	14
Cataluña	2	3	1	5	2	1	3	0	13
Com. Valenciana	1	2	1	1	5	0	1	3	10
País Vasco	0	2	1	5	1	1	1	0	8
Asturias	1	0	1	2	1	0	0	0	5
Aragón	0	2	2	0	1	0	0	0	4
Cantabria	2	0	0	1	1	1	0	0	4
Baleares	0	0	0	1	0	1	1	0	3
La Rioja	0	1	0	2	0	0	0	0	3
Canarias	0	0	0	1	1	0	0	1	3
Castilla la Mancha	0	0	1	1	0	0	0	1	3
Extremadura	0	2	1	0	0	0	0	1	3
Murcia	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Ceuta	1	0	0	1	0	0	0	0	2
Fuera de España	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Navarra	0	0	0	1	0	0	0	0	1
(N)	23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia.

Como indicábamos anteriormente, existen dos factores, vinculados a los partidos, que pueden incidir sobre la distribución territorial de los ministros: las diferencias ideológicas y la implantación geográfica del partido. En primer lugar, el factor ideológico será significativo en la medida que impliquen el predominio de la tradición *centrípetas* en la formación de la elite política española, como respuesta al modelo de Estado unitario que ha dominado la historia española de los últimos siglos. Existe una correlación histórica entre el tipo de régimen político establecido y la

⁵³⁶ José Montilla, nacido en la provincia de Córdoba, representa la *cuota catalana* del gabinete Zapatero.

extracción geográfica de los ministros, a lo largo del último siglo y medio, de tal forma que, durante las etapas políticas de signo conservador y centralista, los gobiernos han tenido mayor presencia de individuos nacidos en la capital española. Es lo que Genieys ha formulado como “las correlaciones existentes entre la escasa integración histórica en la estructura del poder central de las élites catalanas y vascas (...), la inestabilidad de las experiencias democráticas y las reacciones autoritarias a medio plazo histórico” (2004: 273). La Restauración y los dos períodos autoritarios del siglo XX, que defendieron proyectos de Estado centralista, se caracterizaron por una mayor sobrerrepresentación de los ministros oriundos de Madrid, Andalucía, Galicia y, según períodos, la región castellano-leonesa⁵³⁷. Durante el régimen franquista se puso de relieve el *eje Madrid-Vasconia* (De Miguel, 1975). En cambio, durante las dos etapas republicanas, caracterizadas por la defensa de un régimen democrático y de una estructura territorial del poder más descentralizada, el eje mediterráneo adquiere mayor representación en el gobierno, debido al peso de los ministros catalanes, andaluces y valencianos (Cuenca y Miranda, 1991; Ainaud de Lasarte, 1996).

En conjunto, la mayor parte de la historia política española reciente se ha caracterizado por el desarrollo de un proyecto de Estado unitario y centralizado⁵³⁸, cuyo impacto sobre la elite política ha favorecido la participación de unos territorios sobre otros. En estos periodos, se ha potenciado el acceso a los gabinetes de gobierno de miembros la elite burocrática y militar, entre las cuales existe un predominio de individuos nacidos en la capital madrileña y y la periferia atlántica⁵³⁹. Por el contrario, los breves periodos constitucionales en los que se opta por un modelo de Estado federal o descentralizado, se incrementa la representación de individuos originarios de zonas más urbanas e industrializadas, que forman parte de las elites

⁵³⁷ Durante la Restauración, Andalucía era la región que aportaba más ministros al gobierno (entorno a una cuarta parte), seguida de Madrid (una quinta parte de los ministros). Durante la II República, el peso de Madrid y Andalucía se reduce, debido a la llegada de numerosos ministros catalanes. Con la llegada del Franquismo, Madrid se convertirá, de lejos, en el territorio con más ministros (una cuarta parte), seguido de Andalucía y Galicia. Castilla y León estará especialmente representada durante la Restauración y en la II República, mientras que perderá peso durante las dos dictaduras (Cuenca Toribio, 1992a, 1992b y 1987a; Linz, Jerez y Corzo, 2003: 91)

⁵³⁸ Según la variable constitucional, como muestran Solé Tura y Aja (1992), los periodos de constituciones conservadoras, vinculadas a proyectos centralistas, han dominado la historia política española de los últimos siglos.

⁵³⁹ Beltrán señala ese dominio de Madrid como centro de extracción de la elite burocrática: “Madrid, como ciudad burocrática de un sistema con un alto grado de centralización, sería entonces una ciudad hereditariamente burocrática, al menos por lo que se refiere a los cuadros directivos de la Administración” (1977: 80). Según Jerez, la elite militar mantiene el mismo patrón, incluso en cuerpos que deberían ser propensos a reclutar individuos de la periferia litoral, como la Armada (1982: 196).

periféricas tradicionalmente excluidas en la cumbre del Estado y menos vinculadas a la Administración, el ejército o la elite financiera.

Tabla 7.12 Comunidad en la que se obtuvo el primer mandato electivo

Fuente: Elaboración propia.

	S II		CS		G I		G II		A I		A II		ZP		Total	
	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%
Andalucía	4	17	4	28	4	17	1	13	3	19	4	20	5	41	20	21
Madrid	6	25	4	29	6	25	1	13	1	6	2	10	0	0	14	15
Castilla y León	1	4	1	7	0	0	0	0	5	31	5	25	3	25	12	13
Cataluña	2	8	0	0	4	17	1	13	0	0	0	0	1	8	7	7
Galicia	3	12	2	14	1	4	0	0	2	13	2	10	0	0	7	7
Com. Valenciana	1	4	1	7	0	0	3	38	0	0	3	15	1	8	7	7
Asturias	1	4	0	0	2	9	0	0	1	6	1	5	0	0	4	4
Baleares	0	0	1	7	1	4	0	0	1	6	1	5	0	0	4	4
País Vasco			0	0	3	13	1	13	1	6	1	5	0	0	4	4
Castilla la Mancha	1	4	1	7	1	4	0	0	0	0	0	0	1	8	3	3
Extremadura	2	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Aragón	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Murcia	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
La Rioja	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Navarra	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Canarias	0	0	0	0	0	0	1	13	0	0	0	0	1	8	2	2
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0	0	1	1
Otros	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	2	2
<i>Sin mandato</i>	20		12		16		14		3		6		5		74	

Fuente: Elaboración propia.

Esta correlación histórica puede verse reflejada de forma imperfecta en los gobiernos después de 1976, en la medida en que estos y los partidos que los sostienen se identifican, en ciertos aspectos, con alguna de las dos tradiciones. Podemos tomar el medio profesional de donde se extraen los ministros para observar hacia cuál de ellas se decantan los diferentes gobiernos. Tal como vimos en el apartado anterior, los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo estaban compuestos mayoritariamente por miembros de los grandes cuerpos de la Administración. Este elemento puede interpretarse como una continuación de la tradición de los gobiernos de Franco, formados por parte de la elite militar y burocrática del Estado y asociados a

la tradición de Estado centralizado. En cambio, esta composición se debilita con la llegada de un partido de izquierda al poder, en los gobiernos de González, y no se recupera con los gobiernos de Aznar. No obstante, cabe precisar que buena parte de los ministros funcionarios socialistas eran profesores universitarios, cuya procedencia geográfica era diversa, mientras que la mayoría de los miembros funcionarios de los gabinetes de Aznar pertenecían a los cuerpos jurídicos o técnicos de la Administración central y habían ejercido su actividad como tales en las sedes centrales de los ministerios, en Madrid. En definitiva, los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo ofrecen todavía un corte de tradición centralista, mientras que en los gobiernos de Aznar se difumina esta condición. En este caso, parecen entrar en escena otras circunstancias.

En efecto, tras el cambio de régimen político y la consolidación de la democracia y el Estado de las autonomías, el factor ideológico pierde peso frente a otros elementos, especialmente a medida que se afianza la implantación territorial de las organizaciones políticas. En consecuencia, una segunda hipótesis interviene en el mapa geográfico de los gobiernos: allí donde el partido que sostiene el gobierno posee mayor apoyo social y su estructura está más arraigada, habrá más propensión a extraer candidatos con posibilidades de acceder al Consejo de Ministros⁵⁴⁰. En este sentido, la geografía ministerial puede aproximarnos a la representación territorial de los partidos que participan en el gobierno. Para ello, vamos a utilizar como variable la circunscripción por la que se obtiene el primer mandato público representativo⁵⁴¹. Si tomamos como referencia el origen electoral de los ministros, observamos el fenómeno de una mayor dispersión que según el origen de nacimiento. Madrid pierde peso y Andalucía la supera ligeramente, mientras otras Comunidades aumentan también su *presencia electoral* en el seno del gobierno. Este fenómeno es el efecto de la salida que muchos ministros nacidos en Madrid deben realizar previamente para obtener un cargo electivo, especialmente cuando se trata de conseguir escaño en las Cortes Generales. De los 49 ministros nacidos en Madrid, sólo 21 pasaron previamente por un cargo electo público, de los cuales 13 obtuvieron su primer cargo

⁵⁴⁰ Cabannes también sostiene esta afirmación en su estudio sobre los ministros franceses de la V República: “Il convient d’abord d’indiquer que la marge de manœuvre dont disposent les autorités de désignation du gouvernement en la matière est largement influencée par la géographie électorale du moment, tant il est clair que le nombre des *ministrables* est naturellement plus élevé dans les bastions de la majorité que dans les régions où l’opposition est puissante” (1990 : 102).

⁵⁴¹ Esta variable nos indica la provincia en la que el individuo obtuvo por primera vez un mandato político electivo, sea en elecciones generales, autonómicas o locales. Existen dos casos excepcionales: el de Celia Villalobos, que obtuvo su primera elección en comicios europeos (circunscripción nacional), y Enrique Fuentes Quintana, que fue miembro del Senado por designación. Aunque los tenemos en cuenta en la computación de los datos, su presencia se escapa a nuestra interpretación.

en una circunscripción distinta (generalmente castellana o andaluza). A pesar de que no podemos afirmarlo de manera rotunda, porque para ello necesitaríamos contrastar la variable de residencia habitual, parece que nos encontramos ante el fenómeno de *electos cuneros*, individuos que buscaron un lugar en candidaturas fuera de Madrid. También existe algún caso entre los ministros originarios de Barcelona, aunque, generalmente, en las provincias con mayor número de ministros oriundos, el origen electoral y el natal coinciden plenamente. No así en provincias menos representadas, en cuyo caso es difícil explicar el cambio en la residencia electoral. De los 91 ministros elegidos previamente en unas elecciones (sin tener en cuenta senadores designados o elecciones europeas), 42 (el 46,1 % de los casos) lo consiguieron en una circunscripción en la que no habían nacido⁵⁴², lo que puede indicar que el fenómeno del *parachutage* se extiende más allá de los candidatos nacidos en Madrid o Barcelona⁵⁴³.

El origen electoral de los ministros nos muestra parcialmente el peso territorial de los partidos en el gobierno. Como rasgos transversales, destacan la importancia de las circunscripciones andaluzas y la dificultad de acceder a través de la circunscripción madrileña, por el alto *precio político* que esta requiere. Al margen de estas dos plazas, los gabinetes de Suárez se componen de electos en diversas Comunidades Autónomas, algunos de ellos miembros de partidos regionalistas, incorporados a UCD, que veían recompensado así su apoyo a Suárez frente a los adversarios internos de la coalición. Por su parte, Calvo-Sotelo reunió en su gobierno a parlamentarios elegidos mayoritariamente en Madrid, Andalucía y Galicia. En cambio, los gobiernos de González dan lugar a una entrada importante de ministros que ganaron su primer mandato en Cataluña, así como candidatos elegidos en el País Vasco y la Comunidad Valencia (estos últimos tuvieron un peso predominante en el segundo gobierno de González). Finalmente, los gobiernos de Aznar significan la desaparición de los elegidos en las provincias catalanas, el debilitamiento de la circunscripción madrileña y el peso enorme de los que iniciaron su itinerario político en las circunscripciones de Castilla-León.

⁵⁴² La distribución de estas casos por partidos es la siguiente: UCD: 13; PSOE (González): 11; PP: 11; PSOE (Zapatero): 7. Este último es el gobierno con más casos de este tipo: el 63 % de los ministros con un cargo electo anterior lo obtuvieron en una circunscripción distinta de la nacimiento.

⁵⁴³ En algunos casos, se trata simplemente de cambios de residencia personal. Al caso ya citado de Montilla, podemos añadir el de José Luis Rodríguez Zapatero (nacido en Valladolid y residente en León) o el de Manuel Jiménez de Parga (nacido en Granada y que luego se trasladó a Barcelona).

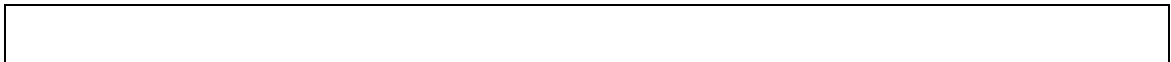
En definitiva, el origen electoral de los ministros no nos explica la elevada presencia de individuos nacidos en Madrid en los gobiernos, pero sí la importancia o la debilidad de algunos territorios⁵⁴⁴ como base de inicio para las carreras políticas que conducen al Consejo de ministros. Así, las circunscripciones catalanas son importantes para posibles candidatos socialistas, pero no para candidatos a entrar en gobiernos de derecha (cuyos ministros catalanes acceden preferentemente por cooptación, como sucede con Birulés, Piqué o García Valdecasas); Castilla y León constituye el ejemplo contrario, porque la entrada en el gobierno del PP del *clan de Valladolid* vino a ocupar el hueco de ministros electos castellanos que habían dejado los gobiernos de González. Este último caso sugiere la importancia que puede tener la procedencia geográfica de los líderes del partido en la representación de los territorios dentro del gabinete: el núcleo madrileño de la UCD, el peso de Andalucía con González o el de Castilla y León con Zapatero.

⁵⁴⁴ En algunas Comunidades, solamente uno o dos ministros obtuvieron su primer mandato: Extremadura (uno de los candidatos nació en Barcelona), Castilla la Mancha (uno de los candidatos nacido en Madrid), Murcia (un solo candidato y nacido en Madrid), Aragón, La Rioja, Navarra, Canarias y Cantabria.



CAPÍTULO 8

LOS ORÍGENES POLÍTICOS DE LA ELITE MINISTERIAL



Las páginas previas se han dedicado a los indicadores de selección social, que nos han mostrado en qué medida los estratos sociales superiores ocupan buena parte de la elite ministerial. Pero la estructura social no explica cómo ni por qué unos individuos consiguen obtener un puesto en el gobierno. La condición ministerial es producto de una fuerte selección política que se realiza a lo largo del tiempo y en la que intervienen múltiples factores, entre ellos la fortuna.

A continuación, vamos a analizar algunos elementos del proceso de reclutamiento de la elite gubernamental española, basándonos en los itinerarios que seleccionan y filtran los futuros aspirantes que integrarán la terna de candidatos a ministro. Partimos de nuestra hipótesis según la cual el cambio de régimen político y la consecuente aparición de un nuevo sistema de gobierno provocaron una modificación sustancial de las rutas de acceso al gobierno, dando lugar a una transformación en el reclutamiento y en la composición de la elite ministerial.

Para desarrollar este planteamiento, nos ocuparemos, en primer lugar, de la trayectoria profesional de los ministros. A través de ella, podremos observar el peso de la profesionalización política y la posible formación de rutas no políticas; posteriormente, repasaremos los inicios en la actividad política y la importancia de la militancia de partido como credencial necesaria para acceder al gobierno.

8.1 Trayectoria profesional y politización

En el capítulo anterior, hemos utilizado la ocupación profesional como un indicador de la clase social de los ministros. Esa variable también nos indica la trayectoria de los individuos, especialmente en el caso de los ministros, acostumbrados a compaginar o haber ocupado diferentes actividades profesionales. En este segundo sentido, el itinerario profesional se puede entender como un proceso de adquisición de competencias técnicas, que constituirán una credencial fundamental en el momento de la selección política. Para operacionalizar la trayectoria profesional, ha sido preciso reconstruir la variable utilizada en el capítulo anterior. Inspirándonos en una utilización similar de Gaxie, hemos distinguido tres etapas diferentes en la trayectoria laboral de los miembros de gobierno: la profesión inicial, la principal dedicación profesional intermedia y la profesión previa a la entrada en el gabinete⁵⁴⁵.

La experiencia laboral de los ministros (tabla 8.1) pone de manifiesto una aproximación progresiva a los centros de poder burocrático, económico y político a lo largo de su trayectoria profesional. Los individuos que llegan a ser responsables de un ministerio suelen haberse iniciado como funcionarios en cuerpos cualificados, como profesores universitarios (en cambio, no existen ministros procedentes del profesorado de la escuela pública) o, finalmente y en menor número, en profesiones liberales (abogados, escritores o periodistas). En un estadio posterior suelen realizar una carrera ascendente en la Administración Pública, en la empresa privada o en la banca (como directivos o dirigiendo grupos de estudio).

⁵⁴⁵ Para analizar la trayectoria social de los ministros franceses durante la V República, Gaxie (1983) utiliza cuatro indicadores: la profesión del padre (origen social), la primera función ejercida, la principal profesión ejercida antes de llegar a la actividad política y la última profesión ejercida antes de entrar en política. Deja de lado el desempeño de los cargos públicos como actividad profesional. Dado que nuestro planteamiento y objetivos son diferentes, hemos adaptado parcialmente estas variables. En primer lugar, utilizamos como profesión inicial la principal dedicación laboral de los individuos (que es la que hemos tomado para analizar los orígenes sociales en el capítulo 7). Luego, consideramos la actividad que ejercían justo antes de ser ministros, incluyendo la dedicación política. Finalmente, hemos incluido una variable intermedia, para señalar la dedicación laboral más destacable que se ejerció aparte de la profesión inicial y la previa. En el caso de los que sólo se dedicaron a una profesión antes de pasar al gobierno, el valor es idéntico para las tres variables.

Tabla 8.1 Evolución de las ocupaciones antes de acceder al gobierno

Profesión	Inicial	Intermedia	Anterior
Empresarios y consejeros de empresa	4	17	5
Altos funcionarios y cargos de confianza política	2	22	4
Militares	4	3	3
Cuadros públicos	36	7	0
Cuadros privados	8	4	1
Profesores universidad	26	14	2
Profesionales de la política	2	2	1
Profesionales liberales	15	8	2
Trabajadores manuales	3	0	0
Cargos públicos ejecutivos	0	17	39
Cargos públicos no ejecutivos	0	4	40
Otras instituciones del Estado	0	2	3
(N)	167		

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, su actividad profesional experimenta una etapa de *politización*, ya sea porque entran en una cámara parlamentaria como representantes, o bien porque acceden directamente a puestos ejecutivos del gobierno central o autonómico. Este último proceso resulta fundamental: mientras que una cuarta parte de los ministros son profesores universitarios⁵⁴⁶ y una proporción similar han pasado por altos puestos de la empresa privada y la banca en algún momento de su trayectoria profesional, no existe un paso directo de la banca, la empresa o la universidad al Consejo de Ministros. Esa etapa previa sitúa a los futuros candidatos en el ámbito político, en el que se forma la terna de candidatos. Así pues, se perfila un *background* profesional en el que se cumplen, de forma genérica, tres requisitos: formación en actividades de alta cualificación técnica o intelectual, experiencia en posiciones de gestión o dirección y ostentación de una carrera política más o menos extensa. Este retrato del perfil socioprofesional de la elite ministerial se podría condensar en una afirmación impresionista: el ministro no nace sino que se hace.

⁵⁴⁶ La proporción sería mayor si tuviéramos en cuenta a los ministros que han impartido clases en la universidad sin alcanzar el grado de profesor numerario. Pero como, en estos casos, la experiencia docente fue breve y, a menudo, ligada a un periodo de beca para completar estudios de postgrado, no la hemos considerado como actividad laboral fundamental. Sólo hemos considerado profesores de universidad a aquellos que lo han sido en tanto que funcionarios.

Este modelo genérico de trayectoria profesional sufre variaciones según las diferentes etapas de gobierno. Los gobiernos de Suárez, Calvo-Sotelo, Aznar y Zapatero reclutan más ministros de entre los que se iniciaron en los puestos técnicos de la Administración Pública (entre un tercio y la mitad), mientras que los gobiernos de González ese número se reduce. En cambio, con González y Zapatero los profesores de universidad se convierten en el grupo más numeroso, como ya dijimos con el capítulo anterior. El reclutamiento de aquellos que empezaron su trayectoria en profesiones liberales o como cuadros de empresas privadas es más destacable en los gobiernos de González y Aznar, mientras que son inexistentes en el primer gobierno de Suárez. Los que se inician en la dirección de empresas o en la actividad bancaria son una minoría de los gobiernos de UCD y PP, pero desaparecen con el PSOE.

Las profesiones intermedias amplían estas diferencias iniciales, porque entre los ministros de los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo se observa una trayectoria de ascenso al alto funcionariado o a puestos directivos en la banca y, en menor medida, en la empresa. Este recorrido es menos claro entre los ministros socialistas o del PP. Entre los primeros, el ascenso se produce principalmente en la Administración Pública⁵⁴⁷, mientras que en el PP se decanta hacia la dirección de la empresa privada. Por otro lado, entre algunos ministros populares y de Zapatero, se observa ya la entrada en ámbitos de gobierno, una tendencia al alza entre los primeros gabinetes de Aznar y el de Zapatero⁵⁴⁸. También aparece, en menor medida, en el gobierno de González II, aunque en este caso se refiere a experiencias en gobiernos socialistas, sean central o autonómicos.

La extracción de individuos con experiencias de gobierno previas es mucho más evidente si nos fijamos en la última profesión. Las fluctuaciones no obedecen a causas de naturaleza ideológica, sino a la evolución de cada etapa de partido. Se distinguen así dos tipos de gobierno: de cambio o de continuidad, según el grado de presencia de ministros que provienen directamente de cargos gubernamentales. Desde este punto de vista, los gobiernos de Suárez II (el primero de naturaleza democrática), González I, Aznar I y Zapatero se revelan como gobiernos de cambio,

⁵⁴⁷ Entre los ministros socialistas, la trayectoria profesional no presenta una ascensión tan marcada, en parte debido a la estabilidad profesional de los profesores de universidad. Estos, a diferencia de lo que sucedió en la UCD, son menos propensos a dejar su puesto de profesor para acceder a otros ámbitos profesionales.

⁵⁴⁸ En los ministros del PP, esta experiencia se adquiere, en gran parte, en la etapa de la UCD. En los ministros de Zapatero, esta experiencia proviene del período socialista anterior. Ampliaremos estos datos en el capítulo siguiente, cuando repasemos la ruta gubernamental.

formados por ministros que provienen del mundo profesional o del ámbito político representativo⁵⁴⁹. En cambio, los gobiernos Suárez I, Calvo-Sotelo, González II y Aznar II aparecen como etapas de continuidad, debido a la entrada de miembros que proceden directamente de cargos ejecutivos del mismo gobierno. Por otro lado, están aquellos que no proceden de cargos parlamentarios, cuyo peso numérico es inversamente proporcional al de los que proceden de cargos gubernamentales: cuando desciende el número de estos últimos, aumenta el de miembros procedentes del parlamento, y a la inversa. Por lo tanto, en los gobiernos de inicio, prima la extracción parlamentaria, mientras que en los gobiernos de continuación aumenta el reclutamiento de miembros de los equipos ministeriales. Finalmente, se confirma la idea de que no existen canales de paso directo entre el gabinete y los altos cargos de la empresa, la banca o la Administración Pública. Estas conexiones son excepcionales; sin embargo, se observa que, cuando se producen, aparecen diferencias entre gobiernos, que no se explican completamente por el color ideológico del partido de gobierno: existen ministros que transitan directamente de la cúpula de las empresas al gabinete en los periodos de Suárez y, especialmente, Aznar, pero no con Calvo-Sotelo ni González, quienes, en cambio, sí permiten el acceso directo de altos funcionarios procedentes de la Administración Pública.

En definitiva, este recorrido profesional perfila una formación que aúna las capacidades técnica y de gestión con la experiencia política. Para tratar de definir un modelo en la trayectoria profesional que conduce a la elite ministerial en España, podemos utilizar las categorías socioprofesionales de *intelectuales*, *managers* y *burócratas*⁵⁵⁰, las tres categorías de elites que, en palabras de Bottomore, han nutrido

⁵⁴⁹ En esta sección nos limitamos a la trayectoria profesional previa a la primera entrada en un gabinete. Esto significa que no consideramos la responsabilidad ministerial como parte de una profesión previa: por ese motivo, en el Gobierno Aznar II la experiencia parlamentaria es mayor que la ejecutiva, a pesar de que buena parte de sus miembros proceden del anterior gabinete.

⁵⁵⁰ Bottomore realiza una definición genérica de estos tres grupos. Según el profesor británico, los *intelectuales* son quienes “contribuyen directamente a la creación, transmisión y crítica de productos e ideas”, entre quienes incluye a “escritores, artistas, científicos, tecnólogos, filósofos, pensadores, religiosos, teóricos sociales y comentaristas políticos”, admitiendo que sus niveles inferiores se confunden con la enseñanza y otras ocupaciones de la clase media (1993: 72-73). Los *managers* son definidos como los “gerentes de la industria”, e incluye tanto ingenieros como dirigentes de empresa y otros cargos similares (1993: 81 y ss). Como *burócratas* señala a los altos funcionarios oficiales, aproximándose al concepto de elite burocrática (1993: 87). En nuestro caso, hemos construido la variable de grupos profesionales a partir de la variable de profesiones individuales (principal, intermedia y previa), guiándonos por el sentido de Bottomore, aunque optando por una adaptación a nuestros datos y objetivos de investigación: como *intelectuales* hemos clasificado a los profesores universitarios y a los profesionales liberales tradicionales (médicos, abogados, psicólogos...); como *managers* hemos incluido a los empresarios, consejeros de empresa y cuadros privados dedicados a la gestión de empresas privadas; finalmente, hemos definido como *burócratas* a los altos funcionarios, cuadros públicos y militares (todos

la clase dirigente y han impulsado nuevas formas de sociedad a lo largo del siglo XX (1993: 52). La observación de cómo evolucionan las trayectorias profesionales de los ministros (gráfico 8.1) permite detectar claramente el fenómeno de *politización* y destaca mejor algunas pautas apuntadas en el recorrido profesional descrito anteriormente.

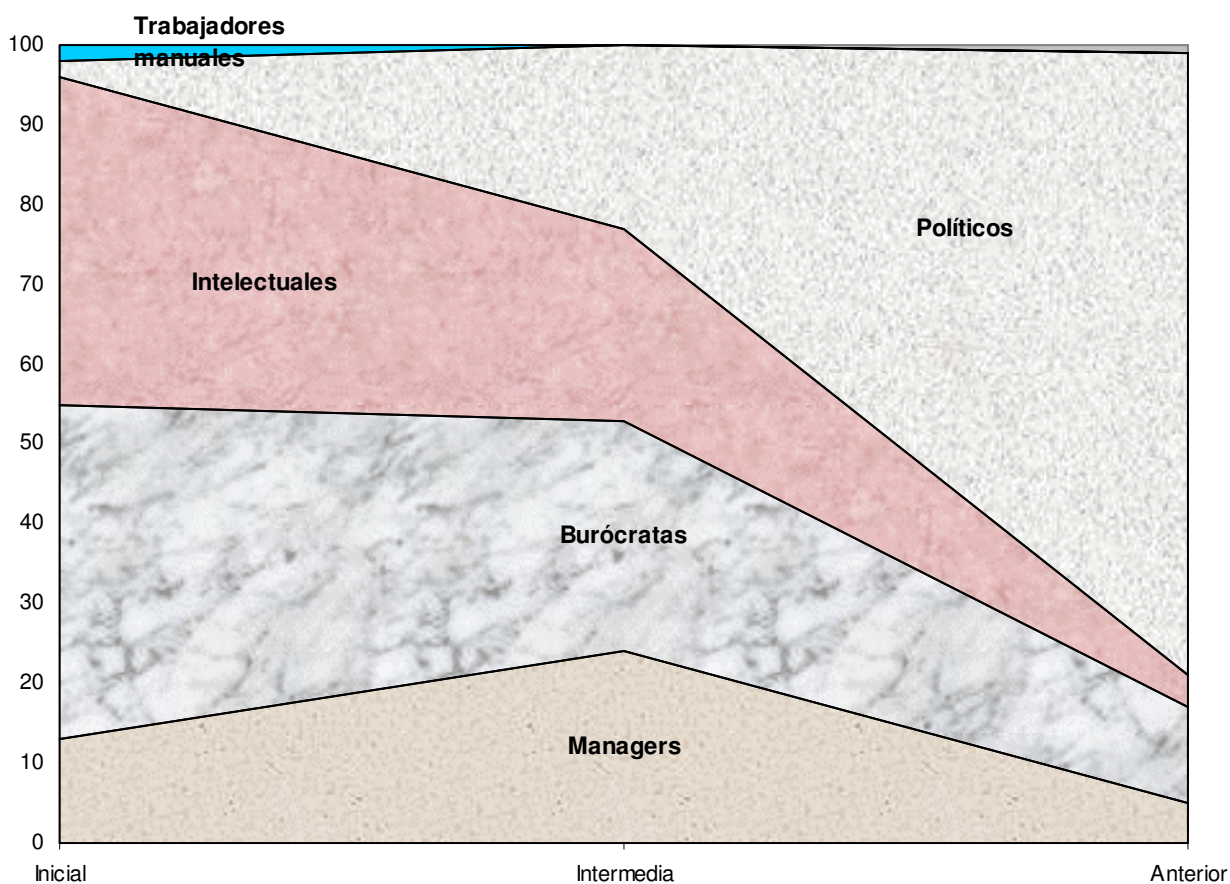


Gráfico 8.1 Evolución de los grupos socioprofesionales antes de acceder al gobierno

Si observamos la evolución de estos grupos desde el punto de vista individual, vemos una enorme diversidad en los tipos de trayectorias seguidas (gráfico 8.2). No obstante, los grupos de intelectuales, burócratas y *managers* siguen mayoritariamente carreras profesionales estancas, sin cambiar de grupo hasta que acceden a la actividad política previa al ministerio (lo que sucede al 53,4 de los casos). En el caso de los burócratas y, en menor medida, de algunos individuos clasificados como

de alta graduación). Los trabajadores manuales y eventualmente los asalariados no incluidos en las

intelectuales, también existe la posibilidad de que realicen toda la trayectoria profesional sin cambiar de grupo y sin experimentar el proceso de politización previa al gobierno. Por otro lado, como habíamos afirmado en el capítulo anterior, el acceso a la elite ministerial en España presentaría fuertes restricciones para los grupos profesionales manuales y otros similares, de modo que la movilidad profesional se daría principalmente entre estos tres grupos.

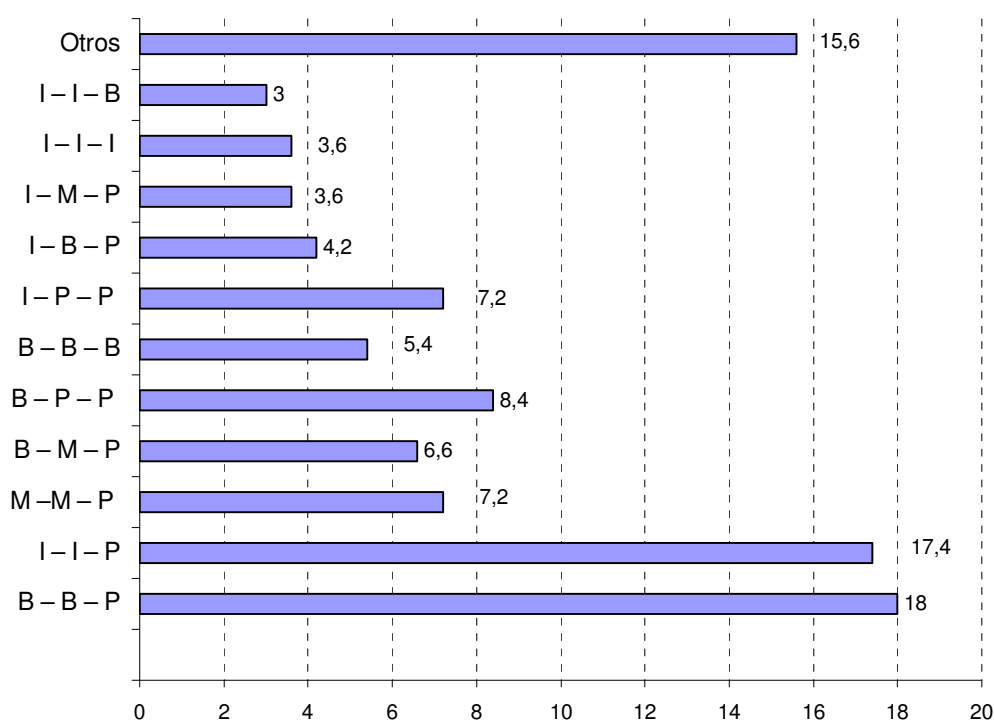
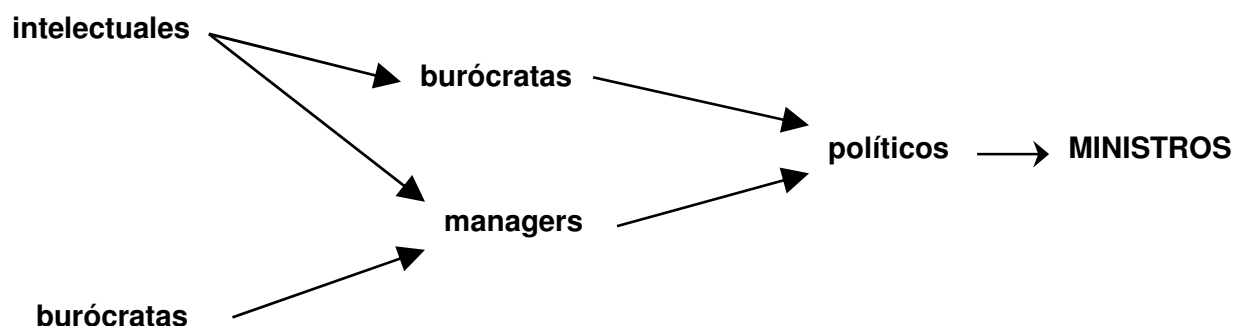


Gráfico 8.2 Trayectorias profesionales antes de acceder al gobierno

Los datos de los ministros españoles nos dibujan dos modelos de trayectoria profesional diferentes: las *trayectorias homogéneas* de los individuos que no cambian de grupo profesional (como decíamos, casi seis de cada diez ministros siguen este modelo de trayectoria) y las *trayectorias heterogéneas* de quienes experimentan una evolución a través de diversos grupos profesionales. En este segundo caso, la evolución de la trayectoria profesional sigue el modelo expuesto en la figura 8.1.

anteriores categorías forman parte del grupo *trabajadores manuales*.

Figura 8.1 Modelo de trayectorias profesionales para los ministros con trayectorias heterogéneas



Fuente: Elaboración propia.

Este modelo describe las trayectorias del 22,7 % de los ministros estudiados, la mayoría de los que siguieron trayectorias heterogéneas. Según este modelo, la alternativa a las trayectorias homogéneas (de quienes no cambian de grupo profesional antes de la *politización*) se encuentra principalmente entre intelectuales y burócratas. Mientras que los primeros tienden a pasar a puestos de gestión privada o gestión administrativa, los segundos dejan los puestos en la administración para dedicarse a la actividad privada, antes de acceder a la política.

En cambio, los escasos ministros que se iniciaron como empleados u obreros, pasaron rápidamente a la actividad política o asociativa, dentro de la cual forjaron una larga carrera militante antes de poder entrar en la terna de candidatos a ministros. En este último caso nos encontraríamos con ejemplos de individuos que, ante la falta de un capital individual significativo en términos educativos u económicos, adquieren un capital colectivo militante o asociativo, necesario para acceder al *mercado político central*, tal como se hizo notar en el caso de los ministros franceses en los gobiernos socialistas (Gaxie y Offerlé, 1985: 113 y ss.). Así pues, desde un punto de vista socioprofesional, el acceso a la elite ministerial se caracteriza por tres elementos principales: una fuerte restricción social en términos profesionales y educativos, tal como vimos en el anterior capítulo, a la que habría que añadir, por un lado, una trayectoria profesional que marca un proceso progresivo de politización y, por otro, una modernización de las capacidades profesionales, en beneficio de los conocimientos económicos y en detrimento de la vía jurista tradicional.

8.2 El bagaje político

La evolución profesional pone al descubierto la progresiva politización que experimentan los individuos. Al margen de una tarea política en forma de cargo representativo o ejecutivo, los futuros ministros adquieren otras credenciales políticas. La más importante de ellas es la militancia de partido, a la que, por su importancia, le dedicaremos el tercer apartado de este capítulo. A continuación, nos dedicaremos a otras experiencias de tipo político. En primer lugar, hay que tener en cuenta un factor coyuntural de relevancia: al tratar nuestro estudio una época de transición política, las experiencias políticas compartidas en el anterior régimen pueden tener un papel relevante en la formación de generaciones políticas, convirtiéndose en un filtro inicial de la carrera política cuyos efectos aparecen durante los primeros años del nuevo régimen. En segundo lugar, vamos a prestar atención a los inicios de la militancia política, que nos informan sobre la forma y los canales a través de los cuales se activa la *politización* de la que hablábamos en el apartado anterior.

Las experiencias políticas durante el franquismo

Uno de los rasgos que muestra mejor la transformación de la elite ministerial a lo largo del periodo estudiado es el cambio generacional que comporta el acceso de individuos desvinculados políticamente de la etapa del anterior régimen político. Ya vimos, en el apartado dedicado a la edad, que los sucesivos gobiernos habían ido ligados a cambios de generaciones *naturales*. A continuación, se trata de observar la llegada de una nueva generación *política*, que no ha participado en las instituciones del franquismo ni en los movimientos de oposición. Este cambio se realiza en dos etapas: primera, el acceso al poder de la oposición al franquismo; segundo, la substitución por una generación de políticos que se inician ya en la transición y posteriormente.

Tabla 8.2 Participación de los ministros durante el franquismo

Participación en el franquismo	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Ministro	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Altos cargos del gobierno y la administración	16	26	15	1	0	3	0	0	39
Militares de alto rango	6	2	0	0	0	0	0	0	7
Partidos de oposición	0	2	1	26	7	1	4	2	34
Sindicatos y otras organizaciones de oposición	0	1	1	3	2	0	0	0	6
No participó	1	13	8	10	13	15	22	15	81

Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo ya habían introducido una cierta renovación de individuos, dejando al margen personas vinculadas directamente con el gobierno y los órganos de dirección del régimen autoritario. Buena parte de sus miembros provienen de la segunda fila de la elite política y burocrática anterior⁵⁵¹: militares, funcionarios de alto rango, gobernadores civiles y miembros de consejos de empresas públicas. Solamente uno de los ministros de la UCD, Pío Cabanillas, lo había sido ya en un gabinete franquista. El establecimiento de elecciones democráticas y la recuperación de los partidos permite la aparición de individuos nuevos en la política. Esta es el cambio más relevante entre los dos gobiernos de Suárez. Mientras que en el primero, la presencia de individuos que habían participado en la administración franquista monopoliza el Consejo, en los gobiernos Suárez II y Calvo-Sotelo un tercio de sus miembros no tuvieron vinculación con la etapa anterior.

La situación cambia profundamente en el primer gobierno de González. La alternancia electoral que conduce el PSOE al poder en 1982 significa, en términos de personal gubernamental, la desaparición del Consejo de Ministros de individuos que habían participado en altos cargos de la Administración franquista y la entrada de personas que habían participado en la oposición al régimen, principalmente desde partidos políticos de izquierda. Esta experiencia de oposición se manifiesta en el

⁵⁵¹ Tras el nombramiento del primer gabinete de gobierno de Adolfo Suárez, la prensa hizo destacar el desconocimiento de la mayoría de ministros por parte de la opinión pública y los círculos del

hecho de que siete ministros socialistas de esta etapa habían sido expulsados de la universidad por motivos ideológicos, habían tenido que exiliarse temporalmente o, incluso, habían sufrido pena de prisión por su actividad política. De este modo, la participación en la oposición al franquismo puede interpretarse como una credencial histórica efectiva durante el primer gobierno socialista⁵⁵².

El cambio del personal gubernamental se completa en la segunda etapa del gobierno socialista, en la que la experiencia durante el régimen anterior pierde importancia política. A partir del gobierno González II, el número de ministros que no había participado en política durante el franquismo supera ya al de los que tuvieron algún tipo de implicación conocida, especialmente entre los ministros nuevos. En los gobiernos de Aznar, persisten algunos miembros con experiencia militante de la época anterior, aunque de forma desigual: en el primer gobierno, tres ministros provienen de la administración franquista; en cambio, en el segundo gobierno, sólo quedan cuatro participantes de la oposición (con una baja implicación en su etapa juvenil).

El recambio y la entrada de un nuevo personal en el gobierno sin experiencia política antes de la transición no es solamente un efecto de edad, aunque este es importante, debido a la juventud de los ministros, tal como hemos indicado en el capítulo anterior. Hay que tener en cuenta dos elementos adicionales. En el caso del gobierno González II, entre otros factores, existía una voluntad de ofrecer una imagen de renovación entre las propias filas socialistas, lo que comportó la entrada de individuos no ligados a la dirección del socialismo que había hecho la transición. En cambio, en el Partido Popular, este recambio ya se había producido con la refundación del partido en 1989, en el que asciende al poder la generación que entra en política durante la transición. Los ministros de Zapatero confirman esta tendencia, aunque aún se mantienen algunos casos de experiencias políticas durante la dictadura⁵⁵³.

establishment.. “¿Y este quién es?, era la pregunta más extendida ayer en las redacciones de los periódicos” (*El País*, 8-7-1976, p. 1).

⁵⁵² El valor de la experiencia en la oposición a la dictadura es comparable, en este sentido, al de los participantes en la Resistencia durante la Segunda Guerra Mundial en Francia. Sin embargo, el valor de esta credencial sólo adquiere su significado en términos políticos tras el proceso de transición de régimen. Para Dogan, este elemento es un factor de preselección política anclado en el tiempo, que sólo es observable de manera retrospectiva. La experiencia opositora no era percibida como selección política en su tiempo. Es el analista quien reconoce y reconstruye el fenómeno posteriormente. En este sentido, la Resistencia, como la oposición democrática al franquismo, actuó como filtro de futuros ministros antes que la legitimación parlamentaria o el pase por cualquier otra ruta de acceso al gobierno (Dogan, 1986: 43-44).

⁵⁵³ José Bono y José Montilla pertenecieron a partidos opositores a la dictadura en los últimos años del régimen.

El acceso a la militancia política

El momento en el que un individuo toma el primer contacto con la actividad política suele ser difuso y no acostumbra a quedar reflejado en la mirada retrospectiva que los protagonistas realizan mucho tiempo después. Por eso, analizar las etapas iniciales en la carrera política de los ministros implica la reconstrucción de ese periodo mediante indicadores que sólo pueden recoger la información de forma indirecta y parcial. Algunas organizaciones políticas o *parapolíticas* permiten a los individuos entrar en contacto con la vida política, sin que ello signifique participar en actividades de gobierno, de representación parlamentaria ni de liderazgo de partido. Entre ellas, vamos a prestar especial atención a tres tipos de organización que han sido especialmente significativas en la formación de la militancia política: las organizaciones de militancia política juvenil, las organizaciones de intereses (especialmente sindicatos y organizaciones empresariales) y otras asociaciones o instituciones, según muestra la tabla 8.4.

Las organizaciones políticas de jóvenes no conducen al gobierno, pero son el primer paso en la militancia política tradicional, que luego puede continuar en el partido y, quizá, en el Parlamento (Blondel, 1985: 67). Sin embargo, en el caso español esta vía ha encontrado diversos obstáculos. En el contexto del régimen autoritario, la clandestinidad de los partidos dificultó enormemente el funcionamiento de sus organizaciones juveniles, que no pudieron desempeñar la labor de socialización política e iniciación en la actividad militante. Su lugar lo ocuparon las asociaciones juveniles del régimen, principalmente de estudiantes, entre las que destacó, durante la primera mitad del régimen franquista, el Sindicato de Estudiantes Universitarios (SEU), cuyo último jefe nacional fue Rodolfo Martín Villa. A partir de los años sesenta, la universidad experimentó la aparición de numerosas organizaciones opositoras, sindicatos libres de estudiantes que, a menudo, mantenían correspondencia con organizaciones políticas clandestinas (Giner, 1978: 342 y ss.). En consecuencia, la universidad de esta etapa final se convirtió en un “espacio privilegiado para la lucha contra el régimen”, en el que muchos dirigentes estudiantiles acababan pasando de las reivindicaciones universitarias a la involucración directa en el activismo político (Powell, 2001: 48-50).

Estas circunstancias explican el bajo número de ministros que han pasado por una organización política juvenil. Sólo veintidós ministros incluyen esta experiencia en su *cursus honorum*. Se trata, en la mayoría de casos, de participación en asociaciones de estudiantes durante la etapa universitaria. La mayor parte de estos pertenecen a gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo y provienen del SEU. Con la llegada de la izquierda al gobierno, aparecen ministros que militaron en organizaciones estudiantiles de oposición, principalmente durante los años setenta. Sin embargo, a partir del segundo gobierno González, las organizaciones de estudiantes dejan paso a las organizaciones juveniles de los partidos. Esta inflexión marca la llegada de ministros que ya han iniciado su militancia durante la transición: Ángel Acebes y Javier Arenas, que pasaron por las juventudes de la UCD, o Loyola de Palacio, la primera secretaria general de Nuevas Generaciones. A pesar de ello, las organizaciones políticas juveniles muestran un peso muy débil en las carreras políticas de los ministros, tal como pone de manifiesto el primer gabinete de Zapatero.

Tabla 8.3 Tipo de militancia y otras experiencias políticas

Absolutos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Militancia de partido	11	37	23	38	15	17	25	12	134
Partidos anteriores	11	20	14	18	5	9	10	3	61
Organizaciones juveniles...	4	10	5	5	0	4	3	1	22
... de partido	1	2	1	1	0	4	3	1	9
... de estudiantes	3	8	4	5	0	0	0	0	14
Organizaciones sindicales	0	0	0	4	2	0	0	0	5
Asociación empresarial	0	1	0	1	0	1	2	0	4
Otras organizaciones	0	0	0	1	2	0	1	0	4
Organizaciones internacionales	1	2	2	0	0	0	0	0	4
Consejo General del Poder Judicial	0	0	0	1	2	1	0	2	6
Otras instituciones del. Estado	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: Elaboración propia. La militancia general señala el número de ministros que en algún momento de su vida estuvieron afiliados a algún partido. En partidos anteriores, contabilizamos los ministros que estuvieron afiliados a un partido pero dejaron de estarlo antes de entrar en el gobierno.

La escasez de la militancia en organizaciones políticas de jóvenes es menor si la comparamos con la que ofrece otros tipos de organizaciones, como los grupos de interés, cuya participación también podría constituir un capital en las carreras políticas de los *ministrables*. El caso más claro es el de los sindicatos, que pueden actuar como centro de reclutamiento político especialmente para aquellas personas de clase trabajadora o que carecen de grandes recursos individuales para ascender en el terreno político (Gaxie y Offerlé, 1985: 127). Por este motivo, el canal sindical de acceso a la política está muy vinculado con los partidos de izquierda (Putnam, 1976: 51), aunque su importancia como canal de reclutamiento suele declinar a medida que crece el peso de la elite parlamentaria dentro del partido (Dogan, 1961: 83). Sin embargo, en España son muy pocos los ministros que han llegado al gobierno con una militancia sindical a sus espaldas. Los cinco casos del período estudiado entraron en gobiernos del PSOE, mientras que no hubo ninguno en los gabinetes de la UCD o el PP. Los cinco ministros pertenecen a la UGT y habían ocupado posiciones de liderazgo en los órganos ejecutivos de la organización sindical antes de entrar en el gobierno⁵⁵⁴. La presencia de miembros del sindicato en el gobierno no fue ajena a las controversias que se generaron en las relaciones entre PSOE y UGT, tal como explicamos en el capítulo quinto. Por ejemplo, la posibilidad de que el sindicato quedara debilitado ante el partido condujo a Nicolás Redondo a oponerse a la entrada de J.L. Corcuera en el primer gabinete del gobierno González I, en contra de los planes del presidente, lo que acabó beneficiando a J. Almunia, en ese momento responsable de política sindical del PSOE y miembro de UGT (Almunia, 2001: 144). Sin embargo, cuando el PSOE retorna ocho años después, Zapatero formará un gabinete sin miembros de la UGT, lo que muestra el decline de este tipo de credencial en el gobierno español para los partidos de izquierda.

La participación en asociaciones de empresarios es aún menos frecuente. De hecho, sólo existe un ejemplo de ministro que previamente haya ejercido como líder representante de los empresarios, A. Rodríguez Sahagún, que fue presidente de CEPYME y vicepresidente de CEOE. También destaca J. Piqué, presidente del Círculo de Economía, aunque en este caso se trate de una organización de creación de opinión empresarial y no de representación estricta de intereses. Esta ausencia de representantes empresariales en los gabinetes puede mostrarnos algunos rasgos de

⁵⁵⁴ Como ejemplo del valor que comportaba dentro del partido esta posición de liderazgo sindical está el hecho de que tres de ellos (J. Almunia, M. Chaves y J. Saavedra) fueran los encargados de representar al PSOE en la discusión parlamentaria que dio lugar al Estatuto de los Trabajadores.

las relaciones entre empresarios y gobierno en España. Por un lado, las elites empresariales no acostumbran a franquear la frontera que separa la representación de los intereses empresariales y la representación política directa. La estrategia para representar sus intereses e influir en las decisiones políticas no pasa por obtener posiciones formales en las instituciones políticas: los representantes empresariales no se convierten en líderes políticos⁵⁵⁵. Por otro lado, y ligado a este punto, la ausencia de líderes empresariales en el gobierno ha reflejado las situaciones conflictivas que, en ocasiones, han mantenido el poder ejecutivo y las organizaciones representativas, como sucedió durante la época de la UCD (Molins, 1997: 362). Por el contrario, la conexión entre el sector público y los altos estratos del sector económico privado se ha basado, en parte, en el fenómeno del *pantouflage*, la circulación de los altos funcionarios de la Administración Pública por los consejos de administración de importantes empresas públicas y privadas. Este fenómeno aparece ya en los gabinetes del régimen franquista, cómo se deduce de las cifras que aporta De Miguel (1975: 121-127) y se mantiene en los primeros años de la democracia. La paulatina reducción de altos funcionarios a partir de los gobiernos de González (como indicamos en el capítulo anterior) va a reducir drásticamente el *pantouflage* en la elite ministerial. En definitiva, la presencia de algunos altos cargos empresariales en los diferentes gobiernos no se puede interpretar a partir de la existencia de un pasaje estable entre empresa y gobierno, a través del cual la elite empresarial y financiera asegure una presencia corporativa en el poder ejecutivo, sino más bien como la cooptación desde la esfera política gubernamental de individuos cuya carrera profesional en el terreno de la gestión económica pueda ofrecer un activo político al proyecto del presidente⁵⁵⁶.

En contraste con la participación de líderes sindicales y empresariales, otras organizaciones parapolíticas parece tener cierto valor en las carreras de los ministros en el caso español, aunque su presencia varía según los períodos de gobierno. Durante los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo aparecen algunos individuos que han pasado por organismos internacionales, bien como funcionarios o como miembros de una delegación representante del Estado. Esta vía aportó individuos desconectados

⁵⁵⁵ Sin embargo, Calvo-Sotelo explica en sus memorias que C. Ferrer Salat, primer presidente de la CEOE, aspiraba a suceder a Suárez en la presidencia del gobierno. En el capítulo cuarto, ya dimos algún ejemplo de las presiones que la patronal ejerció, de manera informal, sobre el gobierno de Calvo-Sotelo para influir en determinadas decisiones políticas.

⁵⁵⁶ Es en este sentido en el que interpretamos el nombramiento de J. Piqué o A. Birulés en los gobiernos de Aznar. En cambio, en la misma etapa, la presencia de otros empresarios, como A. Matutes, E. Serra o M. Pimentel, no obedece tanto a la valoración de sus respectivas carreras empresariales como al factor de partido o las tareas políticas desarrolladas previamente.

políticamente de las estructuras del régimen anterior, cuya experiencia internacional además proporcionaba conexiones o prestigio internacional. Sin embargo, poco a poco este tipo de organizaciones dejó de ser un activo de las carreras políticas previas.

A partir del primer gobierno de González, aparece una nueva credencial: la pertenencia a instituciones o asociaciones en el ámbito del poder judicial. Adquiere una especial importancia el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que ha sido una vía de acceso para seis ministros, algunos de ellos pertenecientes también a las dos principales asociaciones de jueces y magistrados⁵⁵⁷. Este órgano de gobierno judicial se ha convertido *de facto* en el canal de acceso de los jueces y magistrados a la arena política y, en particular, a la elite ministerial. En este sentido, la participación en el CGPJ ha servido como etapa de formación política que ha conducido algunos de sus miembros a la terna de candidatos a ministro. No es ajeno a este papel la politización progresiva que ha sufrido dicha institución⁵⁵⁸, generada por el sistema de nombramiento de sus miembros, por el desarrollo de algunas de las funciones asignadas, así como, de forma más genérica, por lo que se ha venido a denominar la *judicialización de la vida política*. Tras la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en julio de 1985, se estableció el sistema de elección y nombramiento parlamentario de todos los miembros, a excepción del presidente, del CGPJ⁵⁵⁹. Este mecanismo ha conferido una fuerte carga política a cada renovación del órgano después de 1985, cuando finalizó el primer mandato de la institución. Por otro lado, en diversas ocasiones el desempeño de las funciones otorgadas ha llevado al CGPJ a participar en la discusión sobre temas o proyectos del gobierno, lo que ha desembocado ocasionalmente en enfrentamientos con algunos ministros (Alberdi, 2001: 65-73). Estos elementos sitúan el CGPJ en un terreno ambivalente, en el que la fusión de la autoridad política y la judicial lo convierten en una ruta efectiva de

⁵⁵⁷ El CGPJ es una cantera de ministros de Justicia e Interior, especialmente socialistas: Ledesma, Belloch, Mariscal de Gante y Alonso accedieron al gobierno desde esta institución. También pasaron por el CGPJ Alberdi (ministra de Asuntos Sociales) y Fernández de la Vega (Secretaria de Estado de Justicia y ministra de Presidencia).

⁵⁵⁸ Las palabras de C. Alberdi ponen de manifiesto la vertiente partidista del CGPJ: “Nosotros, los elegidos del PSOE, estábamos llamados a llevar a cabo tan importante misión, sin importarnos que los conservadores nos acusaran de politizar la Justicia. Naturalmente que pensábamos que el CGPJ era un órgano político” (Alberdi, 2001: 55).

⁵⁵⁹ La instauración del mecanismo de elección parlamentaria provocó una fuerte polémica entre los partidos, que dio lugar a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad de la ley por parte de la oposición, finalmente desestimado por el Tribunal Constitucional en la STC 108/1986 de 26 de julio (Alcántara y Martínez, 1997: 215).

preparación y acceso al gobierno específica para los miembros del Poder Judicial, especialmente en etapas de gobierno socialista.

8.3 El partido

Carreras de partido y militancia anterior

Tal como explicábamos en las páginas iniciales, en el sistema de gabinete el partido desempeña un papel fundamental. Los partidos son la instancia última en la cual se sostienen los gobiernos, a través de la representación en la institución parlamentaria. Como vimos en el capítulo 3, el gobierno de gabinete también es un gobierno de partido. En este marco, vamos a interesarnos a continuación por un aspecto específico de las relaciones entre gobierno y partido: la organización política como canal y credencial para acceder a la elite ministerial. No en vano una de las funciones principales del partido político es seleccionar y proporcionar personal a las elites políticas, a pesar de que esta tarea varía según los diferentes países y sistemas políticos (Putnam, 1976: 49). El partido aporta ministros a través de dos vías principales: la vía indirecta, denominada *party-cum-parliament*, por la cual el partido selecciona aquellos que formarán parte de las listas al parlamento, desde donde reaccederá al gobierno; y la vía directa, denominada *pure party career*, que permite acceder al gobierno desde las responsabilidades exclusivas de partido (Blondel, 1985: 55-57 y 66). Blondel define esta última como una carrera que transcurre en una oficina local o regional del partido, en tareas de gestión de la organización, vinculada con los militantes o empleada en un equipo de investigación del propio partido (Blondel, 1985: 66).

En España, este segundo modelo de carrera política no ha funcionado entre los ministros españoles del período abarcado. A pesar de que la mayoría de los miembros de los diferentes gobiernos han pertenecido a una o varias organizaciones políticas, ninguno de ellos se valió exclusivamente de una responsabilidad exclusiva en el interior del partido como vía de acceso al gobierno. Al contrario, todos pasaron por el mandato de alguna institución pública, para la cual la pertenencia a un partido sí resultó ser fundamental. Según Blondel, la debilidad de esta vía es un reflejo de los

límites de las estructuras partisanas, especialmente en las democracias liberales, porque una vía pura de partido requiere burocracias organizativas muy sólidas y partidos con un gran peso en todos los ámbitos de la sociedad (1985: 67). Solamente en sistemas comunistas, en los que la estructura burocrática del partido era realmente poderosa, existe un número significativo de ministros que alcancen el ministerio desde una responsabilidad en el partido (Blondel, 1985: 67). En cambio, en los sistemas de gobierno parlamentario, la posición en el partido requiere combinarse con un cargo público.

Tabla 8.4 Participación anterior en otras organizaciones políticas

Organizaciones políticas	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
ACNP	3	2	2						5
Fedisa	2	5	3	1					5
Tácito	2	6	3						7
Movimiento, FET	3	4	2						5
UDE	4								4
PSUC		1		1		1	2		5
PP (transición)		4	4						4
BR				1			3		4
PSOE					1				1
UCD				1		5	3		6
PCE				2			2		4
pp. extr. izqu.				1			3	1	5
pp. cristiadem. (a)		2	2	1		2	1		5
pp. socialdemo. (b)		3	4	2		1			6
pp. socialistas (c)				9	4			1	10
pp. liberales (d)		2				3	1		4

Fuente: Elaboración propia. Los cuadros vacíos indican ausencia de casos. Las familias de partidos agrupan a las siguientes formaciones: (a) DC, IDC; (b) FSD, PSD, PSDB; (c) CS, CSC, FPS, FLP, FOC, PSP; (d) ULB, PL, PSLA

La vía partisana resulta una credencial no suficiente, pero sí bastante necesaria, puesto que la ruta tradicional de acceso a las instituciones políticas en un sistema democrático pasa por la entrada en una organización política. De hecho, la carrera política de la mayoría de ministros ha transcurrido por uno o varios partidos.

Cuatro de cada cinco miembros de la elite ministerial han militado en alguna formación política antes de acceder al gobierno⁵⁶⁰, El perfil de la experiencia en la militancia de partido es muy variado. Unos permanecen, otros cambian de organización, otros abandonan el partido para salir de la política y continuar su itinerario profesional.

A medida que se consolida el sistema democrático, la experiencia como militante de partido se extiende entre los ministros, aunque se reduce el número de partidos por los que estos han pasado. La extensión de la militancia ha sido evidente. En el gobierno de Suárez I la mitad de los ministros no posee afiliación política conocida y en los casos restantes esta se trata de participación en organizaciones de presión u opinión política, más que en partidos propiamente. Por el contrario, la afiliación de partido se convierte en una pauta común para la mayoría de ministros en los gobiernos de Aznar, en los que únicamente Margarita Mariscal o Pío Cabanillas no poseían esta experiencia en su haber antes del nombramiento. En contraste con esta tendencia hay que señalar que este grado de afiliación partisana es notablemente menor en el segundo gobierno de González, en el que más de un tercio no pasó por ningún partido, que en el primero.

Paradójicamente, la extensión de la militancia ha ido paralela a una reducción del número de partidos por los que pasa un ministro. Uno de cada tres ministros que pasaron por un partido antes de alcanzar el poder ejecutivo había cambiado de formación o se habían iniciado en uno diferente del que sostiene el gobierno en el que entran. Esta militancia anterior es producto, en buena parte, de la abundante oferta partidista en el período de formación y consolidación del nuevo régimen político, que después de las primeras citas electorales tendió a la concentración del voto y a la reducción del número de partidos electorales (Montero, 1994: 53 y 70; Caciagli, 1986: 46). A medida que se estabiliza el sistema de partidos, mediante una concentración de la oferta política, se reduce el cambio de afiliación entre partidos y, especialmente, entre bloques de partidos. Esta descripción no acaba de observarse en los datos para cada gobierno (tabla 8.4): la reducción se manifiesta en las militancias de los ministros socialistas, mientras que no ocurre lo mismo en el caso de los ministros del PP, en los

⁵⁶⁰ Tenemos en cuenta también aquellas formaciones políticas que por su bajo grado de institucionalización, por las características de funcionamiento o por el tipo de actividad que realizan no entran en la categoría de partido. Es evidente que en este caso puede no existir una afiliación en términos tradicionales, sino una simple adscripción personal a las actividades que el grupo lleva a cabo. En este sentido, hemos decidido incluir la participación en algunos grupos de influencia política, como Tácito, Fedisa o la Asociación Católica Nacional de Propaganda porque entendemos que, en un régimen en el que estaba prohibido el pluralismo de partidos, estos grupos permitieron la asociación con fines políticos.

que se mantiene una cantidad alrededor del 45 % de ministros con una afiliación anterior en otro partido.

En cambio, el origen de esa afiliación sí que varía. De acuerdo con las formaciones a las que estos ministros habían pertenecido en el pasado, existe una tendencia progresiva hacia una concentración de los partidos de origen (tabla 8.5). En los primeros gobiernos, los ministros que han pasado por más de un partido proceden de numerosas formaciones, muchas de ellas no estrictamente políticas, como muestra la existencia de propagandistas⁵⁶¹ o miembros de Tácito en los gabinetes de Suárez, junto a los miembros procedentes de la corriente falangista y surgidos del Movimiento. En cambio, en los gobiernos de Aznar esta procedencia se concentra, porque los individuos con militancia anterior provienen principalmente de la UCD y, curiosamente, de partidos comunistas (PCE, PSUC, BR). No obstante, esta antigua afiliación continúa correspondiendo a experiencias acaecidas en la época de la transición de régimen. Después de 1982, la movilidad de militancia entre partidos que se observa en las carreras de los ministros sólo se produce en dos direcciones: ex miembros del PCE⁵⁶² o de la UCD⁵⁶³ que pasan al PSOE o ex miembros de la UCD o del CDS que confluyen en el PP con motivo de la refundación de AP⁵⁶⁴. En la línea de nuestra interpretación, la consolidación de los partidos hace prever que la existencia de antiguas militancias irá disminuyendo en la elite ministerial debido a la estabilidad que ha mantenido el sistema de partidos español.

⁵⁶¹ Los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo significan el ocaso del personal surgido de la ACNP, lo que muestra la efectividad de esta organización en su función como centro de reclutamiento político y formación católica de elites políticas dispuestas a gobernar el Estado (Montero, 1986: 122).

⁵⁶² Es el caso de Jordi Solé Tura, que había sido diputado del PCE durante las primeras legislaturas, hasta que en 1985 deja la formación comunista. En 1988 se afilia al PSC y tres años después asume la cartera de Cultura. En cambio, la evolución de Jorge Semprún no entra dentro de esta categoría, porque su desvinculación del PCE se produjo muchos años antes y, en cambio, no se afilió al PSOE antes (ni después) de entrar en el gobierno. Igualmente, Teresa Fernández de la Vega (PSUC) y José Montilla (PTE) se iniciaron en la militancia política dentro de grupos comunistas.

⁵⁶³ Fernández Ordóñez inicia su carrera ministerial desde la UCD y la termina con González en 1992.

⁵⁶⁴ Entre los *recuperados* del antiguo partido de centro se encuentran A. Acebes, E. Aguirre, J. Mayor Oreja, J. Arenas, J. Posadas o el que fuera ministro de Suárez y Calvo-Sotelo, R. Arias Salgado.

Cuando hablamos de la importancia de la militancia de partido como factor decisivo para entrar en la terna de candidatos, nos referimos a la afiliación a un partido en ese momento, así como a la posición del aspirante en la estructura jerárquica del partido. Las anteriores carreras de partido, si existen, contribuyen, en mayor o menor medida, al capital político del candidato, pero la credencial para obtener el rango de *ministrable* sólo tiene en cuenta la posición actual. Como consecuencia, cabe esperar que la composición de los gobiernos cuente con una amplia presencia de miembros del partido que forma la mayoría parlamentaria, los cuales pueden ser considerados como los representantes del partido en el gobierno (Blondel y Thiébault, 1988: 118). En España esta ocupación que los partidos hacen del gobierno es muy clara: el 74,5 % de los ministros nombrados entre 1977 y 2004 era miembro de un partido de la mayoría parlamentaria en el momento de iniciar su carrera ministerial, a los que hay que añadir algunos casos en los que la afiliación se produjo durante la estancia en el gobierno (Suárez, Calvo-Sotelo o Piqué, entre otros). Esta situación contrasta con el primer gobierno de Suárez, que no pertenece al modelo de gobierno de gabinete y en el que los partidos políticos no estaban representados⁵⁶⁵. En general, existe una evolución que permite observar cómo la presencia del partido en el gabinete se hace más sólida a medida que se suceden los gobiernos, aunque sin que desaparezca la figura del ministro independiente.

Para conocer mejor el fenómeno de *partidización del gobierno* hay que observar qué miembros del partido acceden al gabinete. El gobierno puede estar compuesto por las elites de los partidos que lo sostienen o bien por representantes de segundo orden, manteniéndose los dirigentes del partido en una posición de influencia desde el exterior del gobierno. El equilibrio entre ambos grupos o el predominio de unos sobre otros resulta un indicador importante para mostrar el tipo de relaciones que se establece entre partido y gobierno en un sistema político. En situaciones de lógica bipolar, en la que, en realidad, sólo dos grandes partidos aspiran al gobierno, como es el caso de España, el acceso de un partido al gobierno comporta generalmente la fusión entre elite ministerial y elite del partido, debido al trasvase de los líderes a las principales carteras del gobierno (Blondel, 2000: 105). Así ocurre en la elite ministerial

⁵⁶⁵ Evidentemente, en el caso del gobierno Suárez I el único partido representado podría ser el Movimiento o grupos políticos reformistas.

española, puesto que más de la mitad de los ministros (un 56,8 %, excluidos los que sólo pertenecieron a Suárez I) ocupaban un puesto de responsabilidad en la jerarquía del partido en el momento de iniciar su carrera ministerial. Entre los ministros con responsabilidades en la organización, el 67,8 % estaba situado en los órganos de responsabilidad del nivel nacional⁵⁶⁶ mientras que el resto ocupaban cargos en el nivel regional o local. Son cifras semejantes, aunque ligeramente inferiores, a las del conjunto de ministros de los países europeos con gobierno de gabinete, las cuales permiten afirmar a De Winter que la posesión de un cargo en el nivel jerárquico nacional de un partido constituye un factor determinante para obtener un puesto ministerial (1991: 45).

Tabla 8.5 Pertenencia a partidos en el momento de entrar en el gobierno por primera vez

Militancia inicial		S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Militancia general	N	11	37	23	38	15	17	25	12	134
	%	47,8	84,1	88,5	87,5	63,6	89,5	96,2	64,7	77,8
Partidos anteriores		11	20	14	18	5	9	10	3	61
Militancia actual	N	-	29	20	36	14	16	23	11	114
	%	-	65,9	76,9	90,0	63,6	84,2	88,5	64,7	70,1
Responsabilidades...		-	22	14	28	11	16	18	8	87
...Nivel nacional		-	15	11	16	6	13	15	7	59
...Elite intermedia		-	7	3	11	5	3	3	0	26
(N)		23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia. La militancia general señala el número de ministros que en algún momento de su vida estuvieron afiliados a algún partido. En partidos anteriores, contabilizamos los ministros que estuvieron afiliados a un partido pero dejaron de estarlo antes de entrar en el gobierno. En la militancia actual se incluyen aquellos ministros miembros de un partido en el momento del nombramiento.

Si bien parece manifiesta la importancia de esta credencial, su alcance es relativo: el grupo de líderes nacionales de partido no deja de ser poco más de un tercio del conjunto de ministros, lo que demuestra los límites del peso de los líderes de partido en el gabinete. Además, la mayoría de ellos pertenecen al órgano central representativo, mientras que es muy escasa la presencia de miembros del órgano

⁵⁶⁶ Hemos incluido en este nivel a los miembros de la ejecutiva del PSC-PSOE, porque, al tratarse de un partido independiente, a pesar de tener una vinculación especial con el PSOE, no podemos como nivel regional sus órganos superiores. En cambio, sí que incluimos en el nivel regional la pertenencia a las ejecutivas de las distintas federaciones del PSOE.

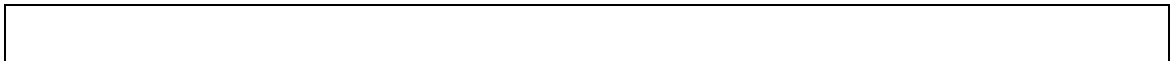
ejecutivo⁵⁶⁷. Estas diferencias reflejan la dinámica que expusimos en el capítulo 3, que explica, por ejemplo, la baja presencia de miembros de la ejecutiva socialista en el gobierno.

Por otro lado, en cada período presidencial se dibuja una tendencia a reducir el peso de los líderes nacionales a medida que se suceden los gobiernos y se refuerza el Presidente. Este fenómeno sucede con Aznar (el 58% de líderes nacionales del segundo gobierno frente al 68% del primero) y especialmente con González (27% en el segundo gobierno frente al 40% del primero). El segundo gobierno de Suárez no es comparable con el primero en este aspecto. Pero, si observamos la evolución interna del período 1977/1981, se detecta una tendencia al debilitamiento de los líderes del partido dentro del gabinete. Esta evolución se detiene en otoño de 1980, cuando los barones se rebelan ante el Presidente y le fuerzan a cambiar de estrategia.

En conclusión, la credencial partisana de los ministros parece apuntarnos dos aspectos importantes en la composición de los gobiernos españoles desde el punto de vista de las relaciones con el partido. Primero, los gobiernos están formados mayoritariamente por miembros del partido que forma la mayoría parlamentaria, lo que comporta, entre otras cosas, la entrada de miembros de los órganos centrales del partido en el Consejo de Ministros. La credencial de partido resulta, por tanto, muy relevante para acceder a la terna de *ministrables*. Segundo, el peso numérico del partido es más fuerte en los años iniciales y se reduce en etapas posteriores; esto sugiere que, a medida que el primer ministro se afianza al frente del poder ejecutivo, disminuye el peso del resto de los líderes del partido en el gobierno.

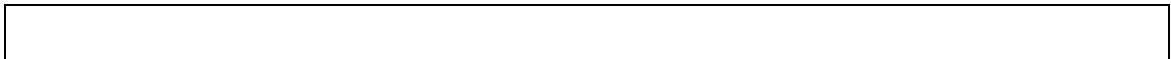
Se trata de dos fenómenos en parte contrapuestos, que manifiestan una dinámica controvertida subyacente en el modelo de *party government*: la tensión continua entre el partido, que aspira a controlar la acción gubernamental, y el gobierno, que busca la autonomía respecto al partido que le sostiene. Esta tensión representa, en definitiva, la batalla entre gabinete y partido por ocupar el centro del terreno político (Blondel, 1997: 12). No obstante, el predominio del presidente y la fusión del liderazgo de partido y gobierno imponen una fuerte restricción al papel de la organización y a la presencia del resto de líderes en el gabinete.

⁵⁶⁷ Es mayor el número de miembros del órgano ejecutivo central en los primeros gabinetes de la UCD (modelo de fusión) y en los gobiernos del PP (modelo de compartimentación). Pero en el caso de la UCD, ese modelo sufrió una crisis a partir de 1979, mientras que en el caso del PP, los ministros presentes no poseen cargos con competencias de gestión.



CAPÍTULO 9

CARRERAS POLÍTICAS Y RUTAS DE ACCESO



Como hemos visto, durante los años que preceden a la entrada en el gobierno, los ministros han recorrido un itinerario profesional particular, algunos han pasado por diversas organizaciones políticas y suelen haber alcanzado puestos de responsabilidad dentro de un partido. Pero, ¿qué rutas utilizan para entrar en el gobierno? ¿Cuál es el paso previo que les convierte en *ministrables*? El itinerario profesional nos ha servido como un primer indicador sobre el funcionamiento de las rutas de acceso; el fenómeno de la politización progresiva pone en evidencia que los ministros han entrado en el gobierno mediante rutas políticas en la mayoría de los casos. También hemos visto que la ruta pura de partido por sí sola no permite obtener un ministerio.

Los individuos deben pasar, además, por una puesto parlamentario o gubernamental. La proliferación de niveles políticos ha ampliado la estructura de la oferta política para los individuos que realizan una carrera política. En este contexto, resulta necesario observar cómo se han ordenado las carreras políticas de los ministros españoles antes de que accedieran al ministerio. El recorrido de estos itinerarios pone de manifiesto las experiencias adquiridas por los individuos y la conexión entre las diferentes arenas de gobierno y el Consejo de Ministros. Para ello, vamos a inspeccionar las rutas políticas de acceso al gobierno a partir de la estructura que presenta el *cursus honorum* de la elite ministerial, cómo se inicia, cómo culmina y qué recorrido incluye.

9.1 La carrera preministerial

La primera pregunta que nos planteamos es si existe una verdadera carrera política previa al gobierno, si la experiencia política previa se limita a un cargo o se ha prolongado a través de diversas instituciones. El primer paso consiste en obtener una credencial representativa en forma de mandato electivo⁵⁶⁸. Así lo hizo la mitad de los ministros del período democrático: el 51,6 % habían obtenido al menos un mandato electivo antes de entrar en el gobierno⁵⁶⁹. Esta proporción varía con el tiempo, a medida manifestándose un crecimiento de la importancia de esta credencial a través de los sucesivos gobiernos, con la única excepción del segundo gobierno de González. Los gobiernos del PP poseen más candidatos electos que el PSOE, Zapatero más que González y el primer gobierno de un presidente más que el segundo. A medida que avanza el mandato, los Presidentes parecen conceder menos importancia a la credencial electoral. Por otro lado, la consolidación del sistema político favorece el aumento de ministro con cargos electos. El crecimiento de la proporción de ministros que habían obtenido previamente algún mandato por sufragio popular es simultáneo a la diversificación de los niveles electivos en los que consiguen el nombramiento. Mientras que en los primeros gobiernos, los ministros empezaban su carrera política electiva en el nivel nacional, mediante la consecución de un escaño en las Cortes Generales, a partir del primer gobierno de González aparecen las carreras iniciadas en el nivel local o autonómico. En términos generales, el nivel local parece más prolífico que el autonómico. La novedad de las instituciones autonómicas, inexistentes en el anterior régimen, y la mayor oferta de puestos electivos locales contribuye a ello. Pero en las últimas etapas de gobierno estudiadas, esta diferencia se desvanece. En el segundo gobierno Aznar, los mandatos autonómicos superan a los locales. En cambio, el nivel europeo no parece ser un buen punto de inicio para ascender después al gobierno. Solamente Ana Palacio inició allí su carrera política.

⁵⁶⁸ Para contabilizar el *primer mandato electivo obtenido* hemos tenido en cuenta aquellos puestos políticos de elección directa: concejales, diputados autonómicos, diputados nacionales, senadores y diputados europeos. Dejamos al margen los cargos de confianza, de gobierno y de elección indirecta (como es el caso de algunos diputados provinciales).

⁵⁶⁹ Se incluye a Enrique Fuentes Quintana, que fue senador designado por el Jefe de Estado en la legislatura constitucional.

Tabla 9.1 Nivel del primer cargo electivo

Absolutos	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Europeo	-	-	0	0	0	1	0	1
Nacional	22	13	21	6	6	9	9	70
Autonómico ⁽¹⁾	1	0	0	0	4	5	2	9
Local	1	1	3	2	6	5	1	14
Sin cargos electivos	20	12	16	14	3	6	5	74
%	45,4	46,1	40,0	63,6	15,7	23,0	29,4	48,3
(N)	44	26	40	22	19	26	17	153

Fuente: Elaboración propia.

El otro rasgo que define el *cursus honorum* de los ministros lo constituye la posición previa ocupada por los miembros del gobierno. Esta variable señala las rutas finales por las que los ministros entran en el gabinete y completa el itinerario de la carrera política cuyo inicio reflejaba el anterior indicador. Ambos aspectos ponen de manifiesto la existencia de una carrera política ascendente, que en muchos casos incluye el paso a los estratos inferiores del poder ejecutivo. Según la situación general, los individuos suelen estar en posesión de un mandato político en el momento de ser nombrados ministros, ya sea en un parlamento o en un órgano ejecutivo. Como indicamos anteriormente, apenas dos de cada diez ministros proceden directamente de la empresa privada, de la Administración pública o de una profesión liberal. Sin embargo, parlamento y gobierno parecen configurar dos rutas autónomas, escasamente comunicadas entre sí.

Por un lado, los gobiernos de Suárez⁵⁷⁰, Calvo-Sotelo y González reclutan un importante grupo de ministros desde las filas del propio gobierno, en los estratos inferiores (Secretarios de Estado, Directores Generales, Jefes de Gabinete...). La proporción de ministros de reclutamiento *interno* es especialmente significativa en el segundo gobierno de González, en el que dos de cada tres ministros acceden al Consejo de Ministros de esta forma. En la mayoría de casos, esta ruta gubernamental

⁵⁷⁰ En el gobierno de Suárez I había once ministros que ya habían sido ministros anteriormente, nueve con Arias Navarro, uno con Franco y uno con ambos. Al contabilizar su posición anterior (tabla 9.2), hemos tenido en cuenta la que tenían antes de ser nombrados por primera vez, no la que tenían antes de ser nombrados por Suárez.

no corresponde a un escalón más de la carrera parlamentaria, puesto que muchos de los individuos que obtienen un alto cargo en el gobierno no proceden del parlamento. Solamente siete de los ministros que accedieron al ministerio desde un cargo gubernamental mantenían un escaño en el Congreso⁵⁷¹ (ninguno en el Senado).

Tabla 9.2 Cargo político público o de designación en el momento del nombramiento

Absolutos	SI	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Poder ejecutivo	12	19	14	14	14	4	10	3	66
... <i>Gobierno central</i>	12	19	14	11	12	2	8	0	56
... <i>gobierno autonómico</i>	-	-	0	1	1	1	2	2	6
... <i>gobierno local</i>	0	0	0	2	1	1	0	0	3
... <i>Comisión Europea</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Mandato parlamentario (1)	-	19	9	18	5	12	13	11	67
CGPJ	-	-	-	1	1	1	0	0	3
Procurador franquista (2)	3	1	1	-	-	-	-	-	3
Sin cargos	5	5	2	7	2	2	3	3	28
(n)	23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia. (1) Incluye los miembros de cualquier parlamento (europeo, autonómico y Cortes) y que, simultáneamente, no poseían un puesto en el poder ejecutivo. (2) Incluimos sólo a los procuradores que no tenían simultáneamente un alto cargo gubernamental.

Un caso particular es el elenco de ministros de Arias Navarro que continúan en el primer gobierno Suárez y, en menor medida, en los gabinetes siguientes de la UCD⁵⁷². En este caso, nos encontramos ante un elemento de continuidad institucional personificada en los individuos de la elite ministerial y significa un contrapunto al cambio y transformación de la elite en los años de la transición. Por el contrario, sólo dos ministros habían estado con Franco⁵⁷³. Por eso, los ministros que se mantienen en el primer gobierno de Suárez significan una cierta continuidad respecto al proyecto de Juan Carlos, no respecto al franquismo.

⁵⁷¹ Se trata de Vicente Albero, Antoni Asunción, Virgilio Zapatero, Luis Gámir, Luis González Seara, Manuel Núñez y Jesús Sancho Rof.

⁵⁷² Diez ministros de Arias se mantienen con Suárez I (Félix Álvarez-Arenas, Leopoldo Calvo-Sotelo, Fernando De Santiago, Carlos Franco, Francisco Lozano, Rodolfo Martín Villa, Alfonso Osorio, Carlos Pérez de Bricio, Gabriel Pita da Veiga y el propio Suárez), tres con Suárez II (Calvo, Martín Villa y Suárez) y dos con Calvo-Sotelo (el Presidente y Martín Villa).

⁵⁷³ Pío Cabanillas, apenas unos meses y defenestrado por su política aperturista, y Pita de Veiga.

Por otro lado, la ruta parlamentaria presenta algunas variaciones en comparación con el primer mandato electivo. Existe una evolución que sitúa el Congreso de los Diputados como destino posterior y no de inicio en las carreras políticas. En los gabinetes de Aznar el número de ministros que eran miembros de las Cortes en el momento del nombramiento es superior al de los que empezaron su carrera política como diputados o senadores. En cambio, no aparece ningún parlamentario autonómico ni concejal que se convierta directamente en ministro sin ser diputado o sin haber pasado por un gobierno autonómico o local. De esta forma, se perfila la existencia de un ascenso que experimentan algunos individuos desde un primer mandato en instituciones locales o autonómicas hacia el escaño en las Cortes Generales.

Esta evolución, junto con los otros aspectos comentados, apunta hacia una respuesta afirmativa sobre la existencia de carreras políticas como requisito para la entrada en el gobierno. No parece que una sola responsabilidad política previa sea suficiente, sino que se configura progresivamente un modelo de carrera política formada a través de diversos niveles políticos, en las que los niveles inferiores (local y autonómico) se convierten en plataformas de arranque, mientras que el paso por el nivel nacional (ya sea en el parlamento o en el poder ejecutivo) constituye el estadio previo antes de acceder al frente de un ministerio. Sin embargo, esta descripción no corresponde a la mayoría de ministros y parecen establecerse pautas distintas según cada caso. Resulta necesario, pues, detenerse en cada uno de estos niveles con más atención, para analizar su peso específico dentro del modelo de carrera vislumbrado de forma general.

9.2 La composición de las rutas políticas

El parlamento

Blondel afirma que “la ruta parlamentaria es la llave para el gobierno, cualquiera que sea el itinerario ocupacional previo de los aspirantes a ministro” (1985: 63). Así lo hemos mantenido en nuestro esquema conceptual presentado en el primer capítulo. Si un gobierno de gabinete es, ante todo, un gobierno parlamentario, cabría

esperar que los ministros provengan mayoritariamente del parlamento. Sin embargo, la elite ministerial española muestra un nivel de *parlamentarización* medio, que no corresponde completamente al modelo de ruta propuesto por Blondel. Poco más de la mitad de los ministros (tabla 9.3) han sido miembros de las Cortes Generales antes de acceder al gobierno⁵⁷⁴. Esta cifra sitúa a España en el grupo de países europeos con menor número de parlamentarios (nacionales) en la elite ministerial, según los datos que recoge De Winter⁵⁷⁵. No todos los gobiernos españoles siguen la misma pauta. Los gabinetes de Suárez II, Calvo-Sotelo y González I poseen un porcentaje de ministros parlamentarios que ronda la cifra media; en cambio, mientras que el segundo gobierno González significa un retroceso importante de los parlamentarios en beneficio de otras rutas, los gobiernos de Aznar y Zapatero representan un aumento sustancial, situándose en porcentajes más cercanos a países con gobiernos “de tipo verdaderamente parlamentario” (De Winter, 1991: 47). Existe, pues, una tendencia al reforzamiento de la carrera parlamentaria entre los ministros, aunque las variaciones que se dan entre algunos gobiernos nos indican la existencia de factores específicos que actúan a favor y en contra de ese aumento.

Resulta claro el predominio de la cámara baja como plataforma de ascensión hacia el poder ejecutivo. Casi todos los ministros que pasaron por el parlamento obtuvieron en algún momento un escaño en el Congreso: tan sólo catorce ministros fueron senadores previamente, frente a ochenta ministros que eran o habían sido diputados. Esta diferencia evidencia la debilidad de la cámara alta como ruta de acceso al gobierno. Desde este punto de vista, el Senado ofrece menos posibilidades de realizar una participación parlamentaria exitosa, de ganar puntos para entrar en la terna de candidatos a ministro. Algunos gobiernos (Calvo-Sotelo, González II o Zapatero) no tuvieron ningún senador sentado en el Consejo de Ministros, aunque esta situación cambia en los gabinetes de Aznar. En otros países en los que también existe este peso desigual entre cámaras como rutas de acceso al gobierno, el motivo suele hacer referencia a la posición de la cámara alta en el modelo de carrera política general de las elites políticas, en el que ocupa una posición final, casi de retiro político,

⁵⁷⁴ No tenemos en cuenta aquellos individuos que sólo participaron el gobierno Suárez I, porque este se formó todavía bajo las reglas de un régimen autoritario, de modo que la opción parlamentaria es, evidentemente, inexistente. En cambio, sí que contabilizamos (como no parlamentarios) los miembros del gobierno Suárez I que permanecen en gobiernos posteriores.

⁵⁷⁵ Según el estudio de De Winter, los países europeos con gobiernos de gabinete que eligen el menor número de ministros miembros del parlamento son: Países Bajos (52,9 %), Noruega (57,1 %), Suecia (61,3 %), Finlandia (62,4 %), Austria (67,7 %) y la V República de Francia (68,9 %). El promedio de todos los trece países incluidos en el estudio es del 75,5 % (De Winter, 1991: 48).

posterior, por tanto, a la participación en el gobierno⁵⁷⁶. No existen estudios en España sobre el papel del Senado en el *cursus honorum* de la elite política, pero la debilidad de la cámara como institución de reclutamiento de ministros es un indicador más de la debilidad política de la cámara alta en nuestro sistema político.

Tabla 9.3 Carrera parlamentaria en las Cortes Generales

Absolutos		S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Parlamentarios	N	21	13	21	7	15	18	12	84
	%	47,7	50	52,1	31,8	78,9	78,2	70,6	54,9
Diputados (A/B)		19 / 0	12 / 1	18 / 3	5 / 2	11 / 3	11 / 6	11 / 1	65 / 15
Años de permanencia		1.0	1.9	4.6	4.3	6.5	5.9	5.3	4.2
Senadores (A/B)		2 / 3	0	0 / 2	0	1 / 5	1 / 4	0	4 / 10
Años de permanencia		1.4	-	3.5	-	3.2	3,6	-	2.6
(N)		44	26	40	22	19	23	17	153

Fuente: Elaboración propia. Las columnas A/B indican: A (parlamentario en el momento del nombramiento), B (parlamentario anteriormente, pero ya no lo era en el momento del nombramiento).

Para un *ministrable*, no es lo mismo ser diputado que haberlo sido. La importancia del parlamento como credencial no puede desvincularse de su función como ruta de acceso directo al gobierno. El escaño como diputado tiene valor, de cara a la *ministrabilidad*, mientras se está en posesión de él. En cambio, una vez que se ha abandonado el Congreso, resulta muy difícil mantener las aspiraciones de entrar en el gobierno. Sólo quince ministros fueron nombrados después de haber abandonado el escaño parlamentario. En algunos casos, todos ellos en la etapa del PP, los ministros abandonan el parlamento para ejercer un alto cargo del gobierno, desde el cual acabarán alcanzando un ministerio⁵⁷⁷. En otros casos, los diputados abandonan el escaño nacional para pasar a ejercer tareas de gobierno en otros niveles:

⁵⁷⁶ Los ministros franceses del período 1959-1986 provienen mayoritariamente de la Asamblea Nacional. Los ministros que, en el momento del nombramiento, eran miembros del Senado representan entre el 7,5 % y el 5,7 % (según períodos) de los ministros parlamentarios y el 10 % del total de los miembros de gobierno. La composición política y, especialmente, la estructura de oportunidades de la cámara baja (incompatibilidad entre el mandato senatorial y la condición de ministro) parecen influir en la baja participación de los senadores en el gobierno (Cabannes, 1989: 82-86).

⁵⁷⁷ Estos cinco ministros son Aparicio, Costa, Michavila, Montoro y Pastor.

posteriormente, cuatro de ellos llegarán a ser presidentes autonómicos (Lerma, Saavedra, Lucas y Bono), uno será nombrado consejero autonómico (Romay) y otro se convertirá en comisario europeo (Matutes). En este caso, al abandono del escaño en el Congreso le sucede la asunción de nuevos cargos públicos, con un valor político igual o superior al del cargo desocupado. La carrera política no se frena, sino que recibe un nuevo impulso⁵⁷⁸. Por eso, no es de extrañar que en el caso de los ministros Bono, Lerma, Saavedra, Lucas y Matutes el nombramiento de ministros les llegara más de diez años después de abandonar el parlamento. Por este motivo, es probable que la credencial parlamentaria tuviera poca consideración durante el proceso de selección y se valorara principalmente el capital político obtenido en las carreras post-parlamentarias de estos miembros. El resto de ministros que obtuvo el cargo tras salir del Congreso accedió al gobierno en los dos o tres años siguientes al abandono de la cámara, lo que nos marca el margen límite para los parlamentarios que aspiran a entrar en el gobierno⁵⁷⁹. Por tanto, la utilización de la ruta parlamentaria de partido implica que sólo desde que se llega al parlamento, y mientras se permanezca en él, existen opciones de convertirse en candidato a ministro. El abandono del escaño comporta generalmente un punto de inflexión que significa el decline o la salida de la carrera política, lo cual conlleva la pérdida de opciones para ser ministro. Únicamente aquellos diputados que abandonan el gobierno para acceder a una responsabilidad política equiparable o superior, siempre dentro de un cargo de gobierno, pueden mantener expectativas de llegar a ministro.

De nuevo, el caso del Senado presenta diferencias, porque la pérdida del rango de senador no resta posibilidades ante la expectativa de un ministerio; es más, los mayoría de ministros que han pasado por el Senado fueron nombrados después de abandonar el escaño senatorial. No obstante, en este aspecto vuelve a manifestarse la supremacía del Congreso ante la cámara baja: los diez ministros que han transitado por ambas cámaras antes de acceder al gobierno lo hicieron inicialmente por el Senado y pasaron posteriormente a un escaño en el Congreso. Este recorrido es especialmente visible entre algunos ministros de los gobiernos Aznar, aunque está

⁵⁷⁸ Otros ministros que abandonaron su escaño en el Congreso también consiguieron puestos de relevancia, aunque no fueran estrictamente políticos: F. Mayor tuvo que dejar el escaño tras ser nombrado director general adjunto de la UNESCO, mientras que M. Boyer regresó a un alto cargo en el Instituto Nacional de Hidrocarburos.

⁵⁷⁹ Cabe señalar las excepciones de Costa (siete años), Aparicio (cuatro años) y Montoro (cuatro años). En los tres casos, es el tiempo que transcurrió en uno o varios altos cargos del gobierno.

presente en todas las etapas gubernamentales⁵⁸⁰. El sentido de este tránsito entre cámaras de los ministros es inverso al que presenta el conjunto de la elite parlamentaria española, dentro de la cual el número de diputados que pasan a ocupar un escaño en el Senado es superior al de los senadores que hacen el camino en sentido contrario (Morán, 1989: 84). Este contraste pone de manifiesto la existencia de una carrera parlamentaria específica para los aspirantes al gobierno, en la que la cámara baja ocupa una posición intermedia en la carrera política de los ministros, claramente subordinada a otras rutas, especialmente, a la entrada en el Congreso.

La importancia de la ruta parlamentaria (en el caso español, personificada por la figura del diputado) se corresponde con su función como centro de aprendizaje político, tarea que requiere un cierto período de tiempo en el cual los individuos adquieren la formación política necesaria y despliegan sus capacidades políticas dentro del grupo parlamentaria. Los parlamentarios aspirantes a ministro deben respetar, por ello, la regla de la experiencia (*seniority rule*), según la cual los diputados más jóvenes deben acreditar sus aptitudes ministeriales (*ministerial ability*) antes de aspirar a entrar en la terna de candidats (De Winter, 1991: 51). Existe, pues, un tiempo mínimo de labor parlamentaria para poder acceder al gobierno, que, según los países, suele oscilar entre los siete y los diez años de experiencia parlamentaria. No obstante, también existe un límite por lo alto, ya que un período excesivamente largo en el parlamento puede significar lo contrario, la pérdida de opciones al gobierno. Sin embargo, el contenido temporal de esta variable está afectado por la duración de la existencia del régimen político: en regímenes políticos de reciente creación el tiempo previo de experiencia parlamentaria será, forzosamente, menor del que nos encontraríamos en regímenes con mayor trayectoria histórica. Por eso, no debe extrañarnos que el tiempo de experiencia parlamentaria de los ministros españoles sea, en conjunto, menor del que poseen las elites ministeriales europeas (apenas la duración de una legislatura). Es preciso seguir la evolución de la cifra a lo largo de los distintos gobiernos para observar el efecto de la juventud del régimen político sobre esta variable. En los gobiernos de UCD, el tiempo de estancia previa en el Congreso o en el Senado es muy reducido, porque muchos ministros pasan enseguida al gobierno, apenas obtenido el mandato parlamentario. Poco a poco este periodo va aumentando, hasta aproximarse a los seis o siete años de experiencia como diputado y cuatro años

⁵⁸⁰ Este es el caso de los ministros de la UCD (L. González Seara, A. Fontán y R. De la Cierva), del PSOE (F. Morán y J. Solé Tura) y del PP (A. Acebes, F. Álvarez Cascos, J. Arenas, A. Matutes y J. Posada).

como senador, lo que, por otro lado, vuelve a poner de manifiesto que Congreso y Senado tienen valores diferentes en la carrera parlamentaria de los ministros. La evolución del valor de promedio se corresponden con la *antigüedad* del personal parlamentario que accede al gobierno según las etapas. Nueve de los ministros del gobierno Suárez II son nombrados a las pocas semanas de obtener el escaño. En cambio, los diputados del gobierno Calvo-Sotelo son elegidos tras una experiencia de dos o tres años en el parlamento, en consonancia con la creación del nuevo gobierno a media legislatura. El cambio de partido en el gobierno comporta la llegada de parlamentarios que han pasado ya una legislatura en la oposición (o bajo la mayoría absoluta del PSOE), porque los ministros diputados de González son seleccionados mayoritariamente a lo largo de su segundo mandato de legislatura. Finalmente, los ministros de Aznar y Zapatero presentan unos tiempos de experiencia parlamentaria más diversificados: aparece un grupo que disfruta ya de la tercera legislatura cuando son nombrados, aunque de tamaño equiparable al de los grupos que son nombrados en la primera o en la segunda legislatura⁵⁸¹. Esta evolución muestra, como hemos señalado, que la consolidación del régimen parlamentario es paralela a un aumento del tiempo de experiencia parlamentaria en la carrera de muchos ministros que acceden desde las Cortes Generales. Pero deja entrever también que los diferentes gobiernos se nutren, al mismo tiempo, de diputados (y senadores) de tránsito parlamentario reducido, que acceden al gobierno antes de completar la primera legislatura (en algunos casos, al mes siguiente de obtener el mandato parlamentario).

El gobierno y la administración

La otra gran ruta de entrada en el gobierno se encuentra en sus estratos inferiores, en los altos cargos y puestos de confianza política. Dogan denominó esta vía como el *trampolín mandarín*⁵⁸² y la definió como “el camino político que

⁵⁸¹ El retorno del PSOE lleva al gobierno a diputados con las trayectorias parlamentarias más largas de la elite ministerial hasta el momento: el Presidente Zapatero estuvo 18 años como diputado y su ministro Caldera, 22 años. Esta experiencia contrasta con la de los otros ministros diputados del mismo gabinete, que sólo han estado una legislatura, a excepción de Fernández de la Vega (dos legislaturas).

⁵⁸² El concepto que utiliza Dogan hace referencia a la tradición del imperio chino de reclutar las dirigentes entre los mandarines, funcionarios que habían servido largamente en la administración del emperador y que eran considerados los mejores conocedores del funcionamiento de la burocracia, motivo por el cual eran los más aptos para ejercer las tareas de consejeros del líder.

transcurre por los órganos inferiores de un ministerio [*cabinet ministériel* o *ministerial staff*]. El individuo que sigue esta ruta se convierte inicialmente en colaborador o asistente de un ministro, en tanto que consejero, adjunto, director o jefe de gabinete, para comenzar a continuación una verdadera carrera política” (Dogan, 1986: 53). Este mecanismo de *ascensor* permite el reclutamiento interno de los ministros y suele utilizarse para cooptar miembros de la Administración Pública para el gabinete. La presencia de *mandarinos*⁵⁸³ es propia de aquellos países cuyas elites ministeriales se encuentran menos parlamentarizadas (Dogan, 1989b: 9). El caso más ejemplar es el de la V República francesa, especialmente durante la etapa gaullista (Dogan, 1986: 53-55; Cabannes, 1990: 183 y ss.).

Sin embargo, la ruta de gobierno no se agota en tanto que vía de acceso para funcionarios, puesto que también se sirven de ella los individuos procedentes de otros círculos profesionales. El uso de esta ruta puede obedecer a la voluntad de reclutar agentes expertos en una materia, en los que se valora sus capacidades técnicas y su supuesta neutralidad política. Pero también puede responder a la necesidad de reclutar para el ejecutivo individuos alejados de los círculos que dirigen el grupo parlamentario o el partido que sostiene al gobierno y, por lo tanto, de asegurar una vinculación exclusiva de los ministros a las directrices políticas del presidente. Finalmente, se encuentra el caso de aquellos antiguos responsables de gobierno en puestos inferiores que utilizaron esta posición para iniciar una carrera política, la cual continuaría posteriormente en otras instituciones políticas (ya sea en las Cortes o bien en otros niveles de gobierno). En estos casos, los altos cargos corresponden a una credencial y no a una ruta (entendida como posición inmediatamente anterior al nombramiento), porque la experiencia en un organismo del gobierno es una experiencia importante, aunque probablemente supeditada a otros elementos en el momento del nombramiento.

⁵⁸³ En vez del concepto de *burócrata*, que sólo hace referencia a la procedencia funcional (Cfr. Parrado, 1996: 119), utilizaremos el de *mandarino*, que incluirá todos los ministros que son funcionarios, han pasado por un alto cargo antes de ser ministros y no han tenido ningún otro cargo de tipo político o representativo. Por tanto, este concepto aún a procedencia funcional y experiencia política.

Tabla 9.4 Experiencia en el gobierno central

Absolutos		S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Altos cargos	N	17	29	18	15	13	5	11	9	87
	%	73,9	65,9	69,2	37,5	59,1	26,3	42,3	52,9	52,1
AC y diputado		-	8	5	5	2	3	7	6	30
<i>Mandarinos</i>		14	17	12	7	7	1	3	1	42
<i>Entran con...</i>										
...franquismo		17	27	16	2	0	1	0	0	42
...UCD		-	2	2	1	0	2	2	0	8
...PSOE		-	-	-	12	13	0	0	9	27
...PP		-	-	-	-	-	9	9	0	10
<i>Nivel de Cargo</i>										
SE		1	4	3	4	7	3	6	3	24
SG, SS		7	13	10	3	5	3	0	1	32
DG, SGT		9	13	7	6	7	1	3	6	38
Otros organ.		9	19	11	9	6	2	3	8	46
<i>Suma niveles</i>		26	49	31	22	25	9	12	18	140

Fuente: Elaboración propia. La categoría “*mandarino*” reúne a los altos cargos que eran funcionarios y no tenían ningún otro cargo político.

Los ministros que han ejercido previamente responsabilidades de gobierno como altos cargos dentro de un equipo ministerial⁵⁸⁴ son, numéricamente, casi tantos como aquellos que habían obtenido previamente un mandato en el Congreso o en el Senado. El peso de la credencial gubernamental resulta equivalente al de la parlamentaria. De nuevo, la perspectiva diacrónica puntualiza esta apreciación, porque pone de relieve la evolución que ha experimentado este contingente (gráfico 9.1). En los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo, los ministros que han pasado por los escalones inferiores del poder ejecutivo central son más de la mitad. Hay que destacar que entre el primer gobierno Suárez y el segundo apenas existe diferencia en este dato, a pesar de la introducción de elecciones parlamentarias y la consecuente entrada de miembros del Congreso y del Senado en el gobierno. Igualmente, en los

⁵⁸⁴ La variable incluye a todos los individuos que en algún momento anterior al nombramiento como ministros habían obtenido un puesto como altos cargos del gobierno (Secretario de Estado, Secretario General, Subsecretario, Director General, Secretario General Técnico), cargos de confianza (miembros del gabinete presidencial o de alguno ministerial) o altos cargos, designados por el gobierno, de empresas públicas o entes autónomos, así como en puestos dirigentes de la administración periférica del gobierno central (gobernador civil, etc.).

gabinetes de Calvo-Sotelo, a pesar de la ligera reducción de ministros que habían sido altos cargos, el número de estos supera al de miembros del parlamento. Con la llegada del PSOE al poder, esta relación se invierte sustancialmente: el ascenso de parlamentarios en el gobierno es paralelo al descenso de ministros con experiencia en el gobierno central. Sin embargo, el segundo gobierno de González significa un paréntesis de retorno a las pautas de los gabinetes anteriores. Cerrada esta breve etapa, los gobiernos de Aznar y Zapatero confirman el dominio de la credencial parlamentaria frente a la gubernamental, aunque la diferencia entre ambas se reduzca notablemente con el retorno del PSOE. De este modo, la situación inicial de equilibrio entre parlamentarios y altos cargos da paso a una relación proporcionalmente invertida entre ambas credenciales: progresivamente el número de parlamentarios se afianza en la elite ministerial, mientras que se reduce el de miembros que proceden de antiguos equipos ministeriales.

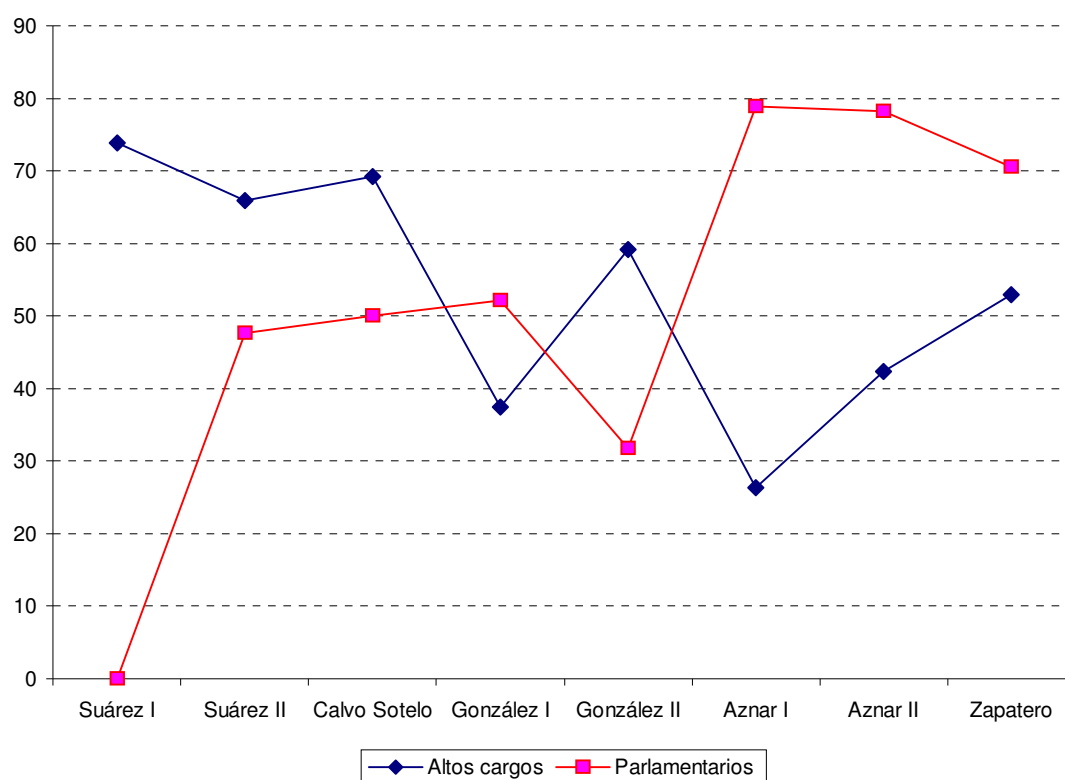


Gráfico 9.1 Evolución del contingente de ministros parlamentarios y altos cargos

Esta contraposición parece abundar en la idea de competencia entre ruta de gobierno y ruta parlamentaria, cuya existencia significaría que los altos cargos no

pasarían por el parlamento ni a la inversa. Sin embargo, la ruta gubernamental también se *parlamentariza*.

Efectivamente, dentro de los altos cargos que luego han sido ministros existen perfiles distintos, entre las que destacan los *altos cargos parlamentarios* y los *altos cargos mandarinicos*. La primera categoría es la de los altos cargos que también pasaron por el parlamento, que corresponde a treinta ministros durante el período estudiado. Este perfil ha experimentado un notable ascenso entre Suárez y Zapatero. En los gobiernos de la UCD y del PSOE, alrededor de un tercio de los miembros de gobierno que previamente habían transitado por los órganos inferiores del ejecutivo obtuvieron a su vez un escaño parlamentario (proporción que se reduce en González II). En cambio, en los gobiernos Aznar y Zapatero esta cifra aumenta a dos tercios de los ministros ex altos cargos. Con Zapatero, casi alcanzan el 40 % del conjunto del gabinete (gráfico 9.2), de modo que el aumento de la *parlamentarización* de los ministros a partir de los gobiernos del PP resulta afectar también a los individuos que poseyeron altos cargos gubernamentales previamente.

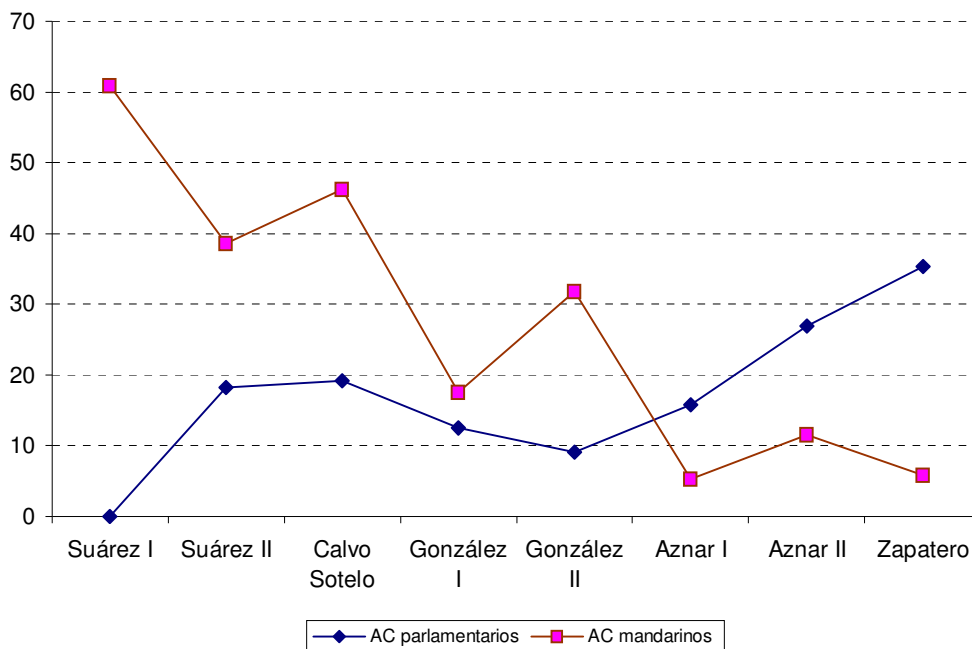


Gráfico 9.2 Evolución del perfil de los ministros que pasaron por altos cargos (% sobre total)

Los cargos de libre designación del gobierno son un período de aprendizaje que complementa la experiencia parlamentaria. Por eso, los ministros diputados que también obtuvieron un alto cargo estuvieron, como media, dos años menos en el parlamento que aquellos otros que sólo fueron parlamentarios⁵⁸⁵. Esta situación no ocurre con los senadores, para quienes la experiencia gubernamental no significó una reducción del tiempo en el Senado⁵⁸⁶.

El otro gran perfil de ministro que fue alto cargo corresponde al de los *mandarinos* del Presidente, aquellos funcionarios que pasaron a cargos gubernamentales de designación política y acabaron alcanzando la dirección del ministerio. La evolución del contingente de *mandarinos*⁵⁸⁷ ha reducido notablemente su peso en el gobierno (gráfico 9.2), ya que, en conjunto, sólo uno de cada cuatro ministros pertenece a este grupo. Los ministros *mandarinos* constituyen dos tercios del primer gobierno de Suárez, bajan a menos de la mitad en los gobiernos de Suárez II y Calvo-Sotelo y sufren un fuerte retroceso con la llegada de González. Esta tendencia se mantendrá, con la excepción del segundo gobierno González. Sólo un ministro *mandarino* aparece en los gabinetes de Aznar I y Zapatero⁵⁸⁸. Esta evolución no se explica completamente por la evolución de la ruta gubernamental: sin con Zapatero se recupera el grupo de ministros con experiencia como altos cargos, todos ellos han tenido algún tipo de experiencia política en otras instituciones antes de entrar al gobierno. En definitiva, pese al alto número de funcionarios que forman la elite ministerial española y el relativamente moderado grado de parlamentarización de sus miembros, los gobiernos españoles no son gobiernos de *mandarinos*.

Aparte de los parlamentarios y de los *mandarinos*, podemos distinguir otros dos grupos entre este tipo de ministros, cuya procedencia cambia según el período presidencial. Uno de ellos es el de los *altos cargos profesionales*. En los gobiernos de

⁵⁸⁵ Los treinta diputados que obtuvieron un alto cargo estuvieron 2,9 años en el Congreso antes de ser ministro, mientras que los cincuenta restantes estuvieron 4,9 años.

⁵⁸⁶ Los cuatro senadores que pasaron por altos cargos estuvieron 2,7 años en el Senado antes de ser ministros, mientras que el resto estuvo 2,6 años.

⁵⁸⁷ Hemos definido como *mandarinos* aquellos ministros que reúnen las siguientes características: son funcionarios públicos, han pasado por órganos inferiores del gobierno central y no han obtenido ningún mandato electivo público. Estos individuos son pueden llegar a realizar carreras políticas descendentes, al entrar en política desde un cargo gubernamental y obtener posteriormente un escaño nacional, o bien en algún otro nivel de gobierno.

⁵⁸⁸ Eduardo Serra entró como ministro en el primer gabinete de Aznar, después de haber pasado varios años como alto cargo de los gobiernos socialistas. En el caso de Zapatero, el único ministro con perfil *mandarino* es el de Pedro Solbes. Pero en este caso se trata de un retorno al gobierno, después de haber pasado por dos ministerios anteriormente y haberse convertido en comisario europeo.

Suárez, Calvo-Sotelo, Aznar y Zapatero, estos individuos (altos cargos no parlamentarios ni funcionarios) acceden a la cabeza de un ministerio tras haber sido cooptados desde el mundo de la empresa privada, en el que desempeñaban cargos de gestión o de responsabilidad directiva, que abandonan para ocuparse de las responsabilidades en el estrato gubernamental inferior, antes de acabar como ministros⁵⁸⁹. A este perfil se le añade otro, a partir de la etapa González, el de los *altos cargos gubernamentales*, aquellos que previamente han pasado por ejecutivos autonómicos o locales, individuos que pasan de un nivel de gobierno a otro sin utilizar el puente parlamentario⁵⁹⁰.

El reclutamiento ministerial de altos cargos gubernamentales, provengan estos del parlamento, de la administración pública o de otros ámbitos, valora las habilidades técnicas o de gestión que el candidato ha adquirido en el desempeño de la labor realizada en el equipo ministerial. Pero también se puede valorar la afinidad política del individuo. En este caso, es de esperar que los ministros alcanzasen el alto cargo y, posteriormente, el ministerio con el mismo partido en el poder. Esta podría ser una forma de garantizar una cierta continuidad de personas y de políticas en la dirección de los ministerios.

Este fenómeno se aprecia si observamos en qué períodos se habían incorporado a los órganos inferiores de gobierno los futuros ministros. En los gobiernos de la UCD, los ministros con experiencia gubernamental previa habían accedido a los altos cargos durante el franquismo. Esto es evidente en el primer gobierno Suárez, pero es significativo que lo siga siendo en los gobiernos de Suárez II y Calvo-Sotelo, en los que sólo 4 ministros habían sido cooptados para algún alto cargo previo durante la etapa de la UCD en el poder⁵⁹¹. Esto muestra las dificultades políticas y el escaso margen temporal que sufrieron los gobiernos de esa época para poder afianzar un equipo de *ministrables* en los órganos inferiores del gobierno. Por el contrario, de los 22 ministros de González que habían accedido a responsabilidades de gobierno antes del nombramiento como ministros, sólo tres lo habían hecho antes

⁵⁸⁹ Es el caso de Ignacio García López, José Luis Leal, Eduardo Punset y los presidentes Suárez y Calvo-Sotelo (UCD), de Pío Cabanillas y Manuel Pimentel (PP) y de Elena Salgado y Elena Espinosa (PSOE).

⁵⁹⁰ En el período González, algunos ministros llegaron a altos cargos desde la empresa privada (Amador, Aranzadi o Gómez Navarro) y otros pasaron lo hicieron desde otros niveles políticos (Atienza, Griñán o Majó).

⁵⁹¹ Luis Cosculluela, José Luis Leal, Sebastián Martín Retortillo y Matías Rodríguez Inciarte.

de 1982⁵⁹². Y desde 1988, todos los ministros reclutados en esta categoría son altos cargos designados bajo gobierno socialista. En los gobiernos Aznar, los ministros correspondientes obtienen sus altos cargos durante la etapa de la UCD o bien ya bajo gobierno del PP, sin que aparezca ningún caso de alto cargo que se inicie en gobiernos socialistas⁵⁹³. Finalmente, los ministros de Zapatero que pasaron por algún alto cargo, entraron todos en el primer gobierno de González, excepto López Aguilar, que lo hizo en el segundo. En consecuencia, los altos cargos designados para ministros contribuyen a manifestar la continuidad de las etapas gubernamentales de cada partido (franquismo, UCD y PP por un lado, PSOE por el otro), al mismo tiempo que indican ruptura o discontinuidad con etapas previas de partidos ideológicamente opuestos.

¿A través de qué órganos de gobierno transitan los ministros antes de acceder al Consejo de Ministros? La distribución general de ministros que pasaron por los diferentes niveles internos del gobierno se corresponde de forma bastante aproximada con la estructura piramidal que habíamos explicado en el capítulo 2. A medida que desciende el nivel (y consecuentemente aumenta el número de personal incluido), el número de ministros contabilizados es mayor. Más detalladamente, la presencia de Secretarios de Estado es más importante en el segundo gobierno de González, mientras que la aparición de Secretarios Generales y de Directores Generales es más frecuente en los gobiernos de la UCD y en el primero de González. Es especialmente destacable el papel de los ministros que habían pasado por otros organismos, especialmente por determinadas empresas públicas o entes autónomos (RENFE, RTVE...), cuyo valor procede tanto del valor político del cargo ocupado como de la experiencia en el contacto con determinados ámbitos profesionales o grupos de intereses.

Un solo cargo no es garantía de *ministrabilidad*. Los ministros con esta credencial acostumbran a haber transitado por varios cargos de libre designación. Si sumamos el número de casos de cada gobierno en los distintos niveles, observamos que el resultado de la agregación es superior al del número de individuos que presentan la credencial gubernamental. Frente a los 87 ministros con experiencia en altos cargos, tenemos 140 casos en los diferentes niveles del ejecutivo. Esta diferencia

⁵⁹² Fernando Morán, Javier Moscoso y Francisco Fernández Ordóñez.

⁵⁹³ De hecho, el único ministro de Aznar que había poseído un alto cargo en época socialista fue el ministro de Defensa, Eduardo Serra, aunque había entrado en el equipo ministerial en la etapa de la UCD.

nos indica que varios ministros han desempeñado cargos en más de un nivel internos de gobierno. Este *cursus honorum* gubernamental se hace más evidente si tenemos en cuenta que numerosos ministros han poseído más de un cargo en un mismo nivel, dato que no hemos incluido en nuestras cifras.

En conclusión, el pase por un alto cargo del gobierno central es un mecanismo de ascenso político que favorece las expectativas de nombramiento ministerial, porque comporta tanto un valor político conseguido, como una vía de adquisición y entrenamiento de las habilidades requeridas para la dirección de un ministerio.

Los otros niveles políticos: local, autonómico y europeo

La estructura de posibilidades para la configuración de una carrera política orientada a un ministerio no se agota en el nivel nacional, a través del parlamento o de la Administración Pública. La aparición de nuevos niveles de gobierno ha venido a enriquecer la oferta política que hasta entonces constituía el gobierno local. Como indicábamos en el inicio del apartado, la emergencia de nuevos gobiernos, regional o europeo, abre la puerta a la diversificación de las carreras política de la elite ministerial. Treinta y cinco ministros (casi el 23 % de los ministros entre 1977 y 2004) habían ocupado alguna posición política en el ámbito local o autonómico antes de llegar al gobierno. Como dato global, es un porcentaje muy bajo, solamente equiparable a la elite ministerial británica y a cierta distancia del resto de países⁵⁹⁴. Pero la progresiva instauración de las rutas local y regional en la carrera política de los ministros españoles se hace patente a lo largo de los distintos gobiernos, de tal modo que en los gabinetes de Aznar la presencia de políticos con experiencia en ámbitos políticos subnacionales ocupa la mitad del Consejo de Ministros.

⁵⁹⁴ La presencia de ministros que provienen del ámbito local o regional divide a los países europeos con gobierno de gabinete en tres grupos: aquellos con una presencia débil de estas carreras políticas (Gran Bretaña, 21,1 %, y un grupo de países nórdicos con una presencia que supera escasamente el 30 %); aquellos cuya presencia de ministros ronda el 50/60 % y, finalmente, los casos de Noruega (74,3 %) y

Tabla 9.5 La carrera política local

Absolutos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Mandato local (A/B)	0	0/1	0/1	2/2	1/1	2/6	3/6	1/1	7/13
Concejal	0	0	0	2	0	6	6	2	12
Alcalde	0	1	1	2	2	2	3	1	9
Años (media)	-	1	1	3,5	6,5	5,1	4,7	12,5	5,3
Distancia Loc – M°	-	1	1	2	2,5	8	5,9	0,5	5
Sin mandato local	23	43	25	36	20	11	17	15	147
(n)	23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia. Donde procede, las columnas A/B indican: A (cargo local en el momento del nombramiento), B (fue cargo local anteriormente, pero ya no lo era en el momento del nombramiento).

El nivel local ha tenido, en el período estudiado, un impacto débil en el *cursus honorum* previo de los ministros. Sólo veinte ministros presentan esta credencial, lo que representa el 13% del conjunto del período 1977-2004. Sin embargo, si comparamos las etapas de gobierno, observamos una clara transformación en el peso de la experiencia política local dentro de los miembros de la elite ministerial. En los gobiernos iniciales de Suárez y Calvo-Sotelo sólo un ministro había tenido una responsabilidad local, J.L. Álvarez, el último alcalde designado de Madrid, que ostentó el cargo durante un año, previo a las elecciones locales de 1979. Con la llegada de los socialistas al poder, entran en el gobierno cinco individuos que habían pasado por cargos locales, como Narcís Serra, que recibió el nombramiento desde su mandato como alcalde de Barcelona y cuyo desempeño resultó fundamental para que entrara en la terna de candidatos a ministro (como vimos en el capítulo 5). Pero el verdadero cambio se produce en los gobierno de Aznar, en los que doce ministros provienen de la política local, hasta constituir alrededor del 35/40 % de los ministros en cada uno de los gobiernos. No obstante, el retorno del PSOE volvió a reducir la presencia de la experiencia local al nivel de González II, con sólo dos ministros en esta categoría⁵⁹⁵ Así pues, se pasa de una situación de inexistencia de mandatos locales en el Consejo

Alemania (81,5 %), en los que esta experiencia política representa un elemento de peso en la selección de ministros (De Winter, 1991: 33).

⁵⁹⁵ José Montilla, que era alcalde de Cornellá cuando fue nombrado, y Cristina Narbona, que había sido concejal de Madrid.

de Ministros a otra de presencia numérica sensible, a pesar de lo cual España sigue manteniéndose entre los países con menos políticos locales en la elite ministerial⁵⁹⁶.

Tabla 9.6 Alcaldes que luego fueron nombrados ministros (1976-2004)

Suárez Calvo-Sotelo	José Luis Álvarez, <i>Madrid</i> (1978 – 1979)
González	Antoni Asunción, <i>Manises</i> (1979 – 1988) Joan Majó, <i>Mataró</i> (1979 – 1982) Narcís Serra, <i>Barcelona</i> (1979 – 1982)
Aznar	Ángel Acebes, <i>Ávila</i> (1991 – 1995) Abel Matutes, <i>Ibiza</i> (1970 – 1971) Celia Villalobos, <i>Málaga</i> (1995 – 2000) Eduardo Zaplana, <i>Benidorm</i> (1991 – 1994)
Zapatero	José Montilla, <i>Cornellá</i> (1985-2004)

La política local se convierte, principalmente, en una plataforma para iniciar la carrera política. Por eso, los ministros con experiencia local no son notables locales con largos mandatos como alcaldes, sino políticos que comenzaron en algún mandato de concejal⁵⁹⁷. Esto explica el estancamiento de la presencia de alcaldes en los gobiernos de Aznar frente a la entrada creciente de concejales que luego continuaron su carrera política en un nivel de gobierno superior.

⁵⁹⁶ Entre los países europeos con gobierno de gabinete, Gran Bretaña es quien posee un porcentaje menor de ministros con experiencia local (21,1 %), poco menos que Austria (23,1 %) o que los Países Bajos (29,1 %), Islandia (36,4 %) y Suecia (37 %). Son ejemplos opuestos a Noruega, en la que tres de cada cuatro ministros consiguieron algún mandato local (De Winter, 1991: 36).

⁵⁹⁷ Entre los veinte ministros que obtuvieron previamente un mandato local, para catorce este fue su primer cargo político público, mientras que tres habían comenzado su carrera política en el nivel autonómico y otros tres en el parlamento nacional. No obstante, solamente existen dos ministros cuya carrera política se haya desarrollado exclusivamente en el ámbito local. Esperanza Aguirre pasó catorce años como concejal de Madrid y obtuvo su escaño senatorial pocas semanas antes de recibir la cartera del ministerio de Educación y Ciencia. Montilla se había dedicado a la autoridad local, aunque un mes antes convertirse en ministro había logrado su primera acta de diputado.

El tiempo de tenencia de un mandato local no es excesivamente largo (menos de cinco años), a pesar de ser, en términos globales, ligeramente superior al de un escaño en el Congreso. A medida que se consolida el sistema político, el tiempo de tenencia de un escaño se incrementa y sobrepasa al de un mandato local. Igualmente aumenta poco a poco el tiempo que transcurre entre la salida del cargo local y la entrada en el gobierno, que de uno o dos años en los ministros de UCD o del PSOE pasa a más de cinco años en los ministros con cargos locales del PP. En parte ello se debe a la marginación del personal político local del antiguo régimen y al paulatino asentamiento del nuevo personal político local. A excepción de José Luis Álvarez y Abel Matutes, quienes obtuvieron su mandato como alcaldes a través del antiguo sistema de designación, el resto de ministros llegaron a los cargos locales después de las elecciones de 1979. Pero este aumento del tiempo entre mandatos también nos refleja la entrada en los gobiernos de Aznar de una elite política que, durante la etapa de oposición parlamentaria de los conservadores, se había ido forjando en estratos políticos inferiores, futuros ministros que pasaron por la política local durante los años 80 y principios de los 90 y que posteriormente recorrieron un itinerario que culminó en la llegada al gobierno a partir de 1996.

En este recorrido político, la arena autonómica⁵⁹⁸ se ha convertido, con el paso de los años, en un poderoso centro de reclutamiento, formación y promoción para elites políticas locales y nacionales. Desde 1977, veinticuatro ministros han pasado por la política autonómica antes de acceder al Consejo de Ministros. Esta proporción, uno de cada seis, es relativamente alta respecto al resto de países europeos con gobierno de gabinete y sólo queda por debajo de la que tienen Francia, Austria o Alemania⁵⁹⁹. El elemento destacable es la tendencia al aumento de la experiencia autonómica en los sucesivos gobiernos. En los primeros gobiernos, la ausencia de ministros provenientes

⁵⁹⁸ Paniagua considera que algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Canarias) se han convertido en “verdaderos subsistemas políticos”, en virtud de sus particularidades históricas y culturales, como también por la aparición de sistemas de partidos y culturas políticas específicas (2000: 9). De la evolución del comportamiento electoral en los comicios autonómicos se puede derivar que la consideración de subsistemas podría extenderse, con matices, a otras Comunidades, aparte de las incluidas en el estudio editado por Paniagua (para ello ver la compilación de Alcántara y Martínez, 1998). Pero ante el uso genérico que haremos del nivel autonómico, y a pesar de que la idea de subsistema no es ajena a las implicaciones de nuestro planteamiento, hemos optado por la noción de arena, menos explícita y problemática.

⁵⁹⁹ Según los datos de De Winter, el impacto de los niveles regionales en la carrera política de los ministros europeos de gabinete es irregular, según países, y en muchos de ellos, inexistente. Mientras que en Alemania casi tres de cada cuatro ministros han pasado por el ejecutivo o la asamblea de un *Lander* (72 %), el impacto se reduce en Austria (22,8 %), Francia (18,6 %) e Italia (11,9 %). En varios países, ningún ministro posee tal experiencia (De Winter, 1991: 37).

de la arena autonómica es bastante comprensible. A pesar de que el proceso autonómico tuvo algunas repercusiones notables en la configuración de los gabinetes durante esta etapa (como vimos en la primera parte), estas no se tradujeron en la entrada de líderes elegidos en las primeras elecciones autonómicas (catalanas, vascas o gallegas) o bien de participantes en los gobiernos pre-autonómicos. Cabe comprender la escasez de ejemplos equivalentes durante los años posteriores, porque durante esta etapa apenas comenzaba la puesta en marcha de las instituciones autonómicas. Sin embargo, a finales del primer gobierno González I se inicia la aparición y progresiva consolidación de la experiencia autonómica en el *cursus honorum* de los ministros, de tal modo que en los gobiernos de Aznar este grupo constituye ya la mitad del conjunto de ministros. En consecuencia, el proceso de institucionalización de la arena autonómica ha acabado por tener un impacto claro en el proceso de selección de la elite ministerial española, en el que la *credencial autonómica* se convierte en un valor de peso.

Tabla 9.7 La carrera política autonómica

Absolutos	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Mandato autonómico (A/B)	1	0	2/1	3/1	1/8	2/9	2/3	10/15
Parlamento (A/B)	1/0	0	1/1	2/0	1/8	2/9	1/2	8/13
Años en parlamento	0,5	-	2	11	5,4	6,0	9,7	6,3
Gobierno (A/B)	0	0	1/0	1/3	1/4	2/5	2/3	6/11
...Presidente	0	0	0	2	2	5	1	8
...Consejero	0	0	1	2	4	4	4	11
Años en el gobierno	0	-	1,7	4,8	4,1	4,8	9,2	6,3
Sin mandato autonómico	43	26	37	18	10	15	12	128
(N)	44	26	40	22	19	26	17	153

Fuente: Elaboración propia. Las columnas A/B indican: A (cargo local en el momento del nombramiento), B (fue cargo autonómico anteriormente, pero ya no lo era en el momento del nombramiento). Dos presidentes fueron, previamente, consejeros y están contabilizados en las dos categorías de gobierno. No se incluyen los ministros que participaron en los gobiernos pre-autonómicos navarro y catalán (Punset, Serra y Solchaga).

Sin embargo, la mayoría de ministros que pasaron por la arena autonómica no la utilizaron como ruta de acceso al ministerio. Sólo diez ministros poseían un mandato autonómico en el momento del nombramiento ministerial. La experiencia autonómica se ha convertido en un elemento importante en el *cursus honorum* de los ministros, pero aparece supeditada al itinerario posterior, que es el que marcará finalmente las rutas de acceso al gobierno. Los cargos autonómicos que no se convierten

directamente en ministros pasan a la arena nacional. Los quince ministros que obtuvieron un cargo autonómico y otro nacional⁶⁰⁰, los consiguieron en este orden, siguiendo un recorrido ascendente, desde la arena autonómica hasta el escaño en las Cortes Generales; los otros tres lo hicieron hacia los altos cargos del gobierno. En cambio, un ministro no suele haber pasado de un cargo autonómico a uno local: de los diez ministros que pasaron por ambas arenas, sólo Arias Cañete y Carbona hicieron un recorrido descendente, de lo autonómico a lo local, antes de ser ministros.

Tabla 9.8 Presidentes autonómicos que luego fueron nombrados ministros (1976-2004)

González	Joan Lerma, <i>Comunidad Valenciana</i> (1982 – 1995) Jerónimo Saavedra, <i>Canarias</i> (1982 – 1987 y 1991 – 1993)
Aznar	José María Aznar, <i>Castilla y León</i> (1987 – 1989) Juan José Lucas, <i>Castilla y León</i> (1989 – 2001) Jaume Matas, <i>Baleares</i> (1996 – 1999) Jesús Posada, <i>Castilla y León</i> (1989 – 1991) Eduardo Zaplana, <i>Comunidad Valenciana</i> (1995 – 2002)
Zapatero	José Bono, <i>Castilla la Mancha</i> (1983-2004)

Por tanto, para muchos ministros, la arena autonómica no representa un escalón final sino una etapa intermedia en la carrera de ascenso hacia el gobierno. Prueba de ello es el tiempo que transcurre entre la salida de la arena autonómica y el nombramiento ministerial. Mientras que trece ministros obtuvieron el nombramiento días o semanas después de dejar el escaño o la consejería del gobierno autonómico, nueve lo consiguieron más de cuatro después de salir de las instituciones

⁶⁰⁰ Estos quince ministros que pasaron por la arena autonómica y la arena nacional son diez miembros de los gobiernos de Aznar (Aznar, Álvarez Cascos, Aparicio, Arenas, Arias Cañete, Matas, Mayor Oreja, Pimentel, Posada y Rajoy) y cinco ministros socialistas (Atienza, Solé Tura, Álvarez, Calvo y Narbona). Por el contrario, el único ministro con experiencia autonómica de la UCD, cuatro de González, tres de Aznar y dos de Zapatero fueron nombrados sin pasar previamente por las Cortes Generales o por altos cargos gubernamentales.

autonómicas, tres de ellos más de diez años después. En este aspecto, los ministros de Aznar se diferencian de otros gobiernos anteriores: presentan un mayor espacio temporal entre salida de la arena autonómica y nombramiento de ministro, ya que la carrera política pre gubernamental continuó, después de la etapa autonómica, al menos una o dos legislaturas más en otra institución, antes de llegar al gobierno. En cambio, los ministros socialistas llegan al ministerio directamente desde un ejecutivo autonómico.

La condición de diputado autonómico no resulta una credencial suficiente de cara a un ministerio. La *notabilidad autonómica* que debe operar en el proceso de selección ministerial se alcanza desde un gobierno autonómico: dos de cada tres ministros que pasaron por la arena autonómica tuvieron una responsabilidad ejecutiva, bien como consejero, bien como presidente. A esta experiencia se le añadirá el paso por otras arenas, lo que reforzará claramente su perfil político⁶⁰¹. En cambio, los diputados autonómicos que no entren en el gobierno de la Comunidad deberán equilibrar esta ausencia con un escaño en el Congreso o en el Senado. En estos casos, la *ministrabilidad* será producto principalmente de su carrera en el parlamento nacional, no tanto de su pase por la cámara autonómica.

En cualquier caso, existe un tiempo mínimo para desempeñar el mandato autonómico de entre dos y cuatro años (aunque puede ser superior para los que fueron presidentes de Comunidad). La mitad de los ministros que pasaron por la arena autonómica presenta una duración inferior a las dos legislaturas en ella, resultado de la propensión a abandonar el escaño autonómico a mitad de la primera o segunda legislatura para pasar a un escaño en el parlamento nacional. Tal como habíamos visto en el ámbito local, las tenencias de mandatos autonómicos largos no suelen aparecer en carreras políticas destinadas a un ministerio. Menos aún, cuando, como hemos observado, estos itinerarios tienden a diversificarse y a combinar experiencia en instituciones diferentes⁶⁰².

⁶⁰¹ Diecisiete ministros pasaron por un ejecutivo autonómico. Trujillo sólo tuvo este cargo. Griñán y Atienza alcanzaron, posteriormente, un alto cargo en el gobierno central. Zaplana había sido previamente concejal. El resto pasaron después por el Congreso como diputados.

⁶⁰² La carrera autonómica más extensa de un ministro corresponde a José Bono, que estuvo 21 años en el parlamento y en la presidencia de Castilla la Mancha. Joan Lerma estuvo 12 años en la de la Comunidad Valenciana y Juan José Lucas, 10 años en la Castilla y León. Junto a ellos, destacan los diez años como

Tabla 9.9 La carrera política europea

Absolutos	G	A I	A II	ZP	Total
Mandato europeo	0	1/0	1/2	0	2/2
Parlamentario	0	1/0	1/2	0	2/2
<i>Años</i>	-	2	8,7	-	7
Comisión Europea	0	0/1	0	0	0/1
<i>Años</i>	-	8	-	-	8
Sin mandato europeo	52	18	20	17	99
<i>(N)</i>	52	19	26	17	103

Fuente: Elaboración propia. Las columnas A/B indican: A (cargo local en el momento del nombramiento), B (fue cargo autonómico anteriormente, pero ya no lo era en el momento del nombramiento).

La arena europea constituye, en este panorama, una excepción, a causa de la debilidad de su peso en la carrera política de los ministros. El mandato europeo tiene aún una posición supeditada en la jerarquía de arenas políticas. No es un fenómeno exclusivo de España. En general, el Parlamento europeo parece convertirse en una puerta de salida para parte de las elites políticas de los países miembros, supeditada a los parlamentos nacionales, aunque esta situación puede variar según países y partidos (Deschouwer, 2001: 19-20). España es uno de los países con mayor número de europarlamentarios provenientes de los parlamentos nacional y regionales (Stolz, 2001: 23). El predominio de un modelo de carrera unidireccional entre la elite parlamentaria española ha situado el Parlamento Europeo como estadio final hacia el que se dirige una parte de los diputados nacionales y autonómicos, mientras que el camino inverso apenas se transita (Stolz, 2001: 25). Los puestos en la Comisión Europea (CE) gozan de un mayor valor político, aunque sólo después de los años setenta y, especialmente, tras los avances en la integración europea durante los años ochenta, el mandato de comisario comienza a convertirse claramente en un cargo culminante para algunas carreras políticas nacionales (MacMullen, 2000: 45-44; 2001: 18), principalmente para ministros que dejan el gobierno (Joana y Smith, 2002: 43). Respecto a los Comisarios españoles, la escasez de individuos no permite trazar

consejeros de José María Romay y de Magdalena Álvarez, así como los 12 años de Jaime Mayor como diputado en la cámara vasca.

pautas generales, aunque los últimos nombramientos parecen haber elevado el perfil políticos de los candidatos españoles⁶⁰³.

Esta situación explica la ausencia de ministros provenientes de las instituciones europeas. Solamente cuatro miembros pasaron por el Parlamento Europeo. Abel Matutes fue, además, comisario europeo durante los ocho años de la etapa Delors y es el único ministro procedente de la Comisión⁶⁰⁴. El único elemento destacable de este reducido elenco de ministros es que todos pertenecen a gobiernos de Aznar, mientras que no existe ningún ministro socialista⁶⁰⁵. No se detectan diferencias de probabilidad entre ser y haber sido miembro del PE, aunque aparece un aumento del tiempo ejercido en el PE, que en el segundo gobierno de Aznar supera el alcance de una legislatura y media. No obstante, cabe señalar que el escaso tiempo de Matutes en el PE se contrapone a su largo mandato como comisario. En consecuencia, se puede afirmar que los ministros procedentes de las arena europea suelen haber tenido una experiencia política importante en ese nivel, lo que les ha permitido acumular un capital político y de gestión en temas europeos que luego ha resultado fundamental en el proceso de selección del gobierno. Pero, en términos cuantitativos, se trata de una arena poco relevante en la carrera ministerial.

Tabla 9.10 Ministros con experiencia previa en las instituciones comunitarias

Abel Matutes, <i>Parlamentario europeo y Comisario</i> , 1986 - 1996
Celia Villalobos, <i>Parlamentaria europea</i> , 1994 - 1996
Miguel Arias Cañete, <i>Parlamentario europeo</i> , 1986 - 1994
Ana Palacio, <i>Parlamentaria europea</i> , 1994 - 2002

⁶⁰³ Estrictamente, todos los candidatos españoles a la Comisión Europea han gozado de un marcado perfil político, porque eran miembros de partido y tenían un mandato político. Pero se ha pasado de seleccionar a los comisarios entre los miembros del PE (Marín o Matutes, que después volverían a la arena nacional) a elegirlos entre miembros o ex miembros del gobierno (Oreja, Palacio, Solbes y Almunia).

⁶⁰⁴ Hay que tener en cuenta la escasez de plazas (dos plazas de Comisario para España hasta 2004, sólo una a partir de entonces) para que los ex ministros aspiren a ellas, a pesar de que la única forma de acceder sea a través de la ruta ministerial. En cualquier caso, se hace patente la fuerte conexión entre el mandato de ministro y el de comisario como itinerario privilegiado en uno u en otro sentido, aunque la mayoría de casos refuerzan la ruta en sentido Ministerio – Comisión.

⁶⁰⁵ Aunque no puede contabilizarse en esta categoría, no debemos olvidar a Pedro Solbes. Tras su salida del Ministerio de Economía, fue designado Comisario económico en el equipo de Romano Prodi. Después, Solbes regresaría al gobierno con Zapatero, para continuar en el departamento económico.

9.3 El modelo general de carrera política en los ministros

El análisis de las diferentes arenas políticas por las que transcurre el camino hacia el Consejo de Ministros pone al descubierto la existencia de itinerarios que se construyen a través de diversas arenas institucionales. El cambio de un sistema autoritario y fuertemente centralizado a un sistema parlamentario y estructurado en diversos niveles territoriales de gobierno ha afectado a los cauces de selección de los miembros de la elite ministerial, de manera que los itinerarios políticos seguidos por los ministros antes de acceder al Gobierno van acomodándose poco a poco a la estructura de *multi-nivel* que caracteriza el sistema político español. Se ha producido una evolución desde un tipo de carrera política forjada mayoritariamente en los altos cargos de la Administración Pública y del Gobierno hacia otro más diversificado, en el que el Parlamento se convierte en una arena fundamental, pero no exclusiva (tabla 9.11). A partir de los años 90, otras instancias ganan presencia en la trayectoria preministerial de los individuos. El nuevo modelo de *cursus honorum* que se va fraguando resulta menos parlamentario y más territorial, de modo que la importancia de la experiencia en las Cortes Generales se ve completada por el paso a través de otras arenas políticas.

Tabla 9.11 La carrera política general: evolución de la composición por arenas políticas

Arenas políticas	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Parlamentaria (CCGG)	0	21	13	21	7	15	18	12	84
Altos cargos	17	29	18	15	13	5	11	9	87
Europea	0	0	0	0	0	1	3	0	4
Autonómica	0	1	0	4	5	9	11	5	26
Local	0	1	1	4	2	8	9	2	20
<i>Sin carrera política</i>	6	2	0	4	2	1	2	1	16
(n)	23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos datos, hemos construido la figura 9.1, en la que se ha plasmado el conjunto de relaciones entre las diversas arenas e instituciones políticas que se dan en las carreras preministeriales del período estudiado, junto al peso de cada una de ellas como ruta de acceso al gobierno. Como se puede observar, las

carreras políticas de la elite ministerial transcurren a través de dos arenas principales, el parlamento y los altos cargos de gobierno, aunque estos dos niveles están notablemente conectados con los otros niveles políticos posibles. En los primeros gobiernos, como vimos en la sección precedente, las carreras políticas se componían exclusivamente de altos cargos y parlamentarios. Pero a partir de los gobiernos de González y, especialmente, de Aznar, estos dos centros de extracción pierden peso frente a otros niveles territoriales de poder.

En este sistema de carreras *multi-nivel* existen canales de tránsito preferentes entre determinadas arenas políticas, lo que sugiere que el paso por un determinado nivel político tiene muchas probabilidades de marcar el curso de la carrera política posterior. Según esto, parecen conformarse tres tipos de entorno entre los que se extrae la elite política: el entorno exógeno, ministros sin carrera política institucional o que la interrumpieron antes de llegar al gobierno, el entorno gubernamental, correspondiente a los altos cargos del Gobierno central, y el entorno electoral, formado por los cargos parlamentarios procedentes de otros niveles de gobierno. Estos entornos se distinguen por los tipos de conexión que se establecen entre las distintas arenas.

Por un lado, el *entorno gubernamental* se circunscribe a la arena gubernamental, que mantiene conexiones más débiles con el resto de arenas, aunque con matices. Es mayor el volumen de tránsito entre altos cargos del gobierno y escaños de las Cortes Generales que entre los primeros y el resto de niveles políticos. No obstante, el peso de los altos cargos es mayor entre los ministros con experiencia autonómica que entre los que provienen de la arena parlamentaria.

En contraste, el *entorno electoral* se forma por arenas políticas con canales de tránsito más fuertes, en los que destacan algunos puentes privilegiados. No existe mucha diferencia entre las conexiones parlamento-arena local y parlamento-arena autonómica. En cambio, es mayor la conexión entre la arena local y la europea que entre esta última y la autonómica. Igualmente, para los comisarios y parlamentarios europeos el tránsito principal se efectúa hacia la arena local y parlamentaria, a pesar de que su peso es casi imperceptible entre los parlamentarios nacionales.

Finalmente, al *entorno exógeno* le corresponden aquellos ministros con trayectorias heterogéneas que no han accedido al gobierno desde alguna de las arenas anteriores.

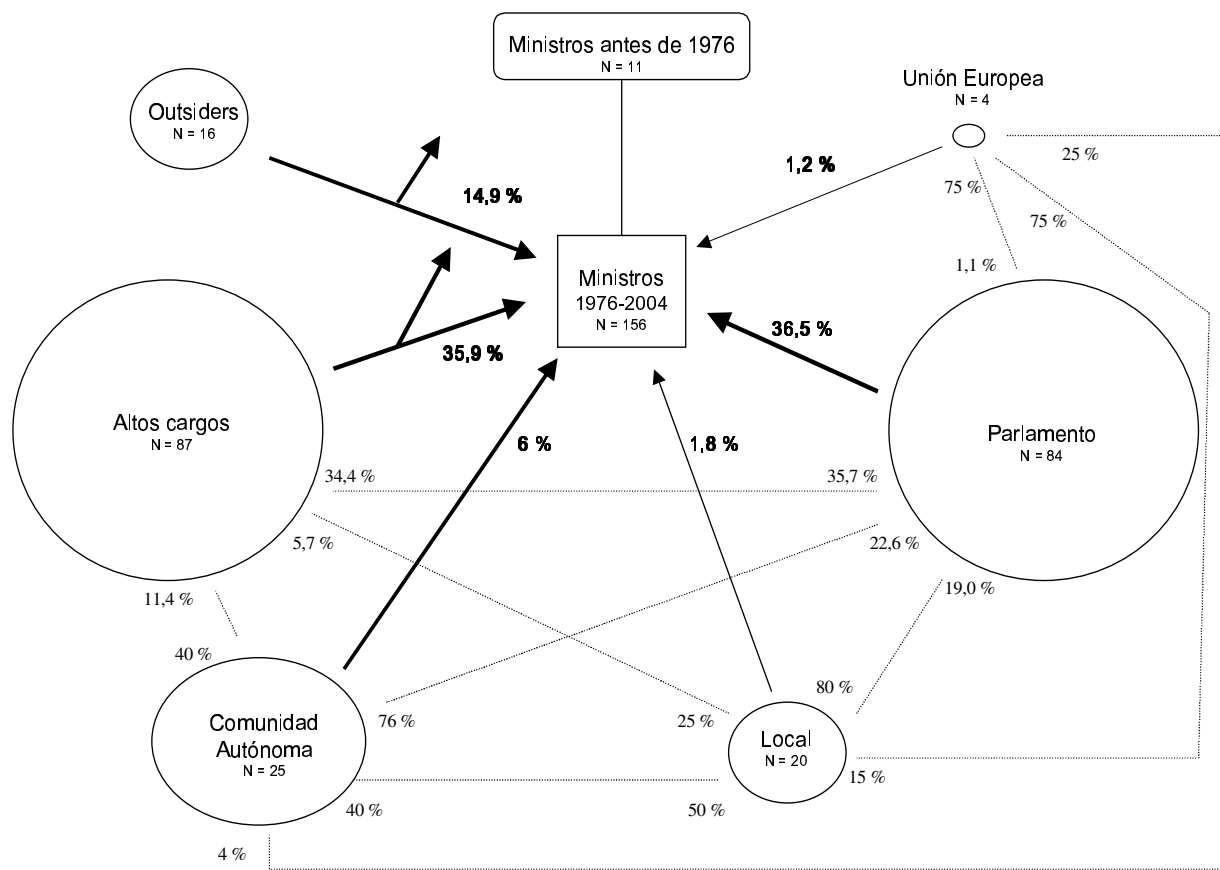


Figura 9.1 Relaciones multi-nivel y principales rutas de acceso de los ministros⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ Para una correcta lectura de esta figura, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos. Primero, cada círculo corresponde a una arena (europea, nacional –altos cargos y parlamento–, autonómica y local) e incluye el número de ministros que pasó por ella. La conexión entre círculos indica el trasvase de ministros de una arena a otra; las cifras al lado de cada círculo indican el porcentaje de ministros de esa arena (calculado sobre la N del círculo) que transitó por la otra arena con que se conecta. Segundo, las flechas que se dirigen al centro señalan las rutas de acceso, esto es, el porcentaje de ministros que llegó al gobierno desde cada arena. La ruta de acceso indica la última institución política a la que accedió el individuo antes de convertirse en ministro. Tercero, se ha querido visualizar la existencia de 11 ministros que habían iniciado su carrera ministerial antes de 1976, distinguiéndoles de los 156 ministros que empezaron su carrera ministerial a partir de 1976. Para aquellos, se ha contabilizado la ruta de acceso *que les condujo a su primer ministerio*. La doble flecha que sale de los círculos “Outsiders” y “Altos cargos”, señalando también a estos once ministros, pretende destacar las rutas que les llevaron al gobierno. Cuarto, el número de ministros que acceden al gobierno desde el círculo “Outsiders” (25 ministros, el 14,9%) es mayor que la N del círculo, porque se incluye a los 9 ministros que habían tenido algún cargo político pero que accedieron al gobierno desde una posición no política. Por último, los porcentajes de las rutas no suman 100%, porque no se han incluido los seis ministros (3,6 %) que entraron al gobierno desde otras instituciones políticas (partido, Consejo General del Poder Judicial...). Estos dos últimos aspectos se comentan a continuación, en relación con el entorno exógeno.

El entorno exógeno está formado por tres tipos diferentes de ministros, como muestra la tabla 9.12., según el tipo de ruta que utilizaron y si tuvieron algún cargo político previo o no. En primer lugar, se encuentran aquellos ministros con *carreras laterales*, que se accedieron al gobierno desde algún cargo político de instituciones no electorales ni desde los altos cargos: el Consejo General del Poder Judicial (Fernando Ledesma, Juan Alberto Belloch o Margarita Mariscal de Gante), el Consejo del Reino (Enrique de la Mata), una responsabilidad de partido (Matilde Fernández o José María Maravall) o una institución internacional (Federico Mayor Zaragoza). En segundo lugar, aparecen las *carreras interrumpidas* de aquellos individuos que obtuvieron algún cargo parlamentario (Miguel Boyer) o gubernamental, pero que después lo dejaron para regresar al ámbito privado, desde donde acabaron accediendo al ministerio⁶⁰⁷. Finalmente, el grupo más numeroso de este entorno está formado por los ministros que fueron cooptados para el gobierno desde el ámbito privado o la Administración Pública. Nunca poseyeron un cargo público de representación ni de libre designación y la mayoría no disponía de carné del partido que gobernaba. Se trata de verdaderos *outsiders*, que han sido seleccionados por motivos ajenos a la carrera política⁶⁰⁸.

Tabla 9.12 Composición de los ministros pertenecientes al entorno exógeno

		Tipo de ruta	
		<i>Política</i>	<i>No política</i>
Cargos políticos previos	<i>Sí</i>	Carreras laterales <i>N = 7</i>	Carreras interrumpidas <i>N = 8</i>
	<i>No</i>		Outsiders <i>N = 16</i>

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁰⁷ Félix Álvarez-Arenas Pacheco, Leopoldo Calvo-Sotelo, Pío Cabanillas (hijo), Eduardo Serra, Elena Espinosa y Elena Salgado.

⁶⁰⁸ Entre estos ministros *outsiders* encontramos cuatro empresarios, cuatro militares, tres altos funcionarios, tres profesionales liberales y dos profesores de universidad.

Los diversos tipos de conexión entre los niveles políticos nos permite afirmar la existencia de modelos distintos de *cursus honorum*. A partir de un análisis más minucioso de las carreras políticas, identificando el nivel de inicio, la ruta de acceso y los niveles de tránsito intermedio, podemos realizar dos tipologías del *cursus honorum* seguido por los ministros: según el sentido direccional del itinerario y según las arenas recorridas a lo largo de él.

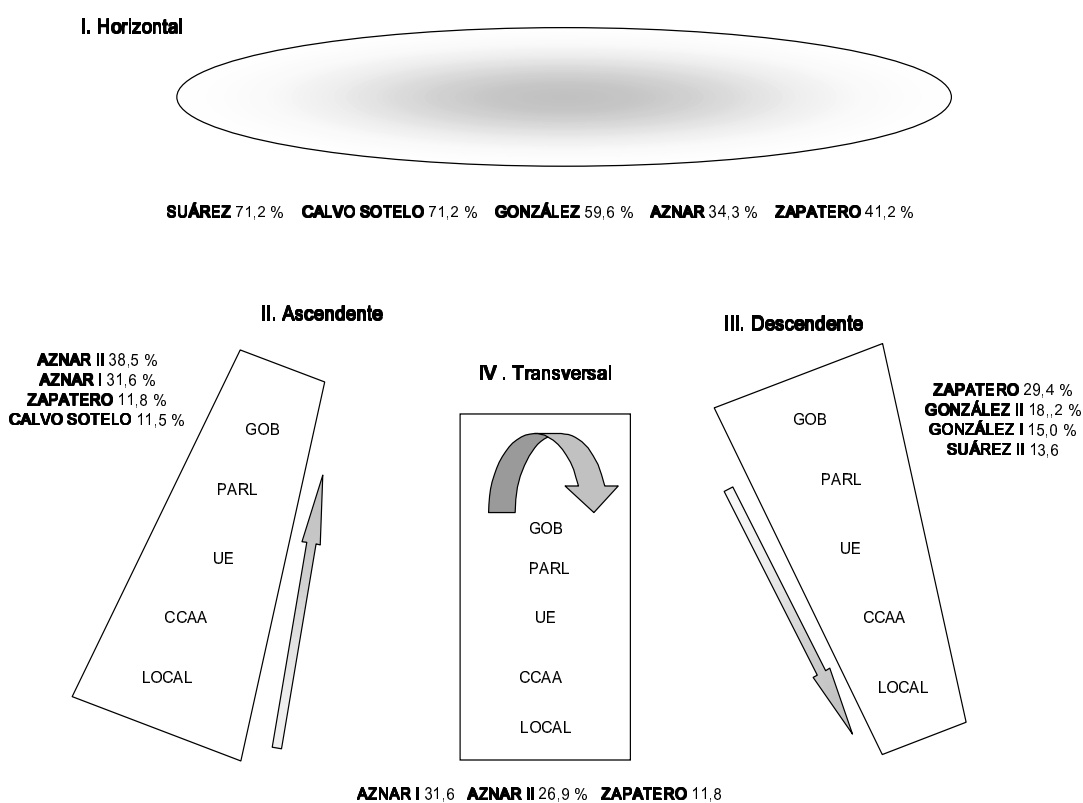


Figura 9.2 Principales modelos de *cursus honorum*

Fuente: Elaboración propia. Sólo se hacen constar los datos de las categorías con más del 10 % en cada gobierno. En la categoría de carreras horizontales, se dan datos por período presidencial, puesto que los gobiernos con un mismo presidente tiene un porcentaje muy similar.

La primera tipología clasifica las carreras políticas según el orden en que aparecen las diferentes arenas por las que los ministros transitan antes de acceder al gobierno. Este criterio se basa en la idea de jerarquía de los puestos políticos, según

la cual algunos cargos se han convertido en plataformas de inicio de las trayectorias políticas, mientras que otros cargos se alcanzan posteriormente. Desde el punto de vista del sentido de los itinerarios políticos, los casos se pueden resumir en cuatro modelos distintos de *cursus honorum*. Existe un modelo horizontal, que comprende aquellos itinerarios que sólo han recorrido una arena, bien porque han realizado una carrera política corta o bien porque se han especializado en ese nivel (a través de diferentes cargos). En cambio, los otros modelos recogen itinerarios estructurados a través de diversos niveles: el modelo ascendente, seguido por aquellos que se inician en el nivel local o autonómico y continúan en el nivel parlamentario, gubernamental o europeo; el modelo descendente, que implica un recorrido inverso al anterior; y el modelo de transversal, que corresponde al de los ministros que recorrieron diversas arenas políticas (normalmente, tres o más) sin que el sentido del itinerario resultase, en términos estrictos, ascendente o descendente.

El panorama de las carreras políticas en los ministros españoles muestra una evolución entre estos cuatro modelos, como muestra la figura 9.2. Del claro dominio de las carreras horizontales se ha pasado a una situación de mayor diversificación, donde las carreras transversales y, posteriormente, las ascendentes han ganado terreno.

En los gobiernos de la monarquía y de las primeras legislaturas democráticas, el modelo predominante es el de carreras horizontales forjadas en los altos cargos gubernamentales o bien en el Parlamento. Esta situación corresponde a un momento de transición desde un sistema basado en el reclutamiento de ministros entre la elite burocrática y los círculos gubernamentales, sin posiciones destacadas en las instituciones políticas del franquismo, a un sistema de extracción fundamentalmente parlamentaria, ya durante el régimen democrático. Por eso, las carreras seguidas suelen ser breves y desarrolladas en una sola arena política.

Sin embargo, la democratización de los ayuntamientos, la puesta en marcha de las instituciones autonómicas y la entrada en la CEE amplían la estructura de oportunidades para la participación institucional de los futuros ministros. El resultado es la diversificación de carreras y el establecimiento de nuevos itinerarios. Progresivamente la experiencia parlamentaria se completa con el paso por niveles inferiores, aunque las Cortes Generales se mantienen como la principal ruta de acceso. Así, las carreras políticas de varios ministros de González y de muchos de Aznar serán ascendentes o de transversales (lo que comporta, en algunos casos, la salida y retorno al palacio de la Carrera de San Jerónimo tras una experiencia más o menos larga en el Parlamento Europeo o en las instituciones autonómicas).

En cambio, no se consolida el modelo de carrera descendente, aunque su peso es muy significativo en el gobierno de Zapatero (uno de cada tres ministros). Inicialmente, este tipo significaba que altos cargos del Gobierno central acababan obteniendo un escaño en las Cortes para asentar su posición política. Así sucedió con algunos ministros de Suárez que, tras una notable carrera en los escalones de la Administración del Estado, pasaron desde los puestos de dirección de algún ministerio al Parlamento en las primeras elecciones democráticas. La carrera descendente se ha dado principalmente en gobiernos socialistas. En estos casos, el recorrido descendente implica el paso desde el nivel central a las instituciones autonómicas, desde las cuales los futuros ministros construyen el capital político que les ha de permitir regresar en forma de ministro.

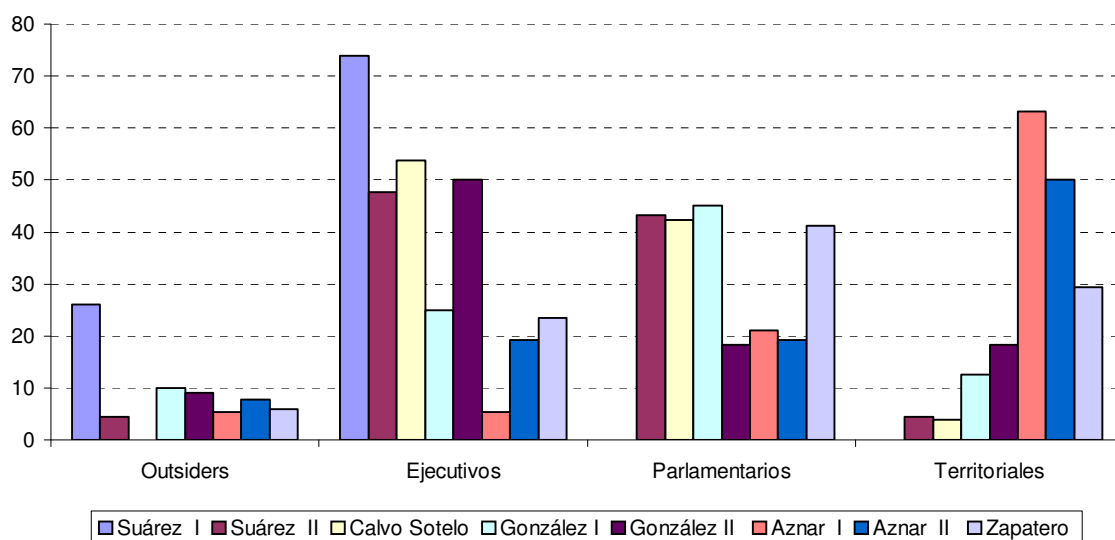


Gráfico 9.3 Carreras políticas según gobierno

La segunda tipología está basada en el tipo de instituciones que componen la carrera preministerial del individuo. Mientras que la primera tipología trata de poner de manifiesto la dinámica jerarquizada entre los diversos niveles de gobierno, esta segunda tipología está relacionada con el tipo de habilidades o capital político que se valora en los *ministrables*. En la sección anterior, vimos cómo había evolucionado el peso de cada nivel o institución política en la carrera de los ministros. Ahora, trataremos de integrar esa información para observar en qué medida se valora

prioritariamente el pase por los altos cargos del gobiernos, por el Congreso o por otros niveles territoriales. Para ello, hemos creado cuatro tipos de ministro según las arenas que recorrió su carrera política: los ministros ejecutivos (cuya única experiencia corresponde a la de altos cargos del gobierno central), los ministros parlamentarios (miembros de las Cortes Generales que no pasaron por otro nivel político, exceptuando ocasionalmente el de altos cargos), los ministros territoriales (con experiencia en niveles local o autonómico) y los ministros outsiders (sin carrera política)⁶⁰⁹.

Tal como muestra el gráfico 9.3, las carreras políticas centradas en la arena nacional se han estancado e, incluso, retroceden, en beneficio de las carreras territoriales. Como reflejaba el dominio de carreras horizontales en los altos cargos gubernamentales y en el parlamento durante los primeros gobiernos, la etapa Suárez se caracteriza por el enorme peso de los ministros *ejecutivos*. Después de 1977, estos se reducen sensiblemente en beneficio de los *parlamentarios*, lo que corresponde a un modelo de extracción ministerial en el que las Cortes Generales tienen una posición central. El primer gobierno González será el mejor ejemplo de este modelo, en el cual los ministros que sólo pasaron por el Parlamento alcanzaban cerca de la mitad del Consejo de Ministros, mientras que los ejecutivos sólo significaban una cuarta parte. En esta tendencia, el gobierno González II constituye una excepción, invirtiendo la situación entre *ejecutivos* y *parlamentarios*, y aporta una novedad: la entrada, especialmente al final de la etapa, de ministros *territoriales*, que habían pasado por otras arenas políticas, con un lugar especial para las instituciones autonómicas, como vimos en el apartado correspondiente. En el contexto del segundo gobierno, con una coalición parlamentaria con CiU y con una fuerte crisis dentro del partido, el Presidente

⁶⁰⁹ En la categoría “Ejecutivos”, hemos incluido a todos los ministros que sólo habían tenido experiencia como altos cargos o como consejeros de un gobierno autonómico. Como “Parlamentarios”, hemos incluido a aquellos que sólo tuvieron escaño en las Cortes Generales, aunque en algún momento hubieran pasado a ocupar algún alto cargo. Hemos excluido a Luis González Seara, Federico Mayor Zaragoza, Ana Pastor y a Luis Carlos Croissier, porque estuvieron un tiempo breve en el escaño y luego dimitieron para ocupar un alto cargo. Por este motivo, han sido clasificados como ministros ejecutivos. Como ministros “Territoriales” se han agrupado aquellos individuos que pasaron por algún cargo autonómico o local, siempre que además hayan obtenido un puesto de representación tras unas elecciones (no importa el nivel). Este no es el caso de María Antonia Trujillo, que fue consejera autonómica pero no se presentó a ningunas elecciones. Por eso, se ha clasificado como *ejecutiva*. Los ministros “Outsiders” pertenecen a la categoría que ya habíamos definido en páginas anteriores.

Quedan seis ministros, cuyas carreras no han podido clasificarse en ninguna de las categorías anteriores y no pertenecen al tipo *outsider*: J.M. Maravall, Matilde Fernández, Fernando Ledesma, J.A. Belloch, M. Mariscal y A. Palacio, por lo que no se contabilizan en el gráfico. Maravall y Fernández no habían tenido cargos políticos públicos, pero sí una importante carrera en el partido. Ledesma, Belloch y Mariscal

optó por recurrir a los estratos gubernamentales y, en menor medida, a dirigentes autonómicos o locales para formar un gobierno que mantuviera la confianza de las Cortes, cerrando la ruta de acceso al Gobierno de su Grupo parlamentario.

En contraste, los gobiernos de Aznar se componen mayoritariamente de ministros *territoriales* (con carreras de signo ascendente o transversal, como ya hemos dicho), reduciendo enormemente los ministros *ejecutivos* y manteniendo el nivel de ministros *parlamentarios* del último gobierno González. Esto no significa que el Parlamento haya perdido peso como centro de extracción ministerial, sino que ya no funciona como requisito suficiente, sino como plataforma de inicio o (cada vez más) de llegada de una carrera política caracterizada por el tránsito a través de diversas arenas. Por eso, los gobiernos Aznar tienen una notable presencia de ministros que han pasado por tres o cuatro de las arenas políticas que hemos utilizado en nuestro esquema multi-nivel⁶¹⁰, frente al dominio de las carreras horizontales (sólo en un nivel) de los gobiernos de la UCD. Finalmente, los ministros de Zapatero vuelven a un perfil muy parecido al del primer gobierno de González, aunque con un mayor peso, lógicamente, del grupo de ministros *territoriales*, que superan al grupo de *ejecutivos*⁶¹¹.

El cruce de ambas tipologías (tabla 9.13) nos permite visualizar mejor la evolución general de las carreras políticas de los ministros del período analizado. En los gobiernos de la UCD, los ministros presentan un perfil muy homogéneo, producto de la selección política que se da en el Congreso y entre los altos cargos del gobierno. A pesar de que solamente estuvo cinco años en el poder, hubo tiempo suficiente para que aparecieran ministros con carreras descendentes, de altos cargos que luego obtuvieron un escaño y pasaron entonces al gobierno. Este recorrido refleja un sistema político centralizado, en el que las elites del partido y del grupo parlamentario surgen mediante la cooptación y donde la carrera electoral o militante de partido no es un factor decisivo.

habían pasado por el Consejo General del Poder Judicial. La carrera política de Palacio transcurrió únicamente por el Parlamento Europeo.

⁶¹⁰ No hay ningún ministro que haya pasado por todos los niveles. Los ministros que pasaron por cuatro niveles pertenecen a los gobiernos Aznar y Zapatero: Narbona, Romay y Lucas, que no pasaron por el nivel europeo, y Cañete, que no tuvo ningún alto cargo de gobierno previo.

⁶¹¹ Además, uno de estos ministros ejecutivos, María Antonia Trujillo, proviene del gobierno autonómico.

Tabla 9.13 Perfil de las carreras preministeriales según el sentido y las arenas recorridas

UCD (1977-1982)		SEGÚN LAS ARENAS RECORRIDAS		
		Ejecutiva	Parlamentaria	Territorial
SEGÚN EL SENTIDO	Horizontal	24 46,2 %	14 26,9 %	0
	Ascendente	1,9 %	2 3,8 %	1 1,9 %
	Descendente	1 1,9 %	5 9,6 %	1 1,9 %
	Transversal	0	1 1,9 %	0

PSOE (1982-1996)		SEGÚN LAS ARENAS RECORRIDAS		
		Ejecutiva	Parlamentaria	Territorial
SEGÚN EL SENTIDO	Horizontal	12 23,1 %	14 26,9 %	1 1,9 %
	Ascendente	2 3,8 %	1 1,9 %	2 3,8 %
	Descendente	1 1,9 %	3 5,8 %	4 7,7 %
	Transversal	0	1 1,9 %	1 1,9 %

PP (1996-2004)		SEGÚN LAS ARENAS RECORRIDAS		
		Ejecutiva	Parlamentaria	Territorial
SEGÚN EL SENTIDO	Horizontal	5 14,3 %	5 14,3 %	0
	Ascendente	0	3 8,6 %	9 25,7 %
	Descendente	0	0	0
	Transversal	1 2,9 %	0	8 22,9 %

PSOE (2004)		SEGÚN LAS ARENAS RECORRIDAS		
		Ejecutiva	Parlamentaria	Territorial
SEGÚN EL SENTIDO	Horizontal	4 23,5 %	3 17,6 %	0
	Ascendente	0	0	2 11,8 %
	Descendente	0	4 23,5 %	1 5,9 %
	Transversal	0	0	2 11,8 %

Fuente: Elaboración propia.

La llegada de la elite ministerial socialista modifica parcialmente este panorama. El parlamento se erige como el principal núcleo de extracción ministerial

durante los primeros años, lo que permite acceder al gobierno ministros cuya única experiencia política se había desarrollado en un escaño del Congreso. La carrera horizontal parlamentaria mantiene el mismo peso que durante la etapa de UCD, aunque la cooptación mediante altos cargos, aun siendo significativa, pierde peso sensiblemente en beneficio de la extracción territorial. Pero las arenas territoriales no funcionan plenamente como plataforma de inicio político, por lo que aparecen carreras territoriales pero no transversales. Por eso, las carreras que han pasado por otras arenas políticas aun presentan un fuerte sentido descendente, confirmando a los altos cargos y al parlamento como instituciones dominantes de la selección ministerial.

El peso incipiente del territorio se confirma con los gobiernos del PP. La refundación de AP y la larga etapa de oposición frente a los socialistas impulsaron el ascenso de una elite forjada en el territorio. Desaparece la lógica descendente e irrumpen con fuerza los itinerarios ascendentes o transversales. Los ministros se han iniciado o han pasado por el territorio y han alcanzado posteriormente el escaño en el Congreso o en el Senado, desde donde han accedido finalmente al gobierno. Por lo tanto, el parlamento nacional no pierde la posición central, obviamente, pero debe compartir su papel con otras instancias políticas.

En el primer gabinete del retorno de los socialistas no hay un tipo de carrera predominante, lo que refleja la existencia de tres procedencia políticas en el gobierno de Zapatero: los ministros que pasaron como altos cargos por los gobiernos de González, especialmente por el segundo, los ministros que han realizado su carrera parlamentaria íntegramente en el Congreso (como el propio Zapatero) y aquellos ministros que han accedido a la arena nacional después de haber realizado gran parte de su carrera política en las instituciones autonómicas (pero no locales).

Tal como muestra esta evolución, el perfil de las carreras políticas de los ministros ha estado fuertemente ligado a la evolución institucional del sistema político. Pero también existen otros factores que inciden en el itinerario político de los miembros de gobierno. Por un lado, el sexo de los ministros marca la trayectoria política y la ruta de acceso: las mujeres del Consejo de Ministros tienen la mitad de probabilidad que los hombres de llegar al gobierno mediante una carrera parlamentaria, mientras que doblan la probabilidad de hacerlo como *outsider* o la triplican de cara a realizar una carrera transversal. Ello nos indica los fuertes obstáculos que encuentran las mujeres para desarrollar una carrera política con éxito según el patrón más extendido que hemos visto, aunque también deja entrever que, cuando los presidentes buscan una candidata para dirigir un ministerio, acostumbran a

dirigir la atención hacia el propio entorno gubernamental o bien hacia el entorno exógeno, fuera de las instituciones políticas. En los casos de mujeres que sí proceden de cargos representativos, especialmente en los gobiernos de Aznar, estos suelen pertenecer a otras arenas (local, autonómica, europea), en la línea de la hipótesis del profesor de Winter, según la cual la carrera política subnacional puede significar una ayuda suplementaria para grupos sociales infrarepresentados (1991: 34).

La estructura social también ejerce influencia en el perfil de las carreras a través de la profesión anterior de los ministros. Entre los miembros de gobierno que fueron militares, cuadros de la Administración Pública y de la empresa privada predominan los *outsiders* y las carreras horizontales o ejecutivas. En cambio, entre los liberales y los (escasos) profesionales de la política, las carreras para llegar al gobierno son mayoritariamente territoriales y normalmente ascendentes o transversales. Los profesores de universidad suelen presentar el modelo de carrera parlamentaria (exclusivamente desde las Cortes o continuando en un alto cargo del gobierno): la cooptación para ocupar un puesto en una candidatura al Congreso o un cargo gubernamental intermedio es el primer paso necesario para acceder luego al gobierno.

Junto al impacto de la estructura social, las experiencias políticas previas también influyen en las carreras políticas de los ministros. Entre ellas, hay que destacar la pertenencia y posición de los miembros de gobiernos en el partido de la mayoría parlamentaria. Los ministros que no pertenecen al partido de la mayoría parlamentaria suelen tener carreras menos políticas que los ministros afiliados. Poco menos del 45 % del conjunto de ministros estudiado corresponde al de ministros *outsiders* o *ejecutivos*; este porcentaje desciende al 26,7 % entre los afiliados en el momento del nombramiento, mientras que representa el 86,2 % de los que no estaban afiliados. La tendencia a seguir carreras políticas en cargos representativos es mayor aún entre los ministros que poseían un cargo dirigente en el partido en el momento del nombramiento: solamente el 11,4 % de estos accedió al gobierno como *outsiders* (un ministro) o *ejecutivos* (nueve casos). Además, el factor de liderazgo de partido aumenta bastante la tendencia a realizar carreras a través de diversas arenas⁶¹².

⁶¹² Los líderes de partido son más propensos a realizar una carrera parlamentaria (51,7 %, frente al 11,4 % de los que no son líderes de partido) y territorial (34,5 % frente al 2,5 % del resto), y tienen mayor tendencia a alcanzar el gobierno después de una carrera vertical, ya sea ascendente, descendente o transversal (50,5 % frente al 15,2 % de los que no son líderes).

De esta forma, en el interior de los gabinetes encontramos un núcleo duro de ministros que lideran el partido de la mayoría parlamentaria y que ostentan carreras políticas extensas, a menudo fraguadas en diversos niveles del sistema político español. En este núcleo duro se reúnen las dos columnas que vertebran la elite ministerial en el modelo de gabinete: la carrera representativa y el liderazgo de partido. Por eso, los verdaderos *insiders* de la estructura política en la elite ministerial son aquellos que reúnen el liderazgo partisano y el parlamentario (De Winter, 1991: 46). La proporción de este grupo⁶¹³ varía entre el 27 % – 32 % en los gobiernos democráticos de la UCD y de González, pero casi se dobla en los gobiernos de Aznar y alcanza casi la mitad en el gabinete de Zapatero. Aunque el contenido de las categorías no es equivalente, la comparación de estas cifras con el perfil del resto de ministros europeos indica que la elite ministerial española se aleja progresivamente de sistemas con ejecutivos más técnicos y se coloca entre el grupo de países con gobiernos *más políticos* (como sucede en los sistemas basados en el modelo de gobierno de Westminster o bien en sistemas partitocráticos).

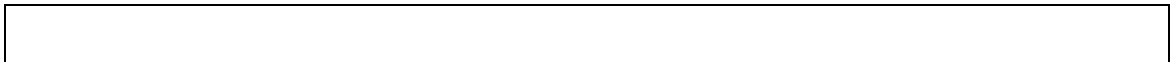
Esta evolución marca una cesura que viene a coincidir con la idea general que se ha ido desgranando a lo largo de las páginas precedentes: los gobiernos de la democracia, después de 1977, se han ido formando con una mezcla equilibrada de individuos de bajo perfil político (aunque no exactamente *outsiders*) y cuadros de los partidos en el gobierno con experiencia parlamentaria, con una tendencia al aumento paulatino de estos en perjuicio de los ministros no parlamentarios o sin carrera política. Sin embargo, con Aznar y, en menor medida, Zapatero, el perfil de los gabinetes incrementa sustancialmente el peso político, debido a la entrada de un número mayor de líderes nacionales del partido, con experiencia parlamentaria y en otras arenas políticas. La evolución observada después de 1996 nos demuestra que el tipo de mayoría parlamentaria del gobierno o el grado de autonomía del presidente frente a su propio partido no parecen tener los mismos efectos sobre los ministros que el que tuvieron en los gobiernos de Suárez, Calvo o González.

⁶¹³ Incluimos dentro de este grupo a aquellos ministros que eran líderes de partido en el momento del nombramiento y que tenían carreras parlamentarias o transversales.



CAPÍTULO 10

LA CARRERA MINISTERIAL: EL TIEMPO



Hasta ahora hemos descrito el recorrido de los ministros antes de llegar al gobierno y, con ello, hemos puesto al descubierto los factores de éxito que permiten acceder a la elite ministerial. En el próximo capítulo, vamos a abrir el análisis y descripción de la carrera ministerial en sí, empezando por su dimensión temporal. El análisis del tiempo se refiere a dos aspectos distintos: en qué momento de la vida del ministro le llega la experiencia de participar en un gobierno y cuánto tiempo va a durar esa experiencia. Son dos cuestiones relacionadas, pero cuyas implicaciones son sustancialmente distintas. La primera de ellas pone de manifiesto la definición social de la edad de la elite política, mientras que la segunda muestra el grado de recambio dentro del gobierno y, por extensión, el ritmo de la circulación de los individuos en la cúspide de la elite.

En primer lugar, vamos a realizar una descripción de la edad a la que los ministros entran y salen del gobierno, así como de los factores que pueden incidir sobre ella. En segundo lugar, ofreceremos un análisis de los diferentes indicadores que se utilizan para cuantificar la duración de la carrera ministerial. Finalmente, observaremos qué elementos influyen sobre la duración en el gobierno y, en especial, qué relación mantiene la duración con la edad a la que se accede al gobierno.

10.1 Inicio y fin de la carrera ministerial

El efecto parabólico de la edad de entrada en el gobierno

En el capítulo siete abrimos una pequeña discusión sobre la operacionalización e interpretación de la variable edad. Tal como explicábamos, podía considerarse la edad de los ministros desde dos puntos de vista diferentes: la edad que tienen los miembros de un gabinete en una legislatura determinada y la edad en la que un individuo entra por vez primera en el gobierno. Mientras que aquella se refiere principalmente a una característica social de la elite política, la *edad de acceso* constituye, además, un parámetro temporal de la carrera ministerial (Bakema, 1991: 71). Este indicador se completa con la edad en la que un ministro deja de serlo, la *edad de salida*. Así, edad de acceso y edad de salida establecen los límites temporales del periplo que realizan los ministros como miembros de gobierno y ayudan a precisar el significado de la experiencia ministerial en su vida política y profesional.

Tabla 10.1 Edad de la primera entrada y de la última salida ministerial según gobiernos

%	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
Edad de entrada	49,7	45,0	43,5	43,2	44,7	45,6	46,7	48,6	46,0
Edad de salida	52,5	48,3	47,5	48,9	49,1	51,3	50,5	-	49,3
Tiempo intermedio	2,8	3,3	4,0	5,7	4,4	5,7	3,8	-	3,3
(N)	23	44	26	40 (1)	22 (1)	19	26	17	167 (2)

Fuente: Elaboración propia. (1) Solbes no se ha incluido en el cálculo de la edad de salida de los gobiernos González. (2) Los 17 ministros del gobierno Zapatero no se han incluido en el cálculo total de la edad de salida.

En términos generales, la carrera ministerial en España se realiza entre los 40 y los 50 años. El margen de ese período, pues, no difiere sustancialmente de los trazos marcados por la edad de gabinete, que habíamos visto en el capítulo anterior. La edad media de entrada en el gobierno se encuentra en la mitad de la cuarentena. Por tanto, la elite ministerial española empieza la carrera ministerial antes que el resto de sus colegas europeos. Aparte de Irlanda (cuya edad media de entrada es de 46,2

años) y de los países escandinavos (entorno a los 48 años), la mayoría de países tienen elites ministeriales que entran en el gobierno a partir de los cincuenta años (especialmente en el caso de Italia y Gran Bretaña, cuyos ministros acceden al gobierno después de los 53 años como media). En cambio, el abandono del último cargo ministerial en España suele llegar, de promedio, a los 49 años. Esto significa que, a la edad en que muchos ministros europeos empiezan la carrera ministerial, en España ya se ha abandonado el gobierno y, prácticamente, se han perdido las opciones para regresar de nuevo.

Tabla 10.2 Edad de la primera entrada en el gobierno por cohortes

Edad de entrada	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	ZP	Total
- 40 años	4,3	20,5	34,6	20,0	9,1	15,8	7,7	0	14,4
40 – 44	34,8	38,6	15,4	52,5	50,0	31,6	26,9	29,4	36,5
45 – 49	17,4	22,7	34,6	17,5	31,8	31,6	34,6	35,3	24,6
50 – 54	17,4	9,1	15,4	0	0	10,5	23,1	29,4	12,6
55 – 59	0	4,5	0	5,0	9,1	5,3	7,7	5,9	6,0
+ 60 años	26,1	4,5	0	5,0	0	5,3	0	0	6,0
(N)	23	44	26	40	22	19	26	17	167

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del período estudiado, estos parámetros han ido cambiando de valor, como muestra la tabla 10.2. En el primer gobierno de Suárez, la edad de acceso era más cercana a la pauta europea. Pero tras las elecciones de 1977 y la profunda renovación de personal que hubo en el gobierno, la edad de acceso descendió cinco años y continuó esa tendencia durante las etapas de Calvo-Sotelo y González I. A partir del segundo gobierno González, la tendencia se invierte, para iniciar un lento y progresivo aumento. Este aumento de la edad de acceso ya se había iniciado en medio del primer gobierno González. Si utilizamos el criterio de división periódica según legislaturas (gráfico 10.1), se observa que la edad media de acceso de los ministros (expresada en la variable *Edad-Entr*) que formaron el gobierno tras las elecciones de 1986 ya era superior a la de cuatro años antes, pauta que se ha mantenido en las legislaturas posteriores. La edad de salida. ha mantenido un

comportamiento similar. Así, en el segundo gobierno Suárez el valor de esta variable pasa de 52 a 48 años, un descenso que continúa en los gobiernos de Calvo-Sotelo. Sin embargo, desde el primer gobierno González ya se invierte esta tendencia al descenso en la edad de salida del gobierno. Aunque el segundo gobierno de Aznar y, sobre todo, la llegada de Aznar refrenan esta tendencia, la línea ascendente de la edad de entrada continúa. Como consecuencia, los ministros de Zapatero arrojaron la mayor media de edad de todos los gobiernos democráticos. Por primera vez, no hay ningún ministro con menos de cuarenta años, mientras que los que tienen más de cincuenta superan el tercio del gabinete.

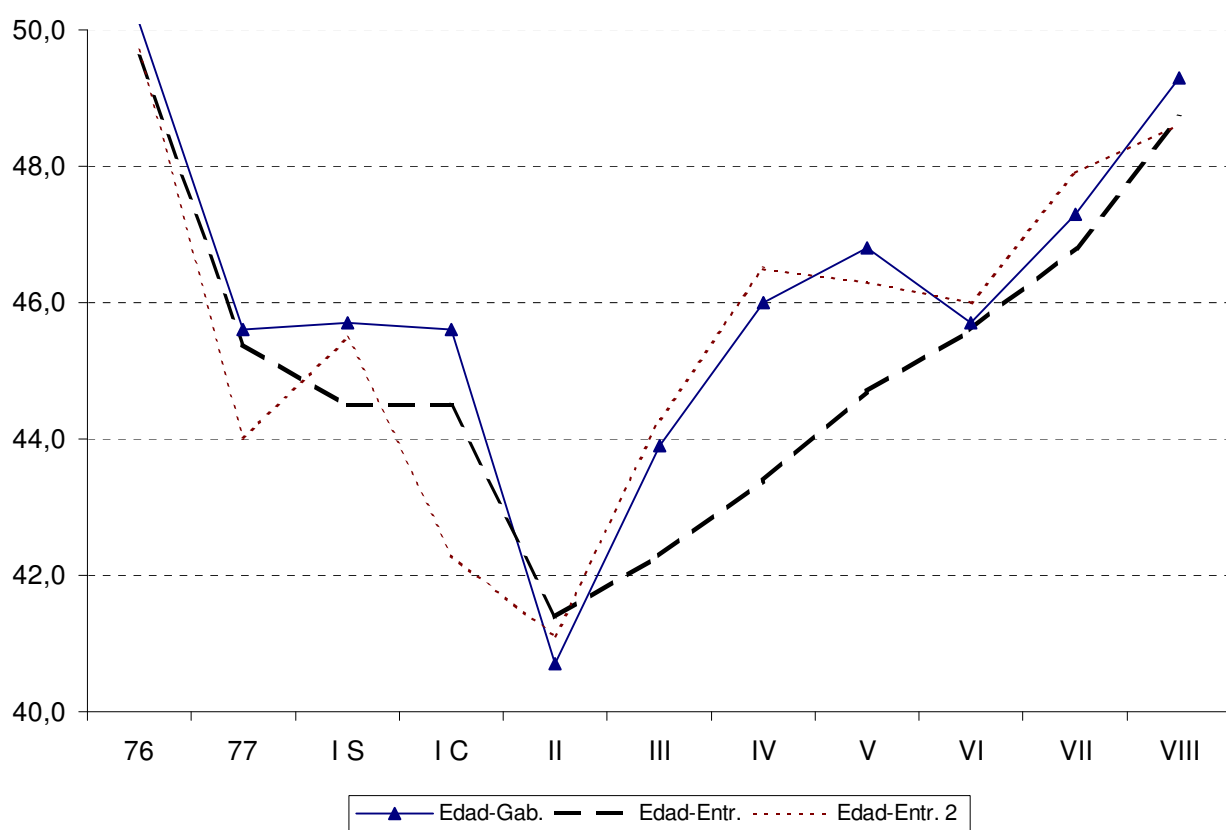


Gráfico 10.1 Evolución de la edad de gabinete y de la edad de entrada

Fuente: Elaboración propia. Los indicadores utilizados muestran el siguiente contenido:

Edad-Gab: Edad media de los ministros que ocuparon un ministerio en cada legislatura, calculada sobre el año de inicio de la legislatura.

Edad-Entr.: Edad media de entrada al primer ministerio, calculada para todos los ministros que ocuparon algún ministerio en cada legislatura.

Edad-Entr. 2: Edad media de entrada al primer ministerio, calculada sólo para los ministros nuevos de cada legislatura.

Esta perspectiva comparada muestra las diferencias entre las variables *edad de acceso* y *edad de gabinete*. Detrás de la evolución homogénea de ambos

indicadores, existen dinámicas subyacentes diferentes, que responden a lógicas distintas. El gráfico 10.1 compara la evolución de ambas. En términos generales, la evolución que presentan los valores de ambas variables resultan similares. Más aún en un período de tiempo relativamente breve (veintiocho años), caracterizado por un elevado número de ministros y una cierta frecuencia en la alternancia de gobiernos y presidentes. Precisamente, en los años en que se estabiliza el gobierno bajo un mismo presidente (legislaturas II a V), se amplía la distancia entre los valores de una y otra variables. La edad de entrada aparece más estable, mientras que la edad de gabinete tiene mayor oscilación. Esta diferencia de comportamiento se debe a que la estabilidad del personal opera de forma diferente en cada caso, tal como ya habíamos señalado en el capítulo siete. La propia naturaleza de la variable de edad de gabinete la convierte en un indicador muy sensible al paso del tiempo de los ministros que se mantienen, mientras que la edad de acceso sólo varía en la medida en que entran nuevos individuos en el gobierno y varía la edad en que estos lo hacen. Por eso, cuando el recambio de ministros es muy alto, como corresponde al período de Suárez y Calvo-Sotelo, no aparecen diferencias entre las dos variables, porque la edad colectiva de los gabinetes corresponde, más o menos, a la edad en que estos entran. Sin embargo, cuando el recambio de ministros es bajo, permitiendo que en los equipos de gobierno se mantenga un núcleo más o menos fijo de miembros, como sucedió en los gobiernos de González, la edad de gabinete aumenta claramente, mientras que la edad de acceso tiende a mantenerse o a incrementarse de manera más paulatina. La única razón por la que esta última puede aumentar es porque la edad de acceso de los nuevos miembros que van incorporándose al equipo también lo haga. En efecto, si vemos en el gráfico citado la línea que marca la evolución en la edad de acceso de los ministros que entran nuevos en cada legislatura (variable *Edad-Entr. 2*), esta asciende a medida que transcurre el período de gobierno de González.

En relación con las fronteras temporales de la carrera ministerial (inicio y final), las variables de edad que marcan el acceso y la salida del gobierno no han tenido una evolución completamente paralela. La edad de salida disminuyó menos y durante menos tiempo que la edad de acceso. El resultado se refleja en la variable de *tiempo intermedio*, cuyo valor muestra de manera aproximada la duración del intervalo en que transcurre la carrera ministerial (aunque, para analizar esta duración, utilizaremos una versión que ofrece más exactitud en la sección siguiente), esto es, el tiempo en el que los ministros, dentro o fuera del gobierno, han sido considerados *ministrables* (Bakema, 1991: 72). Según esta variable, el promedio de tiempo transcurrido entre la primera entrada y la última salida del gobierno no ha dejado de aumentar desde la

etapa de Suárez I (con la excepción del segundo gobierno González). Mientras que el tiempo intermedio en los gobiernos de Suárez oscilaba alrededor de los tres años, el primer gobierno de Aznar se aproxima los seis años, aunque en el segundo este valor se reducirá sensiblemente. En consecuencia, el hecho de acceder más tardíamente al gobierno no es incompatible con la perspectiva de incrementar la duración de la carrera ministerial.

La influencia de los factores sociales y políticos sobre la edad de entrada

Las causas que provocan variaciones en la edad de acceso al gobierno son de distinto orden y pueden actuar de forma diversa. Existen dos tipos de factores que pueden ejercer influencia sobre la edad de entrada en la elite ministerial. Por un lado, aquellos que influyen sobre el individuo de forma general y que ayudan a explicar diferencias entre gobierno y, especialmente entre tipos de ministros. Por otro lado, aquellos que están ligados a la evolución del sistema político, cuyos efectos no dependen tanto del individuo como del momento histórico. Cuando analizábamos la edad de la elite ministerial, ya hacíamos referencia en nuestra hipótesis a dos factores de esta índole: primero, el cambio del personal gubernamental que se derivó de la transformación del régimen político y, con ella, del proceso de reclutamiento; segundo, la dinámica electoral y los cambios de mayorías parlamentarias. La confluencia de ambos factores ha provocado un efecto de rejuvenecimiento en los equipos de gobierno de los primeros años de la democracia, cuyo resultado se ha plasmado en una curva parabólica invertida que se dibujaba en el gráfico 10.1. Según esta parábola, el efecto de la renovación de la elite política se reflejaron principalmente durante los años ochenta, en plena época de gobierno socialista. Cuando el sistema democrático se asentó, y con él la nueva clase política, la caída de la edad se detuvo y el fenómeno de juventud empezó a retroceder. Parece que con el retorno del socialismo al poder, a partir de 2004, se cierra este ciclo abierto en la transición.

Como habíamos visto en la tabla 10.2, el cambio de régimen y el efecto de rejuvenecimiento de los ministros provoca que, a partir del gobierno Suárez II, desaparezcan las cohortes de ministros nombrados en el cargo después de los 60 años. De hecho, desde 1977, los gobiernos de Aznar II y Zapatero son los únicos que superan el 25 % de ministros cuya carrera ministerial empieza después de cumplir 50 años (aunque ninguno después de los 60 años).

Tabla 10.3 Edad de entrada y de salida según orígenes sociales y políticos

	Edad de entrada	- 40 años	40 – 49	50 – 59	+ 60 años	Edad de salida	Intermedio	(N)
Hombre	45,8	15,5	61,3	16,2	7,0	49,3	3,5	142
Mujer	47,2	8,0	60,0	32,0	0	49,0	1,8	25
Empresarios	46,5	12,5	75,0	12,5	0	50,5	4,0	8
Militares	64,3	0	0	0	100	66,4	2,1	7
Cuadros públicos	45,4	14,7	60,3	23,5	1,5	48,6	3,2	68
Cuadros privados	43,1	25,0	56,3	18,8	0	47,1	4,0	16
Profesores univ.	44,4	17,1	65,9	14,6	2,4	47,3	2,9	41
Políticos profes.	43,3	0	100	0	0	44,0	0,7	3
Liberales	47,2	9,5	61,9	23,8	4,8	50,8	3,6	21
Manuales	44,6	0	100	0	0	49,5	4,9	3
Líderes	44,9	17,4	62,8	17,4	2,3	48,9	4,0	86
Militantes	46,3	17,2	55,2	27,6	0	48,9	2,6	30
Sin partido	47,4	7,8	60,8	15,7	15,7	50,1	2,7	51
Cortes Generales	45,7	14,8	60,7	23,0	1,6	49,7	4,0	61
Gubernamental	44,4	18,3	65,0	15,0	1,7	47,0	2,6	60
Europea	54,5	0	0	100	0	57,5	3,0	2
Autonómica	49,6	0	60,0	30,0	10,0	51,7	2,1	10
Local	41,0	33,3	66,7	0	0	49,3	8,3	3
Rutas no políticas	49,7	8,0	52,0	12,0	28,0	53,7	4,0	25
Parlamentarios	44,5	19,6	62,7	17,6	0	48,3	3,8	54
Ejecutivos	45,6	10,5	66,7	17,5	5,3	48,3	2,7	59
Territoriales	47,6	7,1	50,0	35,7	7,1	50,9	3,3	32
<i>Outsiders</i>	49,5	11,8	52,9	5,9	29,4	53,6	4,1	16

Fuente: Elaboración propia. Los 17 ministros del gobierno Zapatero no se han incluido en el cálculo total de la edad de salida ni del tiempo intermedio.

Pero estos factores de largo alcance no nos explican las variaciones en las cohortes inferiores de la edad de acceso que se producen entre los diversos gobiernos del régimen parlamentario. Los gobiernos que surgen tras el cambio de presidente son los que se componen de mayor porcentaje de ministros entrantes con menos de 40 años, franja que luego se ve reducida en gobiernos en los que se mantiene el mismo

presidente (González II y Aznar II)⁶¹⁴. Sin embargo, este fenómeno no se manifiesta con la llegada de Zapatero. El gabinete del nuevo presidente sólo recupera a un ministro socialista, Pedro Solbes, pero permite el acceso a un grupo importante de dirigentes socialistas que habían desarrollado una larga experiencia de gobierno en los altos cargos de la etapa González o en gobiernos autonómicos. El propio Zapatero muestra los límites de la renovación del personal socialista: no participó en la etapa González, pero estuvo dieciocho años en el grupo parlamentario. Es una nueva elite ministerial, pero no es una elite ministerial joven.

Respecto a las variaciones en la franja de la cuarentena, los gobiernos de González tienen los mayores porcentajes de ministros que entran antes de los 45 años, mientras que en los gobiernos de la UCD y de Aznar I esta franja se encuentra equilibrada con la franja siguiente, entre 45 y 49 años. En cambio, con Aznar II y con Zapatero, ganan peso las franjas superiores a 45 años. Detrás de estas diferencias, aparecen las condiciones y oportunidades que han experimentado los respectivos equipos antes de su llegada al gobierno (el PP tuvo que pasar más tiempo en la oposición que el PSOE, mientras que la UCD reclutó varios ministros procedentes de la elite burocrática, cuya edad suele ser mayor que aquellos de la elite parlamentaria)

Esta última apreciación nos plantea la existencia de otros factores que expliquen las variaciones en los límites temporales de la carrera ministerial, aparte de los mencionados anteriormente. Como decíamos al principio del apartado, existe un grupo de factores más ligados a los individuos y que pueden explicar variaciones según las características de cada ministro. Estos pueden ordenarse en dos tipos de variables: aquellas referidas al *background* de los ministros (de dónde vienen) y aquellas que están en relación con las posiciones o condiciones de destino que marcan su entrada por primera vez en el gobierno (adónde van).

Entre las variables referidas al *background* de los ministros advenedizos, de las cuales nos hemos ocupado en los dos capítulos anteriores (tabla 10.3), cobran un especial valor, por un lado, el sexo de los ministros y su origen socioprofesional y, por otro, sus orígenes políticos (militancia de partido, carrera política previa y ruta de acceso). En primer lugar, las mujeres entran más tarde que los hombres, mientras que no existe apenas diferencia en la edad de salida del gobierno. Este hecho contribuye

⁶¹⁴ No en vano, tal como se distingue en el gráfico 10.1, la edad de acceso de los ministros que eran nuevos sólo desciende en cuatro ocasiones: tras las primeras elecciones de 1977 y tras el nombramiento de un nuevo presidente (1981, 1982 y 1996).

aún más a señalar la posición de desigualdad de las mujeres en el seno del gobierno, tal como concluíamos en el capítulo siete. En segundo lugar, el origen profesional también parece afectar al acceso a la elite ministerial. El ejemplo más claro es el de los militares, que entran mucho más tarde que el resto de individuos, nunca antes de los 60 años. Entre el resto de categorías, los empresarios y los profesionales liberales tienen una edad de acceso ligeramente superior a los 46 años, por encima de los otros grupos, mientras que los escasos ejemplos de políticos profesionales lo hacen sobre los 43 años. Aquellos parecen necesitar más tiempo para completar su carrera profesional (y política, especialmente en el caso de las profesiones liberales) antes de acceder a un ministerio de lo que requieren los cuadros de las administraciones públicas o de la empresa privada. En cambio, los políticos profesionales, al igual que los profesores de universidad o los trabajadores manuales, construyen itinerarios políticos más rápidamente (aunque el reducido número de casos impone límites al valor de la comparación estadística con el resto de grupos profesionales).

La edad de acceso al gobierno es uno de los aspectos en que mejor se observa cómo los orígenes políticos influyen en la carrera ministerial. La posición de los futuros ministros respecto al partido que forma la mayoría parlamentaria es un ejemplo de ello. A mayor responsabilidad de partido, más posibilidades de acceder antes al gobierno. Los líderes de partido acceden más jóvenes que los militantes sin responsabilidad, quienes a su vez lo hacen antes que aquellos que no pertenecen al partido. En este sentido, los llamados *independientes* necesitan más tiempo para construir el camino que les dirija al Consejo de Ministros, lo que se puede entender como el coste necesario para entrar en una institución dominada por los partidos. En cambio, no está tan claro el efecto de la militancia de partido sobre la edad de salida. Tampoco es extraño: una vez dentro del gobierno, muchos ministros entran en el partido y pueden acceder directamente a los órganos dirigentes del partido. Así, la relación previa con el partido del gobierno tiene muchas probabilidades de variar durante la carrera ministerial, de modo que deja de ser una variable útil para entender el desarrollo posterior al primer nombramiento. Además, el ministro acumula un capital político propio en su carrera ministerial, que le puede ofrecer garantías al margen de su pertenencia o no al partido.

Tabla 10.4 Edad de entrada según el primer ministerio al que se accede

Ministerios de entrada	Edad de entrada	(N)	Ministerios de entrada	Edad de entrada	(N)
Relaciones con las Cortes	39,0	4	Agricultura	45,2	12
Portavoz	41,5	2	Economía	45,7	4
Vicepresidente	42,0	1	Secr. General Movimiento	46,5	2
Relaciones sindicales	42,0	2	Interior	46,6	7
Ciencia y tecnología	42,0	2	Administraciones Públicas	47,2	13
Presidente	42,3	3	Sanidad	47,6	12
Trabajo	42,4	13	Defensa	47,7	4
Asuntos Sociales	42,5	2	Información y Turismo	48,5	2
Comercio	42,6	5	Vivienda	48,5	2
Educación	42,9	9	Medio Ambiente	48,7	4
Transportes	43,0	4	Hacienda	49,2	4
Investigación	43,0	1	Cultura	49,8	7
Industria y energía	43,1	11	Asuntos Exteriores	52,8	6
Relaciones con la CEE	44,0	1	Ejército	62,0	1
Obras Públicas	44,1	7	Aire	63,0	1
Justicia	44,1	7	Vice – militares	64,0	1
Presidencia	45,1	8	Marina	65,0	2

Fuente: Elaboración propia.

Las rutas de acceso al gobierno también están relacionadas con la edad en que se entra en el gobierno. Los que entran a través de una arena nacional (parlamento o altos cargos) son notablemente más jóvenes que quienes entran desde otras arenas o desde rutas no políticas. La ruta local es una excepción porque los que acceden a través de ella entran en el gobierno aún más jóvenes que los parlamentarios o los altos cargos. No obstante, el limitado número de casos de esta ruta nos dificulta valorar tal comparación. El efecto de las rutas, junto al efecto de la militancia de partido, nos sugiere que ciertos itinerarios políticos ofrecen un ruta directa al gobierno, más rápida, mientras que otros permiten eludir el *cursus honorum* tradicional, a cambio de acceder más tarde. La ruta parlamentaria, que habíamos considerado la ruta típica para los ministros en los gobiernos de gabinete, se convierte así en la mejor vía para acceder antes al gobierno. Si observamos la edad de acceso según los modelos de *cursus honorum*, se confirma esta idea. Los ministros nombrados con edades más jóvenes suelen ser aquellos que han seguido una carrera parlamentaria, pasando desde el Congreso a los altos cargos del gobierno o bien directamente al Consejo de Ministros. Casi ninguno de los que han seguido este

itinerario entraron después de los 60 años y muy pocos después de los 50 años; frente a estos, uno de cada seis ministros de carrera parlamentaria entraron en el gobierno antes de los 40 años. El modelo de *cursus* parlamentario se erige así como el principal centro de extracción de elite ministerial joven. Por su parte, la carrera *ejecutiva* no se aleja excesivamente de esta línea. A pesar de que entran un poco más tarde, la gran mayoría entre los 40 y los 50 años, los ministros ejecutivos también resultan comparativamente más jóvenes que aquellos que utilizan otras vías. En cambio, los ministros con carreras transversales entran con cerca de 50 años (y algunos con más de 60 años). Como decíamos, esta variante de la carrera parlamentaria, que comporta el paso por otros niveles, suele corresponder a aquellos ministros que forjaron su liderazgo político (su *ministrabilidad*) en la arena europea o autonómica y que sólo después de este tránsito pudieron acceder al gobierno. No obstante, ya hemos visto que este modelo de *cursus honorum* está creciendo entre la elite ministerial, lo que puede conllevar un paulatino incremento en la edad de entrada de los nuevos ministros. Por último, hay que señalar que los *outsiders* son quienes acceden más tarde, aunque esto se debe, en buena parte, al peso de los ministros militares del primer gobierno Suárez, todos ellos de edad elevada. Si dejamos estos casos al margen, la edad de los *outsiders* no se aparta de lo que hemos señalado sobre las carreras transversales.

Tabla 10.5 Edad de entrada según el área ministerial a la que se accede

Ministerios de entrada	Edad de entrada	(N)
Ámbito de Presidencia	43,3	18
Económicos	43,9	64
Sociales	46,6	37
Políticos	47,5	35
Militares	57,5	10

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, cabe considerar la hipótesis de que la edad de acceso al gobierno no sólo esté afectada por factores sociales o por el *cursus honorum* realizado, sino también por el tipo de departamento en el que se inicia la carrera ministerial⁶¹⁵. Esta posibilidad se basa en el supuesto de que existen departamentos ministeriales en los que se requiere mayor preparación y una carrera política más extensa, mientras que otros ministerios no necesitan estos requisitos, de modo que son más accesibles para candidatos más jóvenes. Los datos de la elite ministerial española no refutan esta hipótesis. Vistas las medias en la edad de acceso según los departamentos en los que se inicia la carrera ministerial, existen motivos para pensar que los ministros jóvenes encuentran más dificultades para entrar en unos ministerios que en otros. Así, mientras que los departamentos del ámbito de presidencia o de materia económica reclutan a los ministros más jóvenes, por debajo o alrededor de los 45 años, los ministerios militares o políticos (y, en menor medida, los ministerios de ámbito social) son más propensos a caer en manos de aquellos individuos que inician su carrera ministerial a edad relativamente tardía. El caso de los ministerios militares es ejemplar. Cinco de los titulares que obtuvieron uno de ellos en su primer nombramiento entraron en el departamento con más de 60 años. Si bien es cierto que todos ellos fueron nombrados durante los gobiernos Suárez y Calvo-Sotelo, los nombramientos posteriores sólo muestran un descenso en la edad relativo, la cual continúa siendo elevada en comparación con el resto de ministerios. La excepción corresponde a N. Serra, que fue nombrado ministro de Defensa con 39 años. Pero los casos posteriores (F. Trillo o E. Serra) no mantienen esta tendencia reduccionista, ya que fueron nombrados a una edad por encima de la media del resto de departamentos. Otros ministerios también aparecen como lugares de destino para candidatos con más de 50 años, como ocurre con Asuntos Exteriores y Cultura. Frente a este grupo de ministerios con un perfil de mayor edad, se sitúa un conjunto de departamentos más propicio para los nuevos ministros más jóvenes. Destaca el caso de la cartera de Relaciones con las Cortes, cuya media de edad de acceso ronda los 39 años. A poca distancia se encuentran los ministerios de Portavoz, Relaciones Sindicales, Trabajo, Comercio, Industria o Educación. A pesar de la trascendencia política que poseen algunos de ellos, todos tienen una media de edad de acceso de entre 42 y 43 años. En Economía o Presidencia, la media se encuentra en 45 años. La juventud de los

⁶¹⁵ Esta hipótesis no puede evitar, no obstante, la posible existencia de una relación espúrea entre edad y orígenes políticos y entre edad y departamentos de acceso en nuestra explicación. Efectivamente, a posible relación entre ambas variables puede ser también una mera consecuencia lógica de una relación oculta entre carrera política y ministerios de destino. En el capítulo 12, analizaremos con más detalle esta relación.

ministros en el ámbito de Presidencia se puede explicar por el hecho de que su papel, de apoyo a las tareas políticas del Presidente, no requiere una especial formación y suele corresponder a jóvenes individuos que gozan de la confianza personal del Presidente. En cambio, las carteras económicas tienen un perfil distinto, motivo por el cual deberemos conocer más aspectos de la carrera ministerial de sus titulares para comprender mejor el porqué de esta juventud.

10.2 Duración del puesto y duración de la carrera

El concepto de duración de un ministro en el Gobierno plantea ciertos problemas teóricos y metodológicos que requieren un comentario previo. En principio, la idea de duración es sencilla e intuitiva: se refiere al tiempo a lo largo del cual se extiende un fenómeno. Esta noción, de entrada, necesita delimitar bien el contorno del fenómeno. Esta tarea es fundamental, como vimos en el capítulo 3, en el que tuvimos ocasión de contrastar los efectos sobre la estabilidad derivados de las formas distintas de definir las etapas de gobierno en nuestro análisis. Sin embargo, al aplicar el concepto de duración al de carrera ministerial surgen dos interrogantes.

Por un lado, ya dijimos que la carrera ministerial podía pensarse como un período que no equivale exactamente al período en el que un ministro desempeña su cargo, sino al tiempo en que un individuo es considerado *ministrable*, esto es, formante de la terna de candidatos a ministros y susceptible de ser nombrado para el cargo. En el capítulo teórico de introducción ya hicimos mención a la dificultad que suponía esta definición y decidimos reducirla al período incluido entre el momento del primer nombramiento y el momento de la última salida del gobierno. Así pues, la carrera ministerial puede ser, en términos temporales, mayor que la presencia en el gobierno. Las consecuencias analíticas que comporta esta distinción entre tiempo de ministro y tiempo de *ministrable* se refieren a la hipótesis planteada sobre las limitaciones de la carrera ministerial en España. En la medida en que la duración de esta no se aleje sustancialmente de la duración en el cargo de ministro, se estará reflejando las dificultades que los miembros de la elite ministerial encuentran para *sobrevivir* a la primera salida del gobierno. Por este motivo, en nuestro análisis distinguiremos y compararemos la *duración de la presencia en el ministerio* (DPM) y la *duración de la carrera ministerial* (DCM).

En segundo lugar, al margen del objeto cuya duración estamos midiendo, el cálculo de esta variable encuentra otra dificultad, de orden metodológico pero con implicaciones analíticas. La idea de duración nos conduce a la noción de permanencia, pero también a la de estabilidad⁶¹⁶, especialmente al observar los casos desde una perspectiva agregada. No sólo queremos saber cuánto permanecen en el cargo (o en la expectativa), sino también si esta duración es estable y homogénea o, por el contrario, si fluctúa según períodos de gobierno u otras circunstancias. Pero el análisis de la permanencia y, especialmente, el del otro aspecto derivado, el de la estabilidad temporal, encuentran obstáculos que pueden interferir e, incluso, sesgar los datos presentados porque alteran los valores de la duración calculada: los cambios estructurales en el sistema político, los cambios de mayorías electorales y, en un plano estrictamente metodológico, el corte que provoca el horizonte temporal en el que ponemos fin a nuestro análisis y que afecta a la última etapa de gobierno.

Por eso, para establecer la duración de los ministros al frente de un departamento (DPM), la variable puede calcularse de formas diferentes, aunque, como afirma Blondel, no exista manera de obtener una medida exacta de la duración de los ministros cuando estudiamos un período contemporáneo (1985: 83):

- La **duración individual (DI)**: Se refiere a la duración desde el punto de vista de los individuos. Para obtener un valor de conjunto, las duraciones individuales se agrupan por intervalos y se señala la tendencia central mediante la mediana, que no se obtiene de la agregación de valores sino de su ordenación según su valor.
- La **duración media**: Indica la duración desde el punto de vista del gobierno, de modo que resulta más adecuada si se pretende ofrecer una imagen de la vida gubernamental a partir de su longevidad ministerial (Blondel, 1985: 82). Se calcula mediante la agregación de valores individuales y la conversión en promedios de duración. Su valor suele ser superior al de la mediana, porque esta última es más sensible a la acumulación de casos en valores bajos de duración. Sin embargo, la complejidad operativa que puede conllevar el cálculo de este promedio cuando el número de casos y períodos analizado es

⁶¹⁶ No estamos sosteniendo que duración y estabilidad temporal sean conceptos sinónimos. Sí que están relacionados, aunque este vínculo puede cambiar según el caso. Por eso, nuestra consideración sobre duración y estabilidad en los gobiernos españoles no es apriorística, sino que se derivará a partir de lo hallado en este capítulo.

considerable ha dado lugar a la creación de métodos simples de cálculo. Así, podemos encontrar dos formas principales de calcular la duración media:

- a) El cálculo de la **duración media** a partir de la suma de los valores individuales según períodos preestablecidos. Esta es la fórmula que utilizaremos para calcular la *duración de la presencia ministerial* (DPM) desde el punto de vista individual. La fórmula para calcularla es:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n DI_i}{\sum n}$$

donde DI es la duración de cada ministro en un período determinado.

- b) La estimación del **promedio de duración**. Surge de la relación entre el número total de ministros y la cantidad total de puestos ministeriales anuales (esto es, la suma total de los puestos que cada año han compuesto un gabinete). La fórmula de cálculo es:

$$\bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^n M_i - M_0}{\sum n}$$

donde la N del dividendo corresponde al número de años analizados, M es el número de cargos ministeriales (incluido Presidente) existentes cada año, M_0 es el número de cargos ministeriales del primer año y la N del divisor es el total de ministros nombrados.

En principio, el resultado de ambos cálculos es siempre el mismo. Pero cuando utilizamos el promedio en períodos amplios, pueden divergir:

- 1) cuando en un mismo año hay variaciones en el número de ministerios que componen la planta ministerial; entonces, la estimación del promedio tiende a supervalorar (o infravalorar) la duración en la medida en que aumentan o disminuyen el número de departamentos; 2) cuando el período analizado no equivale a N años exactos, sino que incluye un resto de meses. Así pues, la estimación comporta cierta inexactitud, pero simplifica

el cálculo cuando se trata de calcular la duración media de muchos períodos o países. A pesar de estos inconvenientes, utilizaremos el *promedio de duración* para calcular la DPM desde el punto de vista gubernamental, porque así podremos comparar con los datos correspondientes a otros países.

- El **índice de durabilidad**: Este indicador creado por Blondel (1985: 84-85) no calcula la duración real sino la duración esperada es, esto es, la duración que deberían alcanzar los integrantes de un gobierno, teniendo en cuenta, bajo condiciones *ceteris paribus*, la tasa de recambio que se ha dado en ese gobierno o país. El índice de duración esperada intenta expresar la durabilidad que se deriva de la propia dinámica interna de renovación en un gobierno, al margen de los factores externos que pueden interrumpir la vida del gabinete. Resulta especialmente útil para hacer comparables los gobiernos afectados por nuestra limitación temporal de estudio. La fórmula de cálculo es:

$$R_d = \frac{\sum MS}{\sum_{i=1}^n M_i - M_n}$$

donde la N del dividendo corresponde al número de años analizados, M es el número de cargos ministeriales (incluido Presidente) existentes cada año, M_n indica el número de cargos ministeriales del último año y MS son los ministros que dejado el cargo en el período analizado.

Esta fórmula nos calcula la durabilidad mediante una ratio entre 0 (sin recambios, durabilidad infinita) y 1 (todos los ministros cambian cada año, durabilidad de una unidad de tiempo, en este caso un año). Para expresar esta ratio en años:

$$I_d = \frac{1}{R_d}$$

De esta forma, obtendríamos la **duración esperada** y expresada en años.

El cálculo de la *duración de la carrera ministerial* (DCM) obedece a unos parámetros temporales distintos. Al tener en cuenta el intervalo entre la salida y el retorno, las fórmulas anteriores no permiten ser utilizadas. Para nuestro estudio, la DCM será calculada a partir del promedio de la duración de las carreras ministeriales individuales.

La duración de la presencia ministerial desde una perspectiva gubernamental

La duración media de la presencia (DPM) de los miembros del Consejo de Ministros supera ligeramente los tres años, cifra muy cercana al promedio de duración de las legislaturas habidas durante la etapa constitucional⁶¹⁷, de modo que la mayoría de ministros tienen pocas probabilidades de continuar más allá de una legislatura en el gobierno. No obstante, la presencia ministerial puede haber tenido lugar en un único ministerio o en varios departamentos y puede haberse realizado de forma continua o con interrupciones intercaladas (aspectos que analizaremos en los siguientes capítulos). En cualquier caso, esta duración resulta inferior al precedente histórico del régimen franquista⁶¹⁸ y a los casos que encontramos en otros sistemas de gabinete europeos. Ambos referentes de comparación presentan promedios de DPM de 4,5 años aproximadamente. Finlandia (3,0), Portugal (2,78) y Grecia (2,09) son los únicos países cuyos promedios de DPM son inferiores, mientras que Francia (3,6) Bélgica (3,8) e Italia (3,8) lo superan en unos meses. En cambio, otros países doblan la expectativa de vida ministerial de la elite española: Islandia (6,1), Irlanda (6,6) y Luxemburgo (6,8)⁶¹⁹. Esta diversidad de situaciones también se reflejan en las diferentes etapas que componen el período estudiado. En este sentido, en los gobiernos de la UCD las posibilidades de permanecer en el Consejo de Ministros al menos un año eran bastante escasas. En cambio, en los gobiernos de González y

⁶¹⁷ Las seis legislaturas que han tenido lugar entre 1979 y 2000 duraron 3,5 años de promedio.

⁶¹⁸ Según el cálculo que hemos realizado mediante la fórmula del *promedio de duración*.

⁶¹⁹ Los datos de la mayoría de países corresponden al análisis de los ministros europeos del período 1945-1984 de Blondel y Thiébault (1991), recogidos en el artículo de Bakema, del mismo libro. Los datos de España, Grecia y Portugal (no incluidos en el estudio anterior) pertenecen al período 1945-1981 y se encuentran en el análisis comparado de Blondel (1985).

Aznar la DPM aumenta sensiblemente, aunque no suele superar los tres años y algunos meses.

Tabla 10.6 Cálculo de la duración desde la perspectiva gubernamental

Gobierno	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	Total (2)
Promedio de duración	0,8	2,0	0,6	4,8	2,2	3,1	2,5	3,3
Duración del Gobierno	1	3,6	1,6	10,7	2,8	4	4	3,9
Tasa de duración (1)	0,80	0,55	0,37	0,44	0,78	0,77	0,62	0,84
Índice de durabilidad	0,15	0,22	0,28	0,10	0,11	0,06	0,15	0,27
Duración esperada	6,6	4,5	3,5	9,6	8,5	15	6,6	3,6
(N)	23	44	26	40	22	19	26	151

Fuente: Elaboración propia. (1) Tasa de duración : surge de la relación *Promedio de duración / Duración de gobierno*. Si la multiplicamos por 100, nos indica qué porcentaje de la duración del gobierno ha abarcado la duración de la DPM, según el promedio de duración. (2) Para calcular el total, no calculamos la media de las columnas, sino que aplicamos la fórmula correspondiente al conjunto de ministros del período completo.

Parece bastante claro que los valores de la DPM en los diferentes períodos son bastante sensibles a la duración del gobierno. Un gobierno capaz de sostenerse durante más tiempo ofrece más posibilidades a sus ministros para permanecer al frente de un departamento. En su análisis comparado de los gabinetes europeos, Bakema encuentra una fuerte correlación positiva entre ambas variables (1991: 77-79). Pero la duración del gobierno no explica por sí sola las diferencias entre los promedios de los distintos períodos. Un simple cálculo de la *ratio* entre la duración del gobierno y la duración de la DPM nos pone de manifiesto los límites de esa relación causal. Podemos observar que la DPM de los gobiernos González II, Aznar I, Aznar II (correspondientes cada uno de ellos a una legislatura) y Suárez I representa el 60% – 80% de cada etapa gubernamental. En cambio, en los gobiernos Suárez II, Calvo-Sotelo y González I, la DPM se ve sustancialmente reducida, no superando más de la mitad de la duración de cada gobierno. Estos tres ejemplos representan casos distintos. El más breve de los tres es el de Calvo-Sotelo, que apenas llegó al año y medio de existencia y fue el que menos tiempo de permanencia ofreció a sus ministros, apenas medio año. En cambio, el gobierno anterior, Suárez II, duró más que González II y casi lo mismo que Aznar I, mientras que sus ministros tuvieron una DPM inferior a ambos. Por último, el gobierno de González II, que tuvo una duración

superior a los diez años, fue quien incluyó los ministros con la DPM más extensa, aunque el aumento de esta no fue proporcional al incremento de la duración gubernamental, porque apenas alcanzó una legislatura y media.

Así pues, la DPM está en relación con la duración del gobierno en el que se incluyen los ministros, si bien cabe señalar la aparición de desviaciones cuando el gobierno no equivale a una legislatura parlamentaria. Los gobiernos que no alcanzan ese período o que se extienden entre una legislatura y parte de la siguiente son propensos a recortar la DPM. Por otro lado, parece que los gobiernos de duración extensa (dos legislaturas o más) permiten aumentar el tiempo de permanencia en el Consejo, aunque con límites, no proporcionalmente, de modo que la distancia entre DPM y duración de gobierno se acrecienta. El gobierno González II fue mucho más largo que el resto de períodos, pero el incremento de la DPM de sus ministros fue inferior, no llegando al tiempo equivalente de dos legislaturas. De este modo, las elecciones y los cambios de legislatura se convierten en un factor a tener en cuenta para entender la variación de DPM entre gobiernos. Aunque tras una elección se repita el mismo presidente y la misma composición en la coalición parlamentaria, algunos ministros serán relevados. Por eso, la correlación entre duración de gobierno y DPM es mayor cuando introducimos en la definición de gobierno el criterio de una misma legislatura, junto a un mismo presidente y un mismo estatus de coalición parlamentaria (Bakema, 1991: 78).

Sin embargo, esta disparidad en la duración de los distintos gobiernos analizados significa un obstáculo para analizar las probabilidades de duración que tenían los ministros en una u otra etapa, debido a los motivos anteriores. Una forma de superarlo y permitir la comparación entre períodos consiste en analizar la *durabilidad*, esto es, la expectativa de duración derivada del ritmo de recambio de personal, en vez de la que se deriva de la duración real, que es la que hemos visto anteriormente. Una de las características de la duración esperada, como se puede observar en la tabla 10.6, es que acostumbra a superar la duración real. En principio, si cada año cambiaran todos los ministros, la duración esperada y la real serían idénticas. A medida que aumenta el tiempo de gobierno y permanece en él un núcleo importante de ministros, la expectativa de continuar se prolonga. En conjunto, la duración esperada aumenta unos meses respecto al promedio general, aunque continúa estando por debajo de las duraciones esperadas en otros países europeos (Blondel, 1985: 91). Y ello a pesar de que la duración esperada para cada gobierno suele ser bastante superior a la media para todo el período: no es extraño, porque en períodos

relativamente cortos el indicador es muy sensible al mantenimiento de individuos, mientras que, desde una perspectiva de conjunto, la entrada de personal que generan los cambios de gobierno equilibra la estabilidad de cada etapa interna.

De acuerdo con este indicador, los gobiernos con promedios de duración más altos no son necesariamente los que ofrecían una mayor expectativa de durabilidad. El primer gobierno Aznar fue el que tuvo menor ritmo de recambio, ofreciendo una expectativa de 15 años de duración esperada. Pero lo importante no es el valor en sí de la *durabilidad* (puesto que no deja de ser una expectativa ficticia), sino la comparación entre períodos de duración dispar. De este modo, los dos gobiernos González mostraron un ritmo de recambio similar; es probable que, de no haber ocurrido la derrota de 1996, la duración de los ministros de ese gobierno se hubiese aproximado a la de sus colegas en la etapa anterior. Igualmente, los dos gobiernos Suárez tienen un ritmo de recambio parecido. Además, el primero de sus gobiernos resulta más durable que el segundo, a pesar de que el promedio es muy inferior (provocado por las circunstancias especiales en que tuvo lugar). Por el contrario, el gobierno de Calvo-Sotelo no sólo fue el más breve de los constitucionales y el que presentaba un promedio de DPM más reducido; también era el que proyectaba menor expectativa de longevidad ministerial para sus miembros.

Hasta aquí hemos observado la duración de los individuos en el Consejo de Ministros desde una perspectiva de gobierno. De esta manera, hemos podido observar las diferencias entre períodos gubernamentales respecto a su estabilidad interna y las expectativas de duración de los ministros en cada etapa. Pero muchos ministros estuvieron en más de un gobierno (algunos llegaron a estar presentes en tres etapas). Por eso, es necesario utilizar también la perspectiva individual, desde la cual la DPM es susceptible de ser más larga y puede contrastarse, además, con la duración de la carrera ministerial (DCM).

La duración de la presencia ministerial desde una perspectiva individual

Durante el reinado de Isabel II tuvo lugar un nombramiento realmente efímero. Tras la intervención del rey consorte, don Francisco de Asís Borbón, se destituyó al general Narváez de la Presidencia del Gobierno para nombrar a Serafín María de Soto, conde de Cleonard, quién ocupó el cargo exactamente un día, entre el 19 y el 20

de octubre de 1849. Este fulgurante paso por el gobierno quedó plasmado en la memoria colectiva como el *ministerio relámpago* y es la carrera ministerial más breve de la que se tiene constancia en España.

Sin llegar a tal extremo, sí es cierto que la elite ministerial española tiene un elevado número de ministros con presencias breves en el gobierno, en comparación con otros países europeos. El grueso más amplio de ministros según el tiempo de permanencia en el gobierno está en la franja de entre uno y cuatro años de DPM, en la que encontramos más de la mitad de la elite ministerial, en la línea de lo que indicábamos anteriormente. Apenas llegan al 30% aquellos que permanecen en el gobierno más de cuatro años y que son quienes pueden ofrecer una cierta línea de continuidad entre diferentes legislaturas. Frente a estos, se encuentran los ministros cuya presencia en el gobierno puede considerarse realmente breve: uno de cada siete ministros españoles no han alcanzado los doce meses en el Consejo. Es un porcentaje elevado, aunque por debajo de otros países europeos como Finlandia, Francia, Italia o Bélgica, a pesar de que estos tenían una media de duración ministerial superior a la española.

Sin embargo, vistos los cambios en la situación política a lo largo del período estudiado y la incidencia que tiene, como hemos visto en las páginas anteriores, la duración de los gobiernos sobre la permanencia de los ministros en el Consejo, es necesario matizar esta visión de conjunto a través de la observación por etapas gubernamentales. La tabla 10.7, a diferencia de la tabla 10.6, no muestra la DPM en cada gobierno, sino la DPM de los ministros que han pasado por ese gobierno; no es una perspectiva de gobierno, sino individual, a fin de identificar de dónde provienen los ministros más duraderos o más breves.

Los gobiernos que resultaron más efímeros estaban compuestos, en buena parte, de ministros más duraderos que el propio gabinete. Así, los gobiernos Suárez I, Calvo-Sotelo y González II, que corresponden a las etapas más breves del estudio, incluían entre su equipo unos cuantos miembros que o bien continuarían su tránsito ministerial después del cambio de gobierno, o bien provenían de etapas anteriores. Este hecho tiene especial importancia para la valoración de la estabilidad gubernamental, puesto que permite interpretar que la permanencia del personal sirvió de contrapeso a la enorme inestabilidad de los gabinetes durante la época de la transición. Entre una cuarta y una quinta parte de los gobiernos entre 1976 y 1982 estaban compuestos por ministros que duraron más de cuatro años. Así, un grupo de ministros pasaron con Suárez desde el gobierno de la monarquía (y algunos incluso

desde antes) al gobierno de la etapa constituyente. Otros le sobrevivieron a su caída y regresaron en algunos de los gabinetes de Calvo-Sotelo e, incluso, de etapas posteriores.

Tabla 10.7 Duración de la presencia ministerial (DPM) y de la carrera ministerial (DCM)

Gobierno Años	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	Total
<i>Media DPM</i>	2,2	2,7	2,9	5,3	4,5	4,8	3,7	3,3
<i>Media DCM</i>	2,5	3,4	4,2	5,8	4,9	5,8	3,8	3,6
DPM								
- 1 año	8,7	20,5	7,7	2,5	18,2	0	7,7	13,2
1 - 4 años	65,2	54,5	65,4	40,0	40,9	26,3	57,7	55,6
4 - 7 años	26,1	22,7	23,1	30,0	22,7	47,4	15,4	20,5
7 - 10 año	0	2,3	3,8	17,5	4,5	26,3	19,2	7,9
+ 10 años	0	0	0	10,0	13,6	0	0	2,6
DCM								
- 1 año	8,7	20,5	7,7	2,5	18,2	0	7,7	13,2
1 - 4 años	60,9	52,3	57,7	40,0	40,9	52,6	61,5	58,3
4 - 7 años	30,4	20,5	23,1	27,5	18,2	10,5	7,7	15,2
7 - 10 año	0	2,3	3,8	12,5	4,5	31,6	23,1	7,9
+ 10 años	0	4,5	7,7	17,5	18,2	5,3	0	5,3
(N)	23	44	26	40	22	19	26	151

Fuente: Elaboración propia. Al incluir a Solbes, se ha contabilizado su DPM hasta la salida en 1996 y su DCM hasta el regreso en 2004.

La presencia de ministros con menos de un año de presencia ministerial no parece vinculada necesariamente a gobiernos de corta duración. Este grupo de individuos sólo fue numéricamente importante durante los gobiernos de Suárez II y González II, en los que representaron el 20% del equipo. Blondel denomina a estos ministros *the one year ministers*, bajo cuya denominación incluye también a aquellos que han cumplido un año y pocas semanas. En España, este grupo abarca el 25,8 % de los ministros. Es un grupo formado por verdaderos *transeúntes* del gobierno, para quienes un año al frente de un departamento resulta demasiado poco tiempo para poder dominar todas las funciones de un ministerio, conocer a sus colegas y subordinados y poder incidir eficazmente en el proceso de toma de decisiones (Blondel, 1985: 167). La aparición de estos casos, en los que el ministerio apenas dura

unos meses, obedece a diversos factores, más de índole personal o de estrategia política (que precipitan dimisiones, destituciones o recambios acelerados) que a la propia variable de duración de gobierno, porque en muchos casos la salida definitiva del gobierno a los pocos meses del nombramiento no se debe a derrotas electorales o a un cambio de presidente, sino a otras circunstancias que provocan el fin repentino de la carrera ministerial, impidiendo la continuación o el retorno en ocasiones posteriores.

A diferencia de estos, los ministros con una prolongada presencia en el cargo sí requieren de una cierta estabilidad gubernamental, traducida esta en mantenimiento de una misma composición partisana o de un mismo presidente. Las etapas en las que un mismo partido ha formado gobierno permitieron que algunos ministros mantuvieran su presencia de manera más o menos continua, de forma que pudieran acumular unos cuantos años de experiencia gubernamental. Solamente en la etapa de gobierno del PSOE encontramos miembros de gobierno con más de siete años de presencia ministerial, entre ellos el mismo Presidente González. El único caso que excede los límites temporales de la etapa socialista corresponde a Francisco Fernández Ordóñez, que se inició en los gobiernos de la UCD, aunque la mayor parte de su carrera ministerial en el cargo la desarrolló después de 1986. Ningún ministro de Aznar ha tuvo la oportunidad de alcanzar una DPM equivalente, aunque tres de sus integrantes permanecieron los ocho años del período: Francisco Álvarez Cascos, Rodrigo Rato y el propio Aznar.

La duración de la carrera ministerial

En principio, un buen perfil de candidato para optar a un ministerio es alguien que ya lo ha sido previamente: reúne experiencia y conoce el entorno como pocos, si bien puede arrastrar el lastre de decisiones polémicas o de errores en su etapa anterior. En cualquier caso, un ministro que abandona su cargo con una gestión correcta políticamente posee las condiciones necesarias para continuar siendo un *ministrable* y participar en la terna de candidatos para futuros nombramientos. Una forma de medir el verdadero peso de esta *ministrabilidad* posterior corresponde a la DCM, la duración de la carrera ministerial completa tal como la hemos definido. En la medida en que DCM y DPM se asemejan, nos encontramos ante una elite en la que las probabilidades de volver al gobierno tras haberlo dejado por un tiempo son muy

escasas. Por el contrario, una cierta distancia entre ambas muestra que realmente existe esa idea de que un ministro saliente continúa siendo un buen candidato a ministro.

Una aproximación genérica, basada en la tabla 10.7, muestra la existencia de un incremento de la DCM respecto a la DPM, en torno al medio año⁶²⁰. No se trata de una gran diferencia⁶²¹, aunque si comparamos la media según los gobiernos por los que pasaron los ministros observamos que esta distancia entre una y otra medidas no está distribuida de manera uniforme. En los gobiernos de Suárez y, especialmente, de Calvo-Sotelo, esta diferencia se mantiene e incluso aumenta. En cambio, en el primer gobierno de González la distancia se reduce hasta llegar casi a equipararse entre los ministros de su segundo gobierno. En el primer gobierno de Aznar, la diferencia es de un año, debido en gran parte al retorno de Arias Salgado, mientras que en el segundo gobierno la diferencia se reduce al mínimo. En todas las etapas, la distancia entre DPM y DCM no es producto de una pauta extendida entre la mayoría de ministros, sino que corresponde a un pequeño número de casos que contribuyen a abrir la brecha. Esto es especialmente destacable a partir de 1982, en los que mayoritariamente la carrera ministerial equivale a la presencia en el gobierno, excepto para algunos casos significativos, entre ellos Fernández Ordóñez y al ya citado Arias Salgado.

⁶²⁰ Esta variable es una de las que va a estar más condicionadas por los límites temporales de nuestro estudio. El cálculo de la DCM requiere cubrir un intervalo de tiempo suficientemente amplitud para permitir que existan retornos. En nuestro caso, sufre una restricción muy importante por el hecho de fijarse un período relativamente corto, en el que apenas ha habido posibilidad de que los ministros de un gobierno pudieran volver después de un tiempo en la oposición. Así, junto al problema que ya teníamos con la DPM (y que ahora se repite), de infravalorar el tiempo de los ministros aún en el cargo, nos topamos con la dificultad que supone no tener un margen de tiempo suficiente para poder contabilizar posibles retornos. No obstante, hasta ahora el número de ministros *recuperados* tras el retorno de un partido al poder es muy bajo, como veremos en el siguiente capítulo.

⁶²¹ No podemos valorar esta cantidad respecto a otros países, porque no hemos encontrado ningún otro estudio que hiciera distinción al calcular la duración de la carrera ministerial, limitándose al cálculo del tiempo en el gobierno. Esta laguna es especialmente llamativa en aquellos trabajos en los que el objeto es precisamente la carrera ministerial definida según nuestros parámetros (Bakema, 1991).

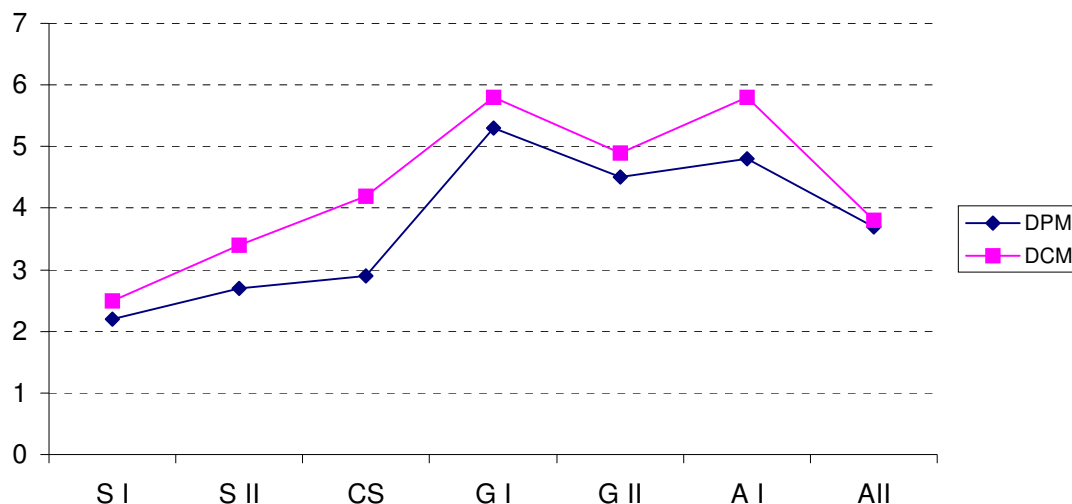


Gráfico 10.2 Evolución de la duración de la presencia y de la carrera ministerial

Esta equivalencia, para una mayoría de casos, entre la duración de la presencia en el gobierno y el tiempo que abarca la carrera ministerial pone en cuestión, como señalábamos en la introducción del capítulo, la existencia de una verdadera carrera ministerial desvinculada de la presencia efectiva en el gobierno. Ello va en perjuicio de las expectativas de quienes abandonan el gobierno, porque parece que una vez que se sale de él, la carrera ministerial se acaba. No habiendo excesivas diferencias, pues, entre DPM y DCM, podemos pensar que la duración de los gobiernos puede ejercer sobre la DCM la misma influencia que hemos hecho notar sobre la DPM.

¿Gobiernos cortos impiden carreras ministeriales extensas? La respuesta es aparentemente sencilla, especialmente una vez vista la relación existente entre la duración de gobierno y la duración de la presencia en el gobierno. Sin embargo, no hay que olvidar los rasgos específicos que se hallan en la idea de carrera ministerial. Un ministro puede haberlo sido un par de años, haber dejado el cargo y haber regresado definitivamente al gobierno una legislatura después para ejercer su cargo dos años más. En ese caso la duración de su carrera casi duplicaría la duración de la presencia efectiva. En consecuencia, para entender la amplitud (y, como veremos después, la estabilidad) de la carrera ministerial, es importante ver los factores que permiten el retorno al departamento, más que los relacionados con la salida, los cuales fueron más útiles para explicar la duración de la presencia en el gobierno. No nos interesa tanto conocer por qué dejó el gobierno como por qué volvió (o no volvió) un

tiempo después. Si observamos el gráfico 10.2, podemos ver que la evolución del indicador de DCM es paralela a la de DPM, lo que refleja esa semejanza de la que hemos hablado anteriormente. Sin embargo, existen momentos de aproximación y alejamiento que nos pueden ayudar a entender el comportamiento específico de la duración de la carrera ministerial.

Tabla 10.8 Ministros con menos de un año en el gobierno y número de meses

Camuñas Solís, Ignacio	2	García Valdecasas, Julia	8
García Ferrero, José Luis	3	De Santiago, Fernando	8
Pery Junquera, Pascual	3	De la Cierva, Ricardo	8
Westendorp, Carlos	4	Martín Retortillo, Sebastián	9
Cosculluela Montaner, Luis	5	Asunción, Antoni	9
Pérez Miyares, Félix Manuel	5	Jiménez de Parga, Manuel	10
Punset Casals, Eduardo	5	Lerma, Joan	10
Fuentes Quintana, Enrique	7	García Valverde, Julián	10
Martínez Genique, José Enrique	7	Albero Silla, Vicente	10
Costa Climent, Juan	8	Bustelo, Carlos	11

Fuente: Elaboración propia.

A primera vista, el ejemplo del segundo gobierno de González constituye un ejemplo contrario a nuestra afirmación de que el mantenimiento o retorno de un partido al gobierno permite recuperar antiguos ministros y, por tanto, contribuye a aumentar la DCM. Es preciso realizar dos matizaciones sobre esta idea: por un lado, cuando aumenta la circulación de ministros por un gabinete y el partido no continúa en el poder en la siguiente legislatura, la duración de la carrera puede equilibrarse o disminuir por la llegada de nuevos ministros nuevos en el cargo que no tienen tiempo de consolidar su carrera; por otro lado, y siguiendo el primer punto, en este caso es preciso esperar a que se produzca un retorno del partido al poder para comprobar cuántos exministros vuelven al gobierno después del período de oposición. El primer gabinete de Zapatero sólo recuperó a un ministro, Pedro Solbes. Este retorno permitirá incrementar el valor de la DCM del segundo gobierno González y acercarlo al valor de la DCM del primer gobierno González.

10.3 Factores de duración y tipología ministerial según el tiempo

La duración, las instituciones y los ministros

En términos generales, los datos anteriores constatan que la duración tanto de la presencia en el gobierno como de la carrera ministerial completa han experimentado un progresivo incremento a lo largo de los años estudiados. Desde la perspectiva por períodos de gobierno, hemos visto que esta evolución está sujeta a variaciones, fuertemente influidas por los cambios de gobierno y por la propia dinámica del cambio de legislaturas. Por encima de estas variaciones circunstanciales, la DPM y, especialmente, la DCM reflejan una paulatina consolidación de las pautas de estabilidad de los ministros y de la duración de su periplo gubernamental. El establecimiento de una nueva elite ministerial conlleva una etapa transitoria en la dimensión temporal de la carrera ministerial, debido a que los primeros gabinetes se componen de ministros con un paso breve por el gobierno. Este efecto fue descrito y analizado por Blondel en su estudio comparado sobre miembros de gobiernos de todo el mundo (1985: 112-115). Según Blondel, los procesos de transición entre regímenes políticos acostumbran a reducir substancialmente la duración ministerial, la cual no se recupera hasta que finaliza el cambio institucional y el nuevo régimen adquiere estabilidad. Aunque el cambio de régimen es un fenómeno coyuntural cuyo impacto es limitado, en nuestro estudio, esta etapa ocupa buena parte del periodo abarcado. A partir de 1982, con la llegada del PSOE al gobierno, podemos dar por iniciada la etapa de estabilidad, momento que coincide con el incremento y estabilización de la duración de los ministros en el gobierno.

A partir de entonces, entran en escena otros factores. En la citada obra de Blondel (1985), la duración ministerial se explica a partir de dos tipos de factores principales: el entramado institucional y las pautas culturales de duración. También vamos a tener en cuenta también el factor personal, definido por las características sociales de los ministros y por su carrera política.

Blondel subraya la influencia de la *naturaleza de las instituciones*, esto es, de la forma de gobierno sobre las pautas de duración de la carrera ministerial (1985: 115 y ss.). Bakema añade los factores de fragmentación del sistema de partidos y de tipo de coalición predominante en la formación de gobierno (1991: 79 ss). Según estos

autores, el modelo de gobierno parlamentario (en su obra de 1985, Blondel se refiere a él como *Primer Ministerial system*) suele situarse a medio camino entre modelos de gobierno presidenciales y regímenes de gobierno comunistas o de monarquías autoritarias (siempre que no sean regímenes estrictamente militares). Esto significa que la mayoría de países europeos con gobierno parlamentario posee una duración ministerial de entre 3,5 años y 6 años aproximadamente, aunque existen casos que se sitúan fuera de este margen, habitualmente países no europeos⁶²². Esta variable, que separa los países con gobierno de gabinete del resto de países, se ve completada por Bakema mediante la introducción de dos indicadores: el número efectivo de partidos (NEP)⁶²³ y el porcentaje de tiempo durante el cual los gobiernos se formaron con coaliciones mínimas ganadoras. Estos indicadores muestran una correlación importante con la duración ministerial de los diferentes países. Así, a mayor fragmentación del sistema de partidos y a menor tiempo de coaliciones ganadoras en el gobierno, disminuye la duración de los ministros en el gobierno (1991: 80-82). Se trata de dos indicadores que muestran la fragmentación en la oferta de partidos, sea antes de entrar en el gobierno o bien en el seno mismo del gabinete, y la correlación que establece abona la idea de que cuando mayor es el número de partidos susceptibles de participar y compartir la presencia en el gobierno, más probabilidades existen de que los ministros no puedan mantenerse durante mucho tiempo en el gobierno, en perjuicio de una duración ministerial más prolongada. En cambio, aquellos países en los que el NEP no suele ser mayor de tres y más de la mitad del tiempo de gobierno pertenece a coaliciones mínimas ganadoras suelen tener una duración ministerial mayor de cuatro años.

El caso español presenta los rasgos apropiados para pertenecer a este último grupo de países (entre los que encontramos a Gran Bretaña, Alemania, Austria, Irlanda o Luxemburgo). Con anterioridad, habíamos situado la elite ministerial española del período 1976-2004 a la cola de los países con menor duración ministerial. Es evidente que este bajo promedio es el resultado de combinar unos primeros gobiernos con estancias ministeriales breves junto a gobiernos posteriores con mayor duración ministerial. Si dejamos de lado el período 1976-1982, que

⁶²² Las cifras de Blondel se refieren a países que tenían gobierno parlamentario entre 1945 y 1981, entre los que no se encuentra España (Blondel, 1985: 127); Bakema utiliza sólo los países europeos pertenecientes a ese modelo entre 1945 y 1984 (1991: 75). A pesar de que Blondel estima el promedio de duración y Bakema parece calcular mediante recuento manual para cada ministro, ambos coinciden con bastante aproximación en las cifras y en el orden de los países.

⁶²³ Bakema toma el indicador que Lijphart utiliza en su comparación de regímenes (Lijphart, 1999: 135).

consideramos afectado por el efecto de transición del régimen, el promedio de duración de los ministros en el gobierno (DPM) ha sido de 4,2 años, mientras que la carrera ministerial ha tenido una duración media de 4,6 años. No es extraño que, si sólo tenemos en cuenta el período 1982-2004, la elite ministerial española pase a situarse entre los países con una duración media alta, porque España reúne las condiciones esgrimidas por Bakema para asegurar mayor duración ministerial: en todas las legislaturas el NEP parlamentario (al que se refiere Lijphart) ha sido sucesivamente inferior a tres años (Oñate y Ocaña, 1999: 38) y todos los gobiernos nombrados desde 1977 han estado formados por un solo partido. El bajo nivel de fragmentación en el sistema de partidos se ha visto reforzado por la ausencia de gobiernos de coalición (a pesar de que, como hemos visto, el gran partido de la mayoría parlamentaria no ha monopolizado todos los nombramientos en el gabinete), lo que ha permitido una cierta estabilidad en el personal gubernamental.

Bajo la estructura institucional que ordena el sistemas político y que incide, en la forma que hemos comentado, en la duración de los ministros en el gobierno, existe también un factor cultural o, como señala Blondel, unas *tendencias subyacentes* que se traducen en hábitos y se manifiestan a través del comportamiento de los líderes, cuyos efectos también se dejan sentir en la duración ministerial (1985, 141-142). En concreto, el modelo de gabinete genera una *cultura del rejuvenecimiento* que implica recambios de personal con cierta frecuencia y que favorece una circulación estable de la elite ministerial para tratar de subsanar el desgaste provocado por la acción gubernamental y evitar el riesgo de una imagen de anquilosamiento ante la opinión pública. Como explica Blondel,

“The culture of prime ministerial governments is one of almost continuous changes in the composition of Cabinets. There is rejuvenation by bringing new blood (as well as by rotation within the Cabinet). There is ‘restlessness’ in almost all governments almost all of the time. (...) The presence of these underlying forces indicates also that the influence of leaders on the longevity of ministers is relatively low: it is the tradition of periodic change that is at the root of the rapid rotation of ministers in prime ministerial systems – and this tradition is, almost everywhere, very strong.” (1985: 143 y 148).

La existencia de una determinada pauta cultural de duración en el gobierno se manifiesta, ante todo, en aquellos países en los que las características del gobierno lo permiten. En los gabinetes que se forman con coaliciones que no duran mucho o en los que los recambios de ministros obedecen principalmente a motivos políticos, no

hay muchas oportunidades para poder establecer hábitos de remodelaciones gubernamentales no determinadas por la coyuntura política.

En los gobiernos españoles, se puede detectar esta pauta de recambio de personal especialmente a partir de 1982. Como hemos visto en los primeros capítulos, los gobiernos de la UCD no tuvieron ocasión de mantener una estabilidad al margen de los sucesos políticos que marcaban su entorno. Cada año se producía alguna dimisión o cese de ministro por motivos imprevistos, cuando no el recambio de buena parte del equipo. El único año que se aparta de esta dinámica es 1979, cuando tuvo lugar el nombramiento de un nuevo gabinete tras las elecciones generales de marzo. A partir de 1982, los cambios ralentizan la frecuencia y se producen cada dos o tres años, la pauta normal de recambio en un gobierno de gabinete estable (Blondel, 1985: 143). De hecho, entre 1983 y 1992, sólo encontramos cambios en seis años (1985, 1986, 1988, 1990, 1991 y 1992), de los cuales dos obedecen a circunstancias especiales. El único recambio ministerial de 1990 se debe a la salida de M. Chaves para presentarse como candidato electoral autonómico, mientras que el recambio de 1992 permitió salir del gobierno a F. Fernández Ordóñez, por motivos de salud. Así pues, la primera década de gobierno socialista muestra una línea de recambios ministeriales bastante estables, que permitían al Presidente poder renovar el equipo cada cierto tiempo, substituyendo a aquellos miembros más desgastados políticamente y dando salida a quienes no estaban satisfechos con la línea de gobierno. En cambio, el segundo gobierno de González, ya en minoría parlamentaria sufrió reformas cada año, la última de ellas tres meses antes de la nueva celebración de elecciones generales. A partir de 1996, los gobiernos de Aznar recuperan la estabilidad del personal y reproducen el hábito de recambio periódico para permitir la entrada de *aire fresco* en el equipo de gobierno. Sólo cabe señalar cuatro salidas basadas en motivaciones electorales externas a la dinámica gubernamental⁶²⁴.

La evolución conjunta de la duración ministerial está afectada, como hemos visto, por diversos factores, desde la duración del propio gobierno o la permanencia del mismo partido, a la existencia de una cultura de rejuvenecimiento, más espuria y difícil de calibrar, pasando por el efecto del propio modelo de gobierno, que se constata en comparación con otros modelos de gobierno. Sin embargo, esta aproximación a la duración del conjunto de la elite ministerial necesita completarse

⁶²⁴ Mayor Oreja, Matas y Piqué abandonaron el gobierno para presentarse a las elecciones de sus respectivas comunidades autónomas, mientras que Rajoy abandonó el ejecutivo tras ser elegido como sucesor de Aznar.

mediante la atención a otro tipo de factores que operan individualmente. Hemos observado la influencia de las estructuras sociales sobre el pasado político de los ministros, así como el efecto de las carreras políticas y las rutas de acceso sobre el momento en que estos acceden al gobierno. Por tanto, nuestro interés se dirige a continuación a ver de qué forma estos factores individuales afectan el tiempo en que los miembros de gobierno permanecen al frente de los departamentos.

Tabla 10.9 Duración de presencia y de carrera según variables sociales y políticas

	<i>DPM</i>	- 1	1 – 4	4 - 7	7 – 10	+ 10	<i>DCM</i>	(N)
Hombre	3,3	14,2	53,7	20,1	9,0	3,0	3,7	134
Mujer	2,7	5,9	70,6	23,5	0	0	2,7	17
Empresarios	3,4	12,5	37,5	37,5	12,5	0	3,2	8
Militares	1,8	28,6	57,1	14,3	0	0	1,8	7
Cuadros públicos	3,0	11,3	56,5	22,6	9,7	0	3,7	62
Cuadros privados	3,9	13,3	46,7	20,0	13,3	6,7	3,9	15
Profesores universidad	3,0	13,9	66,7	13,9	2,8	2,8	3,2	36
Profesionales políticos	0,7	100	0	0	0	0	0,7	2
Liberales	4,1	5,3	57,9	21,1	5,3	10,5	4,1	19
Manuales	6,7	0	0	50,0	50,0	0	6,7	2
Líderes	3,8	8,9	53,2	21,5	11,4	5,1	4,2	79
Militantes	2,5	25,9	55,6	11,1	7,4	0	2,8	26
Sin partido	2,6	13,3	60,0	24,4	2,2	0	2,9	46
Cortes Generales	4,1	10,0	52,0	18,0	14,0	6,0	4,6	50
Gubernamental	2,5	18,3	60,0	18,3	3,3	0	2,8	60
Europea	2,9	0	50,0	50,0	0	0	2,9	2
Autonómica	2,0	25,0	50,0	25,0	0	0	2,0	8
Local	7,8	0	33,3	0	33,3	33,3	7,8	3
Rutas no políticas	2,9	9,1	59,1	22,7	9,1	0	3,2	22
Parlamentarios	3,7	15,9	56,8	13,6	9,1	4,5	4,2	47
Gubernamentales	2,5	16,4	56,4	23,6	3,6	0	2,9	56
Territoriales	3,7	9,1	50,0	22,7	13,6	4,5	3,8	27
<i>Outsiders</i>	3,2	6,3	62,5	18,8	12,5	0	3,5	15

Fuente: Elaboración propia.

La estructura social parece tener una incidencia espuria y muy genérica. Las mujeres permanecen en el gobierno casi el mismo tiempo que sus colegas varones, sin que aparezcan diferencias significativas. En contraste, la carrera ministerial de aquellas es menor que la de estos, casi medio año de diferencia, lo que muestra la

dificultad, insalvable hasta el momento, que tienen las ministras para poder continuar en la condición de *ministrables* cuando abandonan el cargo.

Desde el punto de vista de los grupos profesionales, tampoco se encuentran diferencias destacables, aunque existe una tendencia que favorece la permanencia en el gobierno de los individuos procedentes del ámbito privado. Los cuadros de la privada y los que ejercían profesiones liberales han prolongado su presencia ministerial un año más que el resto de grupos laborales. Queda al margen la longevidad gubernamental de los trabajadores manuales, cuyo escaso número impide extraer alguna inferencia comparativa. En cambio, los profesionales que provienen de la esfera pública (burócratas, profesores, militares) suelen presentar una DPM de entre dos y tres años. Es cierto que los cuadros públicos tienen, como contrapartida, más probabilidades de alargar su carrera ministerial más allá de su presencia estricta en el gobierno. Las condiciones que favorecen el retorno a su posición laboral de origen, incluso mejorando el nivel funcional, les permiten mantenerse en posiciones privilegiadas dentro de la Administración Pública, facilitando una eventual vuelta al Consejo de Ministros.

El *background* político de los ministros resulta más útil para comprender las expectativas de permanencia en el gobierno. Como hemos señalado en ocasiones anteriores, un aspecto primordial del modelo de gobierno de gabinete es su dimensión de partido. A pesar de que en el período estudiado, la presencia de miembros del partido que sostenía el gobierno ha encontrado un contrapunto en la entrada notable de *independientes*, la dimensión partidista del gobierno se traduce en la mayor duración de presencia ministerial de los ministros miembros de partido. Los líderes de partido son quienes tienen una DPM más elevada, seguidos por los militantes y, en último lugar, quienes no pertenecían al partido. Además, los líderes y militantes tienen una DCM que supera en algunos meses su DPM en mayor medida que los no militantes. Así que los líderes de partido no sólo duran más sino que también tienen más probabilidades de permanecer en la terna de candidatos una vez que abandonan el ministerio. Todo ello les confiere una posición preferente que trataremos de constatar en los próximos apartados.

De igual forma, la importancia de la ruta parlamentaria también se ve apoyada en términos de duración. Quienes utilizan esta ruta permanecen en el cargo más tiempo que aquellos que lo hacen mediante rutas no políticas o desde los escalones inferiores de la institución gubernamental. El bajo número de casos no nos permite prestar especial atención a la disparidad de duración existente los ministros reclutados

a través de la vía local (muy duraderos), europea o autonómica (que resulta ser la vía que recluta en conjunto a los ministros más breves en el gobierno, apenas dos años en el cargo). Estas diferencias según las rutas de acceso se reflejan de manera similar en la duración según el perfil de la carrera seguida por los ministros. Los ministros parlamentarios son los que más tiempo están en el gobierno, mientras que los ministros ejecutivos son los que tienen más probabilidades de salir antes del Consejo de Ministros. En principio, esta ventaja que otorga la institución parlamentaria (como ruta de acceso o como carrera política) parece coherente con el sistema parlamentario en el que funciona el modelo de gobierno de gabinete. Para mantener la confianza parlamentaria y permanecer como miembro del gobierno, resulta más adecuado ser un miembro de las Cortes Generales, haberse formado en sus escaños (preferentemente del Congreso) y así conocer mejor los individuos y mecanismos con los que habrá que colaborar en la acción de gobierno. Además, al presidente le resultará más cómoda la relación de su gobierno con el parlamento (y con el partido) si utiliza a este como principal medio de reclutamiento para el nombramiento de ministros. Siguiendo esta lógica, la cooptación de altos cargos del gobierno o de la administración o de individuos procedentes del exterior de las instituciones políticas se convierte generalmente en un nombramiento *ad hoc*, de carácter más técnico, para cumplir una serie de tareas específicas y con menor peso político. Cuando se ha cumplido el cometido o cuando surgen dificultades políticas, al presidente le resulta menos costoso políticamente sustituir a este perfil que a ministros de origen parlamentario.

Tabla 10.10 Duración de la presencia y de la carrera según el área del primer ministerio

Áreas ministeriales de entrada	DPM	DCM	(N)
Militares	3,6	3,6	9
Ámbito de Presidencia	3,5	4,3	17
Económicos	3,1	3,5	60
Políticos	3,0	3,3	31
Sociales	3,0	3,0	32

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, esta lógica no es la pauta común entre los países europeos y menos entre aquellos cuya elite ministerial es más parecida al perfil que hemos venido describiendo en la elite española. Al contrario, en varios países la duración ministerial de los miembros de gobierno no parlamentarios es mayor que la de sus colegas reclutados en el parlamento (Bakema, 1991: 76), contradiciendo nuestros datos. En estos casos, parece que el origen parlamentario es precisamente uno de los factores que les hace más vulnerables a las renovaciones ministeriales, mientras que los ministros no parlamentarios (que, recordémoslo, son inferiores, en porcentaje, a lo que encontramos en el caso español) suelen sufrir menos las reformas de gabinete. Esta diferencia entre la elite ministerial española y las de otros países europeos puede ayudar a matizar una idea que habíamos apuntado en el capítulo anterior. La relativa debilidad de la institución parlamentaria para nutrir de individuos los gabinetes del gobierno puede quedar equilibrada mediante una mayor duración de sus parlamentarios al frente de los ministerios en comparación con los que acceden por otras rutas.

Tabla 10.11 Duración de la presencia y de la carrera según primer ministerio

Ministerios de entrada	DPM	DCM	(N)
Presidente	10,6	10,6	2
Vicepresidente	8,0	8,0	1
Defensa	6,8	6,8	3
Hacienda	4,5	5,8	4
Relaciones con las Cortes	3,8	7,5	4
Asuntos Sociales	3,8	3,8	2
Industria y energía	3,7	4,0	10
Interior	3,7	3,7	6
Cultura	3,7	3,7	6
Portavoz	3,5	3,5	2
Obras Públicas	3,4	4,0	6
Justicia	3,2	3,2	6
Agricultura	3,1	3,8	11
Educación	3,1	3,1	8
Economía	3,1	3,1	4
Presidencia	3,1	3,1	7
Relaciones sindicales	3,0	3,7	2

Ministerios de entrada	DPM	DCM	(N)
Sec. Gen. Movimiento	3,0	3,0	2
Comercio	2,9	3,4	5
Sanidad	2,9	2,9	11
Información y Turismo	2,8	4,8	2
Administraciones Públicas	2,6	3,1	12
Medio Ambiente	2,6	2,6	3
Transportes	2,6	2,6	4
Trabajo	2,5	2,8	12
Asuntos Exteriores	2,5	2,5	5
Vice – militares	2,4	2,4	2
Marina	2,0	2,0	2
Investigación	1,8	1,8	1
Vivienda	1,5	1,5	1
Aire	1,5	1,5	1
Ciencia y tecnología	1,4	1,4	2
Ejército	1,4	1,4	1
RR con la CEE	0,4	0,4	1

Fuente: Elaboración propia.

El departamento en el que se inicia la carrera ministerial también puede marcar las posibilidades de duración del ministro. Como muestra la tabla 10.10, aquellos que empezaron en ministerios militares o en el ámbito de presidencia, tuvieron tendencia a una mayor duración tanto en el gobierno como en la carrera ministerial. En cambio, haber iniciado la carrera en el área política o social del gobierno predispone a pasar tiempo en el gobierno. Además, obtener el primer ministerio en algunas áreas ministeriales (militar o social) significa que la carrera ministerial no se extenderá más allá de la presencia en el gobierno, sin posibles interrupciones.

Por sí sola, esta relación plantea dificultades en la interpretación. Como se observa en la tabla 10.11, varios departamentos presentan desviaciones o excepciones a la descripción general por áreas. Las expectativas que ofrece el haber empezado en un ministerio u otro, en cuanto a la duración de la presencia y de la carrera, parecen ser un reflejo del peso que cada ministerio pueda tener en el conjunto de carreras ministeriales y del factor de continuidad e interrupción que pueda estar asociado a cada cartera. Por ello, recuperaremos este tema en el apartado 11.3, al tratar de los ministerios de introducción y de confirmación.

Los ministros, edad y duración

El análisis del tiempo en la carrera ministerial, definido a partir del acceso y de la duración, nos construye un retrato de la elite ministerial española en el que destaca una impronta de juventud y de relativa brevedad en el cargo. Es cierto que ambos trazos deben ser entendidos en clave comparada, en relación con el perfil de las elites de los países europeos con igual sistema de gobierno. Una mirada sobre los distintos factores que pueden explicarnos la juventud y corta longevidad del cargo nos sugiere que puede haber varios elementos que, combinados, favorezcan o perjudiquen la continuidad de los ministros en su cartera. Como concluye Blondel, “the ministerial career is short, and many forces conspire, in most countries, to see that it remains short” (1985: 165). Queda, por último, preguntarnos la relación que mantienen las dos variables entre sí. El objetivo de establecer una relación entre la edad de acceso y el tiempo de permanencia no busca tanto la comprobación de una relación causa / efecto como la creación, a partir de ambas, de una tipología que permita ordenar los diferentes casos y que exprese la dimensión temporal en un único indicador. Sin embargo, al analizar la relación entre edad de acceso y duración no debe cometerse el

error de confundir el nivel agregada y el nivel individual. Si agregamos los datos por gobiernos o países, mediante promedios, destacaremos los elementos de tendencia y podremos detectar la posible existencia de rasgos estructurales o culturales que marcan la pauta general en distintos países. En cambio, si observamos la relación en el nivel individual, podremos prestar una atención particular a los casos que sobresalen de la pauta general y facilitaremos, de esta manera, el análisis de las desviaciones y de los factores que las permiten.

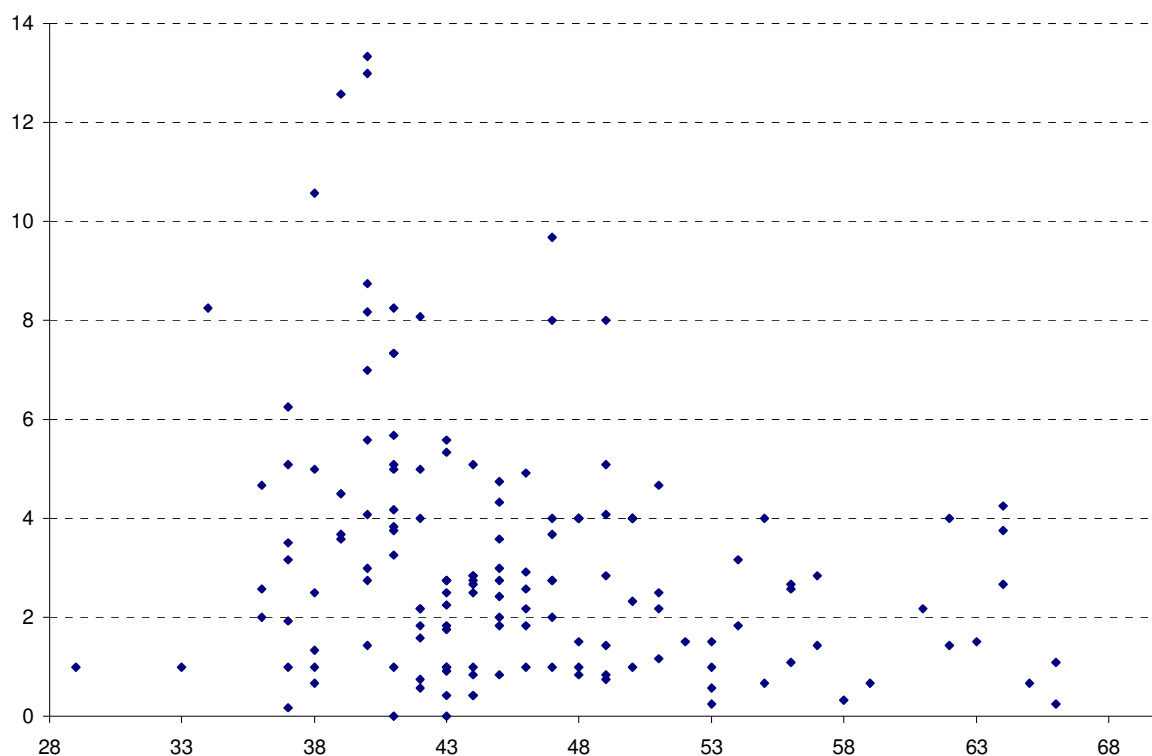


Gráfico 10.3 Distribución de casos según la edad de acceso y la DPM (en años)

Desde una perspectiva individual, podemos encontrar una primera impresión de la relación entre edad de acceso y duración en el gráfico 9.3. Tal como se puede apreciar en él⁶²⁵, la edad de acceso está negativamente relacionada con el tiempo de

⁶²⁵ Para definir la duración, se ha utilizado la duración de presencia y no de carrera porque la distribución de casos en una y en otra apenas diferían y, cuando lo hacían, aparecían elementos de distorsión que hemos preferido evitar. Además, así podremos comparar con los efectos de la perspectiva agregada.

permanencia en el gobierno, porque a medida que aquella aumenta, desciende la duración de la presencia ministerial. La edad de acceso no asegura un mayor tiempo de presencia ministerial, pero sí parece imponer ciertos límites a medida que el primer nombramiento tiene lugar en una edad más tardía. Sólo aquellos que acceden antes de los cincuenta pueden permanecer en el gobierno más de seis años. Quienes entran a partir de los sesenta ni siquiera pueden aspirar a superar una legislatura completa dentro del gobierno. A pesar de ello, la correlación estadística no resulta muy explicativa ($r = -0.275$, $p < 0.001$), porque existe un vasto número de casos que entran jóvenes y que permanecen poco tiempo en el gobierno. No obstante, como nuestra pretensión no era buscar una explicación de la duración mediante la edad de acceso sino traducir los valores de ambas variables en un solo indicador, vamos a transformar este gráfico de dispersión en un cuadro de doble entrada.

Tabla 10.12 La dimensión temporal de la carrera ministerial según edad de acceso y duración

	- edad	+ edad
+ duración	<p>A</p> <p>Narcís Serra Felipe González Javier Solana Joaquín Almunia Carlos Solchaga</p> <p>(11,3 %)</p>	<p>B</p> <p>(0 %)</p>
- duración	<p>C</p> <p>Aurelio Menéndez Matías Rodríguez Inciarte Soledad Becerril Ignacio Camuñas Juan Costa</p> <p>(65,3 %)</p>	<p>D</p> <p>Pascual Pery Fernando de Santiago Antonio Ibáñez Carlos Franco Félix Álvarez-Arenas</p> <p>(23,3 %)</p>

Fuente: Elaboración propia. La variables de edad distingue quienes accedieron antes y después de los 50 años. La variable de duración distingue quienes estuvieron en el gobierno menos y más de seis años. No se incluye a Pedro Solbes.

A partir de los dos parámetros utilizados, la carrera ministerial de los miembros de gobierno puede adoptar cuatro formas fundamentales : un ministro puede entrar joven (entendido esto en términos relativos) y estar poco tiempo o bien estar bastante tiempo; también puede ser que su carrera empiece con una cierta edad y que esté bastante tiempo o bien que entre mayor y apenas esté unos meses o unos pocos años al frente del ministerio. Estas cuatro situaciones se traducen en las cuatro categorías que conforman la tabla 10.12 y surgen a partir de un cruce de las variables de edad y de duración expresadas de forma binaria. Como era de esperar, la mayor parte de casos se encuentran en el cuadrante C, que reúne los ministros nombrados antes de los 50 años y que estuvieron menos de seis años en el gobierno. En él aparecen casos de todos los gobiernos y representan el modelo predominante en la elite ministerial española del período estudiado: suelen entrar a una edad bastante joven en comparación con la mayoría de países europeos pero esta juventud no les asegura una permanencia en el gobierno prolongada. Entre ellos hay que destacar a los *one year ministers*, que representan uno de cada cuatro ministros situados en este cuadrante. La mayoría de estos *jóvenes fichajes con efímera carrera ministerial* fueron nombrados durante la época de la UCD, provenientes de la Administración Pública y su única experiencia política se había forjado en los altos cargos gubernamentales. El motivo de su abrupto final obedece frecuentemente a dimisiones por motivos políticos o bien a derrotas electorales que interrumpen una carrera iniciada en un *mal momento*. Existe una tendencia a reducir su peso, aunque siempre será perfil mayoritario.

En el cuadrante D se agrupan los ministros nombrados con más de cincuenta años y que no llegaron a los seis años en el gobierno. La mayoría de ellos pertenecen a gabinetes de los gobiernos de Suárez. El caso más ejemplar es el de los ministros militares de los llamados gobiernos de la monarquía. Este perfil que entra en recesión a partir de 1982, pero ganará peso sustancialmente entre los ministros de Aznar, representando casi un tercio de esta etapa. Dentro de este cuadrante D se encuentran sobrerrepresentados (respecto al conjunto de la elite ministerial) los *outsiders* y los ministros con carreras transversales, especialmente aquellos que accedieron directamente desde la arena autonómica. No es extraño, porque, al tratarse de individuos que han construido su capital político fuera del *cursus honorum* tradicional o incluso fuera de la arena política, han necesitado más tiempo para situarse en la terna de candidatos y, en consecuencia, han accedido al gobierno a una edad más avanzada que los ministros parlamentarios o los ejecutivos (como vimos en el primer apartado de este capítulo). Por la misma razón, el número de *independientes*, no afiliados al partido de gobierno, es más alto que en los otros cuadrantes, alcanzando

casi la mitad del grupo⁶²⁶. En contraposición, sus carreras ministeriales suelen ser bastante breves: un tercio corresponden a la categoría de *one year ministers*. El motivo de esta corta presencia en el gobierno puede estar más en los rasgos comentados que en un simple efecto natural de edad. Al carecer muchos de ellos de carrera parlamentaria (en las Cortes Generales) o del apoyo de la estructura de partido, resultan más vulnerables a los cambios de gobierno; a excepción de C. Westendorp, todos los ministros *one year* con más de cincuenta años pertenecen a gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo y sólo uno de estos abandonó precipitadamente el cargo por derrota electoral (García Ferrero). Por el contrario, ningún ministro situado en este cuadrante puede tener expectativas de permanecer en el gobierno más allá de tres o cuatro años, razón por la cual el cuadrante B (nombrados después de los cincuenta y con más de seis años de presencia ministerial) aparece vacío.

Tabla 10.12 Evolución de la dimensión temporal según el partido en el gobierno

	Suárez I + UCD	PSOE	PP
A (-50 y +6 años)	3,8	21,6	17,1
B (-50 y -6 años)	78,8	66,7	51,4
C (+50 y -6 años)	17,3	11,8	31,4
(N)	52	51	35

Fuente : Elaboración propia. Porcentajes verticales. En la etapa PSOE, no se incluye a Pedro Solbes.

En cambio, existe una tendencia opuesta en el cuadrante A, el de aquellos ministros que entraron con menos de cincuenta años y consiguieron mantenerse en el gobierno por un período superior al de seis años. Todos los ministros empezaron en gobiernos del PSOE y del PP, a excepción de R. Arias Salgado y F. Fernández Ordóñez, quienes habían iniciado su carrera ministerial en gabinetes de la UCD y continuaron en gobiernos posteriores. Aunque los ministros de este cuadrante constituyen una minoría, apenas uno de cada diez ministros, su peso ha ido progresando en el tiempo. Mayoritariamente son ministros con carrera parlamentaria (o que entraron en el Congreso después de acceder al Gobierno), dirigentes de partido

⁶²⁶ La mayor probabilidad para ser un ministro del cuadrante D se encuentra entre los independientes, mientras que la mayor probabilidad para pertenecer al cuadrante A pertenece a los líderes de partido, mientras que los militantes sin cargos y los independientes apenas tienen probabilidades de realizar una carrera ministerial según el modelo de *jóvenes y duraderos*.

y, por tanto, verdadero núcleo de la elite ministerial española. Curiosamente sólo tres de ellos vio finalizada su carrera ministerial por una derrota electoral⁶²⁷, mientras que dos de ellos pudieron sobrevivir a esta contingencia, volviendo posteriormente al gobierno⁶²⁸.

Tabla 10.13 La dimensión temporal de la carrera ministerial según edad de acceso y duración

	- edad	+ edad
+ duración	A Bélgica, Islandia, Suecia, Irlanda,	B Italia, Gran Bretaña, Alemania, Luxemburgo, Austria, Dinamarca
- duración	C Países Bajos, Finlandia, Noruega, España	D Francia

Fuente: Elaboración propia. La variables de edad distingue quienes accedieron antes y después de los 50 años. La variable de duración distingue quienes estuvieron en el gobierno menos y más de cinco años. Los datos del resto de países europeos proceden de Bakema (1991, 71).

Des de una perspectiva agregada por países, la relación negativa entre las variables de edad de acceso y duración, que desde un punto de vista individual puede parecer bastante natural, no lo es en absoluto. Si observamos, en perspectiva

⁶²⁷ De los diecisiete ministros del cuadrante A, solamente Rajoy, González y posiblemente Rato habrían tenido un puesto en el gobierno, si hubieran ganado las respectivas elecciones. Algunos habrían tenido posibilidad de volver tiempo después (Piqué, Almunia o Solana). El resto había abandonado el gobierno sin posibilidad de volver.

⁶²⁸ Arias Salgado y Fernández Ordóñez. Dentro de esta categoría también se podrá incluir en el futuro a Pedro Solbes, que estuvo cinco años con el presidente González y que, posteriormente, regresó con Zapatero, lo que le permitiría entrar en el cuadrante A.

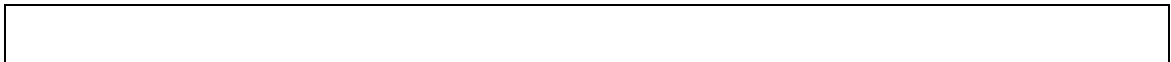
comparada, las elites ministeriales europeas, encontraremos que la edad de acceso no marca necesariamente la pauta de duración del cargo. Una entrada con mayor edad no significa una estancia en el gobierno más corta. Al contrario, en la mayoría de países en los que los ministros suelen entrar en el gobierno jóvenes, tienden a dejarlo jóvenes y con un período de tiempo en el cargo menor que en los países con edades de acceso superiores (Bakema, 1991: 72). Esta parece ser la tendencia en la mayoría de sistemas políticos del norte de Europa, si bien Suecia e Islandia tienen ministros con mayor duración en el gobierno. En cambio, los sistemas del centro del continente, junto a Italia y Gran Bretaña, siguen la pauta de ministros con edades que superan en varios años la cincuentena a pesar de los cual permanecen en el gobierno varios años. El caso de Francia constituye una excepción: la elite ministerial francesa apenas suele alcanzar los cuatro años en el gobierno, lo que ha llevado a subrayar a Cabannes la *extrema especificidad de las funciones gubernamentales* que son encomendadas a los ministros de la V República, para quienes ser ministro es a menudo “l’aboutissement ou la consécration d’une carrière politique” (1990: 244), poniendo de manifiesto el carácter efímero de la silla en el *Conseil de Ministres*.

España se sitúa entre aquellos países con los ministros más jóvenes y con menor duración. Hemos visto que, bajo gobierno socialista, hubo una cierta tendencia a incrementar el cuadrante A, pero la evolución posterior, con los gobiernos del PP o, incluso, con el nuevo gabinete de Zapatero, permite pensar que la evolución mayoritaria de los ministros apunta hacia el cuadrante D. Esto puede ocurrir porque, mientras la duración media de la presencia ministerial tiende a estabilizarse, la edad de acceso se se está desplazando de los cuarenta a los cincuenta años. Sin embargo, queda por constatar si la consolidación de una verdadera elite de gobierno seguirá esta tendencia o mantendrá, como hasta ahora, el *requisito* de haber accedido al gobierno antes de los cincuenta años. Un dato importante en esta evolución está relacionado con el perfil del itinerario de los ministros en el gobierno, de su movilidad y de la capacidad de regresar al gobierno tras haber salido de él. De este aspecto nos ocuparemos en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO 11

LA CARRERA MINISTERIAL: EL ITINERARIO



La segunda dimensión de la carrera ministerial está relacionado con la *forma* que toma itinerario que los ministros siguen dentro del gobierno. El recorrido gubernamental se puede definir por su movilidad (o ausencia de esta) y por la continuidad de la presencia en el gobierno. Ambas variables ponen de manifiesto la estabilidad del recorrido ministerial de los individuos y, por extensión, resultan muy útiles para tratar de calibrar el peso político de los ministros. Pero también pueden ser buenos indicadores de la dinámica gubernamental española y del tipo de liderazgo que ejerce el jefe de gobierno en la gestión de los miembros de su gabinete.

En primer lugar, realizaremos una aproximación a la movilidad de los ministros a través de su recorrido por los departamentos y de los factores que pueden influir sobre ella. En segundo lugar, observaremos los casos de ministros que hayan interrumpido su presencia en el gobierno y posteriormente hayan regresado al ejecutivo. Finalmente, analizaremos en qué medida existen departamentos vinculados al tipo de progresión de los ministros en el gobierno.

11.1 La movilidad ministerial

La influencia de la dinámica institucional

Recordemos que el concepto de *movilidad ministerial* se entiende como un aspecto de la carrera ministerial relativo al itinerario de un ministro. Este es el sentido utilizado por los estudios sobre ministros utilizados para nuestra comparación (Bakema, 1991: 89 y ss.; Blondel, 1985: 213 y ss.). De esta manera, dejamos de lado otros usos del concepto basados en una perspectiva de gobierno y referidos al cambio de unos ministros por otros⁶²⁹. Se trata de distinguir entre ministros *de un solo ministerio* (*one-post ministers*) y ministros *móviles* o que han pasado por varios ministerios.

Tabla 11.1 Movilidad ministerial según el número de ministerios

Gobierno	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	Total
Una cartera	16	21	10	28	12	12	20	107
Dos carteras	3	13	8	9	8	3	3	29
Tres o más	4	10	8	3	2	4	3	15
<i>Móviles</i>	7	23	16	12	10	7	6	44
(N)	23	44	26	40	22	19	26	151

Fuente: Elaboración propia. La categoría de “*móviles*” reúne a los ministros que han tenido dos carteras o más.

⁶²⁹ En su estudio sobre la elite ministerial española, Bar también se refirió a la idea de movilidad ministerial, aunque bajo esa etiqueta distinguía dos tipos de dinámica distintos. Por un lado, la movilidad externa, que definía a partir del número de veces que un ministro era nombrado en diferentes gobiernos; por otro, la movilidad interna, que se traducía en el número de puestos o carteras ocupadas por un ministro. Aunque esta segunda operacionalización coincide con la nuestra, el autor invierte el concepto de movilidad, al vincularla con la entrada y salida de ministros del gobierno. Por este motivo, su conclusión parece, a primera vista, opuesta a la nuestra: considera que la movilidad ministerial de los individuos en el período estudiado -1976 a 1988- “es bastante grande”, produciendo “una gran permeabilidad de la estructura ministerial” (Bar, 1989: 58 y ss). En nuestro caso, movilidad significa exactamente lo contrario, porque, cuando hay un alto recambio de ministros que sólo han poseído una cartera, nosotros consideramos que la movilidad *de la carrera ministerial* ha sido baja.

Por regla general, en todos los sistemas políticos la elite ministerial se caracteriza por el predominio de los ministros que son llamados para ocupar solamente una cartera (Blondel, 1985: 222). Los países que tienen el modelo de gabinete son quienes más se desvían de esta regla. Aunque España se encuentra entre los casos europeos con menor movilidad ministerial dentro del gobierno⁶³⁰, supera el nivel de ministros *móviles* de los países que tienen un sistema de gobierno diferente (Bakema, 1991: 90; Blondel, 1985: 216). Generalmente, la flexibilidad del sistema de gobierno de gabinete permite al líder de gobierno un mayor juego con el personal de que dispone en su equipo. La introducción de este modelo de gobierno puede explicar, por ejemplo, que en España haya aumentado casi en veinte puntos la cantidad de ministros *móviles* en comparación con el régimen franquista (Blondel, 1985: 218). Pero, incluso después de esta evolución, persiste una gran mayoría de ministros cuya carrera ministerial se limita a un solo puesto en el Gobierno.

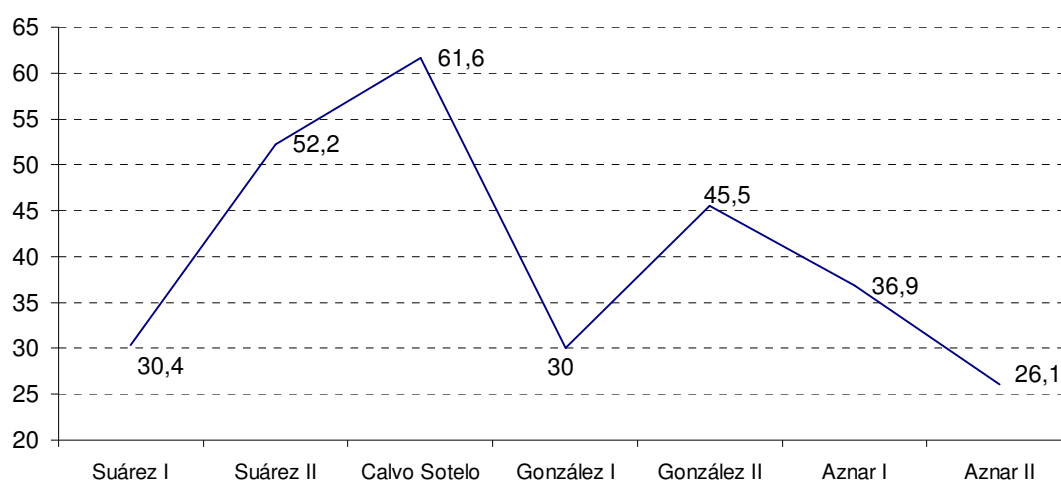


Gráfico 11.1 Evolución de la presencia de ministros *móviles* en el gobierno

Fuente: Elaboración propia

⁶³⁰ Sin embargo, existen algunos países que tienen elites ministeriales menos *móviles* aún. Así es en Noruega (75,3 % de ministros con un sólo puesto), Países Bajos (79 %) y Austria (83,3 %). Se trata de una situación muy diferente a la que podemos encontrar en Islandia (34,1 %), Irlanda (34,8 %) o Gran Bretaña (38,4 %), entre otras (Bakema, 1991: 90).

A diferencia de otras variables, la perspectiva comparada por gobierno no ofrece una imagen de evolución precisa en la presencia de ministros *móviles*. Durante los primeros gobiernos de la democracia se produce un incremento de la movilidad ministerial, en contraste con el régimen anterior y el gobierno preparlamentario de Suárez. Con la llegada de González, el número de ministros *móviles* cae a la mitad y, aunque se recupera sensiblemente en el segundo gobierno de González, en los gobiernos Aznar presencia de este tipo de ministros continúa el retroceso progresivo.

Una primera impresión sugiere que la continuidad del partido en el gobierno es un factor que favorece la movilidad de los ministros a través de diversas carteras⁶³¹, aunque no sucede así con Aznar. Sin embargo, existe un factor que separa los gobiernos que tienen una presencia de ministros *móviles* por encima de la media y los que se encuentran por debajo: el estatus de la coalición parlamentaria. Se trata de un indicador que muestra la confianza parlamentaria de que goza el gobierno y que, por tanto, puede señalar el margen de maniobra que posee el Presidente de Gobierno en el nombramiento de ministros (tabla 11.2).

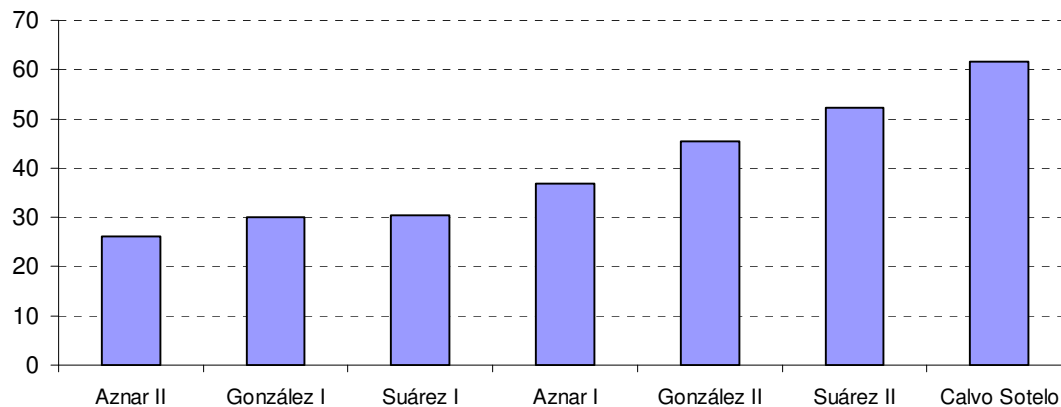


Gráfico 11.2 Presencia de ministros *móviles* en los gobiernos, 1976-2002

Fuente: Elaboración propia

⁶³¹ De los dieciséis ministros *móviles* del gobierno de Calvo-Sotelo, quince habían sido ministros con Suárez, mientras que de los diez ministros *móviles* de González II, siete ya habían estado en el primer gobierno de González.

En gobiernos de mayoría absoluta, disminuye la movilidad ministerial de los miembros del gabinete. Así, durante los gobiernos de González I y de Aznar II, los ministros *móviles* apenas alcanzan el tercio del colectivo gubernamental. En principio, no resulta posible incluir al gobierno Suárez I en la categoría de *mayoría absoluta*, porque se trata de un gobierno sin legitimidad parlamentaria. A pesar de ello, podríamos considerar que su margen de maniobra es equiparable al de un gobierno con mayoría absoluta, de manera que no representa un obstáculo a nuestra argumentación.

En cambio, cuando no existe esta situación y la mayoría parlamentaria tiene que construirse con ayuda de otros grupos parlamentarios, los ministros *móviles* aumentan. Esta relación tiene una evidencia contrastable en los gobiernos de Suárez, González y Aznar. Cuando sus respectivos gobiernos les permiten un amplio margen de maniobra, optan por introducir ministros nuevos en el momento de formar gobierno o realizar una remodelación de gabinete. En una situación parlamentaria adversa, cuando su apoyo en el Congreso depende también de otros partidos, tienen mayor propensión a reducir la entrada de ministros nuevos y prefieren reubicar o recuperar antiguos ministros en los nuevos puestos a cubrir.

Aunque la entrada de nuevo personal acostumbra a considerarse un acto de regeneración y puesta a punto del gobierno, el contexto parlamentario en el que el partido de gobierno no tiene mayoría absoluta plantea dos obstáculos: probablemente no se presentan las condiciones adecuadas para que los nuevos ministros tengan la oportunidad de *aprender* y adaptarse a su nueva tarea (la oposición puede ejercer mayor acoso parlamentario, el ambiente político puede estar más crispado, la popularidad del gobierno puede fluctuar a la baja); por otro lado, la entrada de nuevos individuos puede ser objeto de negociación con el miembro de la coalición parlamentaria o con los sectores que componen el partido del gobierno, lo que comporta un coste político que el Presidente tratará de evitar. En consecuencia, las situaciones de minoría parlamentaria son propicias para favorecer la movilidad de los ministros dentro del gobierno. El gobierno de Calvo-Sotelo es ejemplar en este sentido, porque los ministros *móviles* ocupaban la mayor parte de su equipo. Al frente de este grupo se encontraba el propio Presidente, a cuyo cargo de primer ministro le

añadía el paso por otros cuatro ministerios, recorrido que le convierte en el ministro móvil por excelencia de la elite española⁶³².

La conclusión de esta visión comparativa entre gobiernos se traduce en la tabla 11.2, en la que se contrasta el grado de movilidad de los ministros según el tipo de gobierno al que han pertenecido. Casi todos los ministros que sólo han formado parte de gobiernos con mayoría absoluta parlamentaria de un solo partido han poseído únicamente una cartera. La cantidad de ministros *móviles* aumenta sensiblemente entre aquellos que han formado parte exclusivamente de gobiernos sostenidos por coaliciones parlamentarias. Finalmente, el mayor grado de movilidad se da entre quienes han pasado por ambos tipos de gobierno.

Tabla 11.2 Movilidad de los ministros según el tipo de gobierno

Tipo de gobierno	Un sólo puesto	<i>Móviles</i>
Sólo mayoría absoluta	93,2	6,8
Sólo coalición parlamentaria	69,4	30,6
Ambos	30,0	70,0
Total	70,9	29,1

Fuente: Elaboración propia. Los ministros que sólo formaron parte del gobierno Suárez I se han incluido en la categoría de sólo mayoría absoluta. Los que continuaron en gabinetes de la UCD se encuentran en la categoría de ambos.

No obstante, en este último caso hay que matizar su comparabilidad; la categoría de *ministros que pasaron por ambos tipos de situación* difiere de las otras dos porque incluye también el efecto de otro factor que impulsa la movilidad de las carreras ministeriales, el paso por varios gobiernos. Haber sido nombrado en gobiernos diferentes aumenta la probabilidad de cambiar de ministerio: tres de cada cuatro ministros que han estado en dos gobiernos o más pertenecen a la categoría de *móviles*. En realidad, esta relación es consecuencia del efecto de la duración de la

⁶³² Sólo le igualan los ministros R. Arias-Salgado, P. Cabanillas Gallas y M. Rajoy, quien también experimentó cuatro reubicaciones, aunque la última de ellas fue para volver al ministerio de la Presidencia.

presencia ministerial, según el cual cuanto más tiempo se está en el gobierno más probabilidades se tiene de cambiar de departamento a lo largo de la carrera ministerial (Blondel, 1985: 223), según se observa en la tabla 11.3. No existe movilidad entre los ministros *one-year*. A diferencia, de estos, los ministros que han estado más de seis años en el gobierno pertenecen mayoritariamente a la categoría de *móviles*. Sin embargo, la duración sólo afecta a la existencia de movilidad, no a su grado: más tiempo no significa necesariamente más movilidad (por ejemplo, un ministro con ocho años en el gobierno tiene menos probabilidades de pasar por tres ministerios o más que uno que haya estado sólo cuatro años). La duración en el gobierno sólo amplía el margen de posibilidades de cambiar de ministerio, pero no es un factor que explique por sí mismo por qué los ministros cambian de cartera.

Tabla 11.3 Movilidad según la duración de la presencia ministerial

DPM	Un solo puesto	<i>Móviles</i> (dos puestos)	<i>Móviles</i> (tres o más)	(N)
- 1	100	0	0	20
1-4	77,4	20,2	2,4	84
4-7	51,6	19,4	29,0	31
7-10	41,7	33,3	25,0	12
+10	25,0	50,0	25,0	4

Fuente: Elaboración propia

Además, el hecho de que los ministros más duraderos se muevan más de cartera no es sinónimo de que estén más tiempo en cada puesto⁶³³. Si medimos la experiencia de los ministros en el gobierno a partir del tiempo que permanecen en él (tabla 11.4), podemos afirmar que los ministros *móviles* acumulan más experiencia de gobierno que sus colegas de un solo puesto, ya que encontramos que aquellos están

⁶³³ Esta relación entre movilidad y duración en el gobierno despierta un interrogante sobre las consecuencias del cambio de cartera: ¿son preferibles los ministros que dedican toda su estancia en el gobierno a un mismo ministerio o bien los miembros que se mueven entre diferentes sillones del Consejo de Ministros y adquieren así una perspectiva de gobierno más amplia? Nuestro objetivo no es entrar en esta polémica, sino tomar nota de cómo la relación entre movilidad y duración se ve envuelta en ella. A la vista de nuestros resultados, la cuestión en el debate sobre experiencia, movilidad y duración debe comenzar preguntándose por el primer de esos términos: ¿qué tipo de experiencia? ¿experiencia como representante de gobierno o como jefe de departamento? (Bakema, 1991: 92).

más en el tiempo que estos, lo cual no deja de ser una derivación lógica de la tabla anterior y de lo afirmado en el párrafo precedente. La DPM y, especialmente, la DCM son sensibles a la movilidad de los ministros dentro del gabinete, de manera que los ministros de un solo puesto son los que menos duran en el gobierno. Pero el aumento de la duración no es proporcional al número de ministerios por los que se transita. Al contrario, la duración de los ministros en cada ministerio disminuye a medida que aumenta la movilidad de los ministros. Esto es, el incremento de la movilidad se produce en perjuicio del tiempo que se permanece en cada departamento, hasta el punto que aquellos que han pasado por tres ministerios o más pueden estar en cada cartera hasta diez meses menos que un ministro sin movilidad.

Tabla 11.4 Duración en el gobierno y en cada puesto según la movilidad (en años)

	DPM	DCM	Duración por puesto
Un solo puesto	2,5	2,5	2,5
<i>Móviles</i> – dos puestos	4,4	4,9	2,2
<i>Móviles</i> – tres o más	5,7	8,2	1,7

Fuente: Elaboración propia

A pesar de ello, y desde una perspectiva comparada, podemos interpretar que, en la elite española, la movilidad tiene poco efecto sobre la duración de los ministros en cada ministerio. Así, mientras que España era el país con menor duración de ministros en el gobierno, no lo es respecto al tiempo por cartera (Bakema, 1991: 93). En este sentido, la elite española sufre menos el desequilibrio entre duración completa y duración por ministerio ocupado que la elite ministerial británica, en la que, a pesar de una duración ministerial cercana a los cinco años, el elevado grado de movilidad de sus ministros provoca que estos duren en cada ministerio casi lo mismo que sus colegas españoles (2,5 años en el caso británico frente a los 2,3 años de los españoles, a pesar de que los ministros españoles están dos años menos en el gobierno).

Algunos rasgos del background socioprofesional y de la carrera política previa pueden tener alguna incidencia sobre las expectativas de movilidad de los ministros. Por ejemplo, las mujeres han tenido nulas probabilidades de poder cambiar de ministerio después de acceder al gobierno. Para ellas, abandonar su primera cartera implicaba finalizar la carrera ministerial. Más allá de esta variable, que sólo afecta a un número reducido de casos, aparece el perfil profesional, que marca algunas diferencias según el ámbito de procedencia. Aquellos que provienen de la Administración Pública tienen más posibilidades de poder cambiar de cartera dentro del gobierno, mientras que los empleados en profesiones liberales y en los cuadros de las empresa privadas superan el promedio general de ministros de un solo puesto. Los militares y los empresarios se convierten en sendas excepciones a esta tendencia. En el caso de los primeros, las razones de su reducida movilidad se deben tanto al hecho de que pertenecen mayoritariamente a la época predemocrática (en la que, como hemos dicho, la movilidad es muy poco frecuente) y a un rasgo intrínseco de los ministros militares, el de su difícil reubicación en otro tipo de ministerios, como ya ocurría en el régimen anterior. De hecho, con la excepción del período de gobierno militar, se puede afirmar que el régimen de Franco no estaba dirigido estrictamente por un gobierno de militares, porque la participación de estos en la composición del Consejo de Ministros se limitaba a las carteras *ad hoc*⁶³⁴ (Linz, 1974: 33). En lo que respecta a los empresarios, es muy posible que los motivos de su movilidad radiquen en otros factores y no específicamente en el de su origen profesional.

La carrera política también puede favorecer u obstaculizar el pase por distintos ministerios. Por un lado, los líderes de partido se muestran más propensos a la movilidad entre carteras. Parece que lo importante en este caso es la condición de líder, ya que los militantes sin cargos de partido son menos *móviles* que los no militantes, de manera que no existe una fuerte correlación entre la pertenencia a partido y las probabilidades de movilidad ministerial. Por otro lado, la carrera parlamentaria resulta menos útil para seguir una carrera ministerial en distintos departamentos. El número de ministros con un solo ministerio es superior entre

⁶³⁴ A partir de 1945, los únicos militares que son nombrados para ministerios de otras materias son Muñoz Grandes, vicepresidente entre 1962 y 1967, Alonso Vega, ministro de Gobernación entre 1957-1968 y el propio Carrero Blanco, que sucederá a Muñoz Grandes en la vicepresidencia.

parlamentarios que entre ejecutivos⁶³⁵ o ministros transversales. Esta situación resulta paradójica si recordamos que aquellos eran quienes tendían a durar más en el gobierno. ¿Por qué los parlamentarios son menos *móviles*, especialmente si acceden al gobierno directamente desde el Congreso y no pasan previamente por altos cargos? En principio, poseen un bagaje que les permite tener una visión más general de los asuntos políticos y, por ello deberían ser más propicios para optar a la reubicación en diferentes ministerios en caso de que así lo necesite el Presidente. Los ministros que han seguido una carrera como ejecutivos, en cambio, poseen un perfil más propio para realizar la carrera ministerial en un solo departamento.

Para entender por qué se produce este contraste entre lo esperado y lo hallado, por qué parece que los ministros de carrera ejecutiva han sacado mayor rendimiento político a su presencia en el gobierno en términos de movilidad de lo que han hecho los poseedores de una carrera parlamentaria, cabe una primera explicación de raíz metodológica: la parlamentarización *a posteriori* de los ministros gubernamentales. Muchos de los miembros de gobierno *móviles* que fueron nombrados ministros con la única experiencia política de haber pasado por los altos cargos del gobierno, en realidad, obtuvieron su escaño durante su estancia en el gobierno. Así, al fijarnos en la carrera política previa para comprender la movilidad ministerial, estamos ocultando que muchos de ellos acabaron entrando en el parlamento. De ello se deduciría que la primera impresión habría subestimado el componente parlamentario en el perfil de los ministros *móviles*.

⁶³⁵ Los ministros ejecutivos son quienes han pasado por mayor número de carteras (1,5 por individuo). Además, si sustraemos a los ministros de Suárez I (mayoritariamente ejecutivos, pero que no superaron el corte democrático de las elecciones de 1977 y, por lo tanto, monopresenciales), la ratio de ministerios por ministro aumenta a 1,6.

Tabla 11.5 Ministros *móviles* y de una sola cartera según los orígenes sociales y políticos

	Una cartera	<i>Móviles</i>	<i>Dos carteras</i>	<i>Tres o más</i>	Ratio
Hombre	67,2	32,8	21,6	11,2	1,5
Mujer	100	0	0	0	1
Empresarios	66,7	33,3	22,2	11,1	1,7
Militares	85,7	14,3	0	14,3	1,2
Cuadros públicos	67,7	32,3	17,7	14,5	1,6
Cuadros privados	73,3	26,7	20,0	6,7	1,3
Profesores universidad	68,6	31,4	28,6	2,9	1,3
Profesionales políticos	100	0	0	0	1
Liberales	73,7	26,3	15,8	10,5	1,3
Manuales	100	0	0	0	1
Líderes	67,1	32,9	22,8	10,1	1,5
Militantes	81,5	18,5	14,8	3,7	1,2
Sin partido	71,1	28,9	15,6	13,3	1,5
Cortes Generales	68,0	32,0	18,0	14,0	1,5
Gubernamental	70,0	30,0	21,7	8,3	1,4
Europea	100	0	0	0	1
Autonómica	75,0	25,0	25,0	0	1,2
Local	33,3	66,7	66,7	0	1,6
Rutas no políticas	77,3	22,7	9,1	13,6	1,4
Parlamentarios	79,5	20,5	11,4	9,1	1,3
Ejecutivos	65,5	34,5	21,8	12,7	1,5
Territoriales	63,6	36,4	27,3	9,1	1,4
<i>Outsiders</i>	75,0	25,0	12,5	12,5	1,3

Fuente: Elaboración propia. La quinta columna indica el número de carteras por ministro.

Por otro lado, la ruta gubernamental y, en mayor medida, la carrera ejecutiva son vías de selección en las que no sólo se valora la competencia adquirida en los altos cargos de gobierno, sino también la mayor proximidad y lealtad del individuo hacia el Presidente, así como una mayor autonomía del partido. A diferencia de estos, el reclutamiento de ministros en el parlamento se realiza entre individuos con una base de poder (el escaño) y una lealtad ya establecida (el partido), por la cual han obtenido un puesto en la candidatura que les ha llevado al Congreso. En consecuencia, el

Presidente, tendrá más propensión a recurrir a ministros ejecutivos para llevar a cabo eventuales remodelaciones de gabinete, a fin de formar un gabinete con mayor autonomía respecto al grupo parlamentario y al partido. Esto podría explicar la mayor movilidad entre los ministros ejecutivos que entre los parlamentarios.

Resulta claro que el factor de las relaciones partido/gobierno pueden tener una importancia menor en la medida en que el Presidente controle ampliamente el partido de gobierno. En los gobiernos de la UCD y del PSOE la mayoría de ministros *móviles* acabaron proviniendo de carreras ejecutivas, especialmente en las etapas finales⁶³⁶. Por el contrario, ninguno de los escasos ministros ejecutivos del período Aznar no tuvo oportunidad de prestar sus servicios en segundos ministerios. En este caso, son los ministros *outsiders* o con carrera territorial quienes tuvieron mayores probabilidades de recorrer diversos ministerios en el gobierno: de los siete ministros que han cambiado de cartera en su gobierno, cinco pertenecen a esta categoría⁶³⁷. Se trata de casos en los que la carrera política empezó en las instituciones locales, antes de pasar al nivel autonómico o, directamente, nacional. Todos ellos fueron ministros reclutados a través del Congreso y, en cualquier caso, la transversalidad de sus carreras acabó repercutiendo en su notabilidad política y les convirtió en líderes de partido, factor que incide de forma importante en las probabilidades de movilidad dentro del gobierno.

11.2 Las interrupciones y el retorno al gobierno

Uno de los aspectos que mejor definen el modelo de circulación de la elite ministerial es la posibilidad del retorno o, como indicábamos en el inicio, de prolongar la carrera ministerial más allá de la presencia en el gobierno. La condición de ministro puede percibirse como un escalón excepcional, un punto irrepetible en las vidas políticas de quienes lo han alcanzado, y su abandono puede representar el paso del río Aqueronte para cualquier miembro de gobierno. En las páginas de su espléndida

⁶³⁶ En el caso de la UCD, el porcentaje de ministros ejecutivos es el mismo entre los ministros *móviles* que entre el conjunto del gobierno (el 50 %); en cambio, en la etapa del PSOE, la carrera ejecutiva sí muestra un efecto sobre la predisposición a la movilidad: los ejecutivos representaron el 40 % de todos los ministros *móviles*, aunque sólo eran el 28,8 % del conjunto.

⁶³⁷ Se trata de A. Acebes, F. Álvarez Cascos, J. Arenas, J. Posada y M. Rajoy. El ministro Posada es quien duró menos y el único que ostentaba cargos intermedios en el partido.

Memoria viva de la transición, el Presidente Calvo-Sotelo sostenía, de forma irónicamente antitética, una visión similar para los miembros de gabinete:

“El Ministro, y más el Presidente del Gobierno, son presentes sucesiones de difunto, como Quevedo, y no es fácil que apetezcan, una vez vueltos a la vida real, la resurrección del difunto que fueron.” (1990: 143)

A pesar de que algunos individuos persisten en esa apetencia, el retrato de la elite española encaja bastante bien en la definición de Calvo-Sotelo. Sólo trece individuos han podido retomar su carrera ministerial un tiempo después de haber abandonado la silla en el Consejo de Ministros. Esta cifra representa un porcentaje muy bajo, que convierte España en uno de los países europeos con menor presencia de carreras ministeriales interrumpidas⁶³⁸. Al existir pocas opciones para volver al gobierno tras haberlo dejado, la circulación en la elite ministerial es mayor, especialmente si tenemos en cuenta que los ministros españoles tampoco duran mucho tiempo en el cargo. La entrada de nuevos miembros encuentra así más facilidades que en otros países europeos, permitiendo una alta renovación del personal. Es un ejemplo contrario al de casos con mucha menos renovación, como Irlanda (en el que los ministros pueden volver en varias ocasiones) o Austria (cuyos ministros suelen entrar una sola vez en el gobierno aunque por un tiempo prolongado).

No obstante, es necesario distinguir dos períodos diferentes en la evolución del contingente de individuos con carreras interrumpidas. En los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo, la presencia de individuos que regresaron al gabinete después de haber salido fue importante y con tendencia ascendente. Cuatro de cada diez ministros de Calvo-Sotelo pertenecían a esta categoría. Con la llegada del PSOE al poder, esta evolución se detiene y retrocede hasta desaparecer en el segundo gobierno de González. En términos absolutos, entre 1982 y 2004 solamente cinco ministros han podido volver al gobierno después de una interrupción, dos de ellos provenientes de la etapa UCD. Así pues, la reducción de oportunidades para el retorno al gabinete es una

⁶³⁸ Solamente Austria (7,1 %) supera a España en esta reducida presencia de carreras interrumpidas. Cerca de ellas encontramos a Alemania (10,6 %) y Países Bajos (13,6 %). En el lado opuesto, existen países en los que el retorno casi es un elemento habitual, como Irlanda (61,8 %), Italia (43,9 %) o Finlandia (40,7 %), según los datos de Bakema (1991: 84).

pauta común en los gobiernos de González y Aznar, que no son favorables a utilizar antiguos ministros para nuevos nombramientos⁶³⁹.

Tabla 11.6 Continuidad de la carrera ministerial en España

Gobierno	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	Total
Sin cambio	69,6	47,7	38,5	70,0	54,5	63,2	76,9	70,9
Presencia continua	17,4	31,8	23,1	22,5	40,9	26,3	19,2	20,5
Presencia interrumpida	13,0	20,5	38,5	7,5	4,5	10,5	3,8	8,6
Una interrupción	3	6	7	2	1	1	1	10
Dos interrupciones	0	3	3	1	0	1	0	3

Fuente: Elaboración propia. En GI y GII también se contabiliza la interrupción de Solbes entre el segundo gobierno González y el gobierno Zapatero.

Las escasas carreras que se interrumpen lo hacen en una única ocasión y por poco tiempo. Solamente existen tres casos de ministros que hayan vuelto al gabinete después de una segunda interrupción, de modo que esta circunstancia se convierte en un hecho excepcional. Respecto a la duración de la interrupción, la mitad de los ministros que regresan al gabinete lo hacen en el año y medio siguiente a la salida del gobierno. En conjunto, la duración media de las interrupciones es de 30,2 meses (38,6 meses si incluimos el segundo retorno de Arias Salgado, catorce años después) y los ejemplos que superan ese tiempo nos indican que a partir de dos años y medio o tres de haber dejado la última cartera, las expectativas de volver son prácticamente inexistentes (tabla 11.7). Estos dos aspectos, las pocas interrupciones y la corta duración de estas, condicionan el perfil de las carreras ministeriales. La existencia del retorno al gobierno nos indica que, efectivamente, la ministrabilidad de los miembros de gobierno salientes no se agota en esta salida. Si bien es cierto que tal condición

⁶³⁹ Hay que precisar que en algún caso, siguiendo la máxima de Calvo-Sotelo, no hubo recuperación de ministros por voluntad del propio candidato. Maravall rechazó un ofrecimiento de González para volver al gobierno, tres años después de haberlo dejado (El País, 12-3-1991, pág. 17); igual actitud mantuvo Lluç, a quien González consideraba un “suplente de lujo” (Sintes, 2001: 44).

apenas resiste unos meses, los más afortunados pueden recibir una nueva llamada en lo que queda legislatura o esperar a la siguiente. Sin embargo, la ministrabilidad es muy sensible al paso del tiempo y después de cuatro o cinco años, casi nadie puede sostenerse en la terna de candidatos. La resurrección del *difunto*, que señalaba Calvo-Sotelo, es improbable y casi imposible.

Tabla 11.7 Ministros que regresaron al gobierno después de una interrupción

MINISTRO	Número de interrupciones	Duración de cada interrupción (meses)
Pío Cabanillas Gallas	2	32 / 17
Francisco Fernández Ordóñez	2	17 / 46
Rafael Arias Salgado	2	10 / 165
Pedro Solbes	1	96
Tomás De la Quadra	1	68
Luis Ortiz	1	43
Javier Arenas	1	42
Albert Oliart	1	31
Rodolfo Martín Villa	1	17
Luis Gámir	1	15
Leopoldo Calvo-Sotelo	1	10
Iñigo Cavero	1	5
Juan Antonio García Díez	1	4

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, no todos los ministros pueden conservar expectativas de volver al gobierno ni siquiera unos meses después. En algunos casos, el contexto de la salida indica que esta será definitiva y que la carrera ministerial no tiene solución de continuidad. En cambio, en muchas otras situaciones es posible preguntarse qué factores pueden contribuir al retorno de un ministro cesado (e incluso dimitido, como sucede con Fernández Ordóñez). Dado el reducido número de casos, podemos intentar dar respuesta al interrogante mediante la observación de los respectivos perfiles. En este sentido, los tres ministros que consiguen volver al gobierno tras una segunda interrupción resultan unos verdaderos *rara avis*. Los diversos paralelismos que encontramos en sus respectivas biografías nos pueden permitir trazar algunos rasgos comunes:

- **Pío Cabanillas Gallas.** Notario. Su carrera ministerial se inició a principios de 1974, tras la muerte de Carrero Blanco, al ser nombrado Ministro de Información y Turismo. Apenas duró nueve meses en el cargo, del que fue cesado por haberse alineado con los sectores más aperturistas del régimen y ser uno de los exponentes del llamado *espíritu de febrero*. Tras el cambio de régimen político, volvió tres años más tarde, llamado por Suárez para que ocupara la cartera de Cultura y Bienestar en su primer gabinete surgido de las elecciones de 1977. Permaneció casi dos años en el gobierno, hasta las elecciones legislativas de 1979, tras las cuales no renovó su nombramiento. Un año y medio después, Suárez le nombraba de nuevo para el que habría de ser, a la postre, el último gabinete del Presidente, en septiembre de 1980. Continuaría en el gobierno de Calvo, en el que pudo renovar su mandato de manera sucesiva como Ministro adjunto al presidente (con Suárez), de Presidencia y, finalmente, de Justicia. Tras las elecciones de 1982 abandonó definitivamente el gobierno.
- **Francisco Fernández Ordóñez.** Fiscal. Después de pasar por el INI (de donde dimitió por solidaridad con el cesado Pío Cabanillas a finales de 1974), obtuvo el primer nombramiento como ministro en julio de 1977 en la cartera de Hacienda, que ocuparía hasta abril de 1979. En tanto que líder del sector socialdemócrata de la UCD, volvió al Consejo de Ministros en septiembre de 1980, para dirigir el Ministerio de Justicia. Permaneció en el cargo doce meses, hasta que abandona el gobierno, utilizando la vía de la dimisión. A diferencia de la anterior salida, ahora abandona el escaño y pasa al sector privado. Casi cuatro años después, González le recuperará para nombrarle Ministro de Asuntos Exteriores, puesto en el que se mantendrá siete años y que sólo abandonará pocas semanas antes de su muerte por enfermedad.
- **Rafael Arias-Salgado.** Diplomático. Entró en el gobierno en abril de 1979, tras ser nombrado Ministro sin cartera para las relaciones con las Cortes, materia de la que ya venía encargándose desde hacía dos años, cuando la dimisión de Camuñas, no substituido, dejó la cartera sin titular. En enero de 1980 pasó a convertirse en ministro adjunto al Presidente y, pocos meses después, fue nombrado ministro de Presidencia. Abandonó el gobierno por primera vez después de la marcha de Suárez, aunque diez meses después Calvo le llamó para que se encargara del ministerio de Administración Territorial. Abandonaba de nuevo el gobierno en julio de 1982 para preparar las elecciones de otoño. Después de pasar por la empresa privada y volver al Parlamento, retomará una silla en el Consejo de Ministros en 1996, ya con el PP como principal partido del Congreso, cuando Aznar le nombre ministro de Fomento. Ocupa el cargo una legislatura completa y al abandonarlo, al

igual que hizo durante la segunda interrupción, volverá al sector privado, esta vez definitivamente.

Los tres ejemplos reúnen una serie de características, algunas de las cuales también aparecen en otros ministros con carreras interrumpidas. Particularmente, podemos llamar la atención sobre dos tipos de elemento, los rasgos sociales de los individuos y las carreras políticas que han desarrollado.

Diferentes elementos parecen favorecer o dificultar las, ya de por sí, pocas expectativas de *sobrevivir* a una interrupción de gobierno. Desde el punto de vista social, los ministros con carreras interrumpidas poseen tres rasgos destacables. Hasta ahora las mujeres no han tenido expectativas de retorno si abandonaban el gabinete. Como habíamos visto al analizar la movilidad, la salida del primer ministerio en el que entran comporta el fin de su carrera ministerial. Por otro lado, entre los hombres, tienen muchas más probabilidades de volver tras una interrupción los ministros que empezaron jóvenes. Uno de cada cinco ministros que entraron en el gobierno antes de los cuarenta años pudo reemprender su carrera ministerial un tiempo después de haber abandonado el gabinete. En cambio, aquellos que acceden por primera vez después de los cincuenta no tienen oportunidades para una segunda ocasión⁶⁴⁰. En tercer lugar, el origen profesional resulta una variable que puede explicarnos por qué las carreras interrumpidas en un momento dado no se cierran necesariamente. El mantenimiento de las expectativas de regreso requiere, entre otras cosas, una situación profesional que permita la posible ida y venida entre el gabinete y el ámbito laboral. Alguien obligado a recuperar y consolidar su posición en el ámbito privado tras la salida del gobierno no tendrá, probablemente, facilidades para un eventual regreso (y consecuente abandono de su profesión) a la actividad ministerial. La estructura de oportunidades que ofrezca el origen profesional para el tránsito entre los dos ámbitos se convierte en un elemento que puede desincentivar las expectativas de retorno. Los miembros de la Administración Pública pueden disponer de la opción para aparcar la profesión privada del individuo y reemprenderla posteriormente con pocas dificultades. Probablemente por esta razón, solamente dos de los ministros que salen del gobierno y vuelven a entrar posteriormente no son miembros de la función pública (L. Calvo-Sotelo e I. Cavero, ambos provenientes de la dirección de empresas). El resto son

⁶⁴⁰ Esta asociación entre edad de acceso y probabilidades de retorno es aparentemente clara. No obstante, resulta bastante débil en varios países de Europa. Solamente en Gran Bretaña y Países Bajos la edad de acceso muestra una fuerte relación con las posibilidades de los ministros que han interrumpido su carrera ministerial (Bakema, 1991: 86).

altos funcionarios y, en menor medida, profesores de universidad. Este retrato no coincide plenamente con el que ofrece Bakema del conjunto de ministros europeos de gabinete⁶⁴¹. No obstante, debe señalarse que este es un aspecto que debe analizarse separadamente por países, porque no todos los sistemas ofrecen las mismas oportunidades para los funcionarios públicos. En el caso español, la mayor presencia de altos funcionarios entre los ministros con carreras interrumpidas en comparación con Europa está relacionada con una estructura de oportunidades permisiva con las idas y venidas entre gobierno y administración pública, así como con una menor heterogeneidad profesional de lo que encontramos en el conjunto de elites ministeriales europeas.

Esta situación de la variable profesional tiene un correlato desde el punto de vista del *background* político. Los ministros ejecutivos y quienes han utilizado la ruta gubernamental para acceder al Consejo de Ministros son quienes poseen mayor probabilidad de volver tras una interrupción, en perjuicio de los ministros parlamentarios o de quienes han accedido mediante otras rutas políticas. A pesar de ello, no hay que infravalorar el papel del parlamento en el retorno de los ministros. En realidad, lo importante no es ser parlamentario antes de ser ministro, sino serlo después. La mayoría de ministros que dejan el gobierno y vuelven más tarde, no reingresan en la Administración (a pesar de que fueron reclutados desde ella), sino que muchos continúan en la política como diputados. Las interrupciones más breves (aquellos que vuelven al gobierno unos meses después de haber salido) suelen corresponder a ministros que continúan como miembros del Congreso, institución que se convierte en un resguardo de los ministros salientes que quieren mantenerse en la terna de *ministrables*. De esta manera, el escaño parlamentario realiza a veces la función de *colchón de muelles* para los ministros *caídos*, catapultándoles de nuevo al gabinete. Pero esta protección tiene una duración efímera, que podríamos establecer en poco más de dos años. Si en ese tiempo no se ha conseguido regresar al gobierno, es improbable que el escaño contribuya a un retorno al ministerio. Los ministros que volvieron al gobierno después de largas interrupciones (mayores de tres años) ya

⁶⁴¹ Los profesores universitarios y los abogados son quienes mayores probabilidades tienen de volver al gobierno un tiempo después. Paradójicamente, los funcionarios públicos (no profesores) se encuentran en la posición contraria (Bakema, 1991: 85).

habían abandonado los cargos públicos por entonces y habían pasado a la empresa privada o a la Administración pública, con la única excepción de Arias-Salgado⁶⁴².

Más allá de las características individuales, se ha puesto de relieve la influencia de otros factores, de carácter más sistémico, sobre el grado de continuidad de las carreras ministeriales. A veces se ha recurrido a la cultura política, sin precisar, para explicar la tendencia en determinados países de evitar recurrir a antiguos ministros para cubrir puestos vacantes (Bakema, 1991: 89). En este sentido se pueden entender las palabras de Calvo, utilizadas anteriormente: la idea de que, una vez abandonado el gobierno, no es recomendable repetir la experiencia, como si se siguiera el dicho de que *segundas partes nunca fueron buenas*, ya sea una convicción del candidato o bien una pauta del propio jefe del gobierno, más favorable a la continua entrada de *nueva sangre*.

Por otro lado, la estabilidad de los partidos en el gobierno puede incentivar o no la interrupción y el retorno en las carreras ministeriales, siguiendo la hipótesis de que, si los partidos acostumbran a entrar y salir del gobierno, los ministros actuará de igual forma (Bakema, 1991: 86). El caso de España parece seguir esta idea, porque, entre 1977 y 2004, el cambio de partidos en el gobierno ha sido muy poco frecuente: sólo ha habido tres partidos distintos y cuatro presidentes diferentes. Esta relativa estabilidad gubernamental ha impedido: a) que exista un gran número de ministros cuya carrera ministerial se haya truncado por un cambio de partido en el gobierno; b) que, en cualquier caso, los ministros afectados por un cambio de gobierno tengan la oportunidad de optar a un retorno con la vuelta al poder de su partido. La mayoría de ministros han salido por decisión del presidente y los pocos que han asistido a un cambio de gobierno han visto agotadas sus opciones por el largo período de oposición al que se han visto abocados. En este caso, existen dos ejemplos opuestos: el de Fernández Ordóñez, para quien el cambio de partidos en el gobierno incluso favoreció sus expectativas de regresar al gobierno; y el de Arias-Salgado, que dejó el asiento en el Consejo de Ministros pocos meses antes de la victoria del PSOE y volvió a recuperarlo en el primer gabinete del PP. Se trata, sin embargo, de dos ejemplos excepcionales, porque el resto de carreras interrumpidas se han reemprendido siempre bajo el mismo partido en el gobierno. En el caso de estos ministros con doble interrupción, el segundo retorno se produjo siempre con un nuevo presidente.

⁶⁴² En su segunda interrupción (catorce años) se dedicó unos años a la empresa privada para volver como diputado del PP en los años previos a su retorno al gobierno.

11.3 Las tipologías según el itinerario de la carrera ministerial

Una clasificación de los ministros: movilidad, continuidad e interrupción

Después de ver el perfil social y político de los ministros con carreras de gobierno interrumpidas, cabe plantearse cómo ha afectado esta interrupción y posterior reanudación a su paso por el gobierno. En primer lugar, ¿cuándo se interrumpió su itinerario? Normalmente, las interrupciones se producen después de haber dirigido un solo ministerio. De hecho, la mayor parte (nueve ministros) interrumpió su carrera después del primer nombramiento (tabla 11.8). Una de las excepciones es Arias Salgado, quien ya había sido nombrado en tres cargos ministeriales antes de salir del gobierno por vez primera. A diferencia de este caso, pues, las interrupciones no suelen producirse en ministros *móviles*, sino en ministros poco asentados y que no habían estado mucho tiempo en el gobierno. De promedio, la salida se produce un año y medio después de haber entrado en el gobierno, cuando la mayoría de ministros apenas han tenido oportunidad de proyectar su acción en el departamento correspondiente. El caso más extremo es el de Luis Ortiz, que abandonó el ministerio sólo dos meses después de haber sido nombrado ministro de Obras Públicas. Frente a él, Pedro Solbes experimentó la interrupción de gobierno después de cinco años, durante los cuales se había hecho cargo de Agricultura y Economía. En conjunto, la mayoría de los protagonistas de interrupciones ministeriales no habían desarrollado, hasta el momento de la primera salida, una gran carrera de gobierno desde el punto de vista de la duración o de la movilidad ministerial. Al margen de otros factores ya comentados anteriormente, el itinerario gubernamental seguido en su primera etapa de ministros no ofrecía muchas expectativas de retorno, al menos no superiores a las de otros ministros compañeros de gabinete. Por ejemplo, los casos de Cabanillas, después de su paso por el último gobierno franquista, o de Calvo-Sotelo, miembro de los llamados *gobiernos de la monarquía*, se oponen así a figuras parecidas, como Areilza u Osorio, con iguales o mayores posibilidades de optar a un nuevo nombramiento ministerial, pero cuyas carreras quedaron, en un momento dado, interrumpidas inesperada y definitivamente. Sólo las circunstancias políticas concretas que rodearon a unos y otros permiten interpretar el éxito o fracaso de las

respectivas interrupciones en la carrera ministerial, tal como quedó reflejado en los capítulos históricos iniciales.

Tabla 11.8 Carteras por las que pasaron los ministros con interrupciones de carrera

MINISTRO	Primera cartera	Segunda cartera	Tercera cartera	Cuarta cartera	Quinta cartera
Pío Cabanillas Gallas	Información y Turismo	Cultura	Adjunto Presidente	Presidencia	Justicia
Rafael Arias Salgado	Relaciones con las Cortes	Adjunto Presidente	Presidencia	Administraciones Públicas	Fomento
Francisco Fernández Ordóñez	Hacienda	Justicia	Asuntos Exteriores		
Leopoldo Calvo-Sotelo	Comercio	MOPU	Relaciones con la CEE	Economía	Presidente
Rodolfo Martín Villa	Relaciones Sindicales	Interior	Administraciones Públicas	Vicepresidente	
Pedro Solbes	Agricultura	Economía	Economía		
Íñigo Cavero	Educación	Justicia	Cultura		
Albert Oliart	Industria y energía	Sanidad	Defensa		
Javier Arenas	Trabajo	Administraciones Públicas	Presidencia		
Luis Gámir	Comercio	Transportes			
Juan Antonio García Díez	Comercio	Economía			
Luis Ortiz	MOPU	MOPU			
Tomás De la Quadra	Administraciones Públicas	Justicia			

Fuente: Elaboración propia. Las líneas gruesas que dividen algunas columnas indican el momento de la interrupción.

El retorno al gobierno se puede interpretar como la confirmación de una *ministrabilidad* no extinguida por la interrupción precedente. Pero, ¿en qué se traduce esta confirmación? El hecho de volver al gobierno ya confiere a estos ministros una cierta significación política, aunque esta deberá confirmarse en el itinerario posterior. Si nos atenemos al itinerario que van a seguir, una primera observación muestra que el retorno implica una mayor duración en el gobierno aunque esta no deriva necesariamente de un incremento en la movilidad entre carteras. La duración de la nueva etapa gubernamental que se reemprende aumenta en unos seis meses respecto al período previo a la primera interrupción. Esta pauta no se extiende a todos

los casos: Arenas, de la Quadra, Cavero, García o Martín Villa duraron menos en la segunda etapa que en la primera, aunque en ningún caso, a excepción de Cavero (que sólo se mantuvo diez meses en el ministerio de Cultura), este período fue inferior a los dos años⁶⁴³. Sin embargo, el aumento de la duración se circunscribe, casi siempre, a un única cartera ministerial; apenas existe movilidad en el período de retorno. Los únicos casos en los que los ministros llegan a moverse de ministerio en la segunda etapa corresponden a Calvo-Sotelo (en cuya segunda etapa pasará por otros dos ministerios antes de acceder a la Presidencia del Gobierno), Martín Villa, Oliart, Cabanillas (que recibirá una cartera tras su primera interrupción y tres después de la segunda) y Arenas. Estos ministros contribuyen a que el promedio del número de carteras por individuo obtenidas después de la primera interrupción aumente unas décimas respecto a las que tuvieron en la primera etapa (tabla 11.9). En consecuencia, parece que la llamada que los presidentes hacen a antiguos ministros tiene unas pretensiones bien claras: deben encargarse de una cartera en especial, para la cual pueden gozar de un cierto margen de tiempo. La reentrada en el gobierno no abre necesariamente las puertas a una carrera móvil y de signo ascendente.

Tabla 11.9 Interrupciones según el momento de la carrera en que se producen

	Antes de la interrupción	Después de la interrupción
Carteras	1,38	1,84
Una cartera	11	12
Dos carteras	4	2
Tres carteras	1	2
Duración (meses)	20,9	27,7

Fuente: Elaboración propia. La primera fila (*carteras*) indica el número de ministerios por los que habían pasado los ministros antes y después de su primera interrupción. En el resto de filas, el número de casos (y el cálculo de la duración) corresponde a cada interrupción (dieciséis casos) y no a cada ministro. Las filas intermedias (*una, dos y tres carteras*) indican el número de casos y se leen de forma vertical. Para calcular la DPM después de una interrupción se ha sustraído el caso de Solbes.

⁶⁴³ En este aspecto, Arenas constituye un caso particular. Antes de la interrupción estuvo dos años y medio en el gobierno. En cambio, no alcanzó los dos años en su segunda experiencia gubernamental, debido a la derrota en las elecciones de 2004.

¿Significa esto que los ministros acostumbran a volver de nuevo al ministerio que dirigían antes de la interrupción? No. Los únicos casos que se mantienen en la misma cartera después del retorno son Solbes, en Economía, y Ortiz, que, tras los dos meses en la cartera de Obras Públicas del primer gobierno Suárez, volvió de nuevo para ser nombrado en el mismo puesto por Calvo-Sotelo, precisamente a quien había substituido en su primera entrada. Aparte de estas excepciones, nadie repite cartera, tal como ya habíamos observado en el apartado sobre movilidad. La única pauta genérica que podemos extraer para el resto de casos es el mantenimiento en la misma área ministerial desde la que se había dejado el gobierno. Los ministros que habían salido de carteras económicas vuelven a ellas, mientras que los titulares de ministerios *políticos* también regresan a esta área. No obstante, no todos los ministros siguen esta tendencia. R. Arias Salgado se movió entre diversos ministerios *políticos* pero su último destino (y el más duradero) fue el de Obras Públicas. En sentido inverso, Fernández Ordóñez abandonó el ministerio de Hacienda para volver, en sendas ocasiones, a Justicia y Asuntos Exteriores.

En definitiva, el itinerario de los ministros con carreras interrumpidas se caracteriza por una movilidad limitada, la que provoca la propia rotación, y no por la sucesión de carteras obtenidas en una misma presencia gubernamental. Este perfil corresponde a uno de los cuatro modelos posibles de itinerario que surgen de la relación entre la movilidad y la continuidad de las carreras ministeriales. Si observamos la tabla 11.10, veremos que, al cruzar las categorías básicas de las variables que componen la dimensión de itinerario en la carrera ministerial, se generan los cuatro tipos posibles de itinerario que hemos señalado. El primero de ellos, el cuadrante A, corresponde a las carreras gubernamentales que se han desarrollado de manera continua y en un sólo ministerio. Este primer tipo comporta una cierta especialización, la cual puede producirse *por defecto* (la breve duración del cargo ministerial ha impedido el cambio a otros departamentos) o *por confirmación* (a pesar de haber estado varios años en el gobierno, el ministro sólo ha poseído una cartera). Una variante de este tipo viene representada por los ministros que se han mantenido siempre en el mismo departamento, incluso después de una interrupción (cuadrante B). Este es el caso más claro de *un ministro para un único ministerio* o, en palabras de Ollé-Laprune (1962: 44), el de los *ministros monopresentes* o con recorrido *monoministerial*. Se trata de una situación opuesta a la de los tipos *móviles*, ya sean por continuidad o por rotación: en ellos encontramos a los ministros que han cambiado de carteras en su única estancia gubernamental o bien a través de retornos al gobierno.

Tabla 11.10 La dimensión itineraria de la carrera ministerial según movilidad y continuidad

		continuidad		interrupción	
		A		B	
una misma cartera	Austria	79,7	Finlandia	15,8	
	Países Bajos	73,9	Suecia	10,0	
	España	70,9	Dinamarca	9,1	
	Noruega	69,1	Irlanda	7,8	
	Alemania	62,5	Noruega	6,1	
	Suecia	60,9	Países Bajos	5,7	
	Dinamarca	53,5	Italia	5,1	
	Francia	51,4	Bélgica	4,2	
	Finlandia	51,1	Austria	3,5	
	Bélgica	50,9	Francia	1,4	
	Gran Bretaña	37,3	España	1,3	
	Italia	36,4	Gran Bretaña	1,2	
	Irlanda	26,9	Alemania	0,9	
	móviles (en carteras diferentes)	C		D	
Gran Bretaña		36,7	Irlanda	53,9	
Francia		30,4	Italia	38,7	
Alemania		26,9	Dinamarca	28,1	
España		20,5	Bélgica	27,8	
Italia		19,6	Finlandia	25,2	
Suecia		19,0	Gran Bretaña	24,6	
Bélgica		16,9	Francia	16,6	
Austria		13,0	Noruega	15,0	
Países Bajos		12,3	Suecia	10,0	
Irlanda		11,2	Alemania	9,6	
Noruega		9,5	Países Bajos	7,9	
Dinamarca		9,1	España	7,2	
Finlandia		7,6	Austria	3,5	

Fuente: Elaboración propia. Las cifras de los países europeos son de elaboración propia, calculadas a partir de los datos de Bakema (1991: 94). El concepto de movilidad utilizado en este cuadro sólo tiene en cuenta el cambio entre carteras diferentes.

La tabla 11.10 ordena varios países europeos según los cuatro tipos de itinerario ministerial. La forma de itinerario más común entre los sistemas políticos europeos con sistema de gobierno de gabinete es la de carreras continuas en una sola cartera. En cambio, el itinerario *monoministerial* interrumpido es de escaso seguimiento. Únicamente en los sistemas escandinavos (y siempre de forma minoritaria) es realmente significativa la presencia de ministros que regresan al gobierno en el mismo departamento. Por el contrario, entre los itinerarios *móviles* sí que aparecen diferencias entre países en cuanto a la continuidad e interrupción de la presencia en el gobierno. Algunos países generan esta movilidad entre departamentos a partir de la rotación del personal gubernamental, que facilita la entrada y salida de

los ministros. Tal es el caso de Irlanda e Italia, países cuyas elites ministeriales realizan itinerarios *móviles* e interrumpidos. En estos casos, como también ocurre en Bélgica, este tipo de itinerario permite corregir la inestabilidad de gabinetes, tras la que se oculta una estabilidad del personal que recorre diversas carteras en distintos gobiernos y tras alguna interrupción (Frogner, 1991: 124). En cambio, en Gran Bretaña y Francia la movilidad ministerial está vinculada, en buena parte, al mantenimiento dentro del gobierno, mientras que la salida del gabinete reduce las opciones de ser nombrado en otro departamento. Como hemos visto, España, pese a la alta presencia de ministros con un itinerario *monoministerial* continuo, se acerca más, cuando es posible, a este último modelo de movilidad continua. La debilidad de los itinerarios interrumpidos se pone de manifiesto en esta perspectiva comparada, puesto que España se encuentra en los últimos lugares de este tipo de carreras, sean *móviles* o de una sola cartera.

Para explicar las diferencias entre países se ha recurrido a dos clases de variables, la estructura política y la cultura política. Respecto a la primera, Blondel ha mostrado cómo determinados regímenes políticos pueden favorecer la movilidad y la rotación de sus ministros, mientras que otros pueden operar en sentido adverso (1985: 216 y ss.). En concreto, esta dimensión de la carrera ministerial pone de manifiesto una clara diferencia entre los sistemas parlamentarios y los sistemas presidencialistas. Mientras que los gobiernos de gabinete suelen tener una proporción importante de ministros *móviles* (aunque casi siempre frente a una mayoría de *ministros monopresentes*), los gobiernos presidencialistas reducen este grupo al mínimo, como muestra la práctica inexistencia de movilidad en los gobiernos de Estados Unidos. De modo subyacente, el tipo de régimen puede estar relacionado una serie de elementos que facilitan la movilidad ministerial. Facilita una cierta duración de la carrera ministerial, necesaria para asegurar la movilidad y la rotación, como vimos en su momento. Pero, además, el sistema parlamentario deja la puerta abierta a los derrotados para un posible retorno al gobierno. Esta realidad, no siempre tenida suficientemente en cuenta, se demuestra fundamental en la dimensión itineraria de las carreras gubernamentales. Como explica Linz, los sistemas presidencialistas funcionan con una lógica en la que el ganador lo gana todo, mientras que el perdedor normalmente lo pierde casi todo, convirtiendo la lucha por el gobierno en un juego de *suma cero* (1997: 46). Por el contrario, los sistemas de gobierno parlamentario introducen incentivos para el perdedor, entre otros, la posibilidad de terminar con el mandato del gobierno antes de lo previsto (Przeworski, 1991: 34-35). En las carreras ministeriales, esto se traduce en una mayor probabilidad de volver al gobierno por

parte de aquellos ministros que en un momento dado abandonaron el gabinete. Así, en aquellos sistemas parlamentarios en los que más cambios de partido se han producido, también es mayor la proporción de carreras interrumpidas (y luego reanudadas) entre los miembros de la elite ministerial (Bakema, 1991: 87).

Estos elementos no sólo distinguen a los países con sistema parlamentario de los países con gobierno presidencialista, sino que generan también diferencias interna, como las que hemos señalado en la tabla comparativa. Los gobiernos influidos por el modelo de Westminster (entre ellos, los países no europeos de la Commonwealth) o los gobiernos parlamentarios con notable inestabilidad gubernamental (Francia, Italia, Bélgica) suelen favorecer itinerarios ministeriales *móviles* (Blondel, 1985: 222), ya sean continuos en Gran Bretaña o Bélgica o bien interrumpidos en Irlanda o Italia. Frente a ellos, la mayoría de gobiernos escandinavos suelen tender a la *monopresencia* ministerial, incluso después de una interrupción. Austria, España o Alemania quedan en una situación intermedia, aunque dificultando mucho la aparición de itinerario interrumpidos.

Sin embargo, para acabar de comprender estas diferencias entre unos países u otros dentro del contexto del gobierno parlamentario de gabinete es preciso acudir a la variable cultural. En concreto, se ha hecho referencia al impacto de la práctica de la especialización ministerial sobre los principios de organización gubernamental (Blondel, 1985: 231). En gobiernos en los que se valora una actitud generalista, en los que los ministros no son especialistas de la materia que les ha tocado dirigir, la movilidad y la rotación se verán favorecidas por el primer ministro. En cambio, en países donde tiende a preferirse la especialización y la *expertise* o habilidades técnicas de los ministros (Austria, Países Bajos o varios países escandinavos entre otros), las carreras ministeriales se desarrollarán en un sólo departamento y durante una sola ocasión. Como señala Bakema:

“At least for the polities where generalists are said to be recruited to the cabinet, ministers are accustomed to change post. Conversely, where specialized knowledge is deemed to be important, ministers will tend to keep the posts to which they were first appointed. There may thus be an inherent ‘logic’ to a minister’s career, depending on conventions with respect to the ministerial skill needed. ‘A wide and general understanding is enhanced by departmental mobility; ‘technical knowledge’ is reinforced by specialization in one policy area.” (1991: 95-96).

De este modo, la dimensión itineraria entronca directamente con una de las interrogaciones de nuestra investigación. No obstante, necesitamos más elementos para valorar el caso español, en parte porque esta actitud generalista o especialista no se define por la movilidad o por la continuidad de las carreras ministeriales, sino que más bien es reflejada por ellas. Ampliaremos este punto en el próximo capítulo, después de haber observado qué consecuencias tiene el itinerario de los ministros en los ministerios, en particular, en la distinción entre ministerios de entrada y ministerios de confirmación.

Una clasificación de los ministerios: de introducción y de confirmación

El itinerario no sólo se define por la formas que adquiere (continuo, interrumpido, móvil), sino también, y de un modo más literal, por el propio sentido del recorrido que dibuja. Desde este punto de vista, podemos plantearnos de qué manera los distintos departamentos ministeriales van marcando el itinerario de los ministros a lo largo de su carrera ministerial. En su estudio sobre la estabilidad de los ministros en la Tercera República francesa, Ollé-Laprune distinguía entre ministerios de introducción y ministerios de confirmación (1962: 51). La diferencia entre ambos estaba relacionada con la propia movilidad de los individuos. Por un lado, los ministros nuevos iniciaban frecuentemente su carrera en departamentos de *introducción* y, en la medida en que demostraban su capacitación y su aprendizaje, ascendían posteriormente a las carteras para las que se requería *de facto* una experiencia gubernamental que les habilitase para el cargo. Por el contrario, vinculaba la movilidad de los miembros de un gabinete a la existencia de ministerios de *confirmación*, a los que accedían miembros del gabinete que ya lo eran o lo habían sido previamente. En la línea de esta hipótesis, Cabannes confirmó que este fenómeno se mantenía en el itinerario de las carreras ministeriales durante la Quinta República y explicó este hecho mediante motivos de jerarquía política pero también de especialización técnica (1990, 239-240).

¿Existe esta distinción en la carrera ministerial española? Una primera observación no sugiere que exista una diferencia muy clara entre ambos tipos de ministerios. Los únicos casos en los que un cargo ministerial recibe más ministros

*móviles*⁶⁴⁴ que nuevos es el de Economía y los Adjuntos al Presidente (que sólo se nutre de ministros que ya lo habían sido). En el resto de ministerios, el número de ministros nuevos es igual o superior al de confirmados. No existiría, pues, una división rígida entre ministerios de inicio y ministerios de confirmación o progresión.

Tabla 11.11 Entrada de ministros nuevos y *móviles* según áreas ministeriales

Ministerios de entrada	Nuevos	Inicio	<i>Móviles</i>	(N)
Presidentes	50	50	50	4
Ámbito de Presidencia	51,5	9,0	48,4	33
Políticos	60,4	20,8	39,5	48
Militares	53,8	15,3	38,4	12
Económicos	76,3	18,4	23,6	76
Sociales	78,0	12,1	21,9	41

Fuente: Elaboración propia. Porcentajes horizontales. La columna "Inicio" indica un porcentaje sobre el total de N pero no se suma a las otras dos. Esta columna indica el porcentaje de ministros que entraron en una gabinete de inicio de etapa, según indicamos en la nota inferior. No se incluyen los ministerios de Información y Turismo, Relaciones sindicales y Secretario General del Movimiento, porque desaparecieron después de 1977 y sólo tienen uno o dos casos. Los vicepresidentes económicos (2) o militares (2) pertenecen al ámbito de presidencia.

Sin embargo, no podemos perder de vista un hecho importante: solamente en la medida en que se dan las condiciones adecuadas para favorecer la movilidad del personal gubernamental es posible verificar la aparición de verdaderos ministerios de progresión. Existen cambios de gobierno en los que cambia el presidente o el partido de la mayoría, debido a lo cual difícilmente alguno de sus nuevos miembros puede proceder de antiguas etapas de gobierno y que, por lo tanto, constituyen una verdadera renovación del personal gubernamental. En estos gabinetes de inicio de etapa, la renovación suele ser completa y afecta a todos los ministerios, convirtiendo

⁶⁴⁴ En este apartado, vamos a contabilizar los nombramientos, no los individuos propiamente. Utilizaremos el concepto de ministro *móvil* para referirnos a aquellos nombramientos de ministros que llegan a un ministerio provenientes de otro, ya sea inmediatamente o después de una interrupción, mientras que la categoría de ministros *nuevos* corresponde al primer nombramiento que recibe un ministro, independiente de que este pueda convertirse en *móvil* posteriormente.

forzosamente a todos los departamentos en puntos de inicio. Una forma de distinguir y controlar este efecto de los gabinetes de introducción es sustraer a la categoría de *ministros nuevos* los individuos que empezaron su carrera ministerial en este tipo de gabinetes (como hace la segunda columna de la tabla 11.11)⁶⁴⁵.

En esta tabla se puede observar que el control sobre el efecto de *gabinete de inicio* puede ayudar a variar la primera impresión que indicamos anteriormente. En términos *brutos*, sin descontar ese efecto, ningún área ministerial parece tener verdaderamente un valor de progresión, porque siempre es mayor la presencia de ministros nuevos. Sin embargo, si sustraemos aquellos ministros que entraron forzosamente como nuevos, por tratarse del inicio de una etapa gubernamental, y asumimos que el resto de ministros nuevos lo fueron por una decisión estratégica con voluntad de cambio, podemos constatar la aparición de ciertas diferencias. Mientras que las áreas de ministerios económicos, sociales y militares continúan nutriéndose mayoritariamente mediante nombramientos de ministros nuevos, el área de ministerios políticos y, especialmente, el de los ministros que trabajan en el entorno presidencial, la presencia de ministros advenedizos se reduce sustancialmente, hasta el punto de que, en el área de Presidencia, la entrada de ministros *móviles* es mayor que la de aquellos que entran en su primer nombramiento. Respecto a los presidentes, quienes empezaron el mandato sin haber pasado previamente por un ministerio lo hicieron encabezando un cambio de etapa gubernamental (González y Aznar).

Este análisis del itinerario según áreas y ministerios nos sugiere que los departamentos más propensos para el nombramiento de ministros con experiencia gubernamental previa son aquellos en los que prevalece el perfil político de las

⁶⁴⁵ Si bien la noción de *gabinete de introducción* parece sencilla, su operacionalización resulta más complicada de lo esperado: ¿cuándo consideramos que se está produciendo un verdadero cambio de etapa gubernamental, que no de gobierno? En cualquier caso, hemos de utilizar variables estructurales que descarten confundir una renovación importante decidida por el presidente o el partido de gobierno (tratándose así de una variable endógena en la dinámica del gobierno) con un cambio externo que transforma forzosamente la composición completa del gabinete. Para poder detectar este último momento hemos tomado como gabinetes de introducción aquellos equipos nombrados tras *un cambio de presidente provocado por un cambio de partido en el gobierno*. La primera condición es indispensable, porque aparta la posibilidad de que los cambios de ministros se produzcan por una decisión estratégica del propio Jefe del gobierno, mientras que la segunda evita incluir los efectos de un cambio de presidente que no impida, sin embargo, el mantenimiento de buena parte del personal del equipo precedente. No obstante, esta definición no agota todas las dificultades para el caso español. ¿Cómo interpretar el período de transición entre el régimen autoritario y el democrático? Para ello recurriremos al argumento que utilizamos inicialmente en la definición de las etapas gubernamentales: el gran cambio de personal gubernamental se inicia en julio de 1976 y no en 1977, a pesar de que sea tras las primeras elecciones cuando comience a conformarse la nueva élite política de la democracia. En definitiva, distinguiremos

funciones asignadas, frente a aquellos otros ministerios en los que deben gobernarse sectores de carácter más económico o técnico y que suelen estar ocupados por ministros nuevos. De este modo, los aspirantes que consiguen llegar al gobierno por primera vez pueden tener dificultades para entrar en los ministerios de mayor prestigio político y para los cuales se requiere haber desarrollado una carrera ministerial previa.

Tabla 11.12 Movilidad según el ministerio de nombramiento

Ministerios de entrada	Inicio	Nuevos	Móviles
Presidente	2	2	2
Presidencia	2	7	5
Rel. Con las Cortes	-	4	-
Adj. Al Presidente	-	-	4
Vice-militares	-	2	1
Portavoz	-	2	-
Vicepresidente	1	1	2
Rel. Con la CEE	-	1	1
Vice-político	-	0	1
Vice-económico	-	0	2
SG Movimiento	1	2	-
Inform. y Turis.	1	2	-
Adm. Públicas	2	12	6
Justicia	3	6	5
Interior	2	6	3
Justicia e Interior	-	-	1
Asuntos Exteriores	3	5	4
Defensa	2	3	5
Marina	-	2	-

Ministerios de entrada	Inicio	Nuevos	Móviles
Ejército	-	1	-
Aire	-	1	-
Trabajo	3	12	3
Agricultura	3	11	1
Industria y energía	2	10	1
Obras Públicas	1	6	4
Comercio	1	5	-
Transportes	1	4	3
Hacienda	1	4	-
Economía	2	4	5
Ciencia y tecn.	-	2	1
Rel. sindicales	1	2	-
Sanidad	2	11	1
Educación	3	8	5
Cultura	1	6	3
Medio Ambiente	1	3	-
Asuntos Sociales	-	2	-
Investigación	-	1	-
Vivienda	-	1	-

Fuente: Elaboración propia. Los casos de ministros que entraron en el inicio de un gobierno de cambio según definimos anteriormente también están contabilizados en la columna de *Ministros nuevos*.

tres gabinetes de inicio en el período estudiado: el primer gabinete de Suárez como presidente (julio de 1976), el primero de González (diciembre de 1982) y el primero de Aznar (mayo de 1996).

Si nos detenemos en un análisis más detallado, según los diferentes ministerios, esta idea general se confirma junto a varias excepciones. Los ministerios del área de Presidencia (muchos de ellos *sin cartera* y con la consideración de *adjuntos*) están igualados entre miembros que entraron en su primer nombramiento y quienes lo hicieron en designaciones posteriores. Entre los casos opuestos del ministerio de Relaciones con las Cortes, que ha funcionado como departamento de inicio, y el ministerio adjunto al Presidente, del cual ya hablamos anteriormente, se encuentra el ministerio de Presidencia, que no acaba de decantarse hacia ninguno de los extremos, si no fuera por el hecho de que un tercio de sus titulares recibieron la cartera después de haber pasado por dos, tres y hasta cuatro ministerios previamente.

Dentro del área de ministerios políticos, destacan los casos de Justicia y Asuntos Exteriores, en los que suelen entrar ministros ya confirmados anteriormente, si descontamos de los ministros nuevos aquellos que entraron en gobiernos de cambio. Cabe destacar esta última, ya que tres de sus titulares fueron nombrados en tal destino después de haber pasado por otros dos ministerios, lo que les confería un notable ascendente político dentro del gabinete en el que participaron. La cartera de Interior también parece alejarse de la categoría de inicio, especialmente si tenemos en consideración el nombramiento de J.A. Belloch como ministro de Justicia e Interior, en cuyo caso podemos interpretar que la cartera de Interior acabó en manos de un ministro que ya lo era en ese momento. Además, algunos otros titulares de Interior también habían desarrollado una carrera ministerial importantes antes de acceder a este destino. En cambio, el departamento de Administraciones Públicas (inicialmente denominado de Administración Territorial) parece destinado más bien para aquellos ministros que aún no han adquirido la suficiente experiencia de gobierno, a pesar de que seis de ellos ya habían sido ministros anteriormente (de estos, cuatro llegaron al ministerio en su segundo nombramiento).

Los ministerios militares presentan una situación peculiar, que pone de manifiesto el cambio del papel de esta área en los gabinetes de gobierno tras el cambio de régimen. Los antiguos ministerios de Aire, Marina y Ejército acostumbraban a ser destino de militares que iniciaban y finalizaban en ellos sus respectivas carreras ministeriales. Así sucedió hasta los últimos nombramientos que realizó Suárez en su primer gobierno y que aparecen reflejados en nuestros datos. Sin embargo, tras el

nombramiento de M. Gutiérrez Mellado como Vicepresidente para asuntos de la Defensa y su posterior transformación como titular de un ministerio de Defensa, la cartera de temas militares adquirió peso político propio, más allá de su papel de representación del gremio militar que había poseído en los gobiernos de Franco. Ello ha comportado que la mayoría de los titulares de Defensa haya llegado al ministerio tras haber iniciado la carrera ministerial en otro departamento. Haber pasado de ser un puesto de inicio (y fin) a uno de progresión en el itinerario ministerial ha contribuido también a la *desmilitarización* del ministerio de Defensa, puesto que muchos de sus titulares han podido acceder a él con una perspectiva interdisciplinar. Por esta razón, podríamos haberlo incluido dentro del grupo de carteras políticas que hemos comentado en las líneas anteriores.

Nos encontramos una situación bien diferente en las áreas gubernamentales de economía o de asuntos sociales y culturales. En este sentido, carteras como las de Trabajo, Agricultura o Industria se revelan como verdaderos ministerios de introducción, más aún si tenemos en cuenta de que ninguno de sus titulares *móviles* llegó al departamento antes de haber pasado por dos o más ministerios previamente. Entre las diversas carteras económicas se erige una sobresaliente excepción: el ministerio de Economía. Desde su creación en el segundo gobierno de Suárez, solamente cuatro de los titulares han accedido en su primer nombramiento, de los cuales dos (Boyer y Rato) lo hicieron en gabinetes de cambio. Esta tendencia, junto al hecho de que la mayoría de ministros han ostentado simultáneamente la condición de vicepresidentes, muestra hasta qué punto se trata de una cartera para verdaderos *pesos pesados* del gobierno. A diferencia de las otras carteras económicas, el ministerio de Economía posee una fuerte carga política por el hecho de ser el departamento que establece la política económica y presupuestaria, lo que incide, directamente, en la actividad de los ministerios del resto de áreas. Por este motivo, esta es indiscutiblemente una cartera de confirmación. En una línea aproximada, el ministerio de Obras Públicas también apunta a una cartera de confirmación, a diferencia de otros departamentos económicos, lo que refleja el fuerte significado político que tienen algunas de sus funciones, especialmente la capacidad de gasto que implica el diseño y puesta en práctica de políticas territoriales y de infraestructuras.

Por último, los ministerios del área social ocupan un lugar de introducción en el itinerario de la carrera ministerial. El caso más ejemplar es el del Departamento de Sanidad, ministerio de inicio para diez de sus titulares, mientras que sólo uno lo hizo en su segundo nombramiento. Esta cartera es una de las más importantes por el

volumen de gasto que gestiona, especialmente a través de la Seguridad Social, aunque el proceso de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, completado en 2002, ha ido reduciendo el tamaño del ministerio en el ámbito específico de sanidad. Sin embargo, esta importancia económica no se refleja en su peso político, al menos desde el punto de vista del itinerario de los ministros. A diferencia de Sanidad, la cartera de Educación (a través de sus diferentes denominaciones) ocupa una posición menos definida en el itinerario. Si dejamos de lado los tres ministros que entraron en gabinetes de cambio, existe un equilibrio entre titulares advenedizos y titulares confirmados. Ello puede traslucir la importancia política que puede conservar este ministerio, que ha permitido iniciar el itinerario ministerial de varios de sus titulares, aunque también ha sido destino para ministros confirmados (aunque estos últimos siempre han recibido Educación como segundo nombramiento y nunca más allá). En cambio, carteras como las de Asuntos Sociales, Medio Ambiente y, en menor medida, Cultura son claramente ministerios de introducción, que quedan relegados a un segundo nivel político dentro del gabinete, motivo por el cual son propicios para ministros nuevos que acaban de entrar el gobierno.

En definitiva, la distinción entre ministerios de introducción y de confirmación puede resultar útil para perfilar al peso político real de las diferentes carteras, al desvelar relaciones de jerarquía entre departamentos, reflejadas en las carreras ministeriales de los individuos. El resultado preliminar nos indica que la experiencia acumulada a lo largo de la carrera ministerial se traduce y valora especialmente en términos políticos más que técnicos o de gestión, razón por la cual los ministros *móviles* acaban dirigiéndose a departamentos de marcado contenido político, aquellos que son susceptibles de constituir el núcleo hegemónico de cualquier equipo de gobierno, mientras que para ministerios con un perfil menos político es preferible recurrir, cuando es posible, a nuevos individuos. Por eso, si observamos cuáles son los ministerios a los que suelen arribar aquellos escasos ministros que ya han pasado por dos nombramientos previos, veremos que se resumen en apenas un puñado de carteras: Administraciones Públicas, Interior, Economía y, particularmente, Presidencia, Asuntos Exteriores o las vicepresidencias.

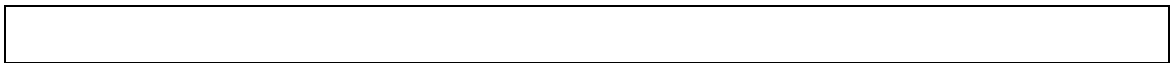
A pesar de ello, nos encontramos lejos de poder señalar la existencia de itinerarios ministeriales ascendentes, en los que ciertas carteras puedan suponer la culminación de una carrera ministerial. El peso de los departamentos en el itinerario de los ministros parece estar más vinculado al perfil de sus titulares que a elementos

intrínsecos del propio departamento. Para completar esta materia, resulta necesario analizar la dimensión posicional, tarea que acometeremos en el próximo apartado.



CAPÍTULO 12

LA CARRERA MINISTERIAL: LA POSICIÓN



El próximo capítulo estará dedicado a analizar la dimensión posicional de la carrera ministerial. Para ello, vamos a estudiar la relación entre ministro y ministerio desde una doble perspectiva, la del sujeto (desde el punto de vista de los ministros) y la del departamento (el análisis agregado por ministerios). Por un lado, vamos a observar la *expertise* de la elite ministerial, a través de la especialización según los ministerios en los que son nombrados los ministros y de las habilidades adquiridas antes de llegar a ellos. Por otro lado, nos preguntaremos cómo son los dirigentes que han pasado por un ministerio determinado. El análisis agregado por ministerios de la posición de los ministros puede sernos útil para ver cómo el *background* de los diferentes jefes de departamento marca el perfil de los ministerios y hasta qué punto ello incide en la posible existencia de jerarquías internas dentro de la planta ministerial. Para delimitar de forma precisa los conceptos utilizados, vamos a dar paso, en primer lugar, a una breve introducción sobre cómo se ha analizado la *expertise* y sobre qué categorías se utilizarán en las dos secciones siguientes.

12.1 El análisis de la posición a través de la especialización y la *expertise*

Una forma de aproximarse a la posición de los ministros en el gobierno consiste en observar la relación entre el conocimiento del individuo (*background* profesional y habilidades técnicas) y las políticas del departamento que dirige. Una fuerte relación entre ambos suele considerarse un rasgo de especialización, en contraste con aquellos ministros en los que ha sido valorada una experiencia más general o de militancia política. Esta perspectiva parte de la idea de que un ministro que gestiona un departamento en el que ya ha trabajado previamente (como funcionario o alto cargo) o que se encarga de una materia que ya conocía profesionalmente dispone de mayores capacidades técnicas para dirigir ese departamento. En cambio, la falta de experiencia en ese terreno suele poner de relevancia el carácter más político del nombramiento, que probablemente no ha sido pensado tanto en términos de acción interna en el propio departamento como de utilidad para el conjunto del gabinete. Por supuesto, esta relación no es generalizable a todos los casos, pero sí que deja entrever que no todos los nombramientos tienen las mismas motivaciones técnicas ni están pensados para obtener el mismo tipo de resultados.

La oposición entre ministros especialistas o generalistas resulta uno de los factores fundamentales, según Blondel, para distinguir los gobiernos según la posición que ocupan los ministros en el gabinete:

“In particular, the question of the degree of prior specialization of ministers (...) reflects the extent to which, in a given country, the government is organized in the basis of a ‘representative’ or ‘technical’ conception. In the first model, what is crucial is to organize a structure ensuring that the problems that may arise among the competing sections of society are minimized. The question of competence of the individual to run a particular department is considered to be relatively less important and in principle the department is left to the civil servants under the minister. In the second model, on the contrary, the purely political ability of the minister is not viewed as essential: political problems either are felt to be minimal or are dealt with directly by the leader. The main function of the ministers is to resolve problems of administration, on the basis of a philosophy that gives high priority to performance, to development and achievements (perhaps indeed in the belief that, if achievements are great, the success of the regime will be better assured).” (Blondel, 1985: 190).

Blondel plantea el problema de la oposición entre el papel técnico o administrativo y el papel político de los ministros pensando en regímenes comparados. En los gobiernos

de gabinete, como señalábamos en la introducción, la oposición entre ambas funciones es inherente a la figura del ministro.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, en este caso, Blondel utiliza un sentido determinado de la noción de especialización. Efectivamente, podemos entender este concepto aplicado a la carrera ministerial de forma *a priori*, cuando relacionamos experiencia profesional previa y ministerio de nombramiento, de tal modo que podemos interpretar esta coincidencia entre ambos elementos como un nombramiento en que prima los motivos técnicos. Pero esta noción casi convierte tal valoración en una premisa de partida que luego proyectamos hipotéticamente hacia el devenir de la carrera ministerial. El *ministro especialista* se convierte así en una categoría analítica cuya utilidad deberemos comprobar en un análisis posterior sobre el comportamiento y los resultados de ese ministro.

En cambio, también podemos considerar la especialización de la carrera ministerial *a posteriori*, como un producto de la tarea gubernamental realizada según diversos parámetros: el itinerario realizado, el tiempo de que se ha dispuesto, el papel concreto que se ha desempeñado en el seno del gabinete... Mientras que en el sentido apriorístico valorábamos el nombramiento de un eventual especialista según el perfil que presenta originalmente, en este segundo sentido la especialización se convierte en un producto derivado del conjunto de la carrera ministerial.

Entre los diversos estudios sobre las elites ministeriales que se han ocupado de la formación de los ministros, existe un consenso tanto para utilizar la especialización como principal concepto operativo como para definirla a partir de la coincidencia entre el área ministerial y el origen profesional del individuo. Sin embargo, a la hora de concretar esta idea general, aparecen aspectos que dificultan la tarea comparativa entre los resultados obtenidos. Antes de presentar nuestras variables analíticas, queremos exponer las diferentes posiciones al respecto de los diferentes estudios sobre ministros.

En líneas anteriores hacíamos referencia a la distinción que Blondel (1985) hacía entre gobiernos de base representativa y gobiernos de base técnica, que venía a corresponder a la distinción entre generalistas y especialistas respectivamente. Para determinar la posición de los ministros, Blondel definía el concepto de especialización a partir de la concordancia entre la formación universitaria y el tipo de ministerio. Sin duda, se trata de una opción con muchas limitaciones, porque “la formación académica inicial, el título universitario, etc., si bien es la base de la primera

especialización ministerial, no aporta mucho para determinar esta de manera específica” (Bar, 1989: 101). Sabemos que la mayoría de ministros han estudiado Derecho y/o Economía, estudios poco propicios para conducir a una especialización profesional, cuando no a todo lo contrario. De hecho, la operacionalización que hizo Blondel se justifica principalmente por el amplísimo número de casos que trató (procedentes de la países de todo el mundo) y la disparidad de información disponible, lo que obligó a utilizar variables de contenido poco restringido.

En los estudios sobre el personal ministerial de los gobiernos europeos realizados a finales de los ochenta, el uso del concepto de especialización va a optar por el criterio de formación profesional y no el de estudios (Blondel, 1988; Keman, 1991). A veces, este criterio no se limita únicamente a la carrera profesional, sino que se incluye también la carrera política y administrativa (Müller-Rommel, 1988; Bar, 1989), aunque siempre se mantiene como idea central que el conocimiento del ministro respecto a la materia de su ministerio proviene de haber tratado esa materia en su itinerario previo y que esta especialización se opone a una formación más generalista (considerada más política).

De estos autores, no todos valoran de la misma forma los efectos de la especialización. En concreto, Bar, que opera con las mismas variables que los demás, se opone, en cambio, a considerar a los ministros bajo la dicotomía técnicos/políticos basada en su especialización:

“Para un gran sector de la doctrina el problema se reduce a discernir si el Gobierno está compuesto por técnicos, o por políticos (...). La verdad es que esta conceptualización, aceptable en términos vulgares o puramente periodísticos, es muy simple y, no solo plantea serias dudas con respecto al contenido sustancial de cada una de las dos categorías en que se divide, sino que dice muy poco con respecto a la actuación y eficacia gubernamental en un sistema parlamentario de gobierno, en el que tanto el elemento político como el elemento técnico parecen imprescindibles.” (1989: 97-98).

En su lugar, Bar se limita a trabajar con el concepto exclusivo de especialización, “que viene a ser equivalente a la capacitación de los Ministros para el desempeño de la tarea que se les encomienda”, lo que requiere un “conocimiento profundo” y una “capacidad de gestión” en el Departamento (1989: 98). El autor utiliza un argumento *ad hoc* para justificar el abandono de la oposición técnicos/políticos, porque considera que, en España, los ministros apenas desempeñan los papeles de *representantes* del Departamento (dimensión política) y de *jefe ejecutivo* del mismo (dimensión técnica),

ya que estos suelen recaer en los Secretarios de Estado o en los Subsecretarios. En su lugar, Bar utiliza la categoría, propuesta por Headey (1974), de *key issues Ministres*, definida por el rol del ministro dedicado a impulsar asuntos clave de su política ministerial. Por este motivo, lo importante es que “los miembros del Gobierno, aun antes que buenos administradores, sean unos buenos conocedores de la materia objeto de su Departamento; sean unos expertos o especialistas en la misma” (Bar, 1989: 99-100). Pero, como hemos señalado anteriormente, este distanciamiento de partida no tuvo apenas consecuencias operativas, porque, en definitiva, conservó la noción tradicional de especialización, entendida como “la coincidencia material entre el objeto del cargo o puesto ocupado por el Ministerio en el Gabinete y el objeto de dedicación de la carrera o vía seguida por este previamente hacia el Gobierno” (Bar, 1989: 100). Consideramos que, al margen de ciertas puntualizaciones, el contenido de la oposición entre técnico y político utilizado en los estudios precedentes (y posteriores) coincide en lo formal y en lo sustancial con la posición final de Bar, de tal modo que las categorías *expertos*, *técnicos* o *especialistas* acaban señalando el mismo referente.

En cambio, Bakema y Secker (1988), que tampoco consideran útil la simple oposición ente ministros políticos y ministros especialistas, sí que introducen modificaciones significativas en la valoración del *expertise* ministerial. Frente a la definición de especialización basada en una sola dimensión (la formación previa), los autores defienden un concepto bidimensional de *expertise*, formado por una dimensión de conocimientos técnicos (*technical skills*, equivalentes en buena medida al contenido de la variable de especialización) y una dimensión de conocimientos políticos (*political skills*), vinculada a la carrera política previa. Según esta definición, las habilidades técnicas no se oponen a las políticas, sino que corresponden a naturalezas distintas, y que, por lo tanto, pueden poseerse conjuntamente o de manera alternativa (incluso puede darse el caso de no poseer ninguna de las dos). Además, el estado del *expertise* ministerial debe distinguirse según el momento en que se observa, sea al inicio de la carrera ministerial, sea en los nombramientos sucesivos (en los que el ministro ya habrá adquirido nuevas habilidades de su primera etapa en el gobierno). En consecuencia, en estos autores la especialización sólo corresponde a un rasgo observable en el eje de las habilidades técnicas y en el primer nombramiento, pudiendo dar lugar a las categorías de *ministros tecnócratas* o *político-especialistas* (Bakema y Secker, 1988: 158). La propuesta de Bakema y Secker tiene, pues, el interés de reconocer y relacionar diferentes aspectos en el análisis de la posición y el *expertise* de los ministros, estableciendo una propuesta de doble dimensión. No

obstante, también posee un obstáculo. Al plantear el efecto de la carrera ministerial sobre las habilidades adquiridas de los ministros, y que se podrían detectar a través de la observación en los nombramientos posteriores, utilizan un indicador demasiado rígido para medir los cambios en su *expertise*. A partir del segundo nombramiento de un ministro, todos los nuevos puestos en el gobierno son interpretados como adquisición de habilidades políticas, mientras que los nombramientos en el mismo departamento equivalen a la adquisición de habilidades técnicas. Por el contrario, deja de tenerse en cuenta la relación entre la carrera política y profesional y el nuevo Departamento. Por eso, no es de extrañar que todos los ministros confirmados en su cargo o que regresan al gabinete (en el mismo ministerio o en otro) resulten ser ministros políticos y con mayores habilidades técnicas, hasta el punto de que “la frecuencia de las *renombraciones* se muestra relevante en la determinación del *expertise*” (Bakema y Secker, 1988: 163). Como consecuencia, todos los ministros *móviles* acaban teniendo un perfil político, mientras que el carácter técnico sólo se detectaría en el primer nombramiento.

En nuestro caso, hemos optado por centrarnos en los aspectos técnicos de la formación y de las habilidades del personal gubernamental, aquellos más relacionados con la posición en la carrera ministerial, y hemos dejado de lado los aspectos políticos que, según Bakema y Secker, también deberían contemplarse en el *expertise* ministerial. Ante la pregunta de cuál es la posición que ocupan los ministros a lo largo de su carrera ministerial, en esta primera parte queremos poner de relevancia cuál es esa posición en relación con su tarea profesional anterior. Y esta relación debe estructurarse a partir de dos indicadores diferentes: el grado de especialización y la formación gerencial. El primero nos informa sobre la coincidencia entre la experiencia profesional y el campo ministerial en el que el ministro va a trabajar. Con ella, queremos saber hasta qué punto los gobiernos tienden a formarse de ministros expertos en su materia o bien de equipos de individuos con actitudes generalistas, en la línea de las palabras de N. Serra:

“Un ministro de Defensa no tiene por qué ser militar, ni un ministro de Sanidad médico, ni un ministro de Justicia especialista jurídico. Lo que importa es que sea un buen gestor, un buen administrador y un buen gobernante.”⁶⁴⁶

⁶⁴⁶ Declaraciones realizadas en el programa de televisión *Ágora "Especial Lluch"*, en el Canal 33, el 19 de noviembre de 2001.

La reflexión del exvicepresidente establece una distinción entre la especialización, el conocimiento técnico o gerencial de la administración y las habilidades políticas. Ya que hemos dejado estas últimas al margen, centrémonos en los dos primeros aspectos. Mientras que la especialización puede darse en cualquier tipo de profesión, el segundo aspecto señala un tipo de formación concreta, vinculada principalmente a los perfiles que, en el capítulo 8, habíamos identificado como *managers*. En este sentido, es cierto que la *expertise* ministerial no se agota en el concepto de especialización, porque las habilidades técnicas de un ministro no proceden exclusivamente de un conocimiento previo en la materia de la que se va a hacer cargo. Al contrario, así como los ministros especialistas pueden asegurar un elevado nivel de familiaridad con los asuntos propios del Departamento de destino, aquellos ministros con una formación profesional en determinados ámbitos de la gestión y el análisis económicos aseguran, a priori, un determinado *savoir faire* en la gestión del ministerio que los ministros *amateurs* en estas materias suplirían mediante otros mecanismos. Esta lógica es distinta de la que plantea el fenómeno de la especialización y puede explicarnos, en parte, la elección de algunos ministros socialistas en el primer gabinete de González, cuando el jefe de gobierno opinaba que “era bueno que los economistas estuvieran al frente de los departamentos que producían mayor gasto presupuestario, como Sanidad, Obras Públicas o Transportes” (Sotillos, 2002: 269-270). Por tanto, esta segunda dimensión de la *expertise* distingue a aquellos ministros con perfil de *managers*, caracterizados por una formación profesional de tipo económico y gerencial y opuestos a ministros *amateurs* en estas materias.

La combinación de ambas dimensiones (especialistas / generalistas y *managers* / *amateurs*) da lugar a cuatro clases de perfiles ministeriales según la *expertise* y la posición que ocupa en su carrera ministerial, tal como muestra la tabla 12.1. Dos de estos perfiles muestran los modelos extremos y se corresponden con la oposición creada por Blondel entre gobiernos técnicos y representativos. Por un lado, el perfil de *manager* especialista corresponde a los ministros con mayor *expertise* para afrontar la dirección de las tareas ministeriales, motivo por el cual son susceptibles de desempeñar un papel principalmente técnico. Frente a ellos, los ministros con un perfil de generalistas *amateurs* se identifican con un componente más político y de carácter más representativo. Su bajo nivel de *expertise* técnica se compensa por el capital político que pueden aportar al gabinete, ya sea como dirigentes de partido o como líderes territoriales. Entre ambos tipos extremos, las categorías mixtas indican probablemente una mezcla de uno y otro perfil, en la que los motivos de la selección ministerial pueden obedecer simultáneamente a una lógica técnica y representativa.

Tabla 12.1 Perfiles de la *expertise* ministerial según la posición en la carrera

	<i>Background</i> técnico	Sin <i>background</i> técnico
Especialista	<i>Manager especialista:</i> fuerte <i>expertise</i> técnica	<i>Especialista amateur:</i> conocimiento de la materia
Generalista	<i>Manager generalista:</i> capacidad de gestión	<i>Generalista amateur:</i> habilidades políticas

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, el análisis de la posición en la carrera ministerial desde el punto de vista de los ministros va a describir la *expertise* de estos a partir de dos dimensiones: el nivel de especialización (que vamos a medir según la coincidencia entre el ministerio y la trayectoria profesional) y el *background* técnico (definido por un perfil profesional de *manager* o burócrata).

12.2 El análisis de la posición desde la perspectiva del ministro

La especialización de la posición: extensión y evolución

Hemos optado por distinguir dos tipos de especialización: la que proviene de la profesión previamente ejercida y la que se deriva de haber pasado por un *alto cargo*

político relacionado con la misma materia⁶⁴⁷. No obstante, la condición de ministros especialistas conlleva necesariamente la existencia de ministerios especializables, cuyas materias se relacionen con perfiles profesionales específicos. Algunos departamentos no cumplen esta premisa, ya que sus funciones son específicamente políticas o encaminadas a dirigir ciertas instituciones del Estado que no tienen correspondencia en el sector profesional privado⁶⁴⁸. En otros casos, las materias del ministerio son demasiado genéricas y afectan a diversos sectores de la sociedad⁶⁴⁹. Para evitar la confusión y la arbitrariedad que provocaría clasificar como especialistas a algunos de sus dirigentes, hemos descartado algunos ministerios por no ser especializables. Por un lado, los tipos de ministerio que son considerados como especializables desde el punto de vista profesional se asemejan bastante a las categorías departamentales que Blondel (1985: 195) utilizó en el estudio de la elite ministerial mundial⁶⁵⁰. En cambio, hay que tener en cuenta que muchos otros autores no han seguido esta línea, lo que puede limitar el análisis comparativo de nuestros resultados. Por otro lado, se ha descartado considerar el cargo de Presidente del Gobierno como especializable por altos cargos, ni siquiera en el caso de que el individuo hubiera sido presidente de gobierno autonómico, como Aznar.

⁶⁴⁷ Hemos considerado especialistas por altos cargos a aquellos ministros que habían pasado por un cargo del departamento antes de ser ministros, por un alto cargo de la misma área ministerial o por una consejería autonómica de la materia correspondiente

⁶⁴⁸ Este es el caso de todos aquellos ministros adjuntos o de las carteras del área de Presidencia. También se encuentran dentro de esta situación los Departamentos de Interior o Administraciones Públicas, cuyo perfil profesional no puede limitarse al de un funcionario policial o al de un experto administrativista. En fin, el caso de los Presidentes de gobierno es el que mejor resume esta imposibilidad de especialización.

⁶⁴⁹ Aquí podemos situar aquellos ministerios creados para impulsar determinadas políticas de bienestar (como el de Asuntos Sociales) y que por su amplitud temática no puede corresponderse con una profesión concreta. No obstante, hemos sustraído de esta categoría el ministerio de Medio Ambiente, considerado por otros como no especializable (Blondel, 1985); creemos que las competencias otorgadas por el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, por el cual fue creado de manera autónoma, lo convierten en un Departamento cuyas tareas pueden corresponderse aproximadamente con las de los profesionales del sector medioambiental.

⁶⁵⁰ Blondel agrupó las carteras, de diferente denominación, en nueve categorías: asuntos exteriores, defensa, justicia, comercio y finanzas, industria y transporte, agricultura, sanidad, trabajo y educación. Todos los ministerios (excepto Medio Ambiente) que hemos analizado se encuentran dentro de esta tipología, lo que ha comportado dejar fuera a los presidentes, vicepresidentes, las carteras del área de

Tabla 12.2 Ministerios con especialistas en la elite ministerial

Tipos de especialización (1)	Total (2)	Posición del ministerio en el itinerario personal					Ministerios de confirmación
		1º	2º	3º	4º	5º	2º - 5º
... conjunta							
Generalistas	57,1	51,6	17,8	7,9	2,6	2,6	69,1
Especialistas	42,9	48,3	11,1	1,3	1,4	0	30,9
<i>Espec. sólo por profesión</i>	16,8	16,5	6,6	1,3	0	0	17,6
<i>Espec. por profesión y AC</i>	14,1	17,2	2,6	0	0,7	0	7,3
<i>Espec. sólo por altos cargos</i>	11,8	14,5	1,9	0	0,7	0	5,8
... profesional							
Sí	31,0	33,7	9,2	1,3	0,6	0	25,0
No	35,6	34,4	11,2	3,9	0,6	1,3	38,2
<i>[No espec]</i>	33,3	31,7	8,6	3,9	2,6	1,3	36,7
... por altos cargos							
Sí	21,0	26,4	3,3	0	0,6	0	8,8
Misma área	5,0	5,2	1,3	0	0,6	0	4,4
No	71,6	66,2	23,8	9,2	2,6	1,9	83,8
<i>[No espec]</i>	2,2	1,9	0,6	0	0	0,6	2,9
<i>[No corresponde] (3)</i>	-	-	70,8	90,7	96,0	97,3	-
(N)	219	151					68

Fuente: Elaboración propia. (1) Porcentajes verticales, independientes para cada una de las variables (especialización profesional, en altos cargos y conjunta). (2) La columna "Total" no se calcula sobre el total de ministros sino de posiciones (por lo tanto, los ministros que pasaron por varios ministerios se contabilizan otras tantas veces). (3) En las columnas intermedias referidas al itinerario personal (ministerios 2º a 5º), los casos no correspondientes (ministros que sólo estuvieron en un único ministerio) que completan el 100 % se encuentran en la penúltima fila e incluyen a todos aquellos ministros que sólo tuvieron un ministerio.

Los gobiernos españoles presentan un grado de especialización moderado, que no alcanza la mitad de los individuos que ocuparon ministerios en este período⁶⁵¹. Tal como muestra la tabla 12.2, cuatro de cada diez ministerios estuvieron ocupados por ministros que ya habían trabajado en esa área a lo largo de su carrera profesional o en altos cargos del ministerio. Si traducimos estas cifras al conjunto de ministros, el resultado es que poco más de la mitad de la elite ministerial ha ocupado, en algún

Presidencia, Interior, Administraciones Públicas y Territorial, Información y Turismo, Vivienda, Cultura y Asuntos Sociales.

⁶⁵¹ Estos datos, procedentes de la columna "Total" de la tabla 12.2, utilizan como unidad de análisis los nombramientos en ministerios distintos (219 casos), de modo que los ministros que pasaron por tres ministerios diferentes aparecen contabilizados como tres casos distintos, al igual que el ministro que fue nombrado nuevamente en el mismo ministerio después de una interrupción (Ortiz) o de haber pasado entremedio por otro ministerio (Rajoy).

momento de su carrera, un ministerio en tanto que especialista de ese área⁶⁵². Los datos no se alejan excesivamente de lo que Bar (1989) calcula para los ministros españoles⁶⁵³ de 1975 a 1988 y sitúan España por encima de la media de especialistas que Blondel (1985) encuentra en los países del área atlántica⁶⁵⁴.

Esta importancia de la especialización en los ministros españoles manifiesta, en parte, la herencia de la concepción tecnocrática que se ha tenido del gobierno en la historia precedente, a la vez que significa un retroceso en términos cuantitativos de los ministros especialistas en comparación al régimen franquista. En concreto, dos tercios de los ministros franquistas podían ser considerados especialistas (Blondel, 1985: 199). Esta elevada presencia de especialistas podía atribuirse a la naturaleza del régimen político del franquismo. Los gobiernos autocráticos son propensos a reclutar miembros del gobierno de acuerdo a una supuesta capacidad técnica derivada de su experiencia profesional o de su conocimiento del ministerio tras una carrera administrativa dentro de él. En cambio, los regímenes democráticos y, en especial, los de gobierno de gabinete actúan en sentido contrario:

“the prime ministerial systems lead to relatively low, but not negligible, levels of specialization of ministers in the government. This is particularly so among countries that have been affected by British influence. These are the countries where the ‘representative’ tradition is most alive elsewhere, this tradition competes with an equally lively ‘technocratic’ conception of government. The constitutional presidential system, on the contrary, like the communist systems, leads to high levels of ministerial specialization.” (Blondel, 1985: 203).

Este argumento puede explicarnos, por tanto, el descenso general de la especialización que ha conllevado el establecimiento de una nueva elite ministerial tras la llegada del sistema democrático. A pesar de ello, se mantiene un margen de

⁶⁵² Esto significa que 82 ministros han podido ser considerados como especialistas a lo largo de su periplo ministerial, el 54,3 % del total.

⁶⁵³ En los datos de Bar, la coincidencia entre los ministerios y la experiencia profesional y en altos cargos (que el autor denomina *vía administrativa*) arroja unas cifras que superan a las nuestras en unos 20/25 puntos porcentuales aproximadamente. El motivo principal que explica esta disparidad, según nuestra opinión, es que Bar considera especializables todos los ministerios. Al no conocer los criterios para considerar especialista un ministro, nos abstenemos de valorar la utilización de los datos del autor, aunque no dejaremos de señalar que la diferencia entre nuestras cifras y las de Bar equivale casi a la cantidad de casos que nosotros deseamos por tratarse de casos no especializables.

⁶⁵⁴ Hay que tener en cuenta que Blondel acumula un buen número de casos para los cuales no dispone de información. Sin que ello menoscabe el valor de sus aportaciones, sí debe hacernos relativizar las cifras al compararlas con las nuestras.

especialistas elevado, cercano a lo que encontramos en Alemania (Müller-Rommel, 1988: 185-187), los países escandinavos (Blondel, 1985: 200) o los Países Bajos, estos últimos caracterizados tradicionalmente por una fuerte presencia de este tipo de ministros (Bakema y Secker, 1988: 168).

Respecto a los casos no especialistas (casi la mitad de los ministros y seis de cada diez nombramientos ministeriales), podemos considerarlos generalistas por dos motivos posibles: porque su carrera profesional o en altos cargos gubernamentales no se corresponde con el ministerio ocupado o bien porque este ministerio no puede ser analizado en términos de especialización. Hay que tener en cuenta que la mitad de los casos que hemos ubicado bajo la etiqueta de generalistas son ministros cuyos ministerios no eran especializables desde un punto de vista profesional y que tampoco podían serlo por su experiencia en altos cargos ministeriales.

A medida que se avanza en la carrera ministerial, la especialización resulta menos importante. En el primer nombramiento que obtiene un ministro, la coincidencia entre su trayectoria previa y el ministerio al que ha sido destinado es sensiblemente superior a la que encontramos en los nombramientos ministeriales posteriores, en los que el grupo de especialistas se reduce hasta menos de un tercio. Esta diferencia de casi dieciocho puntos entre la especialización inicial y la de confirmación muestra el efecto de la carrera ministerial sobre la posición de los nombramientos de ministros en el cargo. La especialización cobra mayor importancia en los inicios de la trayectoria gubernamental, puesto que permite suplir la falta de experiencia al mando de un departamento de gobierno. En cambio, en ministros confirmados, este rasgo pierde importancia frente a otros atributos, como el liderazgo adquirido o la propia capacidad demostrada para afrontar la responsabilidad de gobierno. Del grupo de ministros que, en un momento dado de su carrera ministerial, habían obtenido una posición de especialistas (54,3 %), la mayor parte de ellos lo habían sido en su primer nombramiento (49 %), mientras que la minoría restante (4,3 %) sólo pudieron ser calificados como especialistas en un nombramiento ministerial posterior. Ello no obsta para que los primeros pudieran mantenerse como especialistas en ministerios sucesivos, pero sí que es suficientemente indicativo del carácter iniciador que posee la figura de la especialización. Por otro lado, es preciso tener en cuenta el hecho de que muchas de las carteras que reciben los ministros confirmados pertenecen a ministerios

no especializables, lo que permite explicar un tercio del incremento de los ministros generalistas entre los nombramientos de confirmación⁶⁵⁵.

¿Cómo se ha producido esa especialización? El fenómeno tiene una doble naturaleza, puesto que puede originarse en la carrera profesional o bien puede derivarse del pase por los altos cargos del departamento antes de acceder a su máximo escalón. En el primer caso, se trata de una especialización profesional, cuyo resultado permite extender a la actividad política los conocimientos y habilidades desarrolladas a lo largo de la trayectoria laboral del individuo. En el segundo caso, cuando la especialización se deriva exclusivamente del paso por los altos cargos del ministerio, la especialización es posterior y se sitúa en la propia actividad política. De este modo, esta fase política se convierte en una verdadera etapa de formación político-técnica, que permite a individuos con un perfil generalista, o bien con una labor profesional desarrollada en otros campos, asumir el mando en un ministerio en el que se valora la posesión de cierto *background* previo en el tratamiento de los temas en ese departamento específico.

Entre los ministros españoles, la especialización proviene principalmente de la carrera profesional realizada, como sucede en ocho de cada diez casos de especialistas. A esta experiencia hay que añadir, en un tercio de los casos, el pase por los altos cargos del ministerio en cuestión, lo que da lugar a una verdadera especialización profesional y política. En uno de cada seis ministros (el 17,2 %) podemos encontrar esta verdadera carrera de especialista, en el que el individuo mantiene prácticamente el mismo perfil profesional desde su etapa laboral, pasando por la carrera política, hasta llegar al Consejo de Ministros. En el segundo ministerio obtenido, la especialización profesional aún mantiene una reducida presencia, aunque para entonces, como ocurre con el resto de nombramientos posteriores, el perfil de los generalistas o los ministerios no especializables ya le superan claramente. A pesar de ello, uno de cada cuatro nombramientos de confirmación continúan manteniendo una posición de especialistas según la profesión.

Por el contrario, la especialización originada exclusivamente en los altos cargos del ministerio tiene una presencia bastante limitada y está circunscrita al primer

⁶⁵⁵ Los casos no especializables (porque el ministerio no podía corresponderse con ninguna profesión concreta ni se había pasado por altos cargos del mismo) representaban el 31,7 % de los nombramientos en el primer ministerio, mientras que pasan al 36,7 % del resto de nombramientos. Este incremento de cinco puntos cubre un tercio de la reducción de especialistas entre ambos grupos, cercana al 17 %.

nombramiento ministerial. Efectivamente, mientras que uno de cada tres ministros habían pasado por los altos cargos de su primer ministerio (o de la misma área ministerial), sólo uno de cada diez casos presentan la misma situación en los nombramientos de confirmación. Por tanto, esta vía de especialización sólo puede asegurar un cierto efecto en el momento inicial de la carrera ministerial. Después, pierde importancia en la redistribución de carteras gubernamentales.



Gráfico 12.1 Evolución de los especialistas y de su composición según gobiernos

La presencia de ministros especialistas ha ido variando lo largo de las diferentes etapas de gobierno. Como muestra el gráfico 12.1, el establecimiento de gobiernos representativos formados por partidos ha provocado el ascenso de los miembros de gabinete con una formación profesional generalista. En el último gobierno no democrático, Suárez I, el nivel de especialistas seguía la pauta que antes señalábamos respecto al período franquista. En cambio, a partir de 1977, los gobiernos tienden a componerse por igual de especialistas y generalistas, con una sensible ventaja para estos últimos. Tras un período de reducción en el grupo de especialistas que se extiende en todo el período de la transición, los gobiernos de González invierten la tendencia y aumentan la especialización, evolución que se

mantendrá en los gobiernos de Aznar, hasta el punto de que la segunda etapa gubernamental de este será la que más especialistas ha reunido en torno al Consejo de Ministros desde las primeras elecciones democráticas. No obstante, el perfil generalista sigue siendo mayoritario, de modo que la relación entre especialistas y generalistas se fija en cuatro a seis, en beneficio de estos últimos. No deja de ser un nivel de especialización ciertamente elevado en comparación con la mayoría de gobiernos de gabinete europeos, como hemos indicado anteriormente.

Tabla 12.3 Evolución de la especialización en la posición ministerial

Gobiernos	Suárez I	Suárez II	Calvo-Sotelo	González I	González II	Aznar I	Aznar II
Generalistas	26,1	51,1	65,5	57,5	50	61,1	57,6
Especialistas	73,9	48,9	34,5	42,5	50	38,9	42,3
<i>Espec. sólo prof.</i>	26,1	13,3	3,8	22,5	13,6	22,2	26,9
<i>Espec. prof + AC</i>	26,1	17,8	11,5	15	18,2	11,1	15,4
<i>Espec. sólo AC</i>	21,7	17,8	19,2	5	18,2	5,6	0
(N)	23	44	26	40	22	19	26

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, bajo esta evolución general se pueden detectar cambios en la composición del contingente de ministros especialistas. La reducción de especialistas en los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo se realizó en detrimento de los que tenían este perfil por su trayectoria profesional exclusivamente, viéndose superados por los que habían basado su especialización en los altos cargos del ministerio, que mantuvieron una presencia significativa (superior a la cuarta parte de los ministros en el gobierno de Calvo-Sotelo). En el resto de etapas, esta relación adquiere mayor inestabilidad. En este sentido, el primero gobierno de González y el segundo de Aznar se caracterizan por la ausencia de individuos (salvo dos ministros del primer gabinete de González) cuya especialización se había formado únicamente en los altos cargos ministeriales, mientras que aquellos que presentaban esta procedencia la acumulaban a su especialización profesional. En cambio, en ambas etapas destaca el elevado porcentaje de ministros especialistas sólo profesionalmente (que en el segundo gobierno Aznar casi alcanzan un tercio del equipo). Por el contrario, en los gobiernos intermedios, González II y Aznar I, los ministros que pasaban desde la Secretaría de

Estado o la Subsecretaría al escalón superior del mismo ministerio experimentan un ascenso.

Por tanto, esta situación parece indicar una vinculación entre el estatus de la mayoría parlamentaria y la posición de los ministros, de tal manera que, en situaciones de minoría parlamentaria, el gobierno tiende a abrirse más hacia perfiles de especialización en altos cargos. En cambio, en contextos parlamentarios más cómodos para el gobierno y su presidente, la especialización se limita mayoritariamente al terreno profesional, desapareciendo aquellos que sólo son especialistas en virtud de su paso por los altos cargos del gobierno. La vinculación entre ambos elementos (contexto parlamentario y posición ministerial) parece responder a un fenómeno que ya habíamos descrito en el anterior capítulo. El tipo de especialización parece fluctuar en consonancia con la circulación de los ministros por el gabinete. Las situaciones que presentan diversos condicionantes externos (desde el parlamento, el partido u otros centros de poder ajenos al gabinete), como puede ser el caso de una ausencia de mayoría parlamentaria inestable, tienden a reducir la entrada y salida de ministros, mientras que favorece el reclutamiento de ministros en los escalones inferiores de la elite gubernamental. Cuando esta restricción se debilita o desaparece, y eso ocurre en caso de una mayoría absoluta en el parlamento, el presidente tiene mayor libertad en la selección de ministros y tiende a reclutarlos fuera de la estructura gubernamental. Mientras que, entre los ministros que sólo estuvieron en gobiernos de mayoría absoluta, los especialistas por altos cargos representan el 23,7 % (en el primer ministerio), entre los que sólo conocieron los gobiernos con coalición parlamentaria este grupo asciende hasta el 38,7 % (en el primer ministerio). En cambio, los especialistas por profesión experimentan la situación inversa (el 39 % de los ministros que estuvieron sólo en gobiernos de mayoría absoluta, el 27,4 % de los ministros que estuvieron sólo en gobiernos de coalición parlamentaria).

El contexto parlamentario puede explicarnos, en parte, la variación en la composición del perfil de los especialistas, pero no nos ayuda a entender la propia variación del contingente de especialistas. Ante situaciones de la mayoría parlamentaria similares, encontramos niveles de especialistas dispares. Ya hemos invocado el factor de la tradición ministerial española, que comporta un número de especialistas importante. Pero también podemos detenernos en factores individuales, relacionados con el background socioprofesional y las carreras políticas de los ministros.

La especialización de la posición: factores explicativos y efectos sobre la carrera

Existe una serie de rasgos vinculados en mayor o menor medida al perfil de la posición ministerial, que pueden explicarnos no sólo la aparición de especialistas en el gobierno, sino también el origen de esta especialización. Estos elementos forman parte tanto de los orígenes sociales de los individuos, como de la carrera política seguida antes de acceder al gobierno.

Tabla 12.4 Ministros especialistas (primer ministerio) según los orígenes sociales

	Generalistas	<i>Especialistas</i>	<i>Espec Prof + AC</i>	<i>Espec Prof</i>	<i>Espec AC</i>	(N)
Hombre	50,0	50,0	18,7	15,7	15,7	134
Mujer	64,7	35,3	5,9	23,5	5,9	17
Empresarios	37,5	62,5	25,0	25,0	12,5	8
Militares	0	100	28,6	57,1	14,3	7
Cuadros públicos	50,0	50,0	17,7	9,7	22,6	62
Cuadros privados	40,0	60,0	26,7	26,7	6,7	15
Prof. universitarios	52,8	47,2	16,7	22,2	8,3	36
Profesión. políticos	50	50	0	50	0	2
Liberales	84,2	15,8	5,3	5,3	5,3	19
Manuales	100	0	0	0	0	2
Humanidades	83,3	16,7	16,6	0	0	6
Ciencias sociales	60	40	20	10	10	10
Derecho	54,7	45,3	8,1	19,8	17,4	86
Economía	48,6	51,4	18,9	21,6	10,8	37
Científico-técnico	40,7	59,3	51,9	3,7	3,7	27
Sin estudios univ.	30	70	20	30	20	10
<i>Total</i>	<i>51,7</i>	<i>48,3</i>	<i>17,2</i>	<i>16,6</i>	<i>14,6</i>	<i>151</i>

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del primer orden de variables, la formación académica y profesional parece incidir de forma importante en la posibilidad de obtener un perfil de ministro especialista, mientras que otras variables, como el sexo, resultan menos útiles. Las

ministras se muestran un poco más especialistas que los hombres y, cuando se especializan, suelen hacerlo respecto a su profesión y no a través de altos cargos. En cambio, la profesión principal sí muestra que ciertas categorías son más propensas que otras a generar especialistas en el gobierno. Los militares, los empresarios y los cuadros de la empresa privada tienen un porcentaje por encima de la media de ministros especialistas. En cambio, los miembros de la Administración Pública no militar y, especialmente, los que han desempeñado profesiones liberales tienden a entrar al gobierno con un perfil generalista. A pesar del reducido número de casos, los pocos ministros que provienen de ocupaciones manuales o que se han dedicado profesionalmente a la política desde jóvenes corresponden por completo a esta última categoría. Esta incidencia de la ocupación sobre el perfil de la posición nos sugiere que los ministros extraídos del medio profesional privado suelen llegar al gobierno para ocupar una cartera de su rama laboral, normalmente de tipo económico. Un caso parecido es el de los militares, que en los primeros gabinetes de la transición ocupaban únicamente las carteras militares, hasta que dieron paso a los civiles en esa posición. Por el contrario, los profesores universitarios y otros altos funcionarios públicos, así como abogados, médicos, ingenieros o periodistas que entran en el gobierno no lo hacen por su especial conocimiento de la materia ministerial de la que se va a encargar, sino que suelen acceder a ministerios políticos o bien a ministerios de una rama profesional distinta a la propia, lo que les confiere mayoritariamente un perfil generalista. Por otro lado, los empresarios y los cuadros de la Administración Pública (excepto los profesores) son quienes más han forjado la especialización a través del pase por los altos cargos del ministerio, aunque la especialización exclusivamente en altos cargos no deja de estar limitada a una pequeña minoría. En las otras categorías la especialización es producto del itinerario profesional, que en muchos casos suele continuar a través de los altos cargos del ministerio.

Los estudios universitarios ayudan a circunscribir el grupo de especialistas a unas determinadas áreas académicas. Mientras que las carreras universitarias de humanidades o ciencias sociales suelen estar muy vinculadas a un perfil de ministro generalista, los estudios más técnicos tienden hacia un mayor equilibrio, en el cual predominan los ministros especialistas. En medio, el grupo mayoritario de licenciados en derecho y economía muestra un perfil distinto. Mientras que los que estudiaron Derecho se decantan hacia un perfil de generalista, los economistas se encuentran divididos casi a partes iguales entre especialistas y generalistas. En cuanto al tipo de especialización, los ministros con carreras técnicas suelen presentar mayoritariamente un perfil de especialistas profesionales que han prolongado su experiencia profesional

a través de los altos cargos de gobierno antes de acceder al gabinete. En menor medida, esta situación también se encuentra entre los licenciados en economía, aunque estos, al igual de juristas, también pueden haberse especializado solamente en la etapa previa al nombramiento, accediendo al gobierno desde un alto cargo del ministerio. En conjunto, este panorama confirma la idea intuitiva de que la formación humanística (o *de letras*) suelen ser más indicativa de un perfil político generalista, a excepción de los estudios de economía, mientras que la formación más técnica (o *de ciencias*) suele corresponder a un perfil ministerial más específico, fruto de la especialización que los individuos desarrollan en su campo profesional y que continúan en los altos cargos ministeriales que obtienen si entran en política, a través de los cuales a menudo acceden al gobierno.

Tabla 12.5 Ministros especialistas (primer ministerio) según la carrera política

	Generalistas	<i>Especialistas</i>	<i>Espec Prof + AC</i>	<i>Espec Prof</i>	<i>Espec AC</i>	(N)
Militancia de partido						
Líderes	70,9	29,1	10,1	11,4	7,6	79
Militantes	37,0	63,0	40,7	7,4	14,8	27
No afiliados	26,7	73,3	15,6	31,1	26,7	45
Carrera política						
Parlamentarios	65,9	34,1	9,1	18,2	6,8	44
Ejecutivos	32,7	67,3	32,7	5,5	29,1	55
Territoriales	81,8	18,2	9,1	0	9,1	22
<i>Outsiders</i>	43,8	56,2	0	56,3	0	16
Rutas de acceso						
Cortes Generales	78,0	22,0	4,0	14,0	4,0	50
Gubernamental	31,7	68,2	33,3	6,7	28,3	60
Otras (euro., aut., loc.)	84,6	15,4	0	7,6	7,6	13
Rutas no políticas	36,4	63,6	13,6	45,5	4,5	22
Líderes (de partido y con carrera parlamentaria o transversal)						
Líderes Part + carrera	77,3	22,7	6,8	13,6	2,3	44
No líderes Part + MP	41,1	58,9	21,5	17,8	19,6	107
<i>Total</i>	51,7	48,3	17,2	16,6	14,6	151

Fuente: Elaboración propia.

La carrera política establece grandes diferencias en los perfiles seguidos. En primer lugar, una posición destacada en el partido de gobierno está asociada con un

perfil generalista dentro del gabinete. Tres de cada cuatro ministros que eran líderes del partido en el momento del primer nombramiento presentaban un perfil generalista, mientras que los militantes eran poco más de un tercio y los independientes, uno de cada cuatro. Por tanto, la frontera entre especialistas y generalistas no viene marcada tanto por la afiliación al partido de gobierno como por la pertenencia a su *état majeur*, situación que le abrirá la puerta al gabinete sin necesidad de aportar un perfil específico en virtud de su itinerario profesional anterior. En cambio, los militantes del partido que no sean líderes nacionales del mismo necesitan un elemento añadido a su perfil político, que vendrá dado por la especialización previa en los altos cargos del ministerio al que accederán. Esta razón explica que el más de la mitad de estos militantes hayan pasado previamente por los escalones inferiores del ministerio, mientras que solamente lo hicieron poco más del 10 % de los líderes nacionales que accedieron al gobierno. Este porcentaje llega al tercio de los ministros independientes, en cuyo caso la especialización tiene un origen mayoritariamente profesional.

La carrera política y las rutas de acceso al gobierno también están asociadas al perfil que luego adquiere la posición de los ministros en el gabinete. De este modo, los ministros con carreras *parlamentarias* y, especialmente, *territoriales* tienden a presentar, mayoritariamente, un perfil generalista, ya sea porque van a parar a un ministerio no especializable o bien porque su formación profesional no corresponde con el ámbito del ministerio que pasa a dirigir. No es de extrañar, puesto que ambos tipos de trayectoria política suelen primar la adquisición de habilidades políticas en tareas parlamentarias o al frente de una institución ejecutiva. En cambio, las carreras *ejecutivas* o los ministros *outsiders* tienden a acceder al gobierno como especialistas en la materia de su departamento, aunque ello no obsta para que exista un porcentaje significativo de generalistas entre estos dos grupos. A menudo, los *outsiders* son reclutados por el prestigio reconocido y el bagaje técnico que les ha conferido su trayectoria profesional, lo que explica por qué su especialización es exclusivamente profesional. En cambio, el principal valor que puede aportar un ministro que ha realizado su carrera política a través de los escalones superiores de un ministerio es su conocimiento no sólo del área gobernada sino también el funcionamiento interno de ese departamento. Por este motivo, la especialización de los ministros *ejecutivos* se basa fundamentalmente en el paso por los altos cargos, aunque algunos añaden a ello su experiencia profesional antes de acceder a los escalones políticos del ministerio.

Los efectos que tiene la carrera política sobre la posición se confirman e incluso se intensifican si nos centramos en el último tramo de esta trayectoria, las rutas

de acceso. Así, los ministros que entraron a través de una institución parlamentaria o de un nivel político europeo, autonómico o local son netamente generalistas, mientras que los ministros que entraron a través de la ruta gubernamental o desde una ruta no política son mayoritariamente especialistas. También se mantienen las pautas en la composición de esta especialización (de tipo profesional para los que siguieron una ruta no política, de tipo mixto o de altos cargos para los que utilizaron la ruta gubernamental).

En definitiva, el liderazgo partisano y la carrera política son dos variables que indican el perfil de la posición ministerial que los miembros de gobierno adquirirán en su primer nombramiento. Una vez dentro, podemos esperar que la posición de partida del ministro se proyecte sobre la carrera que el individuo va a llevar a cabo dentro del gabinete. Ello no impide que a lo largo de ella se adquieran nuevas habilidades y que, en concreto, se produzca una *profesionalización* del ministro cuando las circunstancias lo permitan. Pero si las categorías de especialistas y generalistas adquieren verdadero sentido es porque van a incidir en otros aspectos de la trayectoria ministerial y en la acción que realicen durante su mandato gubernamental.

Respecto a la dimensión temporal, la posición inicial (dada por el nivel de especialización) parece estar asociada a una mayor duración de los generalistas, mientras que los especialistas acortan la carrera ministerial entre medio y un año respecto a aquellos, tal como se observa en la tabla 12.6. En concreto, los ministros que se han especializado en los altos cargos del ministerio suelen ser quienes menos expectativa de duración poseen, mientras que los especialistas según la profesión prolongan un poco más su estancia aunque esta acabe siendo, de promedio, medio año menor que la de los ministros que empezaron su carrera como generalistas.

En cambio, la posición no tiene ningún efecto sobre la edad de entrada. Todas las categorías que definen la posición ofrecen una misma edad de entrada, sobrepasando los cuarenta y cinco años. Esta falta de impacto de una variable sobre la otra puede deberse a que no hemos previsto el sentido causal de forma correcta; en este supuesto, sería la edad la que podría influir, directa o indirectamente, en el tipo de perfil que adoptaría el ministro en su primer ministerio. Observando la posición desde el punto de vista de la edad de entrada, encontramos una asociación entre el aumento de la edad y el incremento de ministros con perfil generalista, lo que nos indica que, efectivamente, cuanto más retrasa la edad de acceso al gobierno, mayor es la probabilidad de entrar en él a través de un ministerio desvinculado de la experiencia profesional del ministro. No obstante, esta hipótesis parece estar contradicha por la

categoría de ministros que entraron con más de sesenta años, en la que predominan los especialistas. Sin embargo, en este caso se trata de la *contaminación* proveniente del efecto de profesión, ya que la mayoría de estos casos son militares de los primeros gabinetes. Recordemos que esta categoría estaba compuesta toda ella de especialistas, al tratarse de militares que accedían a un ministerio castrense, todos ellos a una edad superior al resto de ministros. Al margen de esta puntualización, la edad no resulta tan útil para entender la composición de los especialistas: cuanto antes se accede al gobierno, mayor es la probabilidad de hacerlo como especialista, aunque no existe una propensión especial para serlo como alto cargo del ministerio o por motivos profesionales.

Tabla 12.6 El efecto de la posición (primer ministerio) sobre el tiempo y el itinerario

	Generalistas	<i>Especialistas</i>	<i>Espec Prof</i>	<i>Espec AC</i>	<i>Total</i>
Tiempo					
– Edad y + duración	14,1	8,2	7,8	4,2	11,3
– Edad y – duración	62,8	68,5	68,6	72,9	65,6
+ Edad y – duración	23,1	23,3	23,5	22,9	23,2
Duración (años)	3,5	2,9	3,1	2,5	3,2
Edad de entrada	45,6	45,7	46,0	45,5	45,7
(N)	78	73	51	45	151
Itinerario					
Un puesto continuo	69,2	72,6	70,6	75,0	70,9
Un puesto interrumpido	1,3	1,4	0	2,1	1,3
Móvil continuo	23,1	17,8	23,5	12,5	20,5
Móvil interrumpido	6,4	8,2	5,9	10,4	7,3
Ministerios ocupados	1,49	1,44	1,43	1,46	1,46
(N)	78	73	51	48	151

Fuente: Elaboración propia. Porcentajes verticales.

Por tanto, el efecto de la posición inicial sobre el tiempo de la carrera ministerial se centra en la variable de duración, mientras que, con la variable de edad, se invierte la relación causal. Por este motivo, el hecho de que el porcentaje de ministros que fueron nombrados jóvenes y que duraron más de seis años en el gobierno sea el doble

entre los generalistas que entre los especialistas se explica por la asociación de aquellos con la mayor duración y no tanto por el elemento de juventud. En cambio, la propensión a formar parte de una de las otras dos categorías del eje temporal (*– edad y – duración*, o bien *+ edad y – duración*) es mayor entre especialistas que entre generalistas.

Tabla 12.7 El efecto de la edad de entrada sobre la posición inicial en la carrera ministerial

Edad de entrada	Generalistas	Especialistas	<i>Espec Prof</i>	<i>Espec prof+AC</i>	<i>Espec AC</i>	(N)
– 40 años	45,8	54,2	16,7	16,7	20,8	24
40 – 44 años	50	50	17,9	19,6	12,5	56
45 – 49 años	58,3	41,6	13,9	13,9	13,9	36
50 – 54 años	62,5	37,5	6,3	12,5	18,8	16
55 – 59 años	66,7	33,3	11,1	22,2	0	9
60 años y más	20,0	80,0	40,0	20,0	20,0	10

Fuente: Elaboración propia.

En lo que concierne a la dimensión itineraria, el efecto de la posición se traduce en una mayor propensión entre los que empiezan su carrera con un perfil de generalistas a tener mayor movilidad continua en su itinerario ministerial. En cambio, el perfil de especialistas está más asociado a los itinerarios en una sola cartera o bien a los itinerarios interrumpidos. En concreto, los especialistas por altos cargos incrementan sensiblemente la probabilidad de poder reanudar la carrera ministerial después de una primera salida del gobierno. Sin embargo, la posición no muestra efectos sobre el número de carteras que pueden obtenerse a lo largo de la carrera ministerial. Los generalistas tienen más probabilidades de moverse de cartera, pero de forma limitada, porque finalmente el número de ministerios obtenidos es equivalente al de los especialistas. Esto es así porque la mayoría de ministros que mayor número de carteras recibieron iniciaron su carrera como ministros especialistas, entre ellos los ministros que sufrieron alguna interrupción.

En definitiva, los ministros que inician su carrera ministerial como generalistas tienden a prolongar su estancia en el gobierno más que los que lo hacen como especialistas, lo que comporta a menudo mayores posibilidades para poder cambiar de ministerio al menos una vez a lo largo del periplo gubernamental. Sin embargo, el

efecto de la posición queda lejos de ser muy claro en otros aspectos, especialmente si tenemos en cuenta los diferentes tipos de especialización. No parece que la distinción entre especialistas por profesión o por altos cargos tenga un valor importante para explicar la forma de otras dimensiones en la carrera ministerial. Incluso, la relación entre generalistas y aumento de la duración puede dejar entrever el efecto de otros factores, como es el caso de la propia carrera política previa. Ya habíamos visto que las carreras parlamentarias (vinculadas en buena parte a posiciones generalistas) aumentaban la probabilidad de prolongar el tiempo en el gobierno. Para poder entender mejor la incidencia de la posición ministerial es preciso tener en cuenta un segundo elemento constitutivo de la *expertise* ministerial, aparte de la especialización: las habilidades técnicas que el individuo aporta de acuerdo con su formación anterior.

La expertise a través de la formación gerencial

La segunda dimensión de la *expertise*, como la hemos definido, hace referencia a un tipo de experiencia específica. Al escoger a un ministro, el presidente puede valorar ciertas habilidades gerenciales que garanticen una gestión correcta, especialmente en aquellos ministerios de mayor presupuesto o encargados de materias sensibles para el buen funcionamiento del sistema económico. La importancia de las habilidades gerenciales está vinculada en parte al crecimiento del Estado y a la ocupación de determinados ámbitos que habían estado gestionados en épocas anteriores por agentes privados. Un Estado más grande conlleva un gobierno más complejo, en el que los ministros no pueden limitarse a ser meros representantes políticos sino que adquieren un papel clave en la gestión de determinadas políticas. En la introducción ya habíamos expresado esta problemática mediante el binomio de roles representante/técnico. En este contexto habíamos situado también el auge de los economistas, que en la tradición gubernamental española tienen su aparición en los primeros gabinetes franquistas encargados de la creación de planes de desarrollo económico, en el momento de desarrollo y de expansión del Estado.

Las habilidades de gestión pueden definirse por la formación académica del individuo (estudios de la rama económica), por la profesión genérica o bien por la experiencia acumulada a lo largo del itinerario profesional. En estos dos últimos casos, tales habilidades pueden derivarse del trabajo en el ámbito privado de la economía o bien del ejercicio de tareas en los altos cuerpos de la función pública (excluyendo el

desempeño de altos cargos políticos). En este sentido, existen tres categorías profesionales identificadas con el *background* gerencial: los empleos relacionados con la dirección de empresas o entidades bancarias, los cuadros de la empresa privada y los empleados situados en los cuadros de la Administración pública con responsabilidades de gestión económica. Estas actividades presuponen la posesión de habilidades en la gestión de organizaciones y de materias económicas.

De todo ello se deriva que el aspecto gerencial del *expertise* no depende directamente de la posición en el gobierno, sino que viene dado por la formación previa. Por eso nos encargamos de ello en el apartado dedicado al itinerario profesional previo. Las categorías que utilizamos entonces de *managers* y *burócratas* indicaban grupos profesionales, según la definición de Bottomore. Sin embargo, cuando se utiliza la categoría de *manager* para indicar el perfil de habilidades técnicas, su contenido no es extrapolable totalmente al de Bottomore, porque incluye parte de los individuos que pertenecen al grupo profesional de *burócratas* (funcionarios cualificados de la Administración Pública). Por este motivo, dentro del perfil de *managers* vamos a incluir también a aquellos empleados públicos cuya actividad les ha conferido, en algún momento de su itinerario profesional, responsabilidades de análisis y gestión económica.

En contra de lo esperado, la presencia de ministros con un perfil técnico de *manager* se ha reducido a lo largo de los diferentes gobiernos, porque han pasado de representar dos tercios de los primeros equipos a la mitad aproximadamente de los gabinetes. Esta evolución regresiva puede explicarse por el efecto del cambio en el sistema político y, por extensión, en la naturaleza de su personal dirigente. El crecimiento de *amateurs* refleja, como hemos visto en otros aspectos de la elite ministerial, la entrada de individuos en los que prima el componente político o representativo, sin que ello menoscabe la importancia del perfil técnico. De hecho, la presencia de individuos con perfil de *manager* se estabiliza con el primer gobierno de González en torno a la mitad de los miembros del Consejo de Ministros e, incluso, experimenta un ligero aumento en el segundo gobierno de Aznar.

Tabla 12.8 El perfil técnico según el gobierno

Gobiernos	S I	S II	CS	G I	G II	A I	A II	Total
<i>Managers</i> (prof. +estudios)	4,3	22,7	15,4	37,5	27,3	15,8	26,9	23,8
<i>Managers</i> (sólo profesión)	60,9	38,6	46,2	10,0	9,1	26,3	34,6	34,6
Amateurs	34,8	38,6	38,5	52,5	59,1	57,9	38,5	38,5
(N)	23	44	26	40	22	19	26	151

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias entre gobiernos parece vinculada al color ideológico del gobierno. Existen diferencias entre partidos en la composición del grupo de *managers*. Los gobiernos de la UCD y del PP tienen mayor número de expertos con perfil de *managers* que los gobiernos del PSOE⁶⁵⁶. En el caso del gobierno socialista, la mayoría de individuos con trayectoria gerencial la iniciaron en su etapa de formación universitaria, tras la cual se convirtieron en profesores de economía y empresa, o bien pasaron a servicios de estudio y análisis de bancos y grandes empresas. En cambio, los ministros *managers* de la UCD y el PP suelen haber adquirido este perfil posteriormente, a lo largo de su actividad profesional. En concreto, varios de los ministros de Suárez y Calvo-Sotelo compaginaron la posesión de un puesto en la Administración Pública con la realización de actividades económicas en el sector privado, situación que se reproduce en los ministros del PP.

El perfil manifiesta especial relación con algunos elementos de la carrera política de los ministros. Al igual que sucedía con la dimensión de especialización, el perfil gerencial muestra una fuerte asociación con las carreras políticas de ejecutivos, realizadas en los altos cargos de la Administración Pública y al margen de las instituciones parlamentarias. Esto se debe a la alta presencia de cuadros públicos (muchos de los cuales luego ampliaron su *expertise*, en la empresa privada) que siguen este modelo de carrera. Esta relación también se observa, aunque en menor medida, en la ruta de acceso gubernamental (aquellos que acceden al gobierno desde los altos cargos). En cambio, los otros tipos de carrera (parlamentaria o territorial) o bien la de que quienes pueden ser considerados *outsiders* apenas presentan variación

en el perfil de *managers*, ligeramente inferior al de *amateurs*, como muestra la tabla 12.9.

Tabla 12.9 El perfil técnico según la carrera política y la ruta de acceso

	<i>Managers</i> (est. + prof.)	<i>Managers</i> (sólo prof.)	<i>Amateurs</i>	(N)
<i>Carrera política</i>				
Ejecutivos	21,8	45,5	32,7	55
Territoriales	18,2	27,3	50,0	22
<i>Outsiders</i>	31,3	12,5	56,3	16
Parlamentarios	27,3	15,9	56,8	44
<i>Rutas de acceso</i>				
Gubernamental	28,3	36,7	35,0	60
Rutas no políticas	27,3	22,7	50,0	22
Cortes Generales	20,0	24,0	56,0	50
Otras (euro., aut., loc.)	23,0	7,6	69,4	13
Total	23,8	27,2	49,0 (1)	151

Fuente: Elaboración propia. (1) Incluimos a Joan Lerma, el único ministro que estudió una licenciatura económica.

A pesar de ello, existen dos elementos que es preciso destacar. En primer lugar, si nos detenemos en la composición de los *managers* según su carrera política, observamos que parlamentarios y *outsiders* suelen haber desarrollado el *expertise* gerencial desde su etapa de formación, ya que la mayoría de ellos poseen estudios universitarios en la rama de economía y empresa y continuaron su itinerario profesional como profesores, analistas de empresas privadas y banca y, en menor medida, como cuadros públicos. En cambio, los *managers* ejecutivos o con carrera territorial suelen haber adquirido este perfil posteriormente, ya en su etapa de vida profesional, vinculada principalmente a la Administración Pública. Entre estos aparecen muchos individuos de formación académica en Derecho que luego desarrollaron funciones de responsabilidad económica y gerencial.

En segundo lugar, si contrastamos las carreras políticas y las rutas que se utilizaron finalmente para acceder al gobierno, se observa que el número de *managers*

⁶⁵⁶ El 57,9 % de los ministros de la UCD y el 51,5 % de los ministros del PP tienen un perfil gerencial, mientras que, entre los ministros del PSOE, este desciende hasta el 42,7 % (el 44,2 % con González y el

que acceden por un ruta no política es mayor al de los *outsiders* que poseían este perfil. Esta diferencia se explica por la utilización de rutas no políticas por parte de algunos ministros ejecutivos que luego son reclutados desde puestos no políticos de la Administración Pública o bien desde el sector privado, al que pasaron después de haber iniciado carrera funcional. De hecho, casi todos los ejecutivos que dejaron los altos cargos para pasar al sector privado antes de ser reclutados para el gobierno poseen un perfil gerencial, rasgo que puede haber contribuido de manera importante en la selección ministerial.

Tabla 12.10 El efecto de la posición (primer ministerio) sobre el tiempo y el itinerario

	<i>Managers</i>	<i>Amateurs</i>	<i>Total</i>
Tiempo			
– Edad y + duración	11,7	10,8	11,3
– Edad y – duración	72,7	58,1	65,6
+ Edad y – duración	15,6	31,1	23,2
Duración (años)	3,1	3,3	3,2
Edad de entrada	44,2	47,2	45,7
(N)	77	74	151
Itinerario			
Un puesto continuo	68,0	73,0	70,9
Un puesto interrumpido	2,6	0	1,3
Móvil continuo	18,2	23,0	20,5
Móvil interrumpido	10,4	4,1	7,3
Ministerios ocupados	1,52	1,41	1,46
(N)	77	74	151

Fuente: Elaboración propia. Porcentajes verticales.

Según estos datos presentados, el *background* de *manager* que pueden haber presentado varios ministros constituye un factor de peso para el reclutamiento en determinadas situaciones, aunque hemos visto que este factor tiende a perder peso en los gobiernos posteriores a 1982. En cualquier caso, no es un elemento determinante

41,1 con Zapatero).

para la forma de la carrera ministerial, ya que, por sí solo, no introduce variaciones significativas en los indicadores utilizados para describirla. Los ministros *managers* no presentan modelos de carrera ministerial muy distintos a los de los ministros *amateurs*. Si bien suelen entrar más jóvenes, ello no genera mayor duración en el cargo ministerial. La única diferencia destacable es la mayor propensión a tener carreras interrumpidas, ya que la mayoría de ministros que volvieron al gabinete después de haber salido presentaban un perfil de *managers*. Este elemento abunda en la idea que expusimos en el anterior capítulo, según la cual el retorno de exministros al gabinete está relacionado con motivos técnicos más que políticos.

Una vez analizadas las dos dimensiones con que hemos definidos la *expertise* de la elite ministerial, podemos establecer la relación que existe entre ambas para poder clasificar los individuos según la posición que ocupan, siguiendo la tipología expuesta en páginas anteriores. A diferencia de las dimensiones temporal e itineraria, la ordenación de individuos en una tabla con variables de doble entrada arroja una distribución de ministros en los diferentes modelos bastante equilibrada. De hecho, los dos tipos extremos representan el mismo porcentaje de ministros, mientras que los tipos mixtos también poseen un peso equiparable aunque por detrás de los tipos extremos.

Tabla 12.11 Dimensiones y perfiles del expertise ministerial según la posición en la carrera

	Manager	Amateur
Especialista	26,5	21,9
Generalista	24,5	27,2

Fuente: Elaboración propia.

Detrás de esta imagen de equilibrio se puede observar una evolución que favorece a los ministros con perfil más político, en contraposición con aquellos ministros que poseen un perfil de expertos o de especialistas *amateurs*. Como muestra el gráfico 12.2, mientras que en el primer gobierno de Suárez, de naturaleza no democrática, la composición del gabinete estaba dominada casi en su totalidad por

expertos o cuasi-expertos (en materia jurista o militar), los gobiernos de González y, en menor medida, Aznar comportan la entrada de ministros de perfil político, que no poseían un *background* gerencial ni eran especialistas en la materia de su departamento. A pesar de ello, es cierto que en los gobiernos de Aznar aparece un repunte menor de los expertos. En cualquier caso, sí parece existir una tendencia a valorar las habilidades gerenciales por encima de la especialización. Este hecho y el incremento de los licenciados en economía y estudios empresariales es congruente con la consolidación del sistema de bienestar. Este conlleva el incremento de ministros con un perfil gerencial, en los cuales no es tan importante el conocimiento del terreno que van a dirigir como la capacidad de gestionar los conflictos corporativos y de intereses que ineluctablemente deberán afrontar en su mandato ministerial.

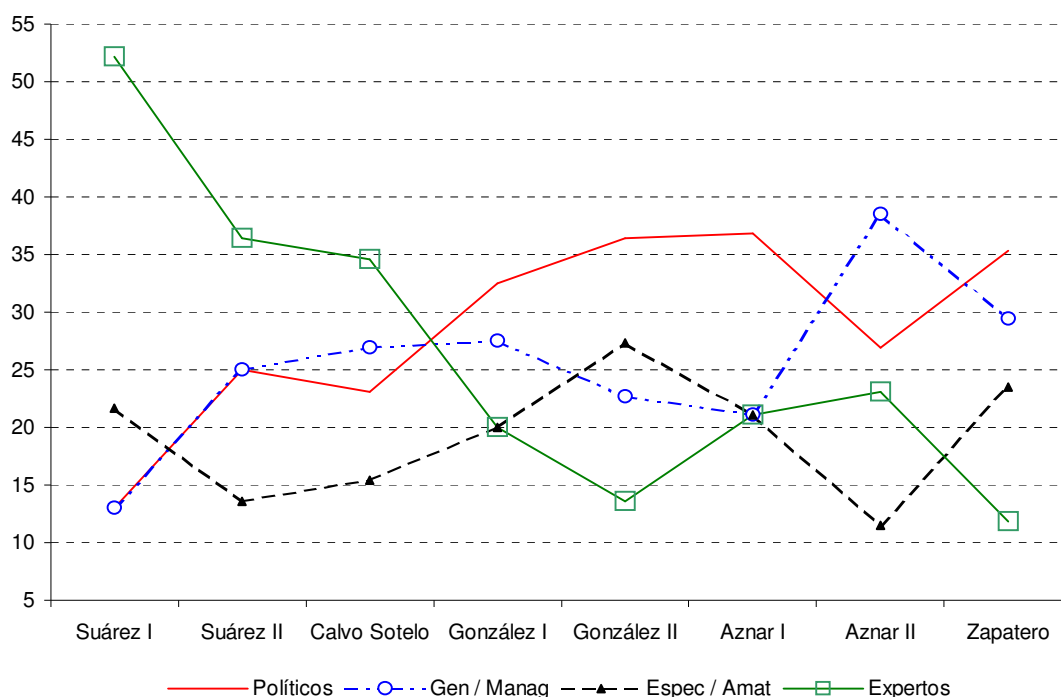


Gráfico 12.2 Evolución de los tipos de *expertise* según los gobiernos

No obstante, para el caso español, también hay que tener en cuenta el efecto del cambio de sistema político y la irrupción consecuente de una nueva elite, en la que las carreras políticas y los modelos de reclutamiento son diferentes del régimen franquista. Fruto de ello es el protagonismo que cobra el grupo de ministros generalistas y *amateurs*, extendido en los gobiernos de gabinete. Esto no significa que

este nuevo personal carezca de una preparación adecuada para la dirección política de un ministerio, sino que sus habilidades técnicas no vendrán dadas por su especialización o por su formación profesional. El parlamento y, progresivamente, otros niveles del sistema político (especialmente las instituciones autonómicas) se convierten así en centros no sólo de reclutamiento sino también de preparación y formación de la nueva elite ministerial.

En definitiva, los ministros españoles no parecen decantarse por un modelo determinado de habilidades técnicas, sino que los tipos distintos comparten un cierto equilibrio, que varía parcialmente en cada etapa gubernamental. La opción por un tipo de *expertise* u otro vendrá marcada por las circunstancias políticas, por las preferencias del presidente de gobierno y posiblemente también por el ministerio correspondiente. Esto último suscita la cuestión de si existe un perfil específico de ministro asociado a las distintas carteras ministeriales del gobierno. Para responder a ello es preciso cambiar la perspectiva y analizar la posición desde el punto de vista de los ministerios.

12.3 El análisis de la posición desde la perspectiva del ministerio

Al describir y analizar la elite ministerial desde el punto de vista de los ministerios, tenemos la ocasión de observar el objeto de estudio desde su reverso y detectar condicionantes y efectos de la relación entre el personal y la estructura de los gobiernos. En páginas anteriores ya hemos utilizado puntualmente esta perspectiva para ver que tan importante es saber de dónde vienen como a dónde van los ministros cuando entran en un gabinete, porque los agentes encargados de seleccionarlos y reclutarlos evalúan qué pueden aportar y en qué ministerio pueden hacerlo. Es cierto que en cada caso puede tener mayor énfasis uno u otro aspecto. Existen ministros para un ministerio, individuos cooptados para desempeñar una función necesaria en la acción de gobierno y para la cual se ha estimado necesaria la entrada de un perfil conveniente. Pero también existen ministerios para un ministro cuyo papel principal es estar en el gabinete, al margen de la aportación específica que pueda realizar al conjunto del gobierno. Este segundo aspecto es especialmente oportuno en el caso de los gobiernos de gabinete, en los que la responsabilidad es colectiva y el componente representativo y de partido es fundamental en la formación y el funcionamiento del gobierno. Además, al tratarse de equipos reducidos en los que cada miembro se

encarga de un área específica, el análisis por departamentos permite entender algunos elementos de heterogeneidad que subsisten entre la homogeneidad que se pone de relevancia cuando realizamos una descripción conjunta del gabinete. Por eso, utilizar también la perspectiva agregada por departamentos es inexcusable en la descripción del personal ministerial, porque, de otro modo, estamos perdiendo la dimensión finalista que subyace en todo nombramiento gubernamental. Esta aproximación suscita un interrogante en especial: ¿de qué lado cae la moneda al valorar el peso de uno y otro en la relación entre ministro y ministerio? ¿Son los ministerios los que marcan un perfil especial de ministro para cada departamento o bien son los individuos que van desfilando a lo largo de la vida de un ministerio quienes establecen el peso y la posición de esta cartera en el Consejo de Ministros? Para profundizar en esta línea, vamos a describir los rasgos de la elite ministerial vistos hasta ahora agregando los ministros según su pase por las áreas ministeriales (*policy areas*) en general y según los ministerios más importantes en particular. Esta descripción de la posición se basa en la hipótesis ya formulada de que existe una relación entre la carrera política de los *ministrables* y el contorno de la carrera ministerial que estos realizarán posteriormente, de manera que distintos itinerarios políticos y rutas de acceso implican aproximaciones diferentes a la naturaleza de la carrera ministerial (De Winter, 1991: 58). A partir del perfil de los encargados de cada ministerio, podemos detectar qué orígenes sociales y políticos están más vinculados a un tipo de área ministerial o a otro. Como resultado, la descripción de los miembros de cada departamento nos ayudará a concluir:

- a) cuál es el *background* social y político que suele estar asociado a cada departamento y cómo puede afectar ello al carácter de un ministerio según la dicotomía técnico/político;
- b) qué posición ocupan los ministerios en las carreras ministeriales de los miembros de gobierno y cuál es la posible tipología de departamentos que se pueda derivar de ello.

Esta aproximación ha sido utilizada genéricamente por De Winter (1991) y de modo más específico para los ministros europeos de Hacienda por Blondel (1991b). En este último caso, se ha utilizado la carrera ministerial de los miembros de gobierno como indicador para detectar los modelos de relación e influencia que existen entre los diferentes departamentos ministeriales. Dejamos de lado el enfoque de otros estudios, en los que se examina la relación entre ministros y ministerios con el objetivo de explicar la distribución de las carteras en la formación de gobierno y sus efectos sobre los resultados de las políticas gubernamentales (Budge y Keman, 1990) y, en

particular, las preferencias ministeriales de los partidos en los gobiernos de coalición, en el fenómeno conocido como *colonización ministerial* (Keman, 1988; Keman, 1991).

El perfil de la elite ministerial según el área de gobierno

La extracción social y profesional del personal dirigente en las diferentes áreas ministeriales no suele variar sustancialmente, como es de esperar. Ya habíamos dicho que los factores sociales indican el grado de acceso a la elite política, más que la dirección que ha de tomar el destino político de sus miembros. No obstante, algunas áreas ministeriales manifiestan ciertas desviaciones en el perfil de sus jefes de departamento respecto a lo esperado para el conjunto de ministros, signo que evidencia el mantenimiento de filtros selectores más allá de la puerta de entrada al gabinete de gobierno. Como ejemplo, las mujeres suelen estar situadas en carteras del área de bienestar, donde representan más de una cuarta parte, mientras que en el resto de áreas no alcanzan apenas el 5 %. El incremento de las mujeres en los Consejos de Ministros no ha comportado una extensión significativa de su presencia en los diferentes ministerios, sino que han tendido a sentarse en los mismos asientos (Sanidad, Educación, Cultura, Asuntos Sociales, Medio Ambiente...), hasta el punto de que esta área ministerial ha acabado siendo acaparada por ministras en los últimos años del período estudiado. De los diecinueve ministros (incluidos cinco de Zapatero) de las carteras de bienestar nombrados después del inicio de la V legislatura, en junio de 1993, sólo cinco son varones⁶⁵⁷.

⁶⁵⁷ De estos cinco ministros de bienestar, tres estuvieron poco tiempo al frente de la cartera de Educación (Suárez Pertierra, Saavedra y Rajoy), uno ocupó Sanidad durante la VI legislatura completa (Romay Beccaría) y otro dirigió la de Medio Ambiente por un período un poco más reducido (Matas). En cambio, las mujeres se han repartido las carteras de bienestar por períodos más prolongados (Amador, Alberdi, Alborch, Fernández o Tocino permanecieron legislaturas completas). A ello contribuyó el hecho de que González no removiera ninguna de sus ministras hasta acabar la legislatura (aunque tampoco tuvieron ocasión de repetir nombramiento ministerial, a excepción de Fernández, que había entrado un año antes de las elecciones de 1989).

Tabla 12.12 Los orígenes sociales según los ministerios

Ministerios (1)	Sexo		Edad (2)			Estudios						Profesión						(N)		
	Hombre	Mujer	Edad entrada	- 40 años	+ 50 años	No universitarios	Letras	Ciencias sociales	Derecho	Economía	Técnico-científicos	Banca – empresa	Cuadros públicos	Cuadros privados	Militares	Profesores universitarios	Liberales		Manuales	Políticos
Presidente	100	0	45,2	0	20,0	0	0	0	80	0	20	20	20	20	0	0	20	0	20	5
Vicepresidente	100	0	44,5	0	0	0	25	0	0	50	75	0	50	0	0	0	25	25	0	4
Presidencia	92,3	7,7	45,4	35,7	28,5	0	0	0	76,9	7,7	15,4	0	84,6	0	0	7,7	7,7	0	0	13
Rel. con Cortes	100	0	39	50,0	0	0	25	0	100	0	0	0		75	0	25	0	0	0	4
Adj. Presidente	100	0	45,2	50	25	0	0	0	75	25	25	25	50	0	0	25	0	0	0	4
Rel. con CEE	100	0	48	0	50	0	0	0	50	50	50	0	50	0	0	0	50	0	0	2
Portavoz	50	50	41,5	0	0	0	0	50	50	0	0	0	0	50	0	50	0	0	0	2
As. Exteriores	90	10	49,8	0	60,0	0	0	22,2	88,8	22,2	11,1	10	60	10	0	10	10	0	0	10
Justicia	91,7	8,3	46,1	0	33,3	0	9,1	8,3	100	0	0	0	58,3	0	0	16,7	25,0	0	0	12
Interior	100	0	45,4	0	9,0	27,3	0	18,2	45,5	0	9,1	9,1	54,5	0	9,1	0	9,1	9,1	9,1	11
Adm. Públicas	94,4	5,6	46,1	15,7	26,3	0	5,6	0	66,7	27,8	16,8	0	38,9	5,6	0	38,9	11,1	0	5,6	18
Vice-Económ.	100	0	53,5	0	100	0	0	0	0	50,0	100	50,0	50,0	0	0	0	0	0	0	2
Economía	100	0	46,5	0	33,3	0	0	12,5	62,5	75,0	25,0	12,5	50,0	25,0	0	12,5	0	0	0	8
Hacienda	100	0	49,2	0	50,0	0	0	0	75,0	25,0	0	0	50,0	25,0	0	25,0	0	0	0	4
Comercio	100	0	40,2	50,0	0	0	0	0	50,0	50,0	50,0	0	25,0	25,0	50,0	0	0	0	0	4
MOPU	90,0	10	46,8	9,0	36,3	0	0	0	40,0	30,0	50,0	20,0	40,0	0	0	20,0	20,0	0	0	10
Trabajo	100	0	42,7	17,6	0	0	0	5,9	76,5	11,8	23,6	5,9	47,1	11,8	0	29,4	5,9	0	0	17
Industria	100	0	43,4	25,0	0	9,1	0	9,1	54,6	45,5	18,2	8,3	33,3	33,3	0	8,3	8,3	0	0	12
Ciencia y Tecn.	66,7	33,3	43,6	33,3	0	0	0	0	66,6	66,6	0	33,3	0	66,7	0	0	0	0	0	3
Agricultura	84,6	15,4	45,6	15,3	30,7	0	0	15,4	38,5	61,6	55,5	7,7	53,8	7,7	0	15,4	15,4	0	0	13
Transportes	100	0	42,8	28,6	14,3	0	0	14,3	57,2	42,9	28,6	0	28,6	0	0	42,9	28,6	0	0	7
Sanidad	69,2	30,8	47,9	0	30,7	7,7	0	0	53,9	38,5	15,4	0	69,2	7,7	0	7,7	15,4	0	0	13
Educación	80	20	43,9	13,3	6,6	0	6,7	13,4	66,7	0	20,1	0	26,7	0	0	66,7	6,7	0	0	15
Vivienda	50	50	48,5	0	50,0	0	0	0	50,0	0	50,0	0	50,0	0	0	50,0	0	0	0	2
Cultura	70	30	50,7	10,0	60,0	10	20	0	60	0	20	0	10	0	0	70	20	0	0	10
As Sociales	0	100	42,5	50	0	0	0	50,0	50,0	0	0	0	0	50,0	0	0	50,0	0	0	2
Medio Ambiente	25	75	48,7	0	50	0	0	0	25	75	0	0	50,0	0	0	25	25	0	0	4
Vice-militar	100	0	65,3	0	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0	2
Defensa	100	0	49,4	11,1	44,4	11,1	0	0	66,7	33,3	0	11,1	44,5	0	11,1	11,1	22,2	0	0	9
Militares	100	0	63,7	0	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0	4

Fuente: Elaboración propia. (1) Algunos departamentos fugaces se han clasificados de la siguiente manera: el ministerio de Interior y Justicia está contabilizado doblemente, con los departamentos de Interior y con los de Justicia; Relaciones Sindicales se ha incluido en la categoría de Trabajo; Investigaciones y Universidades se ha incluido en Educación. (2) Para calcular la edad de entrada hemos contabilizado cada nombramiento (algunos ministros aparecen contabilizados varias veces en cada campo) y hemos tomado la edad del ministro en el momento de ser nombrado para cada cartera. Por tanto, este valor no se refiere a la edad de inicio de la carrera ministerial.

Tras la llegada de Aznar se inicia el acceso de algunas ministras a otras áreas, aunque se han tratado de casos puntuales y todos ellos en ministerios distintos⁶⁵⁸.

La edad de entrada tampoco es la misma para todas las áreas ministeriales. En las carteras del entorno del presidente y, en menor medida, en las económicas, la presencia de ministros por debajo de los 40 años es superior a la media. Este rasgo puede indicarnos que la llegada de ministros jóvenes tiene especial valor en determinados ministerios, lo que les hace propicios para iniciar carreras ministeriales. Sin embargo, esta situación no corresponde a todas las carteras de las áreas señaladas. En el área de presidencia, la puerta para los ministros jóvenes se encuentra en los ministerios de Presidencia y de Relaciones con las Cortes (en esta última, la edad media del nombramiento desciende hasta los 39 años). Estas carteras pertenecen al entorno inmediato del Presidente y se encargan de diversos asuntos que se gestionan directamente desde Moncloa, entre otras la organización y el funcionamiento del propio equipo de gobierno. Por ello, son también carteras susceptibles de ser utilizadas para situar personas de confianza del Presidente dentro del gabinete exentas de experiencia de gobierno y desvinculadas de la responsabilidad de grandes departamentos. No obstante, este perfil de ministro joven ha ido variando, al incrementar progresivamente la edad de entrada. Hasta 1986, los ministros de Presidencia acostumbraban a entrar antes de los 40, con una breve carrera política y se encargaban de diversas funciones en Moncloa⁶⁵⁹. Pero la consolidación del entorno Moncloa y la concreción de las funciones y tareas otorgadas a la cartera de Presidencia contribuyen a otorgar un mayor peso político dentro del gobierno al ministro titular, lo que va aparejado al incremento de la edad de los sucesivos ministros, desapareciendo el rasgo de juventud propio de los primeros años.

En los ministerios económicos, la presencia de ministros jóvenes se localiza en los departamentos de Transporte, Industria, Trabajo y Comercio. Quedan al margen las carteras principales de Economía y Hacienda. Esto vuelve a sugerirnos la relación

⁶⁵⁸ En la primera etapa de gobierno de González, Conde había sido portavoz del gobierno, como ministra sin cartera, durante toda la IV legislatura. Posteriormente, Mariscal (Justicia), Birulés (Ciencia y tecnología), Loyola de Palacio (Agricultura) y su hermana, Ana Palacio (Asuntos Exteriores), han sido las excepciones a la opción del área de bienestar. A pesar de ello, sólo esta última ha obtenido un ministerio de verdadera relevancia política, aunque su estancia en el Palacio de la Trinidad se caracterice por un contexto distinto al de los ministros que le precedieron, como será comentado en el apartado siguiente. Con Zapatero, las mujeres acceden por primera vez al ministerio de Obras Públicas y al de Presidencia.

⁶⁵⁹ Con la notable excepción de dos *pesos pesados* de la etapa de transición política: Alfonso Osorio, que ya había rebasado la cincuentena cuando el Rey le nombró ministro de Presidencia en su primer gobierno,

entre el peso político de determinados ministerios y la posibilidad de que estos sean utilizados como puerta de entrada para individuos jóvenes. Las carteras mencionadas en primer lugar fueron una vía de acceso para muchos ministros que accedían por primera vez al gobierno, después de una carrera profesional relevante en instituciones económicas y con una formación importante en este terreno. Es la situación opuesta a la que encontramos en los ministerios clasificados en el área política (Asuntos Exteriores o Justicia), en los que buena parte de sus integrantes eran nombrado después de haber cumplido 50 años⁶⁶⁰. Al igual que sucede con Economía y Hacienda, el peso político de estas últimas las reserva para aspirantes con una posición política más sólida y con experiencia en diversos campos.

Tabla 12.13 Perfil social de los ministros según área ministerial

Ministerios (1)	Sexo		Edad (2)			Estudios						Profesión						(N)		
	Hombre	Mujer	Edad entrada	- 40 años	+ 50 años	No universitarios	Letras	Ciencias sociales	Derecho	Economía	Técnico-científicos	Banca – empresa	Cuadros públicos	Cuadros privados	Militares	Profesores universitarios	Liberales		Manuales	Políticos
Presidente	100	0	45,2	0	20,0	0	0	0	80	0	20	20	20	20	0	0	20	0	20	5
Presidencia (2)	92,9	7,1	48,0	23,5	17,6	7,1	7,2	3,6	57,2	17,8	29,0	7,1	50,0	3,6	7,1	14,3	10,7	3,6	3,6	28
Políticos (3)	94,3	5,7	47,1	6,5	32,7	7,7	3,8	9,6	71,1	19,2	9,5	5,7	49,1	3,8	3,8	18,9	13,2	1,9	3,8	53
Económicos	94,1	5,9	44,8	16,0	19,7	1,5	0	6,5	58,2	40,3	25,5	10,3	41,2	16,2	0	20,6	10,3	1,5	0	68
Bienestar	62,8	37,2	47,0	6,5	30,4	4,7	8,1	6,9	58,1	18,6	13,8	0	37,2	4,7	0	44,2	14,0	0	0	43
Militares	100	0	56,0	6,25	68,7	42,9	0	0	42,8	21,4	0	7,1	28,6	0	42,9	7,1	14,3	0	0	14

Fuente: elaboración propia. (1) Al calcular la edad de entrada, no hemos agregados los datos por ministro sino por entrada, de modo que algunos individuos han sido contabilizados de forma repetida. La N utilizada para calcular la edad de entrada en cada área ha sido: Presidencia (34), Políticos (61), Económicos (81), Bienestar (46), Militares (16). (2) Los vicepresidentes militares y económicos se han contabilizado tanto en el área de Presidencia como en las áreas respectivas de Militares y Económicos. (3) Los ministros de Defensa se han contabilizado tanto en el área de Políticos como en el área de Militares.

En relación con la formación y la carrera profesional, el perfil de titulación académica de los diferentes ministerios muestra un rasgo esperado: la existencia de una cierta especialización ya desde los estudios académicos y que suele continuarse

y Pío Cabanillas *padre*, que lo fue los primeros meses del gobierno Calvo-Sotelo, con 58 años y una extensa experiencia gubernamental a sus espaldas.

⁶⁶⁰ En la cartera de Asuntos Exteriores, resulta relevante destacar que los ministros de la UCD y del PP, excepto Matutes, accedieron antes de los cincuenta años, mientras que los ministros del PSOE, con González y Zapatero, accedieron después de los cincuenta años.

posteriormente en la profesión principal. Por un lado, esta especialización se manifiesta a través del predominio de los juristas entre los ministros de carteras políticas y el de los economistas (aunque a veces poseedores simultáneamente de estudios de Derecho) entre los ministerios económicos. Como contrapunto a esta situación, resulta destacable la presencia de individuos sin estudios universitarios entre los titulares de Interior, casi un tercio, lo que deja entrever la existencia de un perfil distinto en este ministerio respecto a Asuntos Exteriores, Justicia o Administraciones Públicas.

Tabla 12.14 Origen geográfico de los ministros según área ministerial

Comunidad Autónoma	Presidentes	M de Presidencia	M Políticos	M Económicos	M de Bienestar	M Militares	Total
Andalucía	20	10,7	9,4	13,2	9,3	0	10,8
Aragón	0	0	5,7	1,5	0	0	2,4
Asturias	0	3,6	3,8	1,5	4,7	7,1	3,0
Baleares	0	0	3,8	0	2,3	0	1,8
Canarias	0	0	3,8	1,5	2,3	0	1,8
Cantabria	0	7,1	0	1,5	4,7	0	2,4
Castilla la Mancha	0	0	3,8	1,5	0	7,1	1,8
Castilla y León	40	14,3	11,3	13,2	4,7	7,1	12,0
Cataluña	0	7,1	7,5	5,9	9,3	7,1	7,8
Com. Valenciana	0	7,1	5,7	7,4	2,3	0	6,0
Extremadura	0	0	1,9	1,5	7,0	7,1	1,8
Galicia	0	10,7	5,7	4,4	16,3	21,4	8,4
La Rioja	0	3,6	0	2,9	0	0	1,8
Madrid	40	35,7	24,5	32,4	32,6	28,6	29,3
Murcia	0	0	1,9	1,5	0	7,1	1,2
Navarra	0	0	0	1,5	0	0	0,6
País Vasco	0	0	11,3	5,9	2,3	0	4,8
Ceuta	0	0	0	1,5	0	7,1	1,2
Fuera de España	0	0	0	1,5	2,3	0	1,2
(N)	5	28	53	68	43	14	167

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la carrera profesional arroja un relación importante entre ministerios económicos y actividades relacionadas con esta materia, como la dirección de banca y empresas, la pertenencia a sus grupos de estudio y análisis, o bien los cuadros del sector privado. Evidentemente, esta relación se deriva de la sobrerrepresentación numérica de estas profesiones entre los ministros económicos respecto al promedio del perfil profesional que ofrece el conjunto de la elite ministerial, pero ello no significa que este origen profesional sea el más frecuente. La procedencia de la administración pública se revela mayoritaria en todas las áreas ministeriales. Así, la proporción de ministros de 40 % de ministros que habían sido cuadro públicos se mantiene más o menos en todas las áreas, a excepción de los ministros del área de presidencia, entre los que la proporción se incrementa sensiblemente. Por su parte, los profesores universitarios encuentran especial acomodo en las carteras de bienestar; esto se debe a la gran cantidad de profesores que han dirigido los ministerios de educación y de cultura, mientras que sólo uno ha pasado por la cartera de sanidad (Lluch) y ninguno por las de Medio Ambiente y Asuntos Sociales. Por último, podemos señalar que los pocos casos de trabajadores manuales o de políticos profesionales se localizan en los departamentos políticos y de presidencia. Se trata de individuos que empezaron en la política representativa jóvenes o bien que provenían del asociacionismo juvenil o sindicalista y que, tras haber realizado una carrera política extensa ligada a un partido político, han podido suplir la ausencia de una carrera profesional de elevada cualificación con un capital político forjado en el militanteismo partisano y, a menudo, en las instituciones políticas de niveles inferiores. En estos casos, la entrada en el gabinete se puede considerar la culminación de una verdadera carrera política profesional, la cual conduce a los protagonistas a carteras en las que el componente político o representativo es fundamental (vicepresidentes) o en las que no se requiere una especialización determinada (Interior). De ahí, la ausencia de este perfil en ministerios económicos o de perfil muy especialista. No obstante, estos ejemplos en los que la política ya era una profesión antes de acceder al ministerio son excepciones que no deben ocultar lo que, por otro lado, habíamos concluido en el capítulo 7 y que, como hemos visto, es común a casi todos los ministerios: la fuerte selección social existente en la elite ministerial española, que obstaculiza la entrada en el gobierno a individuos carentes de un elevado nivel profesional y académico.

Tabla 12.15 Orígenes geográficos de los ministros según los ministerios

	Madrid	Cataluña	Andalucía	Galicia	Asturias	Cantabria	Extremadura	C la Mancha	Castilla León	La Rioja	Aragón	Valencia	Murcia	Navarra	Pais vasco	Canarias	Baleares	Ceuta	Fuera	(N)	
Presidente	40,0	0	20,0	0	0	0	0	0	40,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
PRESIDENCIA																					
Presidencia	18,2	0	15,4	23,1	7,7	15,4	0	0	9,1	7,7	0	7,7	0	0	0	0	0	0	0	0	12
Vicepresidente	0	25,0	25,0	0	0	0	0	0	25,0	0	0	25,0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Rel. con CCGG	75,0	0	0	0	0	0	0	0	25,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Adj. Presidente	75,0	0	0	25,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Rel. con la CEE	50,0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Portavoz	50,0	0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
POLÍTICOS																					
As. Exteriores	60,0	10,0	10,0	0	10,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,0	0	0	0	10
Justicia	33,3	8,3	0	8,3	0	0	0	8,3	8,3	0	8,3	0	0	0	16,7	8,3	0	0	0	0	12
Interior	0	0	9,1	18,2	0	0	0	0	36,4	0	9,1	9,1	0	0	18,2	0	0	0	0	0	11
Adm. Públicas	11,1	5,6	16,7	5,6	0	0	0	0	16,7	0	11,1	11,1	0	0	11,1	5,6	5,6	0	0	0	18
ECONÓMICOS																					
Vice-económico	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Economía	25,0	0	12,5	0	0	0	0	0	12,5	0	0	25,0	0	12,5	0	0	0	0	0	12,5	8
Hacienda	25,0	0	25,0	0	0	25,0	0	0	0	0	25,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Trabajo	29,4	0	23,5	0	5,9	0	0	0	17,6	5,9	0	0	5,9	0	5,9	0	0	5,9	0	0	17
Agricultura	30,8	0	0	7,7	0	0	0	7,7	30,8	0	0	23,1	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Industria	16,7	16,7	8,3	8,3	0	0	8,3	0	8,3	0	0	0	0	8,3	18,2	8,3	0	0	0	0	12
MOPU	60,0	10,0	10,0	0	0	0	0	0	0	10,0	0	0	0	0	10,0	0	0	0	0	0	10
Comercio	75,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Transportes	42,9	0	14,3	14,3	0	0	0	0	0	14,3	0	14,3	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Ciencia y Tecn.	0	66,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33,3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
BIENESTAR																					
Sanidad	30,8	15,4	7,7	23,1	0	0	15,4	0	7,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Educación	26,7	6,7	0	20,0	13,3	6,7	0	0	6,7	0	0	0	0	0	6,7	6,7	0	0	6,7	0	15
Cultura	40,0	10,0	20,0	10,0	0	0	0	0	0	0	0	10,0	0	0	10,0	0	0	0	0	0	10
As Sociales	50,0	0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Medio Ambiente	50,0	0	0	0	0	25,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0	0	0	0	4
Vivienda	0	50,0	0	0	0	0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MILITARES																					
Vice-militar	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Defensa	33,3	10,0	0	0	11,1	0	11,1	11,1	11,1	0	0	0	11,1	0	0	0	0	0	0	0	9
Militares	0	0	0	75,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0	0	0	4

Esta selección social está acompañada de una fuerte concentración en el origen geográfico de los ministros. Al analizar el conjunto de ministros, habíamos señalado la relación entre algunos factores políticos y una distribución territorial de los ministros caracterizada por la sobrerrepresentación de determinadas regiones. La geografía ministerial no reflejaba el mapa de distribución de la población española. Si observamos cuál es el origen de los ministros según las diferentes áreas ministeriales, el fenómeno de la falta de representatividad territorial del gobierno se acentúa según los ministerios, porque no todas las áreas de gobierno tienen la misma distribución territorial. Mientras que todas las Comunidades han tenido ministros oriundos en alguna cartera económica (a excepción de las Baleares) o la mayoría han visto nacer ministros que acabarían pasando por una cartera de bienestar, los ministros militares, políticos y de presidencia han estado más concentrados geográficamente. Por ejemplo, casi tres cuartas partes de los ministros del entorno de presidencia provenían de Madrid, Castilla-León, Galicia y Andalucía. Estos territorios nos indican dónde se ha originado el núcleo político del entorno presidencial de los cuatro jefes de gobierno del período estudiado. La concentración es especialmente patente en el caso del PP, ya que los hombres que se han ido con Aznar al Palacio de la Moncloa proceden de Madrid, Galicia y Castilla-León. En cambio, el entorno de presidencia de la UCD o del PSOE presentaba un origen más variado; de hecho, ningún ministro de González o Zapatero en este área había nacido en Madrid. Por otro lado, el área de ministerios políticos tiene una distribución ligeramente más dispersa de sus responsables. En este caso existen diferencias marcadas entre los distintos departamentos políticos de esta área. Mientras que seis de los diez ministros de Asuntos Exteriores habían nacido en la capital del Reino, no lo hizo ninguno de los once individuos que se encargaron de Interior⁶⁶¹. En esta última destaca la presencia de ministros castellanos, gallegos y vascos. Ya hemos señalado que los ministerios económicos han tenido miembros de todas las Comunidades, aunque de nuevo es destacable el predominio de los ministros nacidos en Madrid en los departamentos de Economía y Hacienda y de Obras públicas, carteras desde las que se establece el diseño de la política económica del gobierno. En cambio, llama la atención que sólo un ministro catalán y otro procedente del País Vasco hayan estado en uno de estos departamentos (ambos en Obras Públicas), siendo estas Comunidades dos de los núcleos principales de la estructura económica e industrial española. Por último, cabe señalar el cambio que se

⁶⁶¹ No obstante, J. Barrionuevo había realizado su carrera política en Madrid, como concejal local en el primer gobierno democrático del Ayuntamiento de la capital. Igualmente, José Antonio Alonso pasó gran parte de su carrera profesional como juez en Madrid.

ha producido entre los ministros militares. Mientras que los últimos ministros de la etapa no democrática (Ejército, Marina, Aire) procedían de Galicia, Madrid y Ceuta, los ministros de Defensa de los gobiernos democráticos diversifican sus orígenes. En conjunto, solamente Madrid, Castilla-León, Galicia, Cataluña y Asturias han sido cuna de ministros que hayan pasado por todas las áreas de gobierno, aunque estas dos últimas Comunidades tienen un peso específico menor: Asturias ha aportado muy pocos ministros y Cataluña los ha tenido fundamentalmente en ministerios vinculados a la industria y al área de bienestar. En cambio, las tres primeras se han destacado por aportar varios ministros para algunos de los ministerios más importantes.

Al igual que los orígenes sociales y territoriales, la carrera política de los ministros no es igual en todos los departamentos. En primer lugar, la militancia y el liderazgo de partido pueden indicar el grado de *partidización* de determinados ministerios. Mientras que existen áreas reservadas para las elites del partido de gobierno, otras carteras, de mayor contenido técnico, suelen estar ocupadas por personas que han sido seleccionadas por su carrera profesional o sus conocimientos en la materia, sin que la vinculación al partido sea tan importante. Entre las primeras destacan los ministerios del área de presidencia. La gran mayoría de sus responsables son líderes de partido en el momento de iniciar su carrera ministerial o bien lo acaban siendo durante su etapa de gobierno, especialmente aquellos que la iniciaron durante la época de transición política (y que, por lo tanto, entraron al gobierno antes de la formación del sistema de partidos).

En cambio, los ministerios militares y económicos tienen un perfil de partido más controvertido. Sin que deje de haber una cierta presencia de líderes nacionales en estas carteras, aumenta el número de ministros independientes o sin cargos de partido en carteras como Economía, Agricultura, Industria y Comercio. Es cierto que en alguno de estos casos, los ministros en cuestión obtuvieron posiciones de dirección en el partido durante su carrera ministerial (Calvo-Sotelo o Abril Martorell). Frente a ellas, Trabajo y Obras Públicas tienen una mayor presencia de líderes de partido. Respecto al área militar, el ministerio de Defensa también presenta un perfil político menor, en el que el liderazgo de partido no constituía un factor principal. Es evidente la ausencia de *partidización* de los ministerios militares preconstitucionales, dirigidos por militares sin ningún tipo de vinculación política.

En medio se encuentran los departamentos de las áreas política y de bienestar, en los que el peso de los líderes es mayoritario, aunque estén abiertos a una significativa presencia de individuos sin afiliación. Esta situación es particularmente

significativa en el caso de los ministerios políticos. Existe una cierta gradación , en la que Asuntos Exteriores y Justicia representan el polo de menor peso para los líderes de partido, en beneficio de militantes e independientes (aunque algunos se afiliaron más tarde), mientras que Administraciones Públicas se encuentra en el extremo contrario, ya que siete de cada diez de sus ministros eran líderes nacionales del partido en el momento de su primer nombramiento ministerial.

En segundo lugar, el itinerario político previo de los ministros permite poner de manifiesto la vinculación entre determinados tipos de carrera política y los ministerios a los que se accede. En las carteras del área presidencial se encuentran los ministros con carreras políticas más transversales, aunque paradójicamente son las menos parlamentarizadas. Muchos de ellos (dos de cada tres) han pasado por altos cargos de los mismos ministerios o de otras áreas, antes o después de haber poseído un cargo representativo en las Cortes Generales o bien en instituciones autonómicas (una quinta parte) o locales. Por eso, a pesar del elevado número de altos cargos, el número de perfiles ejecutivos es muy reducido (y limitado a los primeros gobiernos de la democracia). De hecho, muchos de ellos han culminado la carrera política representativa con un cargo inferior en algún ministerio, desde el cual han saltado después al Consejo de Ministros. No obstante, esta descripción varía según las etapas. En la cartera de Presidencia, la única de este área que ha tenido continuidad, los primeros ministros eran fundamentalmente hombres de confianza del Presidente (o del Rey, en el caso de Osorio), que habían pasado por la Administración como altos funcionarios y que no habían sido parlamentarios antes de entrar en el gobierno. En cambio, a partir de los gobiernos de González y, especialmente, de Aznar, adquiere mayor importancia la experiencia parlamentaria y entran en el ministerio personajes con experiencia en la política local y autonómica. En cualquier caso, es necesario recordar lo que señalábamos al analizar la segunda dimensión de la carrera política (el itinerario): el área política, especialmente el ministerio de Presidencia, tendía a recaer en individuos que ya eran ministros o que habían pasado por el Gobierno. En consecuencia, el marcado perfil político que muestra el *background* de los responsables de estas carteras se corresponde con la condición de departamentos de progresión.

Tabla 12.16 Elementos de la carrera política según el ministerio

	Situación en el partido			Experiencia política					Carrera política				Ruta de acceso				(N)
	Líder de partido	Militante	Sin adscripción	Cortes Generales	Nivel autonómico	Nivel local	Nivel europeo	Altos cargos	Parlamentario	Territoriales	Ejecutivos	Outsider	Parlamento	Altos cargos	Otros niveles	Ruta no política	
Presidente	60,0	0	40,0	60,0	20,0	0	0	40,0	40,0	20,0	40,0	0	60,0	20,0	0	20,0	5
PRESIDENCIA																	
Presidencia	69,2	0	30,8	61,5	30,8	30,8	0	61,5	30,8	30,8	38,5	0	53,8	38,5	7,7	0	12
Vicepresidente	50,0	0	50,0	25,0	25,0	25,0	0	50,0	25,0	25,0	50,0	0	25,0	50,0	25,0	0	4
Portavoz	0	0	100	0	0	0	0	100	0	0	100	0	0	50,0	0	50,0	4
Rel. con Cortes	100	0	0	75,0	0	0	0	50,0	75,0	0	25,0	0	50,0	50,0	0	0	4
Rel. con la CEE	50,0	0	50,0	0	50,0	0	0	100	0	0	50,0	0	0	0	50,0	50,0	2
Adj. Presidente	75,0	25,0	0	50,0	0	0	0	50,0	50,0	0	50,0	0	50,0	50,0	0	0	2
POLÍTICOS																	
As. Exteriores	40,0	40,0	20,0	60,0	0	10,0	20,0	50,0	40,0	10,0	30,0	10,0	50,0	20,0	20,0	10,0	10
Justicia	58,3	8,3	33,3	50,0	0	8,3	0	41,7	33,3	8,3	25,0	8,3	41,7	25,0	0	8,3	12
Interior	54,5	0	45,5	54,4	18,2	45,5	0	36,4	18,2	36,4	27,3	0	45,5	36,4	9,1	0	11
Adm. Públicas	72,2	16,7	11,1	66,7	27,8	11,1	0	38,9	33,3	27,8	27,8	5,6	50,0	27,8	16,7	5,6	18
ECONÓMICOS																	
Vice-económico	0	0	100	0	0	0	0	100	0	0	100	0	0	50,0	0	50,0	2
Economía	25,0	37,5	37,5	50,0	12,5	0	0	50,0	37,5	0	50,0	0	37,5	50,0	0	12,5	8
Hacienda	75,0	25,0	0	75,0	0	0	0	50,0	50,0	0	25,0	25,0	50,0	25,0	0	25,0	4
Trabajo	88,2	5,9	5,9	70,6	29,4	11,8	0	41,2	52,9	17,6	17,6	0	58,8	23,5	11,8	0	17
MOPU	60,0	20,0	20,0	60,0	20,0	10,0	0	50,0	40,0	20,0	30,0	10,0	50,0	30,0	0	20,0	10
Agricultura	30,8	38,5	30,8	38,5	23,1	15,4	7,7	69,7	15,4	23,1	46,2	7,7	30,8	53,8	0	15,4	13
Industria	33,3	33,3	33,3	25,0	8,3	16,7	0	66,7	0	16,7	58,3	16,7	16,7	66,7	0	16,7	12
Comercio	25,0	25,0	50,0	25,0	0	0	0	100	25,0	0	75,0	0	0	100	0	0	4
Transportes	85,7	0	14,3	71,4	0	28,6	0	42,9	42,9	14,3	28,6	0	57,1	28,6	14,3	0	7
Ciencia y Tecn.	33,3	0	66,7	33,3	0	0	0	33,3	33,3	0	0	66,7	0	33,3	0	66,7	3
BIENESTAR																	
Sanidad	53,8	30,8	15,4	53,8	15,4	15,4	7,7	84,6	23,1	15,4	53,8	0	30,8	46,2	15,4	7,7	13
Educación	60,0	13,3	26,7	46,7	13,3	13,3	0	46,7	20,0	13,3	33,3	20,0	20,0	40,0	13,4	20,0	15
Cultura	60,0	10,0	30,0	70,0	20,0	10,0	0	20,2	50,0	20,0	10,0	20,0	70,0	10,0	0	20,0	10
As Sociales	50,0	0	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0	50,0	0	0	0	50,0	2
Medio Ambiente	100	0	0	75,0	50,0	25,0	0	50,0	25,0	50,0	25,0	0	75,0	25,0	0	0	4
Vivienda	0	50,0	50,0	0	50,0	0	0	50,0	0	50,0	50,0	0	0	50,0	50,0	0	0
MILITARES																	
Vice-militar	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0	100	2
Defensa	33,3	22,2	44,4	22,3	22,2	11,1	0	44,4	11,1	22,2	44,4	22,2	11,1	33,3	22,2	33,3	9
Militares	0	0	100	0	0	0	0	50,0	0	0	50,0	50,0	0	0	0	100	4

Fuente: Elaboración propia.

Los encargados de los ministerios del área política tienen un perfil político más tradicional, al ser individuos que han pasado mayoritariamente por las Cortes Generales, con poca experiencia en otros niveles políticos y una notable presencia de altos cargos, aunque menor que en el área presidencial y que nunca alcanza la mitad de los miembros de cada ministerio. En relación con la militancia de partido, habíamos indicado que no era esta un área dominada por los *états majeures* de los partidos. Cabe añadir que tampoco lo está por parte de ejecutivos u *outsiders*. Al contrario, suelen ser individuos con experiencia parlamentaria nacional, que acceden al ministerio debido al peso político adquirido en el Congreso o en el propio Gobierno. En este sentido, también aquí hay que tener en cuenta que Asuntos Exteriores, Justicia o Interior, tal como habíamos apreciado en un apartado anterior, son principalmente ministerios de progresión, en los que resulta importante la experiencia política acumulada en cargos de gobierno anteriores. Por otro lado, en el caso concreto de Justicia, hay que señalar la presencia significativa de ministros que han accedido desde otras instituciones del Estado, especialmente desde el Consejo General del Poder Judicial, que se ha convertido en un ocasional vivero de ministros desde los gobiernos de González.

Tabla 12.17 Elementos de la carrera política según el área ministerial

	Situación en el partido			Experiencia política					Carrera política				Ruta de acceso				(N)
	Líder de partido	Militante	Sin adscripción	Cortes Generales	Nivel autonómico	Nivel local	Nivel europeo	Altos cargos	Parlamentario	Territorial	Ejecutivo	Outsider	Parlamento	Altos cargos	Otros niveles	Ruta no política	
Presidente	60,0	0	40,0	60,0	20,0	0	0	40,0	40,0	20,0	40,0	0	60,0	20,0	0	20,0	5
Presidencia	57,1	3,6	39,3	42,9	17,9	14,3	0	60,7	32,1	14,3	42,9	7,1	35,7	39,3	10,7	14,3	28
Políticos	54,7	17,0	28,3	52,8	17,0	15,1	3,8	43,4	30,2	20,8	30,2	7,5	39,6	30,2	15,1	9,4	53
Economía	54,4	23,5	22,1	51,5	16,2	11,8	1,5	52,9	33,8	14,7	35,3	8,8	39,7	41,2	4,4	13,2	68
Bienestar	58,1	18,6	23,3	51,2	20,9	14,0	2,3	51,2	23,3	20,9	32,6	14,0	34,9	32,6	11,4	16,3	43
Militares	21,4	14,3	64,3	14,3	14,3	7,1	0	42,9	7,1	14,3	42,9	35,7	7,1	21,4	14,2	57,1	14

Fuente: Elaboración propia.

Los ministros del área económica presentan el perfil de carrera política más similar al que habíamos ofrecido para el conjunto de la elite ministerial, sin que

aparezcan categorías sobrerrepresentadas respecto al total de ministros. Sólo cabe señalar el reforzamiento de las rutas de acceso parlamentaria y de altos cargos, en perjuicio de la entrada desde otros niveles o desde rutas no políticas. Sin embargo, no todas las carteras que componen el área mantienen esta imagen de homogeneidad. En realidad, se puede distinguir aquellos departamentos en los que los individuos han accedido mayoritariamente desde el parlamento (Economía, Hacienda, Obras Públicas y Trabajo) de aquellos otros en los que ha predominado la extracción desde altos cargos de los propios ministerios económicos (Agricultura, Industria o Comercio). Esta distinción muestra una relación entre la carrera política de sus miembros y el carácter político de los departamentos, puesto que los ministerios encargados de establecer las directrices de las políticas económicas y de acordar la regulación laboral con los actores sindicales y patronales suelen primar la formación política parlamentaria, mientras que este perfil es menos frecuente en los ministerios de tipo sectorial, mucho más disponibles para individuos con carreras ejecutivas forjadas en los altos cargos de la administración y en los estratos inferiores del ministerio.

Este último perfil puede servir para algunos departamentos del área de bienestar y para los ministerios militares, en los que aparecen sobrerrepresentados los perfiles de ejecutivo y de *outsider*. Los ministerios de Sanidad, Educación y Defensa siguen esta línea, mientras que en Cultura o Medio Ambiente encontramos ministros fundamentalmente parlamentarios.

Hasta aquí hemos realizado una descripción del *background* social y político que presentan los miembros de cada una de las áreas ministeriales. Con ello, hemos podido observar que los rasgos generales que caracterizan la selección social y política de los ministros no sólo pueden haber evolucionado a través de los gobiernos de la época analizada, sino que también están en relación con los departamentos a los que se accede. A continuación debemos plantearnos cómo puede afectar la posesión de una determinada cartera a la carrera ministerial del individuo. Esto conlleva no sólo preguntar cómo se definen las tres dimensiones de la carrera desde el punto de vista del ministerio, sino cuál es la posición de este en el itinerario gubernamental.

Las carreras ministeriales según los ministerios

El tiempo que un miembro de gobierno está al frente de un ministerio no varía excesivamente si comparamos las diferentes áreas ministeriales. Al margen del área presidencial, que apenas alcanza una media de año y medio de duración por cada uno de sus ministros, el resto de áreas se encuentran en una horquilla de apenas medio año de diferencia entre ellas, que supera en unos meses los dos años de mandato. En este margen, los ministerios militares son quienes mayor expectativa de duración ofrecen. Pero, en conjunto, se trata de un margen de tiempo reducido, tal como ya habíamos indicado al describir la dimensión temporal de la carrera ministerial. La DPM se sitúa, según explicábamos, entorno a los tres años, de los cuales cabe descontar el efecto de la movilidad⁶⁶², dando lugar a estos promedios de dos años y poco más. Sin duda, la discontinuidad del personal gubernamental puede considerarse una limitación en la acción del departamento, aunque hay que tener en cuenta la diversidad de situaciones que existe tras estos indicadores de centralidad de la variable temporal.

Tabla 12.18 Indicadores de dimensiones de la carrera ministerial por ministerios

	ANTES					DESPUÉS					PERFIL				(N)	
	Tuvieron M ^e previamente	Ministerios anteriores A	Ministerios anteriores B	Tiempo previo A	Tiempo previo B	Tienen M ^e después	Ministerios posteriores A	Ministerios posteriores B	Tiempo posterior A	Tiempo posterior B	Tiempo en cartera	% especialista	% esp - prof	% esp - AC		% manager
Presidente	50,0	1,2	2,5	0,7	1,3	0	0	0	0	0	6,6	-	-	-	50,0	4
PRESIDENCIA	46,4	0,8	1,8	1,3	2,9	42,8	0,8	1,9	1,1	2,7	1,5	14,2	-	14,2	53,5	28
POLÍTICOS	40,4	0,6	1,6	1,1	2,6	36,1	0,5	1,3	0,8	2,2	2,2	34,0	27,6	14,8	36,1	47
ECONÓMICOS	25,0	0,4	1,4	2,3	2,2	28,9	0,4	1,2	0,7	2,3	2,0	57,8	43,4	42,1	73,6	76
BIENESTAR	23,0	0,2	1,1	0,5	2,1	23,0	0,4	1,7	0,6	2,8	2,2	33,3	28,2	15,3	33,3	39
MILITARES	40,0	0,5	1,3	0,8	1,6	20,0	0,3	1,3	0,6	3,2	2,4	73,3	60,0	26,6	40,0	15

Fuente: Elaboración propia. Los datos de la opción A están calculados para todos los ministros de cada área; en cambio, los datos de la opción B se refieren únicamente a los ministros *móviles* de cada área.

⁶⁶² Recordemos que la DPM incluye la duración conjunta de todas las veces que se ha estado en el gobierno.

Entre los ministerios de mayor brevedad de mandato se encuentran, como decíamos, las carteras del entorno presidencial. Suelen estar por debajo del año de duración, a excepción de los cargos de Vicepresidente y de Portavoz del Gobierno⁶⁶³. Por tanto, son carteras de extrema brevedad, sin parangón en el resto de la estructura ministerial. Esta corta duración podría estar relacionada, en parte, con el hecho de que la mayoría de ministerios de esta área pertenecen a los gobiernos de Suárez y Calvo-Sotelo, cuyos equipos estaban caracterizados por una menor duración⁶⁶⁴. Ya habíamos advertido en su momento de que la duración de los gobiernos era un factor muy importante que influía sobre la duración de los ministros en el gabinete. Sin embargo, el ministerio de Presidencia ha gozado de continuidad en los gobiernos posteriores y también presenta una duración inferior al año. Por eso, hay que tener en cuenta otros motivos de índole distinta, especialmente el que hace referencia a la propia naturaleza de estos ministerios. Aunque su valor político es muy relevante, dadas sus funciones de apoyo al Presidente, estos puestos ofrecen mayor facilidad de recambio sin que ello menoscabe el funcionamiento administrativo del gobierno, al no disponer en su mayoría de estructura departamental o ser, sin más, *ministerios sin cartera*. A veces el recambio conlleva, incluso, la desaparición del propio ministerio o la pérdida de rango ministerial de su titular⁶⁶⁵. Esta situación también explicaría por qué los dos vicepresidentes económicos tampoco llegan al año de duración de mandato, a diferencia de las otras carteras económicas.

⁶⁶³ Recordemos que sólo tenemos en cuenta los portavoces de Gobierno con rango ministerial.

⁶⁶⁴ De hecho, los ministerios más duraderos, Portavoz y Vicepresidencia, fueron ocupados por ministros de González y Aznar, cuya duración superó notablemente la media de los ministros de esta área de la etapa de Suárez y Calvo-Sotelo.

⁶⁶⁵ Algunos de estos ministerios (Portavoz, Relaciones con las Cortes, Relaciones con la CEE) poseen una existencia irregular, que oscila entre la condición de ministerios o de secretarías de Estado.

Tabla 12.19 Indicadores de dimensiones de la carrera ministerial por ministerios

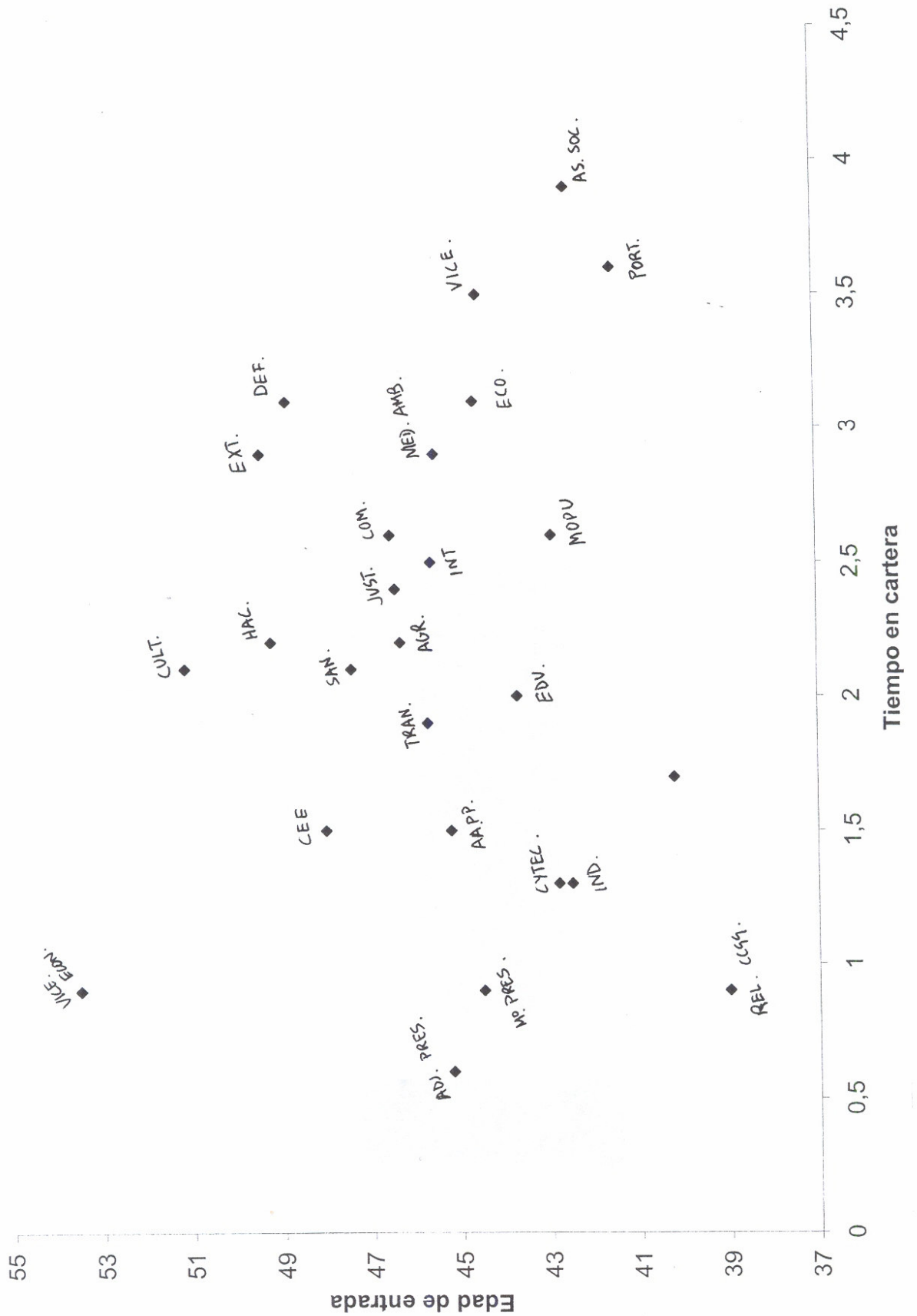
	ANTES					DESPUÉS					en cartera	PERFIL				
	Tuvieron M ^e previamente	Ministerios anteriores A	Ministerios anteriores B	Tiempo previo A	Tiempo previo B	Tienen M ^e después	Ministerios posteriores A	Ministerios posteriores B	Tiempo posterior A	Tiempo posterior B		% especialista	% esp - prof	% esp - AC	% manager	
Presidente	50,0	1,2	2,5	0,7	1,3	0	0	0	0	0	6,9	-	-	-	50,0	4
PRESIDENCIA																
Presidencia	46,1	1	2,3	1,4	3,1	46,1	0,7	1,5	1,1	2,3	1,0	23,0	-	23,0	30,7	13
Vicepresidente	75,0	1,2	1,6	3,4	4,5	25,0	0,5	1	0,6	2,4	3,5	-	-	-	75,0	4
Rel. con CCGG	0	0	0	0	0	50,0	1,2	2,5	1,6	3,1	0,9	25,0	-	25,0	50,0	4
Adj. Presidente	100	1,2	1,2	1,9	1,9	50,0	1,2	3,4	1,7	2,5	0,6	-	-	-	75,0	4
Rel. con la CEE	50,0	1	2	0,6	1,2	50,0	1	2,2	1,1	2	1,5	0	-		100	2
Portavoz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,6	-	-	-	50,0	2
POLÍTICOS																
As. Exteriores	44,4	0,8	1,7	1,9	4,4	11,1	0,1	1	0,1	1,1	3,0	33,3	33,3	33,3	55,5	9
Justicia	45,4	0,7	1,6	0,9	2,1	36,3	0,3	1	1,0	2,9	2,5	90,9	9,0	90,9	36,3	11
Interior	40,0	0,7	1,7	0,9	2,3	30,0	0,4	1,3	0,5	1,8	2,7	20,0	-	20,0	30,0	10
Adm. Públicas	33,3	0,5	1,5	0,7	2,2	55,5	0,7	1,4	1,2	2,1	1,5	5,5	-	5,5	33,3	18
ECONÓMICOS																
Vice-económic	100	3	3	2,2	2,2	50,0	0,5	1	0,9	1,8	0,9	50,0	50,0	50,0	100	2
Economía	50,0	0,6	1,2	1,1	2,3	12,5	0,1	1	0,1	1,3	3,3	87,5	87,5	37,5	100	8
Hacienda	0	0	0	0	0	25,0	0,5	2	1,9	7,9	2,6	50,0	25,0	50,0	100	4
Trabajo	18,7	0,2	1	0,3	1,8	12,5	0,1	1	0,3	2,5	1,8	43,7	31,2	31,2	43,7	16
Agricultura	8,3	0,1	1	0,1	1,5	33,3	0,5	1,5	0,7	2,1	2,3	50,0	25,0	50,0	75,0	12
Industria	9,0	0,1	1	0,2	2,1	36,3	0,5	1,5	1,4	3,8	1,3	75,0	63,6	63,6	90,9	11
MOPU	40,0	0,7	1,7	0,7	1,7	40,0	0,6	1,5	0,6	1,6	2,7	50,0	30,0	40,0	60,0	10
Comercio	0	0	0	0	0	75,0	0,7	1	0,9	1,2	2,6	75,0	75,0	50,0	100	4
Transportes	42,8	0,4	1	0,9	2,2	28,5	0,3	1	0,1	0,5	1,9	28,5	14,2	28,5	57,1	7
Ciencia y Tecn.	33,3	0,6	2	2,0	6,1	0	0	0	0	0	1,3	66,6	66,6	0	100	3
BIENESTAR																
Sanidad	8,3	0,1	1	0,04	0,6	25,0	0,2	1	0,6	2,4	2,2	25,0	8,3	16,6	58,3	12
Educación	35,7	0,3	1	0,9	2,6	35,7	0,5	1,6	0,8	2,3	2,1	71,4	71,4	28,5	21,4	14
Cultura	33,3	0,4	1,3	0,6	1,8	22,2	0,5	2,5	1,0	4,7	2,1	0	-	0	22,2	9
As Sociales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,9	0	-	0	0	2
Medio Ambiente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,6	0	0	0	66,6	3
MILITARES																
Vice-militar	33,3	0,6	2	0,8	2,4	33,3	0,6	2	1,1	3,5	1,1	100	100	0	0	3
Defensa	62,5	0,7	1,2	1,1	1,9	25,0	0,2	1	0,7	3,0	3,3	50,0	25,0	25,0	62,5	8
Militares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,8	100	100	50,0	25,0	4

Fuente: Elaboración propia. Los datos de las columnas A han sido calculados sobre todos los ministros de cada ministerio; en cambio, los datos de las columnas B se calcularon únicamente sobre los ministros *móviles* de cada ministerio.

En cambio, la importancia de la estabilidad del personal para el funcionamiento del ministerio opera en sentido contrario en los ministerios políticos y de Defensa, que son algunas de las carteras con mayor duración. En efecto, los titulares de Defensa, Asuntos Exteriores, Justicia o Interior gozan de una relativa estabilidad de su personal, que acostumbra a superar los tres años de mandato. En las carteras económicas, existe una situación de mayor heterogeneidad interna. Mientras que Economía, Hacienda, Obras Públicas o Comercio también gozan de mayor duración, el resto de ministerios económicos arrojan promedios temporales por debajo de los dos años. De este modo, el peso de los departamentos tradicionales o el de los más relevantes, debido al tipo de políticas de las que se encargan, está asociado con una mayor duración de sus ministros, lo que a su vez contribuye a reforzar su posición respecto a los otros miembros del equipo de gobierno.

Cuando analizábamos la dimensión temporal desde el punto de vista de los ministros, habíamos destacado una moderada relación negativa entre la duración en el gobierno y la edad de acceso. En cambio, desde el punto de vista de los ministerios, la relación entre la edad de acceso al departamento y el tiempo que se permanece en él es más débil. Como se puede observar en el gráfico 12.3, la distribución de los ministerios según estas dos variables da lugar a una constelación difusa que se sitúa en los espacios centrales. Los ministerios de presidencia suelen situarse en la zona de menor duración y menor edad de acceso, mientras que los ministerios de mayor duración se dividen entre aquellos a los que se accede con mayor edad (Defensa, Asuntos Exteriores) y aquellos otros en los que la entrada ocurre a una edad menor (Obras Públicas, Economía, Interior, Vicepresidencia), siempre por encima de los cuarenta años.

Gráfico 12.3 Distribución de ministerios según los ejes de edad y duración



Respecto al *expertise* de los miembros de cada departamento, los especialistas y los *managers* se concentran en unos ministerios determinados. Según la primera dimensión del *expertise*, la especialización predomina entre los miembros de las áreas económica y militar. Además, la especialización de los ministros económicos está reforzada, ya que se deriva tanto de la formación profesional como del pase por los altos cargos del gobierno. Hay que destacar que los ministerios de Economía, Industria y Comercio se encuentran reservados para los economistas, mientras que en otras carteras de esta área, como Transportes o Trabajo, son mayoría los individuos generalistas. En cambio, la especialización en los departamentos militares obedece principalmente al hecho de que varios de los ministros provenían de la formación militar. Como ya indicamos en su momento, esta característica se debilita en los gobiernos de González y Aznar, razón por la cual se reduce la especialización específicamente profesional de los ministros de Defensa (aunque sigue representando la mitad de ellos), mientras que los nuevos especialistas que llegan al ministerio lo son por haber pasado por los altos cargos y no por la propia condición de militar. El resto de ministerios queda en manos de ministros con formación generalista, ya que es minoritaria la experiencia previa en altos cargos y además se trata, en varios casos, de carteras que no pueden ser consideradas especializables desde un punto de vista profesional. Sólo cabe indicar la situación excepcional de los ministros de Justicia, una de las carteras con más especialistas, ya que diez de sus once titulares habían sido reclutados desde instituciones del Poder Judicial o bien desde los estratos inferiores del ministerio.

La formación económica y gerencial previa, que define la segunda dimensión del *expertise*, se encuentra mucho más repartida y de manera más uniforme entre los diversos ministerios. El área económica posee el mayor número de *managers*, tres de cada cuatro; todos los ministros de Economía, Hacienda o Comercio pueden ser incluidos en esta categoría. El ministerio de Trabajo es el único del área económica en el que los *amateurs* son mayoría. A diferencia de la variable de especialización, todos los ministerios poseen en mayor o menor medida, una presencia significativa de *managers* (salvos las titulares de Asuntos Sociales y los vicepresidentes militares, aunque son dos puestos con un número de casos muy reducido). El gran peso de los *managers*, por tanto, no es tanto un rasgo que distingue unos departamentos de otros (aunque para algunos ministerios es requisito casi imprescindible) como un indicador de la elevada formación en temas económicos y de gestión que cada vez más caracteriza la elite ministerial española.

Gráfico 12.4 Distribución de ministerios según los ejes de especialización y *expertise*



El gráfico 12.4 nos indica, finalmente, cómo se distribuye el perfil general de *expertise*, a partir de las dos variables que venimos de exponer. Esta distribución da lugar a tres grupos diferenciados de ministerios según el *expertise* de sus dirigentes: a) ministerios en los que predomina un perfil de ministros especialistas con un bajo perfil de *manager* (ministros militares, Justicia, Educación); b) ministerios en los que la reducida especialización se contrapone con el elevado perfil de *manager* (la mayoría de los ministerios del área de presidencia, Sanidad, Transportes, Medio Ambiente); c) ministerios en los que confluyen unos niveles altos de especialización y de perfil *manager* (la mayoría de carteras económicas, junto a Defensa). El resto de ministerios se sitúan en zonas de *expertise* difuso, en el que la especialización es baja y la presencia de *managers* es reducida (Asuntos Sociales, Cultura, Interior, Presidencia, Administraciones Públicas).

La última dimensión de la carrera ministerial que queda por analizar desde el punto de vista de la estructura ministerial, el itinerario, nos permite precisar qué lugar ocupa cada ministerio en la trayectoria gubernamental de los ministros. Hicimos un primer esbozo de esta situación al distinguir los ministerios de entrada y de progresión en el apartado sobre el itinerario en la carrera de los ministros. Aquella distinción estaba basada en la idea de movilidad previa y nos informaba sobre la probabilidad de que los miembros de un departamento hubieran accedido a este en su primer nombramiento o bien en nombramientos sucesivos. Sin embargo, esta aproximación resulta incompleta si no conocemos, además, la probabilidad de que los ministros puedan ser nombrados de nuevo tras pasar por un determinado ministerio. Para poder detectar la presencia de un *cursus honorum* interno en el gobierno y establecer así qué lugar ocupa un ministerio en ese *cursus*, hemos de tener en cuenta la presencia en ese ministerio de nuevos miembros *que repitan* en el gobierno y, a su vez, de ministros que se dirijan a otros departamentos tras la salida del departamento.

El gráfico 12.5 reúne ambos indicadores y los cruza, creando un plano ficticio en el que los ministerios se distribuyen a partir de dos coordenadas: por un lado, el porcentaje de ministros de cada departamento que presentan *movilidad anterior* (aquellos que ya habían sido ministros previamente) y, por otro lado, el porcentaje de ministros que presentan *movilidad posterior* (aquellos que continúan su carrera ministerial tras salir de ese departamento). La estructura de este plano bidimensional se presta a una rica interpretación. Además de la información que nos dan los dos ejes principales (el grado de movilidad anterior y movilidad posterior), existen otros dos ejes diagonales que dividen el espacio del plano respectivamente:

- a) El eje delimitado por los puntos 0,0 y 100,100, sobre cuya línea indica aquellos ministerios en los que la movilidad anterior y posterior están igualadas. Por tanto, este eje separa aquellos *ministerios de ascensión* (situados por debajo del eje de separación), en los que predomina la movilidad posterior, de aquellos ministerios de *culminación* (situados por encima del eje), en los que la movilidad anterior es superior. Se trata de un eje que separa a los ministerios según su posición teórica en el supuesto *cursus honorum* interno del gobierno.
- b) El eje delimitado por los puntos 0,100 – 100,0, sobre cuya línea de separación se encuentran aquellos ministerios cuyos porcentajes de movilidad anterior y posterior suman 100 y afectan a la mitad de los casos posibles⁶⁶⁶. Este eje separa aquellos ministerios con altas tasas de movilidad entre sus ministros (superando, como mínimo, la mitad de los casos) de aquellos otros con tasas bajas de movilidad.

La intersección de estos dos ejes diagonales con los dos ejes principales nos puede ofrecer cuatro tipos ideales de ministerios, que corresponden a cada uno de los cuatro extremos donde ejes diagonales y ejes principales se cruzan: los ministerios *monocarteras, de inicio, de circulación y de culminación*.

⁶⁶⁶ Dado el total de ministros, la suma de los porcentajes de movilidad interna y externa puede variar de 0 a 200. Cuando la movilidad anterior y posterior afectan por igual al 50 % de los ministros, la suma de ambas será 100, la mitad de los casos *posibles*. Ahora bien eso puede ser porque la mitad de los ministros del departamento reúnan simultáneamente toda la movilidad interna y externa, o bien porque la mitad de los ministros posea toda la movilidad interna y la otra mitad toda la movilidad externa, o bien porque se den situaciones intermedias.

Gráfico 12.5 Distribución de ministerios según los ejes de itinerario ministerial



En primer lugar, los ministerios *monocarteras* son aquellos que están situados en la parte extrema de la zona con una tasa baja de movilidad (punto 0,0), en los que no hay ministros con movilidad anterior ni posterior. Estos ministerios suelen reclutar ministros *ad hoc*, con un perfil social y político muy específico y para los cuales el agotamiento de su tarea o de su mandato al frente del ministerio implica el fin de su carrera ministerial. En el caso español, encontramos algunas carteras que coinciden con este tipo ideal (Portavoz, Asuntos Sociales, Medio Ambiente, ministerios militares). Las nulas expectativas de carrera ministerial que ofrecen estos ministerios se compensan con la estabilidad del mandato. En efecto, estas carteras se encuentran entre las que más duración ofrecen a sus titulares⁶⁶⁷, alcanzando un promedio de duración cercano a los cuatro años, ya que les permiten acabar la legislatura completa⁶⁶⁸. Son ministerios en los que la presencia de mujeres es importante, con la lógica excepción de los ministerios militares. En cambio, no es frecuente encontrar en ellos a dirigentes de partido ni a individuos con carreras parlamentarias⁶⁶⁹.

En segundo lugar, los *ministerios de inicio* son aquellos a los que todos los ministros han llegado en su primer nombramiento y desde los cuales prosiguen su carrera ministerial hacia otros departamentos. Están situados sobre la línea que indica una tasa media de movilidad, en el extremo del espacio de ascensión (punto 0,100). Son ministerios que reclutan ministros por su perfil de especialistas en la materia, aunque el puesto permite un aprendizaje político que puede servir de trampolín en el gabinete hacia otros departamentos. En períodos de estabilidad en los gabinetes, estas carteras pueden constituir plataformas ministeriales de ascensión para ministros con una baja notabilidad política; por eso mismo, están sujetos a los efectos negativos de los recambios ministeriales y de las *crisis de gobierno*, factores que reducen la expectativa de progresión ministerial de sus inquilinos.

⁶⁶⁷ Hay que tener en cuenta que los ministerios militares (Ejército, Aire, Marina) estaban sujetos a las circunstancias políticas del momento, por lo que su reducida duración respecto a las otras tres carteras se explica por factores extrínsecos.

⁶⁶⁸ El único ministro de este grupo de ministerios que sale del gobierno en un recambio ministerial en medio de la legislatura fue Pío Cabanillas *hijo*, quien tuvo que asumir, en parte, el coste que ocasionó al gobierno el conflicto político y social existente en el año previo a su salida.

⁶⁶⁹ En el ministerio de Medio Ambiente encontramos la presencia de dos dirigentes del PP, aunque ello no significa una excepción a nuestro argumento. En el momento de su nombramiento, Isabel Tocino ya había dejado de pertenecer al círculo dirigente del partido, mientras que Jaume Matas accede al ministerio tras la pérdida del gobierno autonómico de las Baleares, un feudo tradicional del PP. Se trata, pues, de dos casos en los que la estrella política no estaba en un momento culminante.

Tabla 12.20 Ministerios ordenados según el sentido del itinerario

	ANTES					DESPUÉS					Tiempo en cartera	(N)
	Tuvieron M ^o previamente	Ministerios anteriores A	Ministerios anteriores B	Tiempo previo A	Tiempo previo B	Tienen M ^o después	Ministerios posteriores A	Ministerios posteriores B	Tiempo posterior A	Tiempo posterior B		
Inicio												
Comercio	0	0	0	0	0	75,0	0,7	1	0,9	1,2	2,6	4
Rel. con CCGG	0	0	0	0	0	50,0	1,2	2,5	1,6	3,1	0,9	4
Industria	9,0	0,1	1	0,2	2,1	36,3	0,5	1,5	1,4	3,8	1,3	11
Agricultura	8,3	0,1	1	0,1	1,5	33,3	0,5	1,5	0,7	2,1	2,3	12
Sanidad	8,3	0,1	1	0,04	0,6	25,0	0,2	1	0,6	2,4	2,2	12
Hacienda	0	0	0	0	0	25,0	0,5	2	1,9	7,9	2,6	4
Ascenso												
Adm. Públicas	33,3	0,5	1,5	0,7	2,2	55,5	0,7	1,4	1,2	2,1	1,5	18
Centrales												
Rel. con la CEE	50,0	1	2	0,6	1,2	50,0	1	2,2	1,1	2	1,5	2
Presidencia	46,1	1	2,3	1,4	3,1	46,1	0,7	1,5	1,1	2,3	1,0	13
MOPU	40,0	0,7	1,7	0,7	1,7	40,0	0,6	1,5	0,6	1,6	2,7	10
Educación	35,7	0,3	1	0,9	2,6	35,7	0,5	1,6	0,8	2,3	2,1	14
Vice-militar	33,3	0,6	2	0,8	2,4	33,3	0,6	2	1,1	3,5	1,1	3
Descenso												
Adj. Presidente	100	1,2	1,2	1,9	1,9	50,0	1,2	3,4	1,7	2,5	0,6	4
Vice-económic	100	3	3	2,2	2,2	50,0	0,5	1	0,9	1,8	0,9	2
Justicia	45,4	0,7	1,6	0,9	2,1	36,3	0,3	1	1,0	2,9	2,5	11
Transportes	42,8	0,4	1	0,9	2,2	28,5	0,3	1	0,1	0,5	1,9	7
Interior	40,0	0,7	1,7	0,9	2,3	30,0	0,4	1,3	0,5	1,8	2,7	10
Ciencia y tecn.	33,3	0,6	2	2,0	6,1	0	0	0	0	0	1,3	3
Cultura	33,3	0,4	1,3	0,6	1,8	22,2	0,5	2,5	1,0	4,7	2,1	9
Trabajo	18,7	0,2	1	0,3	1,8	12,5	0,1	1	0,3	2,5	1,8	16
Culminación												
Vicepresidente	75,0	1,2	1,6	3,4	4,5	25,0	0,5	1	0,6	2,4	3,5	4
Defensa	62,5	0,7	1,2	1,1	1,9	25,0	0,2	1	0,7	3,0	3,3	8
Presidente	50,0	1,2	2,5	0,7	1,3	0	0	0	0	0	6,9	4
Economía	50,0	0,6	1,2	1,1	2,3	12,5	0,1	1	0,1	1,3	3,3	8
As. Exteriores	44,4	0,8	1,7	1,9	4,4	11,1	0,1	1	0,1	1,1	3,0	9
Monocarteras												
As Sociales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,9	2
Portavoz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,6	2
Medio Ambiente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,6	3
Militares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,8	4

No existe ningún ministerio que responda exactamente a este perfil típico, aunque se acerca notablemente el ministerio de Comercio, mientras que otros ministerios quedan a una distancia intermedia (Relaciones con las Cortes, Industria, Sanidad, Agricultura, Hacienda). Son muy escasos los ministros que ya habían empezado la carrera ministerial en un departamento anterior⁶⁷⁰, lo que muestra este carácter iniciático. Como corresponde al modelo descrito, la mayoría de ellos presentan un elevado perfil de *manager* y de especialización, tanto profesional como a través de altos cargos. Sin embargo, algunos de estos ministerios no garantizan una continuación real de la carrera ministerial, especialmente en los casos de Sanidad y Hacienda, en los que sólo consiguen continuar uno de cada cuatro de sus titulares. A pesar de ello, cuando el ministro logra volver al gabinete tras dejar el departamento, puede aspirar a continuar en más de un ministerio⁶⁷¹ y a hacerlo por un período de tiempo que con frecuencia excede el año. Varios de estos ministros para los cuales estos departamentos son verdaderos ministerios de inicio lograron ascender a carteras de mayor relevancia, especialmente vicepresidencia, Economía y Asuntos Exteriores. Otros en cambio se mantuvieron en el área económica, en parte debido al destacable *expertise* que aportaban.

En tercer lugar, los *ministerios de circulación* tienen un perfil distinto, marcado por una elevada movilidad anterior y posterior. El tipo máximo podría estar situado en el punto 100,100 del gráfico (total movilidad anterior y posterior). Sus integrantes son ministros que circulan en el interior del gobierno y que acceden al departamento desde otra cartera, para continuar posteriormente su trayectoria gubernamental en otro ministerio. Por tanto, son carteras con un importante peso político (sus miembros pasarían, como mínimo, por tres departamentos a lo largo de su carrera ministerial) y que no dificultan la promoción interna de los ministros. Pero no pueden considerarse como las carteras más importantes del gabinete, ya que en ocasiones pueden ser carteras de estancia circunstancial y el nombramiento puede depender en gran medida de equilibrios internos del gabinete y de necesidades relacionadas con el contexto político. Este tipo de ministerios sólo se dibuja claramente en sistemas de gobierno

⁶⁷⁰ Solamente tres ministros tienen movilidad anterior: el ministro de Industria J.M. Eguiagaray (que provenía de Administraciones Públicas), el ministro de Agricultura J.L. Álvarez (proveniente de Transportes) y el ministro de Sanidad A. Oliart, el cual había empezado su carrera precisamente en Industria. Por tanto, sólo habían pasado por un ministerio anteriormente y quien más había durado en ese primer ministerio fue Eguiagaray (26 meses).

⁶⁷¹ Excepto en Sanidad y Comercio, donde los ministros con movilidad posterior sólo pasaron por un nuevo departamento.

con una elevada tasa de movilidad ministerial, en los que los ministros pueden realizar verdaderas carreras ministeriales a través de diversas etapas.

En el caso español, caracterizado por una elite con movilidad limitada y con una duración reducida, no es propicio para la aparición de este perfil de departamento. Por eso, hemos distinguido dos tipos de ministerios de circulación: los de ascenso, los de descenso y los centrales.

Como ministerio de circulación en ascenso, sólo hemos clasificado al departamento de Administraciones Públicas. No se puede considerar un ministerio de inicio, puesto que uno de cada tres ministros provenía de otro departamento. Pero sí que ofrece expectativas de continuar la carrera ministerial, como sucedió con más de la mitad de sus titulares. La carrera política de los ministros de Administraciones Públicas es especialmente relevante. Esta cartera está ocupada mayoritariamente por líderes de partido, un tercio de sus responsables habían pasado por instituciones autonómicas y más de la mitad habían accedido por la ruta parlamentaria.

En un sentido opuesto se encuentran los ministerios de descenso. Tienen como elemento común que la movilidad anterior siempre es superior a la posterior. Una parte significativa pero variables de los ministros que acceden provenían de otros ministerios y las expectativas para continuar posteriormente en otro departamento, aunque existentes, son menores. No estarán más de un año o año y medio y para muchos significará el fin de la carrera ministerial. Esta situación marca una tendencia de ocaso o finalización. Destacan los ministerios de Justicia, Transportes e Interior. También se incluye a Trabajo y Cultura, que presentan unas tasas bajas de movilidad de signo ascendente, porque son más los ministros que llegan de otro ministerio que los ministros que pasan a otro ministerio posteriormente. No obstante, hay que indicar que estos dos departamentos se aproximan al tipo de ministerio *monocartera*, ya que la mayoría de sus titulares carecieron de movilidad en la carrera ministerial.

Un tercer tipo de ministerio de circulación son los ministerios centrales. Les hemos denominado así porque ocupan una plaza central en la movilidad ministerial interna, ya que la movilidad anterior y posterior acostumbran a ser iguales o similares. Los ministerios que más destacados son Presidencia y Obras Públicas, en los cuales casi la mitad de los titulares provenían de otro ministerio y guardan la misma probabilidad de continuar posteriormente en otros ministerios. El perfil político de los ministros de Presidencia es más notorio, mientras que su *expertise* resulta de baja especialización y de predominio *amateur*. La movilidad posterior también alcanza a la

mitad de los titulares, lo que puede traducirse en uno o dos ministerios y una prolongación de la carrera de más de dos años. Estos ministerios posteriores suelen pertenecer al área económica, de bienestar o de presidencia, pero ninguno de ellos se desplaza hacia los ministerios de mayor relevancia política (Vicepresidencia, Economía, Asuntos Exteriores⁶⁷² o la propia Presidencia del Gobierno). El pase por Presidencia permite, pues, la circulación horizontal, más que una verdadera ascensión en el interior del gabinete.

En el caso de Obras Públicas, el perfil político es igualmente relevante, aunque la *expertise* es superior. Cabe señalar, no obstante, que la centralidad de este ministerio es menor, puesto que los líderes más destacados que accedieron a este cargo provenían de otras carteras pero no continuaron posteriormente⁶⁷³. En cambio, Calvo-Sotelo acabaría obteniendo la Presidencia y Garrigues Walker acabaría en Presidencia, debido a las especiales circunstancias personales.

Es preciso distinguir las carteras de Presidencia y Obras Públicas, presentes a lo largo de casi todo el período estudiado, del resto de ministerios, circunscritos al período de Suárez y Calvo-Sotelo. Son departamentos de corta existencia (los ministerios Adjuntos, las dos Vicepresidencias económicas del gobierno Suárez y el de Relaciones con las CEE). La mayoría de los ministros de este grupo ya habían estado al menos dos años en el gabinete en el momento del nombramiento y habían pasado, como mínimo, por otro departamento. En estos últimos ejemplos, la movilidad anterior alcanza a casi todos los ministros, mientras que la movilidad posterior sólo ocurre en la mitad de ellos. Tienen un perfil fuerte de *managers* y la mayoría han pasado por altos cargos del gobierno. Se han iniciado en ministerios del área económica y, cuando prosiguen su carrera ministerial, lo hacen en carteras de marcado carácter político⁶⁷⁴.

En último lugar, se encuentran los *ministerios de culminación*, destinados a aquellos ministros que han desarrollado una exitosa carrera ministerial y que se prestan a encarar su última (y más importante) responsabilidad de gobierno. En este modelo sólo podemos encontrar movilidad anterior, ya que después de estos

⁶⁷² No cabe olvidar la notable excepción de J.P. Pérez Llorca, quién se convirtió en ministro de Asuntos Exteriores después de una breve estancia en la cartera de Presidencia.

⁶⁷³ Así sucede con Álvarez Cascos o Arias Salgado.

⁶⁷⁴ Los ministros que continuaron tras pasar por estos ministerios fueron Pío Cabanillas *padre*, R. Arias Salgado y L. Calvo-Sotelo. Su trayecto posterior puede considerarse de afortunado: Calvo-Sotelo llegó a Presidente, Arias Salgado, tras pasar por Presidencia y Administración Territorial, fue nombrado ministro de Fomento casi quince años después, mientras que Cabanillas se mantuvo en Presidencia y Justicia.

ministerios la carrera finaliza (el tipo ideal estaría situado en el punto 0, 100 del plano). El hecho de que los ministros requieran haber pasado por otros ministerios y de que ya no acepten un nuevo nombramiento posterior nos indica que estamos ante la cumbre de la jerarquía ministerial, los departamentos destinados a las grandes figuras políticas de los gabinetes. Al igual que los ministerios de circulación, este tipo de ministerios necesita la duración y estabilidad suficientes para poder convertirse en lo alto de un verdadero *cursus honorum* gubernamental, lo que implica que un mismo partido se mantenga en el poder durante largos períodos o bien, al contrario, que la alternancia en el gobierno de los diferentes partidos sea lo suficientemente continua y frecuente para que una derrota electoral no interrumpa definitivamente las carreras gubernamentales de esos ministros. Por el contrario, la discontinuidad del personal gubernamental dificultará el diseño del *cursus honorum* y conllevará la *difuminación* de los ministerios de culminación como tales.

En el caso español, el período estudiado comprende tales requisitos sólo parcialmente, lo que explica la dificultad existente para que algunos ministerios se acerquen a este tipo ideal. El período Suárez se enmarca en un proceso de cambio del sistema político, mientras que su sucesor, Calvo-Sotelo, apenas puede mantenerse un año y medio en el gobierno. A pesar de ello, la elevada circulación de ministros en ambos gobiernos permitió establecer algunas pautas de itinerario en la jerarquía ministerial. El período González es, en principio, la etapa más prolongada y, por ello, apta para la aparición de un *cursus honorum* en sus gabinetes. No obstante, la situación de crisis política que rodea el gobierno socialista a partir de principios de los años 90 favoreció una importante renovación de su personal, lo que truncó las posibilidades de promoción para muchos de ellos. Paradójicamente, la estabilidad del equipo de gobierno de Aznar también ha reducido la expectativa de ascensión de sus ministros. No obstante, algunos ejemplos se acercan al tipo de ministerios de culminación: los Presidentes, sus vicepresidentes y los ministros de Defensa, Economía y Asuntos Exteriores tienden hacia el perfil descrito, en el que predomina la movilidad anterior y en el que apenas unos pocos ministros continúan su carrera tras pasar por este ministerio. La relevancia política de estas carteras se manifiesta en la larga duración temporal de sus titulares al frente de ellas, sólo equiparable a la de los ministerios *monocarteras*.

El caso más ejemplar y aparentemente más previsible es el de los Presidentes de gobierno. Ejemplar por la adecuación del modelo con alguno de sus casos y ejemplar también por la limitación que las características del sistema político español

han comportado para su realización en otros casos. En efecto, Calvo-Sotelo es el mejor ejemplo de carrera ministerial ascendente que culmina en la Presidencia del Consejo, tras pasar por diversas carteras del área económica, entre ellas la vicepresidencia económica en el último gabinete de Suárez. Este último en cambio, tuvo una carrera previa más breve, de seis meses, y su nombramiento respondió a una lógica contraria: la desvinculación de la elite ministerial franquista. Por otro lado, en el caso de González y Aznar se manifiesta claramente el efecto negativo que tiene la discontinuidad del personal sobre este tipo de ministerios. Ambos alcanzan su notabilidad política en la oposición, aunque en el caso de González esta oposición se extiende más allá del período democrático y de la institución parlamentaria. Además, ambos obtienen su candidatura *in pectore* a la presidencia tras suceder a candidatos que no habían podido resistir el desgaste por mantenerse en la oposición. En definitiva, el modelo de culminación se cumple en el caso de los Presidentes cuando estos han podido gozar de la continuidad necesaria en la carrera ministerial, sin que la salida eventual del gobierno signifique un recambio en la elite del partido. Por el contrario, la discontinuidad del personal, la baja frecuencia en la alternancia de gobierno y la crisis de liderazgo en los partidos al volver a la oposición suelen conducir a la preferencia por candidatos *nuevos*, que representen la idea de renovación y sin presencia en gobiernos anteriores⁶⁷⁵.

Respecto a los otros puestos que podemos considerar de culminación, todos los titulares que presentan movilidad posterior son ministros que se desplazan de una de estas carteras a una de las otras del mismo grupo; la movilidad posterior en estos departamentos nunca conduce a sus ministros a departamentos de inicio o de circulación⁶⁷⁶. En cambio, la movilidad anterior es una pauta menos extendida de lo esperado, aunque muchas veces ello se debe al efecto del cambio de gobierno, que limita el alcance del *cursus honorum*: casi todos los ministros que acceden a un

⁶⁷⁵ La crisis de la UCD acabó con las aspiraciones de Landelino Lavilla y del propio Suárez, candidato a la presidencia por el CDS. La crisis del PSOE truncó las aspiraciones de dos ex ministros que se postularon como candidatos, Borrell y Almunia, que dejaron el paso a Zapatero. La derrota electoral del PP en 2004 impidió que Rajoy sucediera a Aznar al frente del gobierno.

⁶⁷⁶ De los 33 ministros que llegaron a una cartera de culminación, sólo cuatro volvieron a cambiar de cartera una vez más. Los ministros de Defensa M. Gutiérrez Mellado y N. Serra dejaron el ministerio para convertirse en vicepresidentes del gobierno (para Asuntos de la Defensa y de la Seguridad Ciudadana en el caso del primero), cargo en el que finalizaron su carrera ministerial. F. Abril Martorell dejó la Presidencia política para encargarse del ministerio de Economía, que acabó convirtiéndose en una vicepresidencia económica, última etapa de su trayectoria gubernamental. Solbes volvió al gobierno para ocupar nuevamente Economía. El único caso de ministro que desciende de un ministerio de culminación es el responsable de Asuntos Exteriores J. Piqué, que abandona la cartera para ocuparse de Ciencia y Tecnología.

ministerio de culminación lo hacen tras un cambio de gobierno ocasionado por una derrota electoral⁶⁷⁷. Al margen de esta contingencia electoral, aquellos que sí llegan a uno de estos ministerios desde otro departamentos suelen hacerlo tras haber pasado por dos ministerios o bien tras haber ocupado una cartera por un período que no suele ser inferior a dos años (y a veces resulta muy superior). No obstante, al margen de los presidentes y vicepresidentes, el perfil de los ocupantes de los ministerios de culminación no es igual en los tres departamentos.

Los ministros de Economía tienen el perfil más homogéneo de los ministerios españoles del período estudiado. A pesar de ser un departamento que se ha mantenido (casi sin modificaciones) desde 1977, sólo han pasado por él ocho individuos, lo que le convierte, junto con Defensa, en la cartera más estable y con mayor duración temporal de sus integrantes⁶⁷⁸. La mitad de ellos presenta movilidad anterior y suelen proceder de los equipos económicos del propio gobierno. Es el caso de los tres ministros socialistas, que entran en el gobierno en los primeros gabinetes de González para ocuparse de carteras del área económica y que garantizaron la estabilidad del equipo económico socialista entre 1982 y 1996. Por su parte, los gobiernos de Aznar sólo han tenido un único ministro de Economía, R. Rato, de cuyo equipo salió C. Montoro, ministro de Hacienda en el segundo gobierno de Aznar. Todos ellos mantienen un *expertise* de elevada especialización y de perfil *manager*.

Los ministros de Asuntos Exteriores también se caracterizan por una notable estabilidad (sólo diez titulares en 29 años) y por una notabilidad política forjada en su carrera política y ministerial. A diferencia de Economía, la importancia del perfil político supera el perfil especialista. Si exceptuamos aquellos individuos que son nombrados tras un cambio de partido en el gobierno (en los cuales la falta de experiencia gubernamental se equilibra con una prestigiosa carrera política y profesional en temas de política internacional), los ministros suelen haber pasado por dos ministerios antes de optar a la cartera de Asuntos Exteriores. No existe un origen ministerial claro,

⁶⁷⁷ Al igual que sucede con los Presidentes González y Aznar, este es el caso del vicepresidente A. Guerra, de los ministros de Asuntos Exteriores M. Oreja, F. Morán y A. Matutes, de los ministros de Economía, E. Fuentes Quintana, M. Boyer y R. Rato, así como de los responsables de Defensa N. Serra y E. Serra. Las únicas excepciones corresponden a situaciones especiales, como la de los ministros de Asuntos Exteriores C. Westendorp (nombrado a tres meses de las elecciones generales) y A. Palacio (que entra tras un recambio en la mitad del segundo gobierno Aznar), así como el ministro de Economía J.L. Leal y el de Defensa F. Trillo, que son nombrados tras sendas elecciones generales (1979 y 2000).

⁶⁷⁸ Los ministerios *monocarteras* tienen duraciones cercanas o superiores, pero han tenido una existencia discontinua a lo largo de este período, por lo que su semejanza en este aspecto con Economía y Defensa es sólo relativa.

porque las trayectorias previas anteriores recorren todas las áreas ministeriales⁶⁷⁹. Westendorp y Palacio constituyen una excepción. El caso del ministro socialista es un nombramiento de circunstancias, en el que (como indicamos en el capítulo 5) el Presidente González opta por un diplomático de prestigio europeo que ocupara la cartera durante el período pre-electoral. El caso de Palacio es menos previsible, porque rompe el perfil tradicional de los ministros de este departamento: se trata de una mujer sin experiencia de gobierno y no perteneciente al cuerpo de diplomáticos. La reducción del perfil político de la titular de Exteriores tras este nombramiento y la entrada en los escalones inferiores del departamento de individuos proveniente del entorno de la Moncloa sugieren que el cambio de ministros pretendía favorecer un mayor protagonismo del Presidente en la gestión directa de la política de Asuntos Exteriores⁶⁸⁰.

Los ministros de Defensa son quienes han sufrido una mayor transformación respecto al perfil de sus predecesores de la elite ministerial franquista. Este cambio se produce a partir de Calvo-Sotelo, ya que en todos los gabinetes de Suárez se mantuvo la figura del general M. Gutiérrez Mellado, pieza clave en la transición desde una dirección militarizada de los asuntos de la defensa a una dirección civil⁶⁸¹. La movilidad anterior y posterior muestran una trayectoria claramente ascendente de los ministros de Defensa. Antes de acceder al departamento, suelen haber pasado previamente por otras carteras, generalmente del área de bienestar. El único titular que continúa en el gobierno tras abandonar este ministerio (al margen del caso especial de Gutiérrez Mellado) es Narcís Serra, que pasa a ocupar la vicepresidencia del gobierno tras la dimisión de Guerra en 1991.

⁶⁷⁹ Pérez Llorca provenía de Presidencia y Administración Territorial. Fernández Ordóñez fue ministro de Hacienda y Justicia. En cambio, Solana había dirigido los departamentos de Cultura y de Enseñanza, mientras que Piqué solamente había pasado por la cartera de Industria.

⁶⁸⁰ Tras el nombramiento de Palacio como ministra, hubo un trasvase de miembros del Departamento de Internacional y Defensa del Gabinete de la Presidencia del Gobierno a los altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores, lo que reforzó el control directo del Presidente sobre la gestión del ministerio. Destaca entre estos el nuevo Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ramón Gil-Casares Satrustegi, ex-director del citado Departamento y amigo personal del Presidente Aznar, de quien había sido compañero de clase en el colegio de El Pilar (*El Siglo*, nº 532).

⁶⁸¹ Como se explicó en el capítulo 1, en los inicios del actual Ministerio de la Defensa, la figura del ministro coexistía con la de un vicepresidente para asuntos de la defensa y de seguridad ciudadana. En septiembre de 1976, Gutiérrez Mellado substituye a Fernández de Mendivil como vicepresidente del gobierno y ministro sin cartera. En 1977, los tres ministerios militares se agrupan en una sola cartera de Defensa, que tiene a Gutiérrez Mellado como titular. En cambio, a partir de abril de 1979, Suárez recupera al general como vicepresidente del gobierno, dedicado a temas de defensa y seguridad ciudadana, y nombra a Rodríguez Sahagún ministro de Defensa. La salida de salida de Suárez comporta

la renuncia de ambos y cierra la coexistencia en el gobierno de dos ministros dedicados al tema de defensa.

[Empty rectangular box]

CONCLUSIONES

[Empty rectangular box]

El objetivo de nuestra investigación ha sido conocer cómo son los ministros españoles y cómo ha transcurrido su paso por el gobierno, en un contexto de cambios políticos e institucionales, que han conducido a consolidar la democracia parlamentaria en España. Con esta base, hemos tratado de contribuir al conocimiento teórico e histórico del fenómeno del poder en la sociedad española de finales del siglo XX. Para ello, fue necesario fijar con antelación el marco político e institucional en el que se ubicaban los ministros.

Nuestro análisis se ha iniciado con una aproximación a la institución en la que se ubican los ministros (capítulo 2). El gobierno de gabinete en España se enraíza en la tradición europea de gobierno parlamentario que surge en Inglaterra durante el siglo XVII. En España, tendrá sus orígenes históricos en el siglo XVIII, bajo fuerte influencia de la organización francesa y de su tradición de gobierno absolutista. A partir del siglo XIX, el desarrollo del parlamentarismo dará un impulso al gabinete, aunque el monarca conservará un papel predominante hasta final de siglo. Ya en tiempos de la Restauración, la figura del Presidente del Gobierno adquiere un papel central en el sistema político, en perjuicio del monarca o, después, del presidente de la República. Pero las dos dictaduras del siglo XX distorsionarán esta evolución, al difuminar la frontera entre Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

La Constitución de 1978 se caracterizará por confirmar definitivamente la posición central al jefe de gobierno frente al jefe de Estado, al Parlamento y al resto de miembros del gobierno. El modelo de parlamentarismo racionalizado será la fórmula sobre la que se sostenga esta construcción.

Paralelamente a esta evolución, la planta del gobierno se irá ampliando durante todo el siglo XIX y XX, a medida que se extienda el papel del Estado en la sociedad y en la economía. El incremento progresivo del número de carteras se detendrá finalmente después de la transición, configurando uno de los gabinetes más reducidos de los gobiernos europeos.

De la misma manera, no existirán niveles distintos dentro del gobierno. Los miembros del gobierno comparten un mismo rango y no ha evolucionado la posible diferenciación interna en la planta. El cargo de vicepresidente tiende a ser utilizado de forma añadida y la opción de ministros sin cartera ha estado muy limitada. Todo ello perfila un gabinete en el que no existen jerarquía preestablecidas, más allá del triple

nivel formado por el Presidente –como figura preeminente–, los eventuales vicepresidentes y el resto de miembros de gobierno.

Junto a la evolución de la institución gubernamental, hemos repasado los rasgos principales de su dinámica política: composición del gobierno y relaciones con los partidos que lo han formado (capítulo 3). Se han destacado tres elementos principales. En primer lugar, la existencia de una situación particular en la evolución del poder ejecutivo y de sus miembros. A diferencia de lo que sucede en otros países con modelo parlamentario, el gobierno español, durante este período, ha manifestado una gran estabilidad en su conjunto, definida a partir de los indicadores temporales de duración, mientras que los grupos humanos que lo integran han experimentado una continuidad menor, debido a un elevado ritmo en el recambio de los individuos.

En segundo lugar, se ha puesto de manifiesto el destacado monopolio de los gabinetes compuestos por un solo partido, a pesar de que, durante casi la mitad de este período, los gobiernos han tenido que sostenerse sobre coaliciones parlamentarias formadas por varios grupos parlamentarios y, en ocasiones, han afrontado situaciones de minoría parlamentaria sin pactos estables de legislatura. Las circunstancias políticas han dado lugar a que los grupos minoritarios que han contribuido a completar la mayoría parlamentaria hayan preferido priorizar los beneficios en forma de influencia política en vez de obtener presencia directa en el Consejo de Ministros.

En tercer lugar, se han distinguido diversas formas de articular las relaciones entre gobierno y partido. Las tres períodos (UCD, PSOE y PP) han dado lugar a tres formas distintas de organizar las relaciones en el partido y en el gobierno. En general, se ha advertido la tendencia a un mayor reforzamiento de los poderes del presidente en el partido durante la etapa de gobierno. Para evitar los problemas generados en etapas precedentes, los presidentes han tratado de mantener un liderazgo cohesionado, pero diferenciando los individuos y las funciones en la dirección del partido y del gobierno. Como consecuencia, se han podido distinguir tres tipos de relación gobierno/partido, el modelo de fusión, el modelo de separación y el modelo de compartimentación.

Bajo este marco político-institucional, han pasado por el gobierno 167 ministros desde Suárez a Zapatero. Una vez analizada la institución a la que han pertenecido, la dinámica política a la que han estado sujetos y la evolución histórica de los gabinetes del período delimitado, hemos realizado una retrato de conjunto de todos los ministros.

En primer lugar, se han puesto de manifiesto algunos factores que actúan en el proceso de selección social y política de los ministros (capítulo 7). Según nuestra primera hipótesis, cabía esperar un cambio moderado en el perfil social de los ministros. Aunque no era de esperar grandes cambios en las características sociales de los ministros de la democracia, deberían haber modernizado su perfil respecto a la elite ministerial del franquismo, en consonancia con los cambios que la sociedad española ha experimentado en el último cuarto del siglo XX, especialmente tras el impacto de la democratización: mayor presencia de la mujer en las instituciones de poder, mayor presencia de individuos con perfil de gestión y mayor diversidad de los orígenes territoriales, que también responderían a una lógica político-representativa. Estos cambios se han dado confirmado, aunque más en algunos aspectos que en otros.

Se ha constatado que la elite ministerial española presenta un perfil social típico de acuerdo con lo aportado por los estudios sobre elites políticas occidentales: preeminencia de los hombres maduros con estudios universitarios y provenientes de la administración pública y de los cuadros privados. Además, esta tendencia es aún más intensa que en otros segmentos de la elite política española, lo que refleja la dinámica de desproporción creciente que ya hemos comentado. Esta imagen era ciertamente previsible, por lo que es necesario precisarla según nuestra hipótesis inicial.

Aunque la mujer sigue teniendo una presencia minoritaria en el conjunto de la elite ministerial de este período, ha ido ganando notoriedad gracias a una tendencia creciente a la igualdad en el número de hombres y mujeres, especialmente a partir de los años noventa. El gabinete de Zapatero es la culminación de este proceso. La lógica competitiva con que los jefes de gobierno han abordado esta cuestión ha colocado España como uno de los países en los que la mujer más ha mejorado su posición en el poder. No obstante, este cambio tiene como contrapunto la dificultad de las mujeres para sobrevivir a las remodelaciones de gabinete y un cierto encasillamiento en carteras del área social y de bienestar, aunque estos límites se han ido superando en los últimos años.

Destaca un rasgo importante, claramente diferenciado con el resto de gobiernos europeos. La elite ministerial española resulta más joven que la de sus colegas de otros países. Pero la evolución de este rasgo ha dibujado una parábola invertida: después de la transición, la edad de los ministros empezó a bajar, hasta finales de los años ochenta, cuando la media de edad comenzó a recuperarse paulatinamente, de manera que con Zapatero ha alcanzado el nivel del primer

gobierno Suárez. De forma paralela, la elite ministerial ha experimentado un recambio generacional con cada nueva etapa presidencial. Todo parece indicar que la variable sistémica (establecimiento de un nuevo régimen político) es el gran factor de rejuvenecimiento de la elite ministerial y, a medida que el nuevo régimen se consolida, la edad de los ministros se eleva, reflejando probablemente una mayor duración de las *vida activa* de la elite política.

La hipótesis del cambio social se confirma parcialmente en la formación de los miembros del gobierno, aunque otras variables resultan más significativas para entender los cambios que se perciben. Los ministros poseen un elevado nivel académico y son muy pocos, verdaderas excepciones, aquellos que alcanzan un ministerio sin al menos una licenciatura o una ingeniería en su formación. El nivel académico es más elevado entre los ministros de la izquierda que entre los ministros de la UCD o el PP. A través de estos años se ha observado una progresiva disminución de los licenciados en derecho, especialmente en los gabinetes del PSOE. En contrapartida, se ha ido incrementando el número de ministros que habían estudiado economía u otras materias relacionadas con el mundo de la empresa.

Esta evolución también se ha hecho patente en las trayectorias profesionales. Destaca el gran número de funcionarios en el seno del gobierno, aunque es menor que en otros países y que en otras épocas de la historia contemporánea española. En los gobiernos del PSOE la presencia de profesores universitarios ha sido especialmente significativa. Destaca la ausencia de otras actividades, como el periodismo o la enseñanza no universitaria, que apenas aparecen en el gobierno, en contraste con lo que suele pasar en el resto de Europa. Estos datos y las conexiones familiares no apuntan a una selección social especialmente restringida, aunque sí se observa una presencia de sectores de la clase media y media-alta superior al conjunto de la población y al de la elite política española, en la línea de una desproporción creciente pero diversificada. En cualquier caso, el acceso a la elite ministerial queda restringido a individuos con una alta formación y pertenecientes a determinados grupos profesionales.

Es difícil interpretar los cambios en la variable de orígenes geográficos desde la hipótesis de la modernización. Sin duda, son otros los factores a tener en cuenta. Resulta altamente significativa la sobrerrepresentación de algunos territorios como lugar de origen de ministros: la Comunidad de Madrid aparece muy sobrerrepresentada, en menor medida Castilla y León y Andalucía, seguidas de Cataluña y Galicia. Esta *centralización geográfica* de la extracción ministerial se

intensifica si tenemos en cuenta las trayectorias vitales de los futuros ministros. Existe una tendencia a acabar residiendo en Madrid por motivos de estudios, primero, o por motivos profesionales posteriormente. No obstante, la distribución geográfica de los ministros presenta variaciones significativas relacionadas con la distribución geográfica de los partidos y el origen territorial de los núcleos dirigentes del partido en cada gobierno. Sin que exista una correlación suficientemente nítida, puede vincularse los gobiernos de UCD y PP con el eje atlántico Galicia / País Vasco / Castilla y León, frente a un mayor peso del eje mediterráneo Cataluña / Valencia / Andalucía, que se pone de manifiesto en gobiernos socialistas.

Nuestra segunda hipótesis de trabajo sostenía que el cambio y la consolidación del nuevo sistema político habría transformado las trayectorias políticas y habría abierto el proceso de selección de ministros. Para verificar esta hipótesis, hemos observado las experiencias políticas de los ministros (capítulo 8).

En la elite ministerial de la democracia, la mayoría de los individuos que acceden al gobierno han experimentado una fuerte *politización* años antes de acceder al gobierno. Son muy pocos los ministros que son cooptados sin haber entrado previamente en la esfera de la acción política. Por este motivo, no existen canales de paso directo entre el gabinete y los altos cargos de la empresa, la banca o la Administración Pública. Una parte importante de los ministros habían conducido sus trayectorias profesionales hacia la política, de manera que muchos de ellos incluso vivían de la política antes de su nombramiento.

La politización de los individuos se produce principalmente a través de los partidos o bien mediante la participación en instituciones representativas, en cargos de confianza o en determinadas instituciones del Estado, como el Consejo General del Poder Judicial. La politización en otro tipo de instituciones es escasa. Hasta el primer gobierno de González, aún había un número importante de ministros que habían desarrollado acción política en las instituciones del régimen o bien en la oposición. En especial, con González acceden al gobierno varios ministros que habían sufrido castigo o prisión por parte del régimen. Los ministros politizados antes o durante la transición habían militado en más de un partido, habiendo empezado su militancia en un partido diferente del que acceden al gobierno.

A medida que se consolida el sistema democrático, la experiencia como militante de partido se extiende entre los ministros, aunque se reduce el número de partidos por los que estos han pasado. Los ministros suelen estar afiliados al partido

de gobierno y, a menudo, tienen un cargo en los órganos de dirección nacional o territorial, aunque este aspecto varía sensiblemente según cada presidente. No obstante, la presencia gubernamental del partido y de sus elites es más fuerte en los años iniciales y se reduce en etapas posteriores. Esto indica la disminución del peso del resto de los líderes del partido en el gobierno a medida que el primer ministro se afianza al frente del poder ejecutivo. No olvidemos que este fenómeno provocó la crisis entre Suárez y parte de la coalición dominante de la UCD. Una evolución semejante se dio durante la presidencia González, en la que también afloró un fuerte enfrentamiento entre el ejecutivo y el aparato del partido.

Al margen de los partidos y de las instituciones representativas, las experiencias políticas son poco frecuentes, sea en organizaciones políticas juveniles, universitarias, en grupos de interés u otro tipo de asociación. Solamente destaca la participación en sindicatos por parte de algunos ministros del PSOE, mientras que la presencia de representantes empresariales es casi inexistente.

En consecuencia, la elite ministerial de la democracia se forma de individuos con experiencia políticas previas, aunque cada vez más estas se canalizan a través del partido político, en perjuicio de otros canales. Es en el partido y en sus candidaturas electorales donde los individuos podrán encontrar una vía de acceso a las instituciones representativas y de gobierno.

La democratización ha significado la entrada de ministros con carreras parlamentarias y cargos de partido. La descentralización y la aparición de nuevos niveles ha diversificado las carreras políticas de los ministros, permitiendo la existencia de individuos con experiencia en varios niveles de poder.

En este aspecto, nuestra hipótesis del cambio político se verifica plenamente. Los ministros tienen un fuerte componente representativo en sus carrera políticas previas antes de acceder al gobierno (capítulo 9). La mayoría había obtenido un mandato electivo previamente, rasgo que ha ido en ascenso con el paso del tiempo. Esta es una de las grandes transformaciones que ha experimentado la elite ministerial española después de la transición. El gobierno parlamentario ha favorecido el acceso al gobierno de políticos profesionales, que se han presentado a elecciones y que son sensibles a la lógica política de sus decisiones de gobierno.

Destacan dos rutas principales de acceso al gobierno a lo largo de todo el período estudiado, el Congreso y los altos cargos de la Administración Pública, aunque su peso ha variado según los partidos y el tipo de gobierno. Mientras que

resulta claro el descenso de la ruta *mandarina*, se ha reforzado la ruta parlamentaria a través del Congreso. No obstante, en este segundo caso el parlamento nacional ha tenido que compartir progresivamente su papel con nuevas rutas.

Efectivamente, se ha producido una segunda transformación política, más tardía pero de igual trascendencia para el sistema político y su personal de gobierno: la diversificación de las carreras políticas a través de nuevos niveles de gobierno. Este fenómeno apenas fue relevante en los años ochenta, época en la que aún estaba consolidándose el nuevo sistema multinivel diseñado por la Constitución. Pero a partir de los años noventa, especialmente en la presidencia de Aznar, irrumpe un grupo de políticos que han pasado por varias arenas políticas y que, por tanto, se apartan del tradicional *cursus honorum* basado en el escaño de diputado y/o algún alto cargo en el gobierno.

Sin embargo, no todos los nuevos niveles tienen el mismo peso. La arena autonómica se erige como un centro de reclutamiento bastante importante, mientras que la arena local y especialmente la arena europea aparecen como niveles secundarios y, en cualquier caso, supeditados políticamente. No obstante, en la mayoría de casos no se produce un paso directo de estas arenas territoriales al gobierno, sino que es necesario pasar por el Congreso para poder acabar accediendo al gobierno. Una ruta de acceso alternativa es hacerlo a través de los altos del gobierno, aunque esta suele estar más desconectada de las otras arenas políticas. En definitiva, la organización del *cursus honorum* a través de estos niveles ha adoptado hasta el momento el modelo piramidal que preveíamos en nuestra segunda hipótesis, aunque existen destacados ejemplos de ministros que siguen el modelo multinivel, en el que el paso por el gobierno no culmina la carrera política sino que la sitúa en un punto intermedio. Evidentemente, este aspecto de la hipótesis necesita incorporar con mayor rigor la faceta *post-ministerial*, adónde van los ministros cuando abandonan el gobierno.

A partir de estas observaciones, hemos clasificado a los ministros según el sentido de sus carreras políticas (horizontal, ascendente, descendente, transversal) y el tipo de arenas por el que han transitado (parlamentarios, ejecutivos, territoriales y *outsiders*). La evolución de la elite ministerial pone de manifiesto el debilitamiento de las carreras *horizontales* y ejecutivas –mayoritarias durante los primeros años de la democracia–, en beneficio de carreras más diversas y, en cualquier caso, con un fuerte componente territorial.

Tras una fuerte selección social y política, las rutas de acceso señaladas conducen a este grupo de individuos al seno del gobierno. La carrera ministerial que inician entonces ha estado analizada a través de las tres dimensiones que la componen.

Nuestra tercera hipótesis iba encaminada, justamente, a poner de manifiesto la vinculación entre trayectorias políticas y carrera ministerial, puesto que esperábamos que los perfiles y carreras preministeriales diferenciadas influyeran en la trayectoria de los ministros durante el mandato de gobierno. En consecuencia, deberíamos encontrar modelos diferenciados en la carrera ministerial, en su duración, recorrido y posición, según la tendencia del ministro hacia un perfil más político o más técnico.

Según la dimensión de tiempo (capítulo 10), la elite ministerial española corresponde a uno de los cuatro modelos que hemos creado: ministros jóvenes y breves. Los ministros acceden antes al gobierno y duran menos que en el resto de Europa.

En términos generales, la carrera ministerial en España se realiza entre los 40 y los 50 años, aunque la media ha variado a lo largo de esta época. En este caso, lógicamente, vuelve a manifestarse el efecto del cambio de régimen. La evolución de este rasgo ha dibujado una parábola invertida: después de la transición, la edad de los ministros empezó a bajar, hasta finales de los años ochenta, cuando la media de edad comenzó a recuperarse paulatinamente, de manera que con Zapatero ha alcanzado el nivel del primer gobierno Suárez.

En consonancia con nuestra tercera hipótesis, la edad de acceso al gobierno varía según las características políticas y sociales de los individuos. A mayor responsabilidad de partido, más posibilidades de acceder antes al gobierno. Los líderes de partido acceden más jóvenes que los militantes sin responsabilidad, quienes a su vez lo hacen antes que aquellos que no pertenecen al partido. Los que entran a través de una arena nacional (parlamento o altos cargos) son notablemente más jóvenes que quienes entran desde otras arenas o desde rutas no políticas.

La duración media de la presencia de los miembros del Consejo de Ministros supera ligeramente los tres años, cifra muy cercana al promedio de duración de las legislaturas habidas durante la etapa constitucional. Hay un número muy importante de ministros que incluso están menos tiempo. Esta duración resulta inferior al precedente histórico del régimen franquista y a la de los ministros que encontramos en otros sistemas de gabinete europeos.

La segunda dimensión viene dada por el itinerario de los ministros en el gobierno (capítulo 11). Desde esta perspectiva, basada en los fenómenos de movilidad e interrupción, los ministros españoles tienen un perfil de carrera ministerial continua e inmóvil, punto en el que se encuadra con los países del norte de Europa.

Respecto a la movilidad, España se encuentra entre los casos europeos con menor movilidad ministerial dentro del gobierno. Los ministros suelen desarrollar su mandato de gobierno en una única cartera. No obstante, el grado de movilidad se incrementa en gobiernos en minoría o con una coalición parlamentaria que no se extiende al ejecutivo. La relación con el tipo de mayoría parlamentaria puede esclarecernos uno de los aspectos de la movilidad ministerial. En una situación parlamentaria adversa, cuando el apoyo del gobierno en el Congreso depende también de otros partidos, existe una mayor propensión a reducir la entrada de ministros nuevos y se prefiere reubicar o recuperar antiguos ministros en los nuevos puestos a cubrir, limitando al máximo el tiempo de aprendizaje de los miembros de gobierno.

Cuanto más tiempo se está en el gobierno más probabilidades se tiene de cambiar de departamento a lo largo de la carrera ministerial, aunque el hecho de que los ministros más duraderos se muevan más de cartera no es sinónimo de que estén más tiempo en cada puesto. Como señalaba la tercera hipótesis, se aprecia la influencia de algunas experiencias políticas sobre el itinerario ministerial. Los líderes de partido se muestran más propensos a la movilidad entre carteras, mientras que la carrera parlamentaria resulta menos útil para seguir una carrera ministerial en distintos departamentos.

En relación con el segundo aspecto del itinerario, la continuidad de la carrera ministerial, España es uno de los países europeos con menor presencia de carreras ministeriales interrumpidas. Al existir pocas opciones para volver al gobierno tras haberlo dejado, la circulación en la elite ministerial es mayor, especialmente si tenemos en cuenta que los ministros españoles tampoco duran mucho tiempo en el cargo. La entrada de nuevos miembros encuentra así más facilidades que en otros países europeos, permitiendo una alta renovación del personal, tal como habíamos indicado en el capítulo 3.

Existe, por tanto, una elevada discontinuidad en la elite ministerial española. Las escasas carreras que se interrumpen lo hacen en una única ocasión y por poco tiempo. Además, el itinerario de los ministros con carreras interrumpidas y luego

reanudadas se caracteriza por una movilidad limitada, la que provoca la propia rotación, y no por la sucesión de carteras obtenidas en una misma presencia gubernamental. Estos ministros suelen tener carreras políticas con perfil de *ejecutivos* y haber utilizado la ruta gubernamental para acceder al gobierno, en perjuicio de los ministros parlamentarios o de quienes han accedido mediante otras rutas políticas.

La otra forma de aproximarse al itinerario se interroga sobre los departamentos en los que se inicia el itinerario ministerial. Los departamentos más propensos para el nombramiento de ministros con experiencia gubernamental previa son aquellos en los que prevalece el perfil político de las funciones asignadas, frente a aquellos otros ministerios en los que deben gobernarse sectores de carácter más económico o técnico y que suelen estar ocupados por ministros nuevos. En realidad, estos últimos suelen estar vinculados a ministros de un solo ministerio.

Finalmente, la tercera dimensión corresponde a la posición ha sido analizada desde una doble perspectiva: la del ministro y la del ministerio (capítulo 12). Desde el primer punto de vista, los ministros españoles no parecen decantarse por un modelo determinado de habilidades técnicas, tanto en su especialización como en su perfil de gestión, sino que los distintos tipos de habilidades comparten un cierto equilibrio, que varía parcialmente en cada etapa gubernamental.

Por un lado, la elite ministerial presenta un grado de especialización moderado, que no alcanza la mitad de los ministros analizados. Esta relativa importancia de la especialización de los gobernantes manifiesta, en parte, la herencia de la concepción tecnocrática que se ha tenido del gobierno en la historia precedente, a la vez que significa un retroceso en términos cuantitativos de los ministros especialistas en comparación al régimen franquista. Además, la especialización presenta un valor variable en la carrera del ministro. Cobra mayor importancia en los inicios de la trayectoria gubernamental, puesto que permite suplir la falta de experiencia al mando de un departamento de gobierno, pero a medida que pasa el tiempo, pierde valor en beneficio de otros rasgos del individuo.

La especialización es principalmente de tipo profesional (coincidencia entre la profesión y el campo del ministerio), lo que permite extender a la actividad política los conocimientos y habilidades desarrolladas a lo largo de la trayectoria laboral del individuo. En algunos casos la especialización se deriva exclusivamente del paso por los altos cargos del ministerio, aunque este tipo tiene una presencia bastante limitada y está circunscrita al primer nombramiento ministerial.

La importancia de la especialización muestra relación con el estatus de la mayoría parlamentaria, de tal manera que, en situaciones de minoría parlamentaria, el gobierno tiende a abrirse más hacia perfiles de especialización en altos cargos. En cambio, en contextos parlamentarios más cómodos para el gobierno y su presidente, la especialización se limita mayoritariamente al terreno profesional, desapareciendo aquellos que sólo son especialistas en virtud de su paso por los altos cargos del gobierno. Siguiendo nuestra tercera hipótesis, también aparece vinculada al tipo de carrera política que los individuos habían desarrollado previamente: los ministros que entraron a través de una institución parlamentaria o de un nivel político europeo, autonómico o local son mayoritariamente generalistas, mientras que los ministros que entraron a través de la ruta gubernamental o desde una ruta no política son mayoritariamente especialistas.

Junto a una especialización moderada, la presencia de ministros con un perfil técnico de *manager* se ha reducido a lo largo de los diferentes gobiernos, pasando de representar dos tercios de los primeros equipos a la mitad aproximadamente de los gabinetes. Esta evolución, que favorece a los ministros con perfil más político, en contraposición con aquellos ministros que poseen un perfil de expertos o de especialistas *amateurs*, depende del partido en el gobierno. Los gobiernos de la UCD y del PP tienen mayor número de expertos con perfil de *managers* que los gobiernos del PSOE.

Un punto fuerte de la tercera hipótesis de trabajo era que las diferencias internas de la carrera ministerial estaban asociadas a la circulación de la elite dentro del gabinete, de manera que los perfiles políticos estaban más vinculados a ministerios de carácter político y los perfiles más técnicos estaban asociados a ministerios económicos o de sectoriales.

Efectivamente, desde la perspectiva de los ministerios, se han observado una serie de pautas que relacionan el perfil de los ministros con los ministerios en los que ejercen su mandato. La más destacada está vinculada al tipo de carrera ministerial que se desarrolla. El proceso de ascensión política de los ministros no finaliza al entrar en el gabinete, sino que continúa dentro de él. Una parte de ellos tienen la posibilidad de realizar un itinerario, a modo de *cursus honorum*, hacia posiciones de liderazgo dentro del gobierno. Hemos realizado una tipología de los departamentos, de acuerdo con la posición de estos en esta evolución interna de las carreras ministeriales.

En este sentido, hemos distinguido cuatro tipos de ministerios. Primero, los ministerios *monocarteras*, aquellos que suelen reclutar ministros *ad hoc*, con un perfil social y político muy específico y para los cuales el agotamiento de su tarea o de su mandato al frente del ministerio implica el fin de su carrera ministerial. Es el caso de carteras como Portavoz, Asuntos Sociales, Medio Ambiente de los ministerios militares anteriores a la democracia. Segundo, los *ministerios de inicio*, aquellos a los que todos los ministros han llegado en su primer nombramiento y desde los cuales prosiguen su carrera ministerial hacia otros departamentos. Aunque ha sido difícil identificar plenamente una cartera con este tipo, se acerca notablemente el ministerio de Comercio, mientras que otros ministerios quedan a una distancia intermedia (Relaciones con las Cortes, Industria, Sanidad, Agricultura, Hacienda). Tercero, los *ministerios de circulación*, que tienen un perfil propio, marcado por una elevada movilidad anterior y posterior. Dentro de este tipo, cabe distinguir los ministerios de circulación en ascenso (como Administraciones Públicas), los ministerios de circulación en descenso (Justicia, Transportes o Interior, entre otros) y los ministerios centrales (Presidencia y Obras Públicas). En cuarto y último lugar, hemos definido el tipo de ministerios de culminación, destinados a aquellos ministros que han desarrollado una exitosa carrera ministerial y que se prestan a encarar su última (y más importante) responsabilidad de gobierno. Corresponden a este tipo la Presidencia del Gobierno y los ministerios de Economía, Asuntos Exteriores y Defensa.

Este ha sido el balance de las hipótesis formuladas y de la investigación de los datos. El retrato del conjunto de ministros se ha visto completado con una observación diacrónica, en el que la sucesión de etapas gubernamentales y presidenciales ha puesto de manifiesto el sentido de la evolución de la elite ministerial. La información aportada nos permite trazar un retrato de los ministros en cada una de las cuatro grandes etapas en que podríamos distinguir el período histórico analizado. De esta forma, el relato histórico realizado en los capítulos 4, 5 y 6 se cruza con la mirada de conjunto ofrecida anteriormente.

La etapa de la UCD viene marcada evidentemente por la transición y los efectos de inestabilidad de las dos primeras legislaturas democráticas. Los ministros de Suárez a partir de 1977 modificaron los rasgos respecto al primer equipo del presidente en 1976, aún en período autoritario. Era individuos extraídos de sectores sociales medios y altos, con una destacada presencia de burócratas y *mandarinos* y contaban con la participación de profesionales provenientes de la banca y de la administración de empresas. No tuvieron una participación destacada durante le

régimen autoritario y, cuando sí la han tenido, se desarrolló en un segundo nivel y sin destacadas vinculaciones políticas. Accedieron al gobierno desde los altos cargos, aunque posteriormente comenzaron a hacerlo desde el Congreso. La militancia de partido tenía un peso más relativo, porque en muchos casos son ministros que contribuyeron a la UCD desde los escalones del gobierno. Tras las elecciones de 1977, varios dirigentes del partido entraron en el Consejo de Ministros, aunque Suárez trató de limitar y reducir su presencia después de la aprobación de la Constitución, lo que desembocó en la crisis del verano de 1980.

En este contexto, las carreras en el gobierno de los ministros de Suárez y Calvo Sotelo presentaron algunos rasgos específicos que se transformarán en períodos posteriores. Fueron carreras cortas, usualmente inferiores a tres años y con un elevado número de ministros con menos de un año en el gobierno. Muchos de ellos entraron con menos de 44 años, aunque la mayoría también abandonó el gobierno antes de los 50 años. La presencia de carreras móviles e incluso interrumpidas es significativa, aunque no mayoritaria. Las dificultades a las que se enfrentó Suárez le obligaron a realizar diversas remodelaciones de gobierno, en las que el presidente trataba de evitar una elevada renovación de personal. Por eso, casi todas las crisis significaban la reubicación de algunos ministros en carteras diferentes, tratando de garantizar la estabilidad interna de los gabinetes y de evitar desequilibrios con el partido y el grupo parlamentario, en un contexto en el que la elección de nombres cada vez resultaba más costosa ante el incremento de las divisiones internas. Los nombramientos a menudo permitían la entrada de individuos especialistas en el departamento o área ministerial en la que eran designados y tenían una experiencia de gestión, especialmente adquirida en la administración.

La etapa de González fue suficientemente extensa para que se dieran a lo largo de ellas significativas variaciones en el perfil de los ministros. La elite ministerial socialista presentaba una elevada formación académica y una extracción demográfica más diversa y más cercana al eje mediterráneo. Pero especialmente significó el final de los ministros con algún referente en la administración franquista, aunque no tanto porque abriera la puerta a numerosos miembros de la oposición (de la que entraron algunos representantes relevantes) sino porque accedieron muchos individuos sin participación en el franquismo. La afiliación al partido era muy importante en los primeros años, a pesar de que la estrategia de la organización pasó por separar los ambos de dirección del partido y del gobierno, dejando el poder en manos de González y Guerra, equilibrio que se mantuvo hasta 1991. Los ministros alcanzaron el

Consejo de Ministros desde el Congreso, al que habían accedido en las primeras legislaturas, en perjuicio de la presencia de altos cargos.

La mayor estabilidad gubernamental del período González lógicamente contribuyó a incrementar el tiempo de presencia en el gobierno, al que se accedía joven. Los ministros de las tres primeras legislaturas de gobierno socialista podían llegar a alcanzar los cinco años en el ejecutivo. En cambio, era muy poco probable que el ministro cambiara de cartera o que volviera al gobierno después de una primera salida. La estabilidad de las carreras ministeriales provocó que los ministros acostumbraran a dirigir un solo ministerio, aunque ello no significaba que poseyeran un perfil de especialistas.

Pero entre 1988 y 1991 las dificultades interna del PSOE afectaron las relaciones con el partido y alteraron las pautas descritas de la carrera ministerial. Se incrementaron las remodelaciones y descendió el tiempo de presencia en el gobierno. Este cambio se reflejó claramente en la elite ministerial socialista a partir de 1993, con el gobierno en minoría de González. Se incrementó el número de carreras móviles, al reubicar algunos ministros en las remodelaciones obligadas por las circunstancias políticas. Las tensiones políticas y la crecientes inestabilidad propició el incremento de ministros sin militancia de partido y con perfil de especialistas, la mayoría reclutados de entre ex altos cargos de la etapa socialista. González tendió a rodearse de ministros de confianza, ajenos a los círculos del partido.

La llegada del PP al poder comportó un nuevo cambio en el perfil de la elite ministerial. Con Aznar entró una nueva generación política, forjada en los escaños de las Cortes Generales y en otras arenas políticas, como concejales o líderes autonómicos, lo que puso de manifiesto el enorme peso de las carreras ascendentes y transversales y de los *cursus honorum* territoriales. La pertenencia al partido tenía un valor muy importante. Aunque solían entrar militantes con cargos de dirección relevantes, las relaciones entre partido y gobierno no se desviaron de un modelo *compartimentado*, en el que el líder del partido y del gobierno mantenía una posición de predominio.

Las carreras políticas mostraron una notable estabilidad, limitando la movilidad interna y en el que no existieron carreras discontinuas, a excepción de Arenas, quien dejó el gobierno temporalmente para ocuparse de la secretaría general del partido. No obstante, el perfil de especialistas retrocedió, en beneficio de un perfil generalista y representativo. Era el resultado de la política de nombramientos de Aznar, en la que

los criterios de oportunidad política guiaron la mayoría de las decisiones, con el objetivo de mantener los equilibrios necesarios en el partido y en el propio gobierno. Esta estrategia de equilibrios tuvo su culminación en el proceso de sucesión del candidato a la presidencia. La elección de Rajoy y su postulación como candidato se realizó sin alterar la estabilidad del gobierno, que agotó en ambas legislaturas el mandato completo.

El retorno de los socialistas al poder ha significado una recuperación del perfil social y académico de los gobiernos de la etapa González. También ha comportado la reducción de las carreras territoriales y transversales. Zapatero ha recuperado varios altos cargos de la anterior etapa socialista, pero sólo un ministro. Esta variable ha resultado más importante que la mera afiliación al partido, puesto que han entrado varios ministros sin carné de partido o que lo obtuvieron tardíamente.

La sucesión de ministros muestra la evolución generacional que ha tenido lugar durante estos casi treinta años de gobiernos democrático. Suárez, Calvo y González representaban una generación política (no histórica) de dirigentes, la de la transición, que habían vivido la mayor parte de su vida bajo la dictadura, pauta que se mantiene hasta finales de los 80. Después de 1991, aparece un período de cambio generacional, marcado por la mayoría de los ministros socialistas del período 1991-1996. Son ministros que, por edad, podrían haber participado en la transición, pero no lo hicieron porque accedieron a la elite desde la vía político-administrativa durante la democracia. Finalmente, a partir de 1996, toma el poder la nueva generación, representada por Aznar y Zapatero (como la hubiera podido representar Rajoy también). Es una generación de políticos profesionales, que han pasado por varios niveles de gobierno y que se han forjado en la política de partido. En el primer aspecto, Zapatero es poco representativo (sólo pasó por el parlamento nacional), lo que quizá podría señalar la dificultad del PSOE en utilizar los niveles territoriales para segregar nuevos dirigentes de ámbito nacional (lo que hubiera podido simbolizar Bono). No es este el caso del PP, en el que los niveles de gobierno autonómico y local se convirtieron en una centro de extracción de elites dirigentes muy efectivo.

[Empty rectangular box]

BIBLIOGRAFÍA

[Empty rectangular box]

Bibliografía

- Abélès, M. (2001): *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob
- Abella, C. (2005): *Adolfo Suárez*, Madrid, ABC
- Aberbach, J.D, R.D. Putnam y B.A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press
- Aguilar (1980): "La estructura del proceso de formación de gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado", *Revista del Departamento de Derecho Político*, 6
- Aguilera de Prat. C.R y R. Martínez (2000): *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos
- Ainaud de Lasarte, J.M. (1996): *Ministros catalanes en Madrid*, Barcelona, Planeta
- Aizpeolea, L.R. (2004): *Ciudadano Zapatero*, Madrid, Espejo de tinta
- Aja, E. (2003): *El Estado autonómico*, Madrid, Alianza, 2ª ed.
- Alberdi, C. (2001): *El poder es cosa de hombres*, Madrid, La Esfera de los Libros
- Albertoni, E.A. (1987) [1985]: *Doctrine de la classe politique et théorie des élites*, Paris, Librairie Méridiens
- Alcántara, M. y A. Martínez (1997): "El poder de los jueces" en M. Alcántara y A. Martínez, eds., *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch
- Alderman, R.K. (1995): "A defence of frequent ministerial turnover", *Public Administration*, 73
- Almond, G. (1988): "The return to the state", *American Political Science Review*, 82/3
- Almunia, J. (2001): *Memorias políticas*, Madrid, Aguilar
- Álvarez Conde, E. (1990): *El régimen político español*, Madrid, Tecnos
- Álvarez Conde, E. (2000): "Gobierno y Administración" en G. Trujillo, L. López Guerra y P. González-Trevijano, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC
- Andersen, S.S. y K.A. Eliassen (1993): "The EC as a new political system" en S.S. y K.A. Eliassen, *Making policy in Europe*, Londres, Sage
- Antoni, P. y J.D. Antoni (1976): *Les ministres de la V République*, Paris, PUF
- Areilza, J. (1977): *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta
- Aristóteles (1982): *Política*, Madrid, Espasa Calpe, trad. de Patricio de Azcárate
- Aron, R. (1989): *Estudios sociológicos*, Madrid, Espasa Calpe

- Aznar, J.M. (1991): *Libertad y solidaridad*, Barcelona, Planeta
- Aznar, J.M. (1995): *España. La segunda transición*, Madrid, Espasa
- Aznar, J.M. (2004): *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*, Barcelona, Planeta
- Baena, M. (1992): *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons
- Baena, M. (1993): *Curso de ciencia de la Administración*, vol. I, Madrid, Tecnos
- Baena, M. (1999): *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*, Madrid, Tecnos
- Baena, M. y J.M. García Madariaga (1979): "Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales", *Sistema*, 28
- Bagehot, W. (1992): "The English Constitution: the cabinet", en A. Lijphart, ed. (1992): *Parliamentary versus presidential government*, Oxford, Oxford University Press
- Bakema, W.E. (1991): "The Ministerial Career" en J. Blondel y J.L. Thiébault, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Bakema, W.E. y I.P. Secker (1988): "Ministerial expertise and the Dutch case", *European Journal of Political Research*, 16, 153-170
- Ballart, M. y C. Ramió (2000): *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch
- Bar, A. (1983): *El Presidente del Gobierno en España*, Madrid, Civitas
- Bar, A. (1985): "La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica" en Varios Autores, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona
- Bar, A. (1988): "Spain: A Prime Ministerial Government" en J. Blondel y F. Müller-Rommel, ed., *Cabinets in Western Europe*, Chippenham, St. Martin's Press
- Bar, A. (1989): "Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España", *Revista de Derecho Político*, 29, 37-113
- Baras, M (1991): "Las elites políticas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10
- Baras, M. (2001): "Las elites políticas" en M. Alcántara y A. Martínez, eds., *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed.
- Baras, M. (2004): *Els militants dels partits polítics a Catalunya: perfils socials i percepcions polítiques*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Baras, M. y J. Botella (1996): *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos
- Barberà, O. (2001): "La coalició convergència i Unió" en J. B. Culla i Clarà, coord., *El pal de paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*, Barcelona, Pòrtic
- Barrionuevo, J. (1997): *2001 días en Interior*, Barcelona, Ediciones B

- Bayón, R. y L. López Nieto (1999): "Representación política: diputados y Asamblea" en L. López Nieto, ed., *La Comunidad de Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica*, Madrid, Istmo
- Belloch, S. (1998): *Interior*, Barcelona, Ediciones B
- Beltrán, M. (1977): *La élite burocrática española*, Madrid, Tecnos
- Bermejo Cabrera, J.L. (1992): "Orígenes del Consejo de Ministros" en VVAA, *1812-1992. El arte de gobernar*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
- Bertrand, M.J. (1979): *Geografía de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local
- Best, H. y M. Cotta, ed. (2000): *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*, Oxford, Oxford University Press
- Beyme, K. Von (1993) : "Regime transition and recruitment of elites in eastern Europe", *Governance*, vol. 6, núm. 3
- Beyme, K. von (1995) [1993]: *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza
- Birnbaum, P. (1994) [1977] : *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil
- Birnbaum, P. (1995) [1975]: *La fin du politique*, Paris, Pluriel
- Birnbaum, P., ed. (1985): *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF
- Biscaretti di Ruffia, P. (1987) [1965]: *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos
- Biscaretti di Ruffia, P. (1975): *Introducción al derecho constitucional comparado: las formas de Estado y las formas de Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica
- Blanco Valdés, R.L. (1990): *Los partidos políticos*, Madrid Tecnos
- Blondel, J. (1980): *World leaders. Heads of Government in the Postwar Period*, Londres, Sage
- Blondel, J., ed. (1981): *El Gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza
- Blondel, J. (1982): *The organization of governments*, London, Sage
- Blondel, J. (1985): *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres, Sage
- Blondel, J. (1988): "Ministerial careers and the nature of parliamentary government: the cases of Austria and Belgium", *European Journal of Political Research*, vol. 16, nº 1
- Blondel, J. (1991a): "The Post-Ministerial Careers" en J. Blondel, J. y J.L. Thiébault, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan

- Blondel, J. (1991b): *Ministers of Finance in Western Europe: a special career?*, Florencia, European University Institute, WP, nº 91/11
- Blondel, J. (1991c): "Cabinet Government and Cabinet Ministers" en J. Blondel, J. y J.L. Thiébault, ed., *The profession of government minister in Weestern Europe*, Londres, Macmillan
- Blondel, J. (1995): *Comparative government. An introduction*, Hertfordshire, Prentice Hall
- Blondel, J. (1997): "Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective" en J. Blondel y F. Müller-Rommel, *Cabinets in Western Europe*, Chippenham, St. Martin's Press, 2ª ed.
- Blondel, J. (2000): "A Framework for the empirical analysis of government-supporting party relationships" en J. Blondel y M. Cotta, eds., *The Nature of Party Government*, Hampshire, Palgrave
- Blondel, J. y F. Müller-Rommel, ed. (1993): *Governing together. The extent and limits of joint decision-making in Western European Cabinets*, Londres, St. Martin's Press
- Blondel, J. y F. Müller-Rommel, ed. (1997) [1988]: *Cabinets in Western Europe*, Chippenham, St. Martin's Press, 2a ed.
- Blondel, J. y J.L. Thiébault, ed. (1991): *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Blondel, J. y M. Cotta (1996): *Party and Government. An inquiry into de the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*, Londres, Macmillan Press
- Blondel, J. y M. Cotta, ed. (2000): *The nature of party government. A comparative European perspective*, Hampshire, Palgrave
- Blondel, J. y F. Müller-Rommel, ed. (2001): *Cabinets in Eastern Europe*, Hampshire, Palgrave
- Bobbio, N. (2001) [1996]: *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma, Editori Laterza
- Bodiguel, J.L. (1986): "Que sont les ministres devenus?", *Pouvoirs*, 36
- Boix, C. (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza
- Boqueira, J.M. (1996): *Derecho Administrativo*; vol. I, Madrid, Civitas, 10ª ed.
- Borchert, J. (1999): "Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien" en J. Borchert y J. Zeiss, *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Leske + Budrich, Opladen
- Borchert, J. y J. Zeiss (1999): *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Leske + Budrich, Opladen
- Botella, A. (2004): *Mis ocho años en la Moncloa*, Barcelona, Plaza y Janés

- Botella, J. (1992): "La cultura política en la España democrática" en R. Cotarelo, comp., *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS
- Botella, J. (1994): *Party vs. Government? A note concerning the relations between ruling parties and cabinets in Spain, 1977-1994*, ponencia presentada en el symposium *Political parties: changing roles in contemporary democracies*, Instituto Juan March
- Botella, J. (1995): "L'élite gouvernementale espagnole" en E. Suleiman y H. Mendras (dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte
- Botella, J. (1997): "Parlamento y carreras políticas" en Ramírez, M., *El parlamento a debate*, Madrid, Trotta
- Bottomore, T. (1993) [1964]: *Elites and society*, Londres, Routledge
- Bouvier, A. (dir.) (1999) : *Pareto aujourd'hui*, Paris, PUF
- Bréchon, P. (1999) : *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien
- Brzezinski, Z. y S. Huntington (1970) [1967]: *Poder político. USA-URSS*, Madrid, Guadarrama, vol, I
- Budge, I. (1985): "Party Factions and Government Reshuffles: a General Hipótesis Tested against Data from 20 Post-war Democracies", *European Journal of Political Research*, 13
- Budge, I. y H. Keman (1990): *Parties and democracy. Coalition formation and governments functioning in twenty states*, Oxford, Oxford University Press
- Burns Marañón, T. (1996): *Conversaciones sobre el socialismo*, Barcelona, Plaza y Janés
- Burke, J.P. (2000): *Presidential transitions. From politics to practice*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Pub.
- Burton, M., R. Gunther y J. Higley (1992): "Introduction: Elite transformation and democratic regimes" en J. Higley y R. Gunther, eds. *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, University Press
- Buse, M. (1984): *La nueva democracia española (1976-1983)*, Madrid, Unión Editorial
- Cabannes, J. (1990): *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, Paris, Librairie Générale du Droit et Jurisprudence
- Cabrera, M. y F. del Rey (2002): *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus
- Caciagli, M. (1986): *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS
- Caciagli, M. (1989): "La parábola de la Unión de Centro Democrático" en J.F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas, eds., *La transición democrática española*, Madrid, Sistema

- Calise, M. y R. Mannheimer (1986): "Come cambiano i governanti di partito", *Rivista Italiana di Scienza Política*, XVI, 3
- Calvo-Sotelo, L. (1990): *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza y Janés
- Campillo, O. (2004): *Zapatero. Presidente a la primera*, Madrid, La esfera de los libros, 2ª ed.
- Campo, S., J.F. Tezanos y W. Santín (1982): "La élite política española y la transición a la democracia", *Sistema*, nº 48
- Carr, R. (2001) [1980]: *España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980*, Barcelona, Ariel
- Carr, R. y J.P. Fusi (1979): *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta
- Castles, F.G. y R. Wildenmann (1986): *Visions and realities of party government*, Berlín, Walter de Gruyter
- Caul, M. (1999): "Women's representation in Parliament. The role of political parties", *Party Politics*, nº 5, vol. 1
- Cazorla, J. (1990): "La cultura política en España" en S. Giner, dir., *España. Sociedad y política*, Madrid, Espasa Calpe
- Cebrián, J.L. y F. González (2001): *El futuro ya no es lo que era*, Madrid, Aguilar
- Cernuda, P. (1994): *El Presidente*, Madrid, Temas de Hoy
- Cernuda, P. y F. Jáuregui (2004): *El sequerón. Ocho años de aznarato*, Barcelona, Planeta
- Chadel, F. (2000): *Étude comparative du leadership au sein des partis politiques. Le RPR et le PP*, Aix-en-Provence, Université d'Aix-en-Provence
- Chadel, F. (2001) : *Penser le changement dans les partis politiques. Le processus d'institutionnalisation au Partido Popular*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP nº 192/01
- Chamorro, E. (1980): *Felipe González. Un hombre a la espera*, Barcelona, Planeta
- Chantebout, B. (1991): *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin
- Charle, C. (1987): *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard
- Cid, R. et al. (1981): *La caída de Suárez*, Madrid, Madrid, Emiliano Escolar
- Coakley, J. y B. Farrell (1989): "Selection of cabinet ministers in Ireland, 1922-1982" en M. Dogan, ed., *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Colliard, J.C.(1978): *Les régimes parlementaires contemporaines*, Paris, Presses de la FNSP
- Colomer, J.M. (2002): "Batallitas", *El País*, 16-7-2002

- Cornudella, M. (2001): "El grup parlamentari de Convergència i Unió al Congrés dels Diputats" en J. B. Culla i Clarà, coord., *El pal de paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*, Barcelona, Pòrtic
- Coscolluela, L. (2001): *Manual de Derecho Administrativo*; vol. I, Madrid, Civitas, 12^a ed.
- Cotarelo, R. (1992): "Los partidos políticos" en R. Cotarelo, comp., *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS
- Cotta, M. (1991) [1986]: "Los gobiernos" en Pasquino, G., ed., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza
- Crossman, R.H.S. (1986): "Prime Ministerial Government" en A. King, ed., *The British Prime Minister*, Basingstoke, Macmillan
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1987a): "La élite ministerial franquista", *Revista de Estudios Políticos*, 57, julio-septiembre
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1987b): "Notas para una sociología de la élite de poder ministerial en la transición (1975-1986)", en *Homenaje al profesor Sampedro*, Madrid, Fundación Banco Exterior
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1990): "Sociología ministerial de los gobiernos frentepopulistas", *Revista de Estudios Políticos*, 69, julio-septiembre
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1991): "Sociología de los ministros de la Segunda República", *Revista de Estudios Políticos*, 71, enero-marzo
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1992a): "Sociología de los ministros de la Restauración (1902-1931)", *Revista de Estudios Políticos*, 75, enero-marzo
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1992b): "Sociología ministerial de la Restauración (1875-1902)", *Revista de Estudios Políticos*, 78, octubre-diciembre
- Cuenca Toribio, J.M. y S. Miranda (1998): *El poder y sus hombres. ¿Por quiénes hemos sido gobernados los españoles? (1705-1998)*, Madrid, Acta
- Dahl, R.A. (1971): *Qui gouverne?*, Paris, Armand Colin
- Dahl, R.A. (2002): *Intervista sul pluralismo*, Roma, Laterza
- Davis, R.H. (1997): *Women and Power in Parliamentary Democracies. Cabinet Appointments in Western Europe*, Lincoln, University of Nebraska Press
- Deschouwer, K. (2001): *Multilevel systems and political careers: the pleasure of getting lost*, ponencia presentada en el 29th Joint Session of Workshops ECPR, Grenoble
- De Winter, L. (1991): "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet" en J. Blondel y J.L. Thiébault, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Diermeier, D. (2000): "Government Turnover in Parliamentary Democracies", *Journal of Economic Theory*, 94

- Díaz Herrera, J. e I. Durán (1999): *Aznar. La vida desconocida de un presidente*, Barcelona, Paiza & Janés
- Díez Picazo, L.M. (1988): "La estructura del Gobierno en el Derecho español", *Documentación Administrativa*, 215
- Dogan, M. (1953): "La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République", *Révue Française de Science Politique*, vol. III, 2
- Dogan, M. (1961): "Political Ascent in a Class Society: French Deputies" en D. Marvick, ed., *Political Decision-Makers*, New York
- Dogan, M. (1967): "Les filières de la carrière politique en France", *Révue Française de Sociologie*, vol. VIII, 4
- Dogan, M. (1986): "Filières pour devenir ministre de Thiers a Mitterrand", *Pouvoirs*, 36
- Dogan, M., ed. (1989a) : *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Dogan, M. (1989b): "Introduction: Selecting cabinet ministers" en M. Dogan, ed. (1989) : *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Dogan, M. (1989c): "How to become a cabinet minister in Italy: unwritten rules of the political game" en M. Dogan (ed.) (1989) : *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Dogan, M. (1989d): "Irremovable leaders and ministerial instability" en M. Dogan, ed. (1989) : *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Dogan, M. y P. Campbell (1957): "Le personnel ministériel en France et en Grande-Bretagne", *Révue Française de Science Politique*, vol. VII, 2 y 4
- Dogan, M. y J. Higley (1998): "Elites, crisis and regimes in comparative análisis" en M. Dogan y J. Higley, ed., *Elites, crisis and the origins of regimes*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers
- Domínguez, M. (2004): *Zapatero, sombras y luces hasta la Moncloa*, Sevilla, Cambio
- DOPESA (1971): *Los 90 ministros de Franco*, Madrid, Dopesa
- Duhamel, O. (1993): *Les démocraties*, Paris, Seuil
- Duverger, M. (1957): *Los partidos políticos*, México DF, Fondo de Cultura Económica
- Duverger, M. (1970): *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF
- Escudero, J.A. (1976) [1969]: *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, IEA
- Escudero, J.A. (2001): *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., Madrid, Editorial Complutense

- Espín, E. (1992): "La Presidencia del Consejo y el Consejo de Ministros en la II República" en VV AA (1992): *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
- Esteban, J. y L. López Guerra (1984): *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor
- Etzioni-Halevy, E. (1993): *The elite connection. Problems and potential of Western Europe*, Cambridge, Polity Press
- Fenno, R. (1959): *The President's Cabinet*, Harvard, Harvard University Press
- Feo, J. (1993): *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B
- Fernández López, J. (1998): *El rey y los militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Madrid, Trotta
- Fernández-Miranda, A. (1978): "El Gobierno en la nueva Constitución" en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. II, Madrid, UNED
- Fernández-Miranda, P y A. Fernández-Miranda (1995): *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés
- Fernández Segado, F. (1992): "La Presidencia del Consejo en la Restauración" en VV AA (1992): *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
- Field, G.L. y J. Higley (1980): *Elitism*, Londres, Routledge
- Figuro, J. (1981): *UCD: la empresa que creó Adolfo Suárez*, Barcelona, Grijalbo
- Frogner, A.P. (1991): "Elite circulation in Cabinet Government" en J. Blondel y J.L. Thiébault, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Fuentes Quintana, E. et.al. (1997): *La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza
- Gangas, P. (1995): *El desarrollo organizativo de los partidos*, Madrid, Fundación Juan March
- Gangas, P. (2000): "Los diputados españoles: 1977-1996" en A. Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos
- García Fernández, J. (1992): "El Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno" en VV AA (1992): *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
- García Fernández, J. (1996): "El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley de Gobierno", *Documentación Administrativa*, nº 246/247
- García-Guereta, E.M. (2001): *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso de AP-PP*, Madrid, Instituto Juan March

- García Madaria, J.M. (1982): *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid, INAP
- García-Pelayo, M. (1984): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza
- García-Pelayo, M. (1986): *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza
- Gaxie, D. (1973): *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF
- Gaxie, D. (1980): "Les logiques du recrutement politique", *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, nº 1
- Gaxie, D. (1983): "Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République, 1959-1981" en *Revue Française de Sociologie*, XXIV
- Gaxie, D. (1986): "Immuables et changeants: les ministres de la V République" en *Pouvoirs*, 36, pp. 61-78
- Gaxie, D. (2003): *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien
- Gaxie, D. y M. Offerlé (1985): "Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? Capital social collectif et carrière politique » en P. Birnbaum, ed., *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris, PUF
- Genieys, W. (2000): "De la théorie à la sociología des élites en interaction. Vers un néo-élitisme ?", en CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF
- Genieys, W. (2002): "Qui est Robert D. Putnam ? French elites in comparative perspective", ponencia presentada en el ISA World Congress, Committee 18, The Comparative Study of political elites: developments since Robert Putnam's book
- Genieys, W. (2004): *Las élites españolas ante el cambio de régimen político. Lógica de Estado y dinámicas centro-periferias en el siglo XX*, Madrid, Centro de Investigaciones Científicas
- Genieys, W. y P. Hassenteufel (2001): "Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare », *Revue Française des Affaires Sociales*, 4
- Giddens, A. (1991): *Sociología*, Madrid, Alianza
- Gillespie, R. (1992): *Factionalism in the Spanish Socialist Party*, WP ICPS, nº59
- Giner, S. (1978): "Libertad y poder político en la universidad española: el movimiento democrático bajo el franquismo" en P. Preston, ed., *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*, México, FCE
- Goguel, F. (1962): "Reflexions sur le régime présidentiel", *Revue Française de Science Politique*, vol. XII, nº 2
- Gómez-Rivero, R. (1988): *Los orígenes del Ministerio de Justicia (1714-1812)*, Madrid, Ministerio de Justicia
- González, F. (1982): *Un estilo ético. Conversaciones con Víctor Márquez Reviriego*, Barcelona, Círculo de Lectores

- González Casanova, J.A. (1980): *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens Vives
- González Mariñas, P. (1974): *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos
- Gramsci, A. (2001) [1975]: *Quaderni del carcere*, 4 vol., Roma, Einaudi – Istituto Gramsci
- Guaita Martorell, A. (1978): “Secretarías de Estado y Subsecretarías”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 18
- Guaita, A. (1984): *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local
- Guerra, A. (2004): *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa
- Gunther, R. (1986): “Los partidos comunistas de España”, en J.J. Linz y Montero, eds., *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, CEC
- Gunther, R., G. Sani y G. Shabad (1986): *El sistema de partidos en España. Génesis y evolución*, Madrid, CIS
- Hauriou, A. (1971): *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel
- Headey, B. (1974): *British Cabinet Ministers. The roles of politicians in executive office*, Londres, George Allen & Unwin Ltd.
- Helms, L. (2005): *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, Oxford, University Press
- Herzog, D. (1975): *Politische Karrieren*, Opladen, Westdeutscher Verlag
- Herzog, D. (1982): *Politische Führungsgruppen*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Higley, J. y Burton (1989): “The elite variable in democratic transition and breakdown”, *American Political Science Review*, nº 54
- Higley, J. y R. Gunther (1992): *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press
- Higley et al. (1976) : *Elite structure and ideology. A theory with applications to Norway*, Nueva York, Columbia University Press
- Higley, J. et al. (1998): *Postcommunist elites and democracy in Eastern Europe*, Chippenham, Macmillan Press Ltd.
- Higley, J. et al. (1998a): “Introduction: Elite change and democratic regimes in Eastern Europe” en Higley, J., J. Pakulski y W. Wesolowski (1998): *Postcommunist elites and democracy in Eastern Europe*, Chippenham, Macmillan Press Ltd.
- Hix, S. (1994): “The study of European Community: the challenge to comparative politics”, *West European Politics*, 17

- Hobsbawm, E. (2002): *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica
- Hoebel, E.A. (1949): *Man in the primitive world*, Nueva York, McGraw Hill
- Hopkin, J. (2000): *El partido de la transición*, Madrid, Acento
- Hoz, C. de la (2002): *Pacto de caballeros. Las claves de la sucesión de Aznar*, Barcelona, Belacqua
- Huber, J.D. (1998): "How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies", *American Political Science Association Review*, vol. 92, nº 3
- Huber, J.D. y A. Lupia (2001): "Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 1
- Huber, J.D. y C. Martínez-Gallardo (2002): "Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet: the French Fourth and Fifth Republics in comparative perspective", Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, WP 2002/184
- Huneeus, C. (1985): *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas
- Iglesias, Magis (2003): *La sucesión. La historia de cómo Aznar eligió a Mariano Rajoy*, Madrid, Temas de Hoy
- Iglesias, M.A. (2003): *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Madrid, Aguilar
- Jáuregui, F. (1993): *La metamorfosis. Los últimos años de Felipe González*, Madrid, Temas de Hoy
- Jerez, M. (1982): *Elites políticas y centros de extracción e España 1938-1957*, Madrid, CIS
- Jerez, M. (1997): "La elite parlamentaria" en M. Ramírez, *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta
- Jiménez; J.C. (2000): "Balance económico de un fin de siglo" en J. Tusell, ed., *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica
- Jiménez Asensio, R. (1992): "Política y administración: los puestos de designación en las administraciones públicas", *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, 32
- Jiménez de Parga, M. (1974): *Los regímenes contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 5ª ed.
- Joana, J. (1999) : *Pratiques politiques des députés français au XXe siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan
- Joana, J. y A. Smith (2002): *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po
- Jobert, B. y P. Müller (1987): *L'État en action*, Paris, PUF

- Jones, G.W. (1991): "The study of Prime ministers: a Framework for analysis", *West European Politics*, vol. 14, nº 2
- Juliá, S. (1991): "Sociedad y política" en ;. Tuñón de Lara y otros, *Transición y democracia (1973-1985). Historia de España*, vol. X, Barcelona, Labor
- Justel, M. (1992): "Edad y cultura política" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 58
- Katz, R. (1986): "Party Government: a rationalistic conception" en F.G. Castles y R. Wildenmann, *Visions and realities of party government*, Berlín, Walter de Gruyter
- Katz, R. (1987): "Party Government and its alternatives" en R. Katz, ed., *Party Governments: European and American experiences*, Berlin
- Katz, R. y P. Mair (1995): "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of Cartel Party", *Party Politics*, vol. 1, nº 1
- Keller, S. (1971): *Más allá de la clase dirigente: elites estratégicas en la sociedad moderna*, Madrid, Tecnos
- Keman, H. (1988): *The development toward surplus welfare. Social democratic politics and policies in advanced capitalist societies (1965-1984)*, Amsterdam, CT Press
- Keman, H. (1991): "Ministers and ministries" en J. Blondel y J.L. Thiébault, eds., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Key, V.O. jr. (1964): *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York, Crowell
- King, A. (1981): "The rise of the career politician in Britain and its consequences", *British Journal of Political Science*, nº 11, vol. 3
- King, A., ed. (1986): *The British Prime Minister*, Basingstoke, Macmillan
- Kircheimer, O. (1980) [1965]: "El camino hacia el partido del todo el mundo" en K. Lenk y F. Neumann, eds, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama
- Lalumière, P. y A. de Michel (1978) [1966]: *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF
- Lamelas, A. (2004): *La transición en Abril. Biografía política de Fernando Abril Martorell*, Barcelona, Ariel
- Lasswell, H.D. (1965): "The Study of political Elites" en H.D. Lasswell (ed.), *World Revolutionary Elites*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Lasswell, H.D. (1974) [1936]: *La política como reparto de influencia*, Madrid, Aguilar
- Laver, M. y K.A. Shepsle, ed. (1994): *Cabinet ministers and parliamentary governments*, Cambridge, Cambridge University Press
- Laver, M. y K.A. Shepsle, ed. (1996): *Making and breaking governments*, Cambridge, Cambridge University Press
- Leclercq, C. (1995): *Droite constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 9^{ème} ed.

- Lijphart, A. (1984a): "A note on the meaning of Cabinet Durability", *Comparative Political Studies*, vol. 17, nº 2
- Lijphart, A. (1984b): "Measures of Cabinet Durability. A Conceptual and Empirical Evaluation", *Comparative Political Studies*, vol. 17, nº 2
- Lijphart, A. (1987) [1984]: *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel
- Lijphart, A. (1999): *Patterns of Democracy. Governments Forms and Performances in Thirty-Six Countries*, Yale, Yale University Press
- Lijphart, A., ed. (1992): *Parliamentary versus presidential government*, Oxford, Oxford University Press
- Linz, J.J. (1974): "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España" en M. Fraga, J. Velarde y S. Del Campo, dirs., *La España de los años 70. El Estado y la política*, tomo III, Madrid, Moneda y Crédito
- Linz, J.J. (1978): "From Great Hopes to Civil War: the Breakdown of Democracy in Spain" en J.J. Linz y A. Stepan, *The breakdown of democratic regimes: Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press
- Linz, J.J. (1986): "Religión y política" en J.J. Linz y J.R. Montero, eds., *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- Linz, J.J. (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza
- Linz, J.J. (1997): "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?" en J.J. Linz y A. Valenzuela, comps., *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza
- Linz, J.J. y A. Valenzuela, comps. (1997) [1994]: *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza
- Linz, J.J., M. Jerez y S. Corzo (2003): "Ministers and regimes in Spain: From the First to the Second Restoration, 1874-2002", *South European Society and Politics*, vol. 7, nº 2
- Linz, J.J., P. Gangas y M. Jerez (2000): "Spanish *Diputados*: from the 1876 Restoration to Consolidated Democracy" en H. Best y M. Cotta, eds., *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven countries*, Oxford, University Press
- López Alba, G. (2002): *El relevo. Crónica viva del camino hacia el II Suresnes del PSOE, 1996-2000*, Madrid, Taurus
- López Calvo, J. (1996): *Organización y funcionamiento del gobierno*, Madrid, Tecnos
- López Nieto, L. (1999): "La constitución de un partido abierto: Alianza Popular / Partido Popular" en J.L. Paniagua y J.C. Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos
- López Pina, A. y J.L. Aranguren (1976): *La cultura política de la España de Franco*, Madrid, Taurus

- López Roldán, P. (1996): "La construcción de tipologías: metodología de análisis", *Papers*, 48
- Lord Morley (1989): "The principles of cabinet government" en G. Marshall, *Ministerial responsibility*, Oxford, University Press
- Lovendusky 1993 en Lovendusky, J. y P. Norris (1993): *Gender and party politics*, London, Sage
- Mackie, T.T. y B.W. Hogwood (1985): *Unlocking the cabinet*, Londres, Sage
- MacMullen, A. (2000): "European Commissioners: National Routes to a European Elite" en N. Nugent, ed., *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, Londres, MacMillan
- MacMullen, A. (2001): "Joining the European Executive: Careers trajectories of European Commissioners", ponencia presentada en el 29th Joint Session of Workshops ECPR, Grenoble
- Magre, J.(2000): *L'Alcalde a Catalunya*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Mair, P. (1997) : *Party system change. Approaches and interpretations*, Oxford, Oxford University Press
- Mair, P. (2001) [1996]: "Política comparada: una visión general" en R. Goodin y H.D. Klingeman, *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo
- Maravall, J.M. (1981): *La política de la transición*, Madrid, Taurus
- Maravall, J.M. (1991): "Democracia y socialdemocracia. Quince años de política en España", *Sistema*, nº 100
- March, J.G. y J.P. Olsen (1984): "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, 78
- Marsh, D. y G. Stokker, eds. (1997): *Teoría y Métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza
- Martin, A. (2000): "Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol", *Revue Française du Droit Constitutionnel*, 41
- Martin, J.M. (1989): "The recruitment of women into cabinets", *Western Political Quarterly*, nº 42, vol. 1
- Martin, J.M. (1991): "An examination of executive branch appointments in the Reagan Administration by background and gender", *Western Political Quarterly*, nº 44, vol. 1
- Martín Rebollo, L. (1980): "Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno", *Documentación administrativa*, 188
- Martín Villa, R. (1984): *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta
- Matas, J. (1995) : *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya

- Matas, J. (1999): *Majorities, oposició i coalicions*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP nº 166
- Matas, J., ed. (2000): *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Matas, J., ed. (2001): *El control político de la Administración*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Meliá, J. (1981): *Así cayó Adolfo Suárez*, Barcelona, Planeta
- Méndez Lago, M. (2000): *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, Madrid, CIS
- Menéndez del Valle, E. (1993): "Política exterior y transición democrática en España" en J.F. Tezanos, R. Cotarelo, A de Blas, eds, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema
- Menéndez Rexach, A. (1980): *Ley de la Administración Central del Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva
- Meisel, J.H. (1958): *The myth of the ruling class. Gaetano Mosca and the elite*, Ann Arbor
- Michels, R. (1991) [1911]: *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu
- Miguel, A. de (1975): *Sociología del franquismo*, Barcelona, Euros
- Miguel, A. de (2002): *Retrato de Aznar*, Barcelona, Planeta
- Míguez, S. (1990): *La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza
- Mills, C.W. (1960) [1956]: *La elite del poder*, México DF, FCE
- Molas, P. (1996): "The impact on central institutions" en W. Reinhard, ed., *Power elites and state building*, Oxford, University Press
- Molas, I. (2002): *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos
- Molas, I. y I.E. Pitarch (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos
- Molina del Pozo (1979): "Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática. Los secretarios de Estado", *Revista de Administración Pública*, nº 90
- Molins, J. (1997): "Los grupos de interés" en M. Alcántara y A. Martínez, eds., *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch
- Montabes, J. (2000): "El gobierno" en M. Alcántara y A. Martínez, *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed.
- Montero, J.R. (1986): "Los católicos y el nuevo Estado: los perfiles ideológicos de la ACNP durante la primera etapa del franquismo" en J. Fontana, ed., *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica

- Montero, J.R. (1992): "Las elecciones legislativas" en R. Cotarelo, comp., *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS
- Montero, J.R. (1994): "Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)" en P. del Castillo, ed., *Comportamiento político y electoral*, Madrid, CIS
- Moore, B. (1991) [1973]: *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península
- Moran, F. (1990): *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janés
- Morán, M.L. (1983): *El origen histórico y gnoseológico de la teoría de las élites*, Madrid, Universidad Complutense, tesis no publicada
- Morán, M.L. (1989): "Un intento de análisis de la clase parlamentaria española: elementos de renovación y de permanencia (1977-1986)" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45
- Morán, M.L. (1999): "Spanien: Übergang zur Demokratie und politische Professionalisierung" en J. Borchert y J. Zeiss, *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen, Leske + Budrich
- Morata, F. (1999): *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 2ª ed.
- Morata, F. (2001): "El Estado de las Autonomías" en M. Alcántara y A. Martínez, ed., *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2ª ed.
- Morlino, L. (1996): *Which democracies in southern Europe?*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP nº 113/96
- Mosca, G. (2002) [1896]: *La clase política*, México DF, FCE
- Müller-Rommel, F. (1988) : "The centre of government in West Germany: changing patterns under 14 legislatures (1949-1987)", *European Journal of Political Research*, 16, 171-190
- Müller-Rommel, F. (1997): "Concluding Remarks: A Comparative Approach to the Study of Western European Cabinets" en J. Blondel y F. Müller-Rommel, ed., *Cabinets in Western Europe*, Chippenham, St. Martin's Press, 2a ed.
- Müller, W.C. y W. Philipp (1991): "Prime Ministers and Other Government Heads" en J. Blondel y J.L. Thiébault, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Müller, W.C., W. Philipp y P. Gerlich (1993): "Primer Ministers and Cabinet Decision-Making Processes" en J. Blondel y F. Müller-Rommel, eds., *Governing together. The extent and limits of joint decision-making in Western European Cabinets*, Londres, St. Martin's Press
- Myro, R. (1995): "Crecimiento económico y cambio estructural desde 1960" en J.L. García Delgado, dir., *Lecciones de economía española*, Madrid, Civitas, 2ª ed.
- Nordlinger, E.A. (1981): *On the autonomy of the democratic state*, Harvard, University Press

- Norris, P., ed. (1997): *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*, Cambridge, Cambridge University Press
- Norris, P. y J. Lovendusky (1993): "If only more candidates came forward: Supply-side Explanations of Candidate Selection in Britain", *British Journal of Political Science*, 23, 373-408
- Olías de Lima, B. (1994): "Los Gabinetes de los Presidentes de Gobierno en España", *Política y Sociedad*, 16
- Ollé-Laprune, J. (1962): *La stabilité des ministres sous la Troisième République 1879-1940*, Paris, Librairie General de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias
- Ortega, L. (1991): "El Gabinete del Presidente del Gobierno", *Documentación Administrativa*, 226
- Ortega, A. y P. Mangas (1996): "Renovación generacional y cambio político", *Claves de Razón Práctica*, 66
- Ortega y Gasset, J. (1995): *La rebelión de las masas*, Madrid, Espasa Calpe, 28ª ed.
- Osorio, A. (1980): *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta; 2ª ed. (2000): *De orilla a orilla*, Barcelona, Plaza Janés
- Otto, I. (1980): "La posición constitucional del Gobierno", *Documentación Administrativa*, 188
- Palomo, G. (1990): *El vuelo del halcón. José María Aznar y la aventura de la derecha española*, Madrid, Temas de Hoy
- Palomo, G. (1993): *El túnel. La larga marcha de José María Aznar y la derecha española hacia el poder*, Madrid, Temas de Hoy
- Panebianco, A. (1990): *Modelos de partido*, Madrid, Alianza
- Paniagua, J.L. (1992): "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978" en R. Cotarelo, *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS
- Paniagua, J.L., ed. (2000): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Madrid, Tecnos
- Parejo Alfonso, L., ed. (1996): *Estudios sobre el gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley regauladora del Gobierno*, Madrid, BOE – Universidad Carlos III
- Pareto, V. (1965) : *I sistemi socialisti*, Droz, Genève
- Pareto, V. (1968): *Traité de sociologie générale*, Droz, Genève, 3ª ed.
- Parrado, S. (1996): *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública

- Parrado, S. (2001): "El control político de la Administración central española: continuidad y cambio en 1982 y 1996", en J. Matas, ed., *El control político de la Administración*, Barcelona, ICPS
- Parry, G. (1969): *Political elites*, Londres, George Allen & Unwin
- Pascuet, R., ed. (2001): *EntreLluchs. Una proximitat empordanesa a Ernest Lluch*, Figueres, Brau
- Pastor, C. (1997): "El socio catalán" en Varios Autores, *Memoria de Catalunya*, Barcelona, El País
- Pennings, P. (2000): "The Consequences of Ministerial Recruitment for the functioning of Cabinets in Western Europe", *Acta política*, nº 35
- Percheron, A. y R. Rémond, dirs. (1991): *Age et politique*, Paris, Economica
- Pérez Díaz, V. (1996): *España puesta a prueba: 1976-1996*, Madrid, Alianza
- Pérez Francesch, J.L. (1998): *El gobierno*, Madrid, Tecnos, 3ª ed
- Pérez Royo, J. (2002): *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 8ª ed.
- Peters, B.G. (2003) [1999]: *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Madrid, Gedisa
- Petry, F. (1994): "The role of cabinet ministers in the French Fourth Republic" en M. Laver y K.A. Shepsle, eds., *Cabinet ministers and parliamentary governments*, Cambridge, University Press
- Pitarch, I. y J. Subirats (1982): "Los diputados del Parlamento de Catalunya de 1980", *Revista de Estudios Políticos*, 26
- Pitarch, I. et al. (1980): *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*, Barcelona, Edicions 62
- Powell, C. (2001): *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza-Janés
- Prego, V. (2000): *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia*, Barcelona, Círculo de Lectores
- Prego, V. (2003): *Diccionario de la Transición*, Barcelona, Random House Mondadori
- Prélot, M. y J. Boulois (1990): *Institutions politiques et droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 11ª ed.
- Preston, P. (2005): *Juan Carlos, el rey de un pueblo*, Madrid, ABC
- Przeworski, A. (1991) : *Democracy and the market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, University Press
- Puhle, H.J. (1986): "El PSOE: un partido dominante y heterogéneo" en J.J. Linz y J.R. Montero, eds., *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- Pujol, J. (2004): *Sobre Europa (i altres coses)*, barcelona, Angle Editorial

- Putnam, R.D. (1976): *The comparative study of political elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Ramiro, L. (2004): *Cambio y adaptación en la izquierda. La evolución del Partido Comunista de España y de Izquierda Unida (1986-2000)*, Madrid, CIS
- Reniu, J.M. (2002): *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, CIS
- Rhodes, R.A.W. (1997): "El institucionalismo" en D. Marsh y G. Stokker, eds., *Teoría y Métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza
- Riker, W.H. (1962): *The theory of political coalitions*, New Haven, Yale University Press
- Ripollés, M.R. (1980): "El Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978" en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, Universidad de Valencia
- Rodrigo, F. (1995): "La inserción de España en la política de seguridad occidental" en R. Gillespie *et al.*, eds., *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza
- Román, L. (1997): *Funcionarios y función pública en la transición española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- Román, P. (1999): "Consideraciones en torno a una teoría integrada sobre el gobierno de partido democrático", ponencia en el IV Congreso Español de Ciencia Política de la AECPA, Granada
- Rose, R. (1971): "The Making of Cabinet ministers", *British Journal of Political Science*, 1, 393-414
- Rose, R. (1980): "Government against sub-governments: a European perspective on Washington" en R. Rose, y E. Suleiman, ed. (1980): *Presidents and Prime Ministres*, Washington DC, American Enterprise Institute
- Rose, R., dir. (1987): *Ministers and ministries. A functional analysis*, Oxford, Clarendon Press
- Rose, R. y E. Suleiman, ed. (1980): *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC, American Enterprise Institute
- Rothstein, B. (2001) [1996]: "Las instituciones políticas: una visión general" en R. Goodin y H.D. Klingemann, eds., *Nuevo manual de ciencia política*, vol I, Madrid, Istmo
- Rubio Llorente, F. (1997): *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEC
- Ruiz, D. (2002): *La España democrática (1975-2000)*, Madrid, Síntesis
- Ruiz Alcaín, I. (1992): "Dispersión y complementariedad de fuentes para la primera historia del Consejo de Ministros" en VVAA, *1812-1992. El arte de gobernar*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno

- Sánchez, J. y M. Guerra (2003): *The political elite of the Canary Islands*, paper presentado en el VI Congreso ESA, Murcia
- Sánchez, J., ed. (2000): *Estudis de les elits dels partits polítics a Catalunya*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Sánchez, J.A. y V. Colodrón (1980): "Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno", *Documentación Administrativa*, nº 188
- Sánchez-Arcilla, J. (1994): *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson
- Santamaría, J.A. (1988): "Gobierno y Administración: una reflexión particular", *Documentación Administrativa*, 215
- Santamaría, J. (1982): *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina*, Madrid, CIS
- Sartori, G. (1994): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2ª ed.
- Sartori, G. (1995): *Ingeniería constitucional comparada*, México DF, FCE
- Scarrow, S.E. (2000): "Parties without members? Party organization in a changing electoral environment" en R.J. Dalton y M.P. Wattenberg, eds., *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press
- Scott, J. (1995): "Les élites dans la sociologie anglosaxonne", en E. Suleiman y H. Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte
- Schumpeter, J.A. (1996) [1946]: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Folio
- Segatti, P. (1988): "Chi sono i ministri in Svezia, Austria e Gran Bretagna", *Revista Italiana di Scienza Política*, XVIII, nº 2
- Seiler, D. (1986): *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica
- Seiler, D. (2003): *Les parties politiques en Occident. Sociologie historique du phénomène partisan*, Paris, Ellipses
- Semprún, J. (1996) [1993]: *Federico Sánchez se despide de ustedes*, Barcelona, Tusquets
- Sen, C. (2003): *Què pensa Josep Piqué?*, Barcelona, Proa
- Siarof, A. (2000): "Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies" en *International Political Science Review*, vol. 21, nº 2
- Siarof, A. (2003): "Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction", *European Journal of Political Research*, 42
- Siegfried, A. (1958): "Stable instability in France", *Foreign Affairs*, pág. 394-404
- Silva, M. (1993): *Memorias políticas*, Barcelona, Planeta

- Simmons (1994): *Who adjusts? Domestic sources of foreign economy policy during the interwar Years*, Princeton, NJ, Princeton University Press
- Sintes, M. (2001): *Què pensa Ernest Lluch?*, Barcelona, Proa
- Sisson, R. (1989): "Pathways to India's National Governing Elite" en M. Dogan, ed., *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Smyth, D. (1982): "Spain's First Secretariat of State, Ministry of State and ministry of Foreign Affairs" en Z. Steiner, *The Times survey of Foreign Affairs ministries of the world*, Londres, Times Books Limited
- Solé Tura, J. (1999): *Una història optimista. Memòries*, Barcelona, Edicions 62
- Solé Tura, J. y E. Aja (1992): *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI
- Sotillos, E. (2002): *1982. El año clave*, Madrid, Aguilar
- Soto, A. (2000): "Política social. Relaciones con los sindicatos" en J. Tusell, ed., *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica
- Soto, A. (2005): *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca nueva
- Stolz, K. (2001): "Parliamentary Careers in Europe Between the Regional, National and Supranational Level", ponencia presentada en el 29th Joint Session of Workshops ECPR, Grenoble
- Stolz, K. (2003): "Moving up, moving down: Political careers across territorial levels", *European Journal of Political Research*, 42
- Story, J. (1995): "Redefinición de las relaciones exteriores de España: 1975-89" en R. Gillespie et al., eds., *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza
- Strom, K. (1984): "Minority governments in parliamentary democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 17, nº 2
- Strom, K. (1985): "Party goals and government performance in parliamentary democracies: the rationality of non-winning cabinet solutions", *American Political Science Review*, 79
- Strom, K. (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press
- Strom, K. (2000): "Parties at the Core of Government" en R.J. Dalton y M.P. Wattenberg, *Parties without partisans. Political change in advanced democracies*, Oxford, Oxford University Press
- Suleiman, E. (1980): "Presidential Government in France" en R. Rose, y E. Suleiman, ed. (1980): *Presidents and Prime Ministres*, Washington DC, American Enterprise Institute

- Suleiman, E. y H. Mendras, dir. (1995): *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte
- Tarrow, S. (2000): *Studying contention in an emerging polity*, ponencia presentada en el European Seminar Forum, European University Institute Florence
- Taylor, M. y V.M. Herman (1971): "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review*, vol. LXV, 1
- Tezanos, J.F. (1983): *Sociología del socialismo español*, Madrid, Tecnos
- Thiébaud, J.-L. (1991a): "The Social Background of Western European Cabinet Members" en J. Blondel y J.-L. Thiébaud, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, McMillan
- Thiébaud, J.-L. (1991b): "Local and regional politics and Cabinet Membership" en J. Blondel y J.-L. Thiébaud, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, McMillan
- Tierno Galván, E. (1972): *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1936)*, Madrid, Tecnos
- Tocqueville, A. de (1986): *De la démocratie en Amérique. Souvenirs. L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Robert Laffont
- Tomás Villarroya, J. (1992): "El Gobierno durante el reinado de Isabel II" en VVAA, *1812-1992. El arte de gobernar*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
- Tusell, J. (2004): *El aznarato. El gobierno del Partido Popular, 1996-2003*, Madrid, Aguilar
- Tusell, J., ed. (2000): *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Barcelona, Crítica
- Uriarte, E. y C. Ruiz (1999): "Mujeres y hombres en las elites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes?" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88, pp. 207-232
- Uriarte, E. y A. Elizondo, coord. (1997): *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel
- Valles, J.M. (1986): "Sistema electoral y democracia representativa : nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral de 1985 y su función política", *Revista de Estudios Políticos*, nº 53
- Vecchini, E. (1968): *La pensée de gaetano Mosca et ses différentes adaptations au cours du XX siècle en Italie*, Paris, Cujas
- Vilallonga, J.L. (1995): *El Rey*, Barcelona, Salvat
- Vincent, J.-M. (1998): *Max Weber ou la démocratie inachevée*, Paris, Ed. du Felin
- Virgala, E. (1988): *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- Viver, C. (1978): *El personal político de Franco (1936-1945)*, Barcelona, Vicens-Vives

- VV AA (1985): *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona
- VV AA (1992): *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno
- VV AA (1997): *La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza
- Ware, A. (1996): *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press
- Warwick, P.V. (1994): *Government survival in parliamentary democracies*, Cambridge, University Press
- Warwick, P.V. y J.N. Druckman (2001): "Portfolio Saliency and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments", *British Journal of Political Science*, 31
- Weber, M. (1992): *El político y el científico*, Madrid, Alianza
- Wilson, F.M.G. (1959): "The routes of entry of new members of the British Cabinet, 1868-1958", *Political Studies*, 7
- Williams, P.M. (1964): *Crisis and compromise. Politics in the Fourth Republic*, Hamden, Connecticut, Archon Books
- Woodward, E.L. (1994) [1962]: *Historia de Inglaterra*, Madrid, Alianza
- Yáñez, L. (2001): *La soledad del ganador. La verdad del efecto Borrell*, Madrid, Temas de Hoy
- Ysmal, C. (1985): "Élites et leaders" en M. Grawitz y J. Leca, *Traité de science politique*, vol. 3, Paris, Presses Universitaires de France

Fuentes para la construcción de las fichas personales

Periódicos

ABC
Avui
Cinco Días
El Mundo del Siglo XXI

El País
El Periódico de Catalunya
Expansión
La Vanguardia

Semanarios

El Siglo
Cambio 16

La Clave
Tiempo

Anuarios

Menéndez, M.A. e I. Fontes (2002): *Atlas de la democracia parlamentaria española. Quién es quién: Sus Señorías los Diputados*, Madrid, Foca

Varios Autores (1980): *Quien es quien en las Cortes Generales, 1979-1983*, Madrid, Documentación Española Contemporánea

Webs

www.congreso.es

www.senado.es

www.la-moncloa.es

www.pp.es

www.aznar.net, www.losgenoveses.net

www.ih.csic.es/lineas/jrug/diccionario/index_dic.htm

Encontré otras páginas de referencia ocasional a través de los buscadores *Yahoo* y *Google*. Los datos encontrados en páginas no oficiales sólo fueron utilizados cuando pudieron ser contrastados con fuentes fidedignas.