

Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2004)

Joan Botella Corral (UAB) y Juan Rodríguez Teruel (UAB).

Joan Botella es catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad es miembro del Consell Audiovisual de Catalunya.

Juan Rodríguez es profesor asociado del Universidad Autónoma de Barcelona.

La ponencia presenta la anatomía del reclutamiento y del paso por el gobierno de la elite ministerial española de la democracia (1977-2004), en un contexto de cambio, marcado por la democratización, el establecimiento de un sistema parlamentario de partidos y la descentralización política y territorial del gobierno. El análisis de la elite ministerial se ha centrado en la selección de los ministros (carrera política y afiliación de partido) y en su periplo por el gobierno (carrera ministerial, definida por tres dimensiones: tiempo, itinerario y posición).

Palabras clave: Elites, ministros, gobierno, liderazgo, democracia española

1. Introducción

En el marco de la preocupación por el funcionamiento de los gobiernos, nuestra ponencia ha escogido las elites políticas y, en particular, las elites ministeriales como objeto de observación sobre las dinámicas que pueden explicar los resultados del sistema político. 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.

En este contexto, el estudio de los ministros aporta una variable fundamental para comprender adecuadamente el funcionamiento y el resultado de los gobiernos contemporáneos. 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.

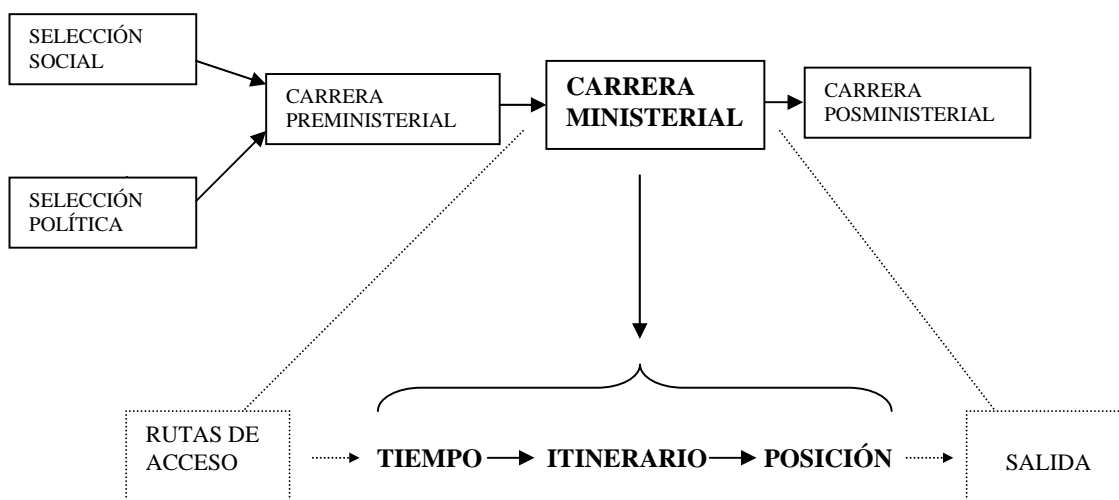
Las conclusiones de los primeros estudios sobre la elite ministerial española de la democracia apuntan a un predominio del cambio sobre la continuidad en el *background* social y político de los ministros y a una transformación de las vías tradicionales de acceso al gobierno (Bar, 1989; Botella, 1994 y 1995; Linz, Jerez y Corzo, 2003; Parrado, 1996). Sin embargo, queda por conocer mejor la trayectoria de los ministros una vez llegados al gobierno. A pesar de que algunos de estos autores 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.

El marco teórico 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 el sistema político, que distinguen a la elite ministerial de la democracia de los ministros anteriores (transición del autoritarismo a la democracia, establecimiento de un régimen constitucional y de gobierno parlamentario; descentralización territorial, unificación europea). 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.

Nuestro objetivo es conocer cómo son los ministros y cómo transcurre su paso por el gobierno, atendiendo a los aspectos de estabilidad, formación y recorrido. Nos proponemos abordar estas cuestiones mediante la aplicación del esquema de análisis de las carreras ministeriales del profesor Jean Blondel. 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.

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 gobierno (Blondel y Thiébault, 1991). En nuestra investigación, la carrera ministerial se observa en el contexto amplio de la carrera política y profesional de los individuos que llegan a ministro. Esta carrera viene precedida por procesos de selección social y selección política. 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. 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. 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*), 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.).

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, 1989: 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 dos aspectos esenciales para definir la forma en que se construye el itinerario ministerial: la movilidad (los ministros pueden trabajar en un solo departamento o pueden recorrer diversos ministerios) y 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).

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 desborda 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.

Hasta aquí hemos expuestos los elementos principales de nuestro marco teórico y los conceptos que vamos a utilizar en esta ponencia. A continuación vamos a presentar una parte de los resultados que hemos extraído del análisis de la elite ministerial. Los datos que ofrecemos a continuación forman parte de una investigación sobre elites políticas más amplia que hemos desarrollado estos años, bajo la dirección de Joan Botella y que, entre otros, ha dado lugar a una tesis sobre la elite ministerial española de la democracia. Por este motivo, el relato principal de esta ponencia trata de responder a cómo son los ministros españoles y qué consecuencias han tenido los cambios anteriormente indicados sobre su reclutamiento y su paso por el gobierno. Para observar la evolución del perfil de los ministros, compararemos el reclutamiento y la carrera ministerial de los miembros de los diferentes gobiernos¹ habidos durante estos casi treinta años.

¹ Definimos como etapa gubernamental el período de gobiernos en el que se mantiene un mismo presidente, una misma composición de partidos en el gabinete y un mismo tipo de mayoría parlamentaria (lo que distingue los gobiernos con mayoría absoluta de los partidos en el gabinete en el parlamento de los que no la tuvieron). Estos criterios dan lugar a seis etapas: Suárez II (1977-1981), Calvo-Sotelo (1981-1982), González I (1982-1993), González II (1993-1996), Aznar I (1996-2000), Aznar II (2000-2004) y Zapatero (2004-...).

2. El reclutamiento

2.1 La afiliación partidista de los ministros

Cuando hablamos de la importancia de la militancia de partido como factor decisivo en la selección política, 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, en la etapa predemocrática, que no pertenece al modelo de gobierno de gabinete y en el que los partidos políticos no estaban representados. En general, existe una evolución según la cual 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 española, puesto que más de la mitad de los ministros (un 56,8 %, excluyendo 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 nacional 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 1. Pertenencia a partidos en el momento de entrar en el gobierno por primera vez

Militancia inicial		SI	S II	CS	GI	G II	AI	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 ejecutivo². Estas diferencias reflejan cómo se ha organizado el liderazgo interno en cada partido, lo 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.

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 de cada presidencia y se reduce según esta avanza. 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.

2.2 La carrera preministerial

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

² 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.

Parlamento se convierte en una arena fundamental, pero no exclusiva. 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.

En la figura 2 se ha plasmado el conjunto de relaciones entre las diversas arenas e instituciones políticas que se deriva de 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, 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.

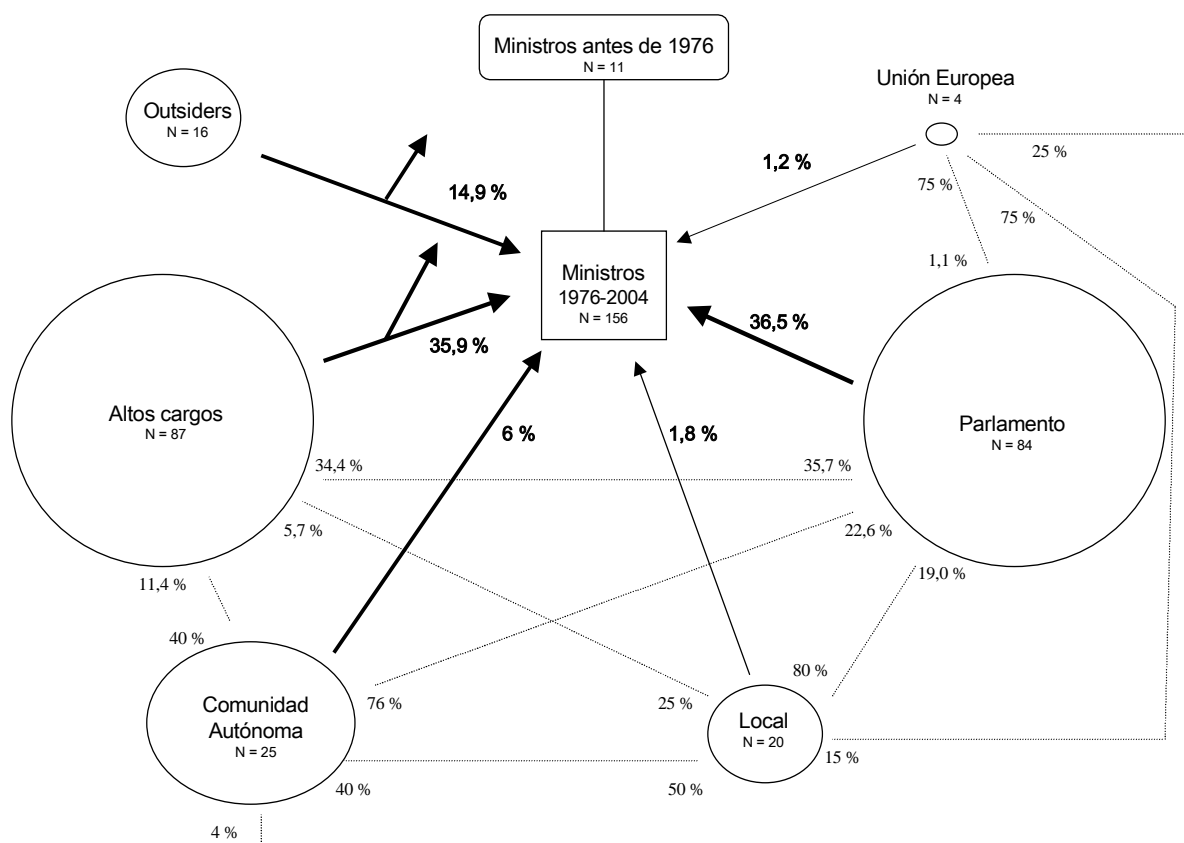


Figura 2. Relaciones multi-nivel y principales rutas de acceso de los ministros³

³ 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

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 (formada por los altos cargos), 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 arenas 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 se 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. El entorno exógeno está formado por tres tipos diferentes de ministros 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 ministerio⁴. 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 política⁵.

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

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.

⁴ Félix Álvarez-Arenas Pacheco, Leopoldo Calvo-Sotelo, Pío Cabanillas (hijo), Eduardo Serra, Elena Espinosa y Elena Salgado.

⁵ Entre estos ministros *outsiders* encontramos cuatro empresarios, cuatro militares, tres altos funcionarios, tres profesionales liberales y dos profesores de universidad.

tipologías del *cursus honorum* seguido por los ministros: según el sentido del itinerario que recorren y según las arenas recorridas a lo largo de él.

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.

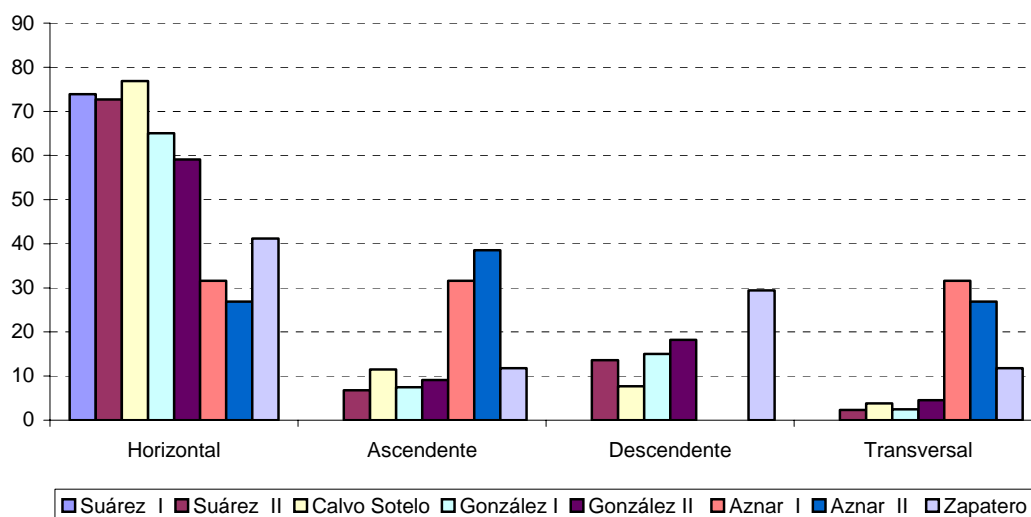


Gráfico 1. Carreras políticas según el sentido del itinerario

El panorama de las carreras políticas en los ministros españoles muestra una evolución entre estos cuatro modelos, como muestra el gráfico 1. 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.

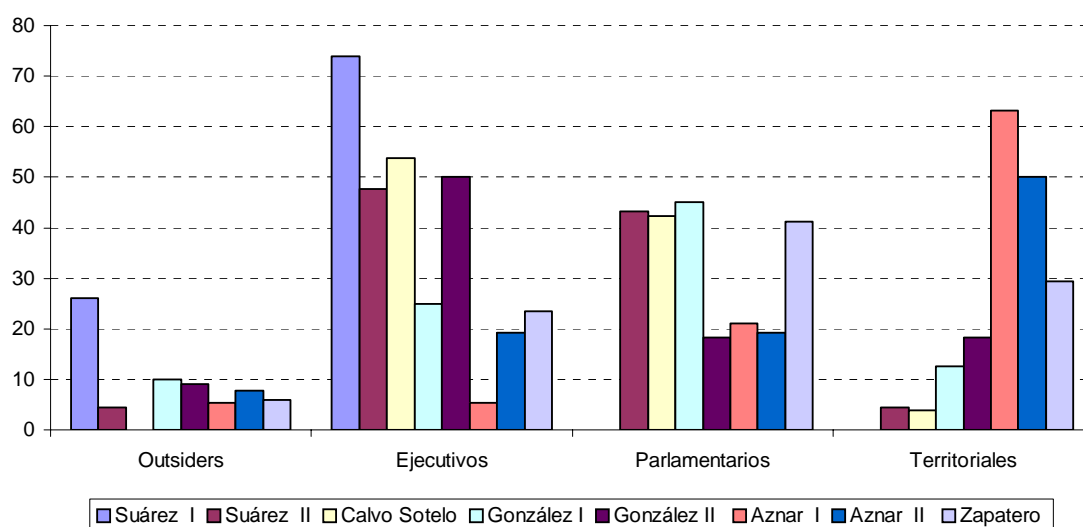


Gráfico 2. Carreras políticas según las arenas recorridas

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)⁶.

⁶ 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

Tal como muestra el gráfico 2, 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 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-nivel⁷, 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*⁸.

Las experiencias políticas previas influyen en las carreras políticas de los ministros, en especial 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 arenas⁹.

“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 habían pasado por el Consejo General del Poder Judicial. La carrera política de Palacio transcurrió únicamente por el Parlamento Europeo.

⁷ 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.

⁸ Además, uno de estos ministros ejecutivos, María Antonia Trujillo, proviene del gobierno autonómico.

⁹ 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

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 grupo¹⁰ 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.

3. La carrera ministerial

3.1 El tiempo de la carrera ministerial: edad y duración

En términos generales, la carrera ministerial en España se realiza entre los 40 y los 50 años. 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.

Esta evolución refleja, entre otros, el efecto de dos factores vinculados al cambio de sistema político: 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 dibuja en el gráfico 3. Según esta parábola, el efecto de la renovación de la elite política se refleja 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

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).

¹⁰ 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.

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.

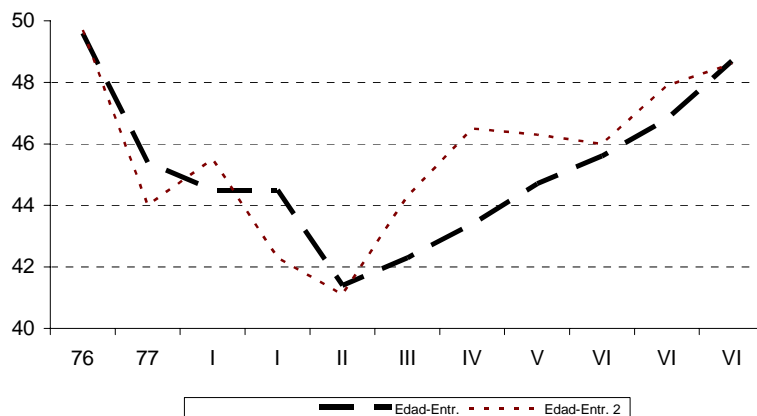


Gráfico 3. Evolución de la edad de gabinete y de la edad de entrada

Fuente: Elaboración propia. Los indicadores utilizados muestran el siguiente contenido:

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.

El cambio de régimen y el efecto de rejuvenecimiento de los ministros provocan 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).

La segunda de las variables que definen la dimensión temporal de la carrera ministerial es la duración media de la presencia (DPM) de los ministros en el gobierno. En España, los ministros conservan su mandato superando ligeramente los tres años, cifra muy cercana al promedio de duración de las legislaturas habidas durante la etapa constitucional¹¹, 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 franquista¹² 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 élite española: Islandia (6,1), Irlanda (6,6) y Luxemburgo (6,8)¹³. Esta diversidad de situaciones también se refleja 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

¹¹ Las seis legislaturas que han tenido lugar entre 1979 y 2000 duraron 3,5 años de promedio.

¹² Según el cálculo que hemos realizado mediante la fórmula del *promedio de duración*.

¹³ Los datos de la mayoría de países corresponden al análisis de los ministros europeos del período 1945-1984 de Blondel y Thiébaud (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).

eran bastante escasas. En cambio, en los gobiernos de González y Aznar la DPM aumenta sensiblemente, aunque no suele superar los tres años y algunos meses.

En términos generales, la duración de la presencia en el gobierno ha 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 refleja 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 acostumbra 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.

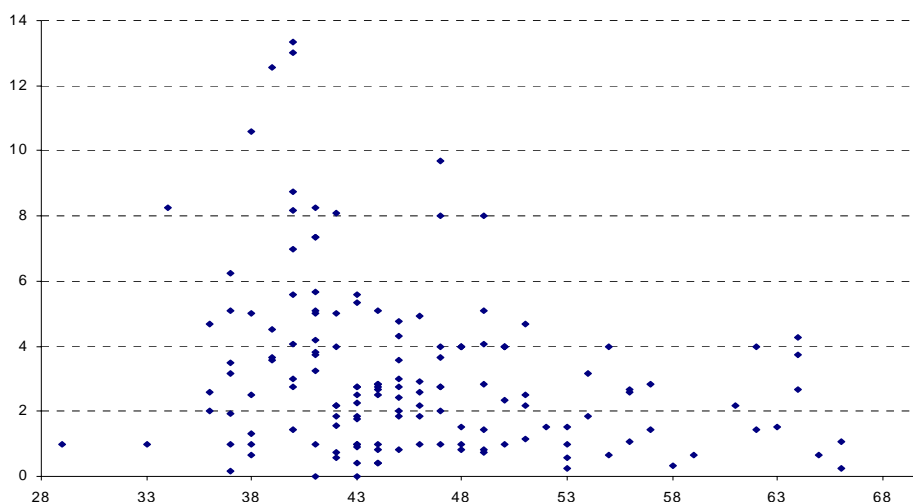


Gráfico 4. Distribución de casos según la edad de acceso y la DPM (en años)

La relación entre ambas variables nos permitirá clasificar las carreras ministeriales según la perspectiva general de la dimensión temporal. La edad de acceso está negativamente relacionada con el tiempo de 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.

Si observamos, en perspectiva agregada y comparada, 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. Entre las elites ministeriales europeas, 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 jóvenes en el gobierno, 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 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.

3.2 El itinerario de la carrera ministerial: movilidad y continuidad

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 otros. Se trata de distinguir entre ministros *de un solo ministerio* (*one-post ministers*) y ministros *móviles* o que han pasado por varios ministerios.

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 gobierno¹⁴, 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.

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.

¹⁴ Sin embargo, existen algunos países 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).

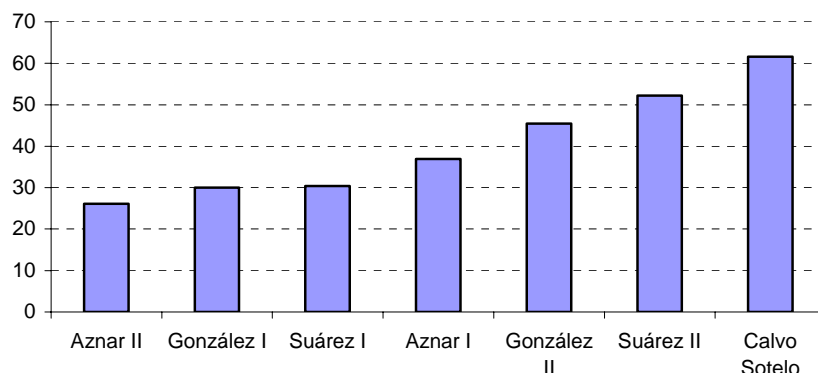


Gráfico 5. Presencia de ministros móviles en los gobiernos, 1976-2004

Fuente: Elaboración propia

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 española¹⁵.

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 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). 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.

¹⁵ 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.

Además, el hecho de que los ministros más duraderos se muevan más de cartera no es sinónimo de que estén más tiempo en cada puesto. Si medimos la experiencia de los ministros en el gobierno a partir del tiempo que permanecen en él, podemos afirmar que los ministros *móviles* acumulan más experiencia de gobierno que sus colegas de un solo puesto, ya que encontramos que aquellos están más en el tiempo que estos. 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.

Respecto a la variable de continuidad, 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 interrumpidas¹⁶. Al existir pocas opciones para volver al gobierno tras haberlo dejado, la circulación en la élite 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 pauta común en los gobiernos de González y Aznar, que no son favorables a utilizar antiguos ministros para nuevos nombramientos¹⁷.

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. 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 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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).

Tabla 2. 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	
		C		D	
	móviles (en carteras diferentes)	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.

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 2, 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.

La tabla 2 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 (Frognier, 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.

3.3 La posición en la carrera ministerial: expertise y especialización

Los gobiernos españoles presentan un grado de especialización moderado, que no alcanza la mitad de los individuos que ocuparon ministerios en este período¹⁸. Tal como muestra la tabla 3, 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 momento de su carrera, un ministerio en tanto que especialista de ese área¹⁹. Los datos no se alejan excesivamente de lo que Bar (1989) calcula para los ministros españoles de 1975 a 1988 y sitúan España por encima de la media de especialistas que Blondel (1985) encuentra en los países del área atlántica.

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

¹⁸ Estos datos, procedentes de la columna "Total" de la tabla 3, 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).

¹⁹ Esto significa que 82 ministros han podido ser considerados como especialistas a lo largo de su periplo ministerial, el 54,3 % del total.

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 contrario²⁰. 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 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).

Tabla 3. Ministerios con especialistas en la elite ministerial

Tipos de especialización (1)	Total (2)	Posición del ministerio en el itinerario personal					Ministerios de confirmación 2° - 5°
		1°	2°	3°	4°	5°	
... 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	-
<i>(N)</i>	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 2° a 5°), 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.

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

²⁰ "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).

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 confirmación²¹.

¿Cómo se ha producido esa especialización? El fenómeno tiene una doble naturaleza, puesto que puede originarse en la carrera profesional (un ministro que se encarga de aquellas materias en las que ya había trabajado en su etapa profesional) o bien puede derivarse del pase por los altos cargos del departamento antes de convertirse en ministro.

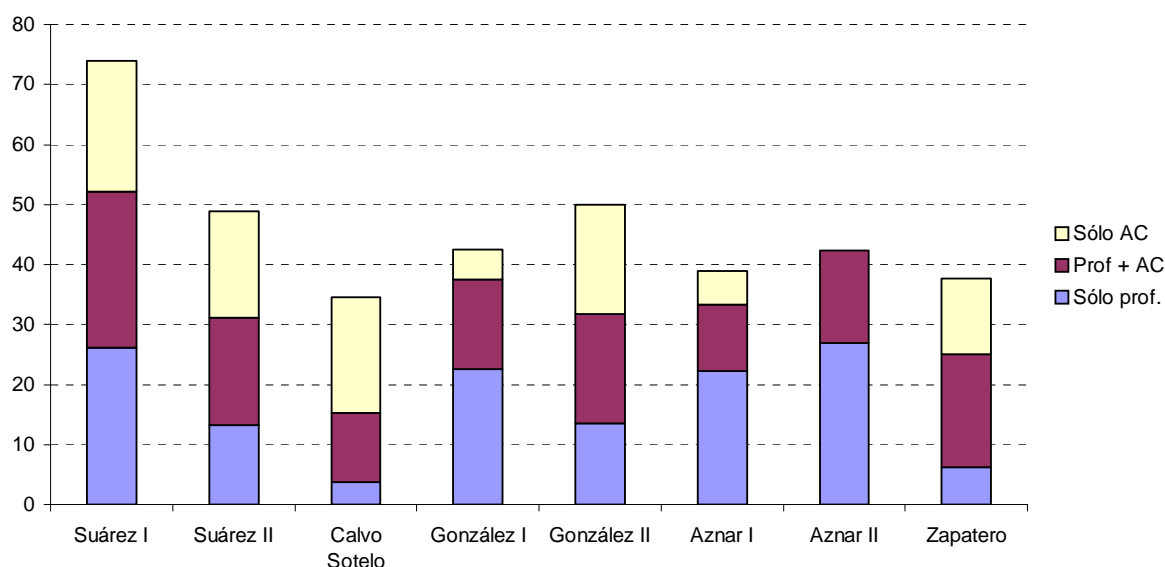


Gráfico 6. Evolución de los especialistas y de su composición según gobiernos

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

²¹ 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 %.

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 continúa 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 nombramiento ministerial. 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.

El tipo de especialización muestra una cierta vinculación 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. 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 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.

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 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.

Las diferencias entre gobiernos parecen vinculadas 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 PSOE²². 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*.

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* que acceden por una 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 funcionarial. 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 4. 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.

²² 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 41,1 con Zapatero).

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 (tabla 4).

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 7, 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.

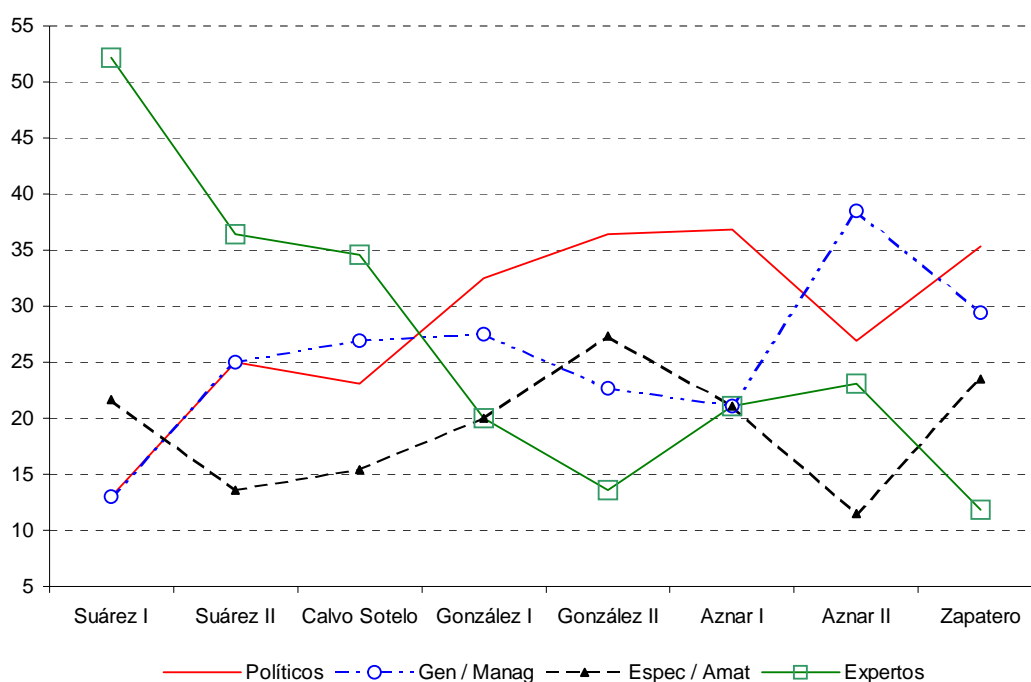


Gráfico 7. Evolución de los tipos de *expertise* según los gobiernos

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.

4. Conclusiones

La ponencia ha planteado cuál ha sido el perfil de la elite ministerial española en un contexto de cambio, marcado por la democratización, el establecimiento de un sistema parlamentario de partidos y la descentralización política y territorial del gobierno en el período 1976-2004. El análisis de la elite ministerial se ha centrado en la selección de los ministros (carrera política y afiliación de partido) y en su periplo por el gobierno (carrera ministerial, definida por tres dimensiones: tiempo, itinerario y posición).

El análisis de la carrera preministerial de la elite ministerial pone de manifiesto el peso creciente de la afiliación de partido y de las carreras parlamentarias y transversales como factores clave en el proceso de reclutamiento de los ministros. La trascendencia de este capital político varía según el presidente, las condiciones en que un partido llega al gobierno y la evolución de la propia etapa presidencial, en especial de la situación parlamentaria en que esta se desarrolla.

El retrato del paso por el gobierno descubre carreras ministeriales cortas, iniciadas y terminadas antes de los cincuenta años, con un nivel de movilidad muy bajo y sin interrupciones, en la que el componente de *expertise* pierde peso frente al perfil principalmente político.

Estas conclusiones preliminares suscitan diversos interrogantes sobre el liderazgo político en el gobierno y en los partidos de gobierno y en el funcionamiento de la propia institución ejecutiva. ¿Cómo puede gestionar exitosamente el Presidente su liderazgo en el gobierno frente a la cada vez mayor presencia de líderes de partido en el ejecutivo? ¿Qué consecuencias tiene la implantación territorial del poder de los partidos sobre su capacidad de extracción de elites territoriales? ¿Es la experiencia como ministro la culminación de la carrera política? ¿Cuál es el tipo de ministro que está configurando una carrera ministerial tan breve y con tan pocas oportunidades para el aprendizaje de la acción gubernamental? ¿Qué implicaciones genera en la propia gobernación?

5. Bibliografía

- Bakema, W.E. (1991): "The Ministerial Career" en J. Blondel y J.L. Thiébaud, 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
- Bar, A. (1989): "Contenido y dinámica de la estructura gubernamental en España", *Revista de Derecho Político*, 29, 37-113
- 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. (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. y J.L. Thiébaud, ed. (1991): *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- 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
- Cabannes, J. (1990): *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, Paris, Librairie Générale du Droit et Jurisprudence
- De Winter, L. (1991): "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet" en J. Blondel y J.L. Thiébaud, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Dogan, M. (1989): "Irremovable leaders and ministerial instability" en M. Dogan, ed. (1989) : *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder, Colorado, Westview Press
- Frogner, A.P. (1991): "Elite circulation in Cabinet Government" en J. Blondel y J.L. Thiébaud, ed., *The profession of government minister in Western Europe*, Londres, Macmillan
- Helms, L. (2005): *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, Oxford, University Press
- 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
- 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
- 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
- Parrado, S. (1996): *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública
- Putnam, R.D. (1976): *The comparative study of political elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall
- Sintes, M. (2001): *Què pensa Ernest Lluch?*, Barcelona, Proa
- Viver, C. (1978): *El personal político de Franco (1936-1945)*, Barcelona, Vicens-Vives