

# Las élites ministeriales del área económica en España (1902-2012): una propuesta de análisis basado en la especialización

(Área 3: Actores políticos. G.T. 3.8: Élités políticas y gobernanza  
multinivel en la Europa del siglo XXI)

X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la  
Administración  
Murcia, 7-9 de septiembre de 2011

(Investigación en curso. Por favor, no citar sin permiso del autor)

Francisco Javier Luque Castillo, Universidad de Granada,  
javierluque@ugr.es

## Resumen:

Aunque Michels (1911) ya puso de relieve la importancia de la especialización en el fenómeno elitista, fue Robert Dahl –con su obra *Who governs?* (1961)– el primer estudioso que exploró sistemáticamente la interrelación entre las características sociopolíticas de los individuos en posiciones de poder, y su orientación preferente hacia determinadas políticas públicas. Desde entonces, no han sido muchas las investigaciones sobre élites que han tratado de identificar procesos de especialización similares a los observados por Dahl en la élite local de New Haven (Conneticut), representando una excepción las contribuciones centradas en la llamada “sectorización” de las mujeres políticas (Davis, 1997), o el trabajo de Verzichelli y Edinger (2005) sobre la “europeización” de los perfiles y actitudes de los europarlamentarios. Al objeto de desarrollar dicha perspectiva basada en la especialización, la presente ponencia pretende formular un marco teórico que permita el análisis de las élites ministeriales del área económica, un sector de la dirigencia gubernamental integrado por los titulares de varios departamentos (Hacienda, Economía, Industria, Comercio, Obras Públicas, etc.). El propósito de tal investigación sería reconstruir la evolución del perfil sociopolítico de este grupo específico, desde los comienzos del siglo XX hasta la actualidad, asumiendo como una premisa fundamental que la creciente complejidad del mundo económico –a lo largo del período delimitado–, puede haber estado acompañada por la consolidación, en el área económica del Gobierno, de pautas de reclutamiento ministerial basadas en la especialización.

Palabras clave: élites, ministros, área económica del Gobierno, especialización, desempoderamiento.

Nota biográfica: Javier Luque es investigador predoctoral (FPU) en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Ha publicado algunos trabajos sobre élites y liderazgo. En la actualidad realiza su tesis doctoral sobre las élites ministeriales del área económica en España.

### 1. Objeto de estudio

#### 1.1 Las élites ministeriales como objeto de estudio en la Ciencia Política: estado de la cuestión

Hasta donde se nos alcanza, el primer trabajo que versó específicamente sobre élites ministeriales data de 1928. En él su autor, Harold Laski, un reconocido marxista de la época, se interrogaba sobre la evolución experimentada por la composición del Gabinete británico a lo largo del período 1801-1924. Si bien su modo de organizar y presentar la información era un tanto rudimentario –pues, por ejemplo, reunía en una misma tabla datos sobre diferentes variables, utilizando para ello frecuencias y no porcentajes– el hallazgo de que, a pesar de las reformas impulsadas en los años anteriores, el personal gubernamental del Reino Unido seguía estando integrado mayoritariamente por aristócratas, juristas y rentistas (Laski, 1928: 27); fue lo suficientemente sustancial como para haber estimulado la realización de nuevas indagaciones en este sentido. Sin embargo, habría que esperar más de treinta años para que otro politólogo, F.M.G. Wilson (1959), volviera a preguntarse acerca de las características de los ministros

británicos, y en el resto del mundo casi nadie pareció interesarse por emular el trabajo pionero de Harold J. Laski.

Con los sesenta cambiaría este panorama, iniciándose un lento despegue de los estudios sobre élites ministeriales. Ello coincidió con el retorno mismo de las investigaciones sobre élites pues, tras sufrir un relativo declive en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el tema de las minorías poderosas empezó a cobrar un renovado interés en el fragor de la controversia entre Charles W. Mills (1956) y Robert Dahl (1961) –o dicho de otro modo, entre monistas y pluralistas. Así, los ministros empiezan a ser examinados por parte de varios autores aunque, de momento, son estudiados como parte de una élite política nacional generalmente considerada que, según el caso, engloba también a parlamentarios (Winder, 1962; Frey, 1963; Guttsman, 1963), dirigentes de partido (Lasswell y Sereno, 1967), o incluso individuos influyentes de órdenes institucionales tales como el militar y el eclesial (Edinger, 1960, 1961; Imaz, 1965). Mención aparte merecen alguna contribución aislada (Törnudd, 1969) pero, sobre todo, *La stabilité des ministères sous la Troisième République 1879-1940* (1962), obra monográfica a cargo de Jaques Ollé-Laprune que, tras los esfuerzos aislados de Laski y Wilson, contribuyó de manera determinante a que las élites ministeriales fueran ganando autonomía como objeto de estudio. Además, como se verá a lo largo de estas páginas, su publicación constituyó un factor decisivo para la consolidación en Francia de una prolífica tradición investigadora preocupada por los ministros y, asimismo, abrió la veda para que otros autores siguieran profundizando más adelante en la cuestión relativa a la estabilidad de aquellos en sus puestos –una de las líneas de análisis clave en este campo.

Dado que los estudios sobre élites prosiguieron su recuperación en los setenta, también las investigaciones centradas en el colectivo ministerial conocieron una fase de desarrollo respecto a la década anterior. Tal desarrollo no se evidencia solo en el hecho de que aumentó el número de trabajos dedicados al tema, sino más bien en la circunstancia de que éstos constituyeron los primeros intentos por explotar al máximo las potencialidades explicativas contenidas en el examen de dicho sector de la clase política. Así, por ejemplo, se asentó el análisis de la composición de la élite ministerial como estrategia investigadora destinada a evaluar el alcance de los cambios políticos en un país determinado. Semejante aproximación, basada en la premisa de que las características de las élites –al modo de un sismómetro– proyectan las transformaciones ocurridas en la estructura social y la distribución del poder (Putnam, 1976: 43), ya había sido practicada por varios de los autores anteriormente mencionados, sin embargo, aportaciones como las de Lewis (1972), Cohan (1973), Cheng (1974), Nicholson (1975) y Burstein (1977) coadyuvaron a apuntalar dicha práctica con sus hallazgos sobre la dirigencia ministerial de España, Irlanda, Japón, India y los EEUU; respectivamente.

Asimismo, asistimos durante los setenta a la aparición de algunos trabajos en los cuales se empiezan a elaborar formulaciones teóricas sobre la figura del ministro, generalmente considerado, a partir de los datos obtenidos mediante el análisis empírico de determinadas élites ministeriales. En este sentido destaca primeramente Richard Rose (1971), para quien el ministro puede desempeñar hasta tres roles diferentes: “representante del departamento” (*departmental representative*), “jefe ejecutivo” (*chief executive*) y “responsable de asuntos clave” (*key issues minister*)<sup>1</sup>. El *departmental representative* tendría como principal cometido el liderazgo de las negociaciones con

---

<sup>1</sup> En puridad, esta tipología fue originalmente concebida por Bruce Headey, como el propio Rose reconoce en su artículo, sin embargo, éste se hace eco de los hallazgos de su colega antes de que aparezcan publicados, tres años más tarde, en el volumen *British Cabinet ministers: the roles of politicians in executive office* (1974).

otros departamentos, así como la interacción con grupos de presión, parlamentarios y medios de comunicación. Para desarrollar tales tareas, el “representante del departamento” habría de tener habilidades sociales, además de una notable capacidad de argumentación y persuasión, por lo que la experiencia parlamentaria se presume muy valiosa en este sentido. El *chief executive*, por su parte, está llamado a involucrarse íntimamente en los detalles que constituyen el meollo del procedimiento administrativo, interviniendo en aquellas situaciones que requieran una elección entre varias alternativas. Finalmente, el *key issues minister* se correspondería con el ministro concentrado en determinadas políticas de su departamento (Rose, 1971: 405).

Para Rose, la construcción de esta tipología responde a la necesidad de indagar en torno al concepto de competencia, tras dar por sentado que –al menos en el caso del Reino Unido– la selección de los ministros se rige por tal criterio, junto a los de representatividad y lealtad al Primer Ministro (Rose, 1971: 397). Unos años más tarde, Antoni y Antoni (1976) dirán algo parecido sobre el caso francés, añadiendo no obstante un cuarto criterio: el geográfico (*le critère géographique*). Sin embargo, en congruencia con el carácter semi-presidencialista del país galo, estos autores entienden la lealtad al *premier* implícita en un genérico criterio personal (*le critère personnel*) que comprende todas las relaciones personales entre el *ministrable* y cualquiera de los dos individuos encargados de la composición del Gabinete –esto es, el Primer Ministro y el Presidente de la República. Y además, a diferencia de Rose, la competencia –o como ellos dicen, *le critère technique*– no exige mayor reflexión en la medida que, a tenor de sus observaciones, hasta entonces la V República había conocido una atenuación de la adecuación de los ministros a sus funciones como consecuencia de un doble proceso: la presidencialización del régimen y la parlamentarización del personal gubernamental (Antoni y Antoni, 1976: 39-47)<sup>2</sup>.

Este contexto de creciente interés, no sólo por las características de las élites ministeriales sino también por su significación en el conjunto del sistema político, fue generando una nómina no menor de trabajos sobre el tema hasta mediados de los ochenta. Solo en España, sin ir más lejos, en el curso de doce años –entre 1970 y 1982– vieron la luz cuatro obras que de manera específica (Álvarez *et al*, 1970; Miguel, 1975), o en el marco de un abordaje genérico de la élite política (Viver, 1978; Jerez, 1982), daban cuenta de quienes estaban –y/o habían estado– al frente de las más altas instancias gubernamentales. Dado que este fenómeno ocurrió asimismo en países como Francia o Reino Unido, no resulta demasiado extraño que fuera en 1985 cuando se publicaron dos trabajos que marcarían un antes y un después en el estudio de los ministros. Por su extensión pero, sobre todo, por la ambición que hizo posible la realización de semejante empresa, el más importante de ellos fue *Government ministers in the contemporary world* (1985), de Jean Blondel. Y es que, desde la premisa de que la investigación sobre el tema estaba aún en su infancia (Blondel, 1985: 8), este politólogo francés acometió la ingente tarea de recopilar y analizar información acerca de los ministros habidos en todo el mundo durante las previas cuatro décadas (aproximadamente unos veinte mil). Sus hallazgos, ordenados de manera sistemática en atención a los criterios de país, régimen y área geográfica; fijaron sólidamente un marco de referencia general para sucesivos estudios sobre el mismo objeto, sirviendo asimismo

---

<sup>2</sup> Antoni y Antoni, al igual que Rose, conceden asimismo un peso fundamental a la representatividad en el proceso de selección de los ministros, sin embargo, el segundo parece atinar más que los franceses desde una perspectiva nominal, pues los primeros aluden a un genérico criterio político (*le critère politique*), dando a entender equivocadamente que la consideración de los elementos personales, geográficos o técnicos; a la hora de componer un Gabinete, constituye un ejercicio apolítico.

para avanzar en la adaptación del aparato conceptual elitista a la comprensión de este segmento particular de la clase política.

El otro trabajo fue un artículo de Budge (1985) sobre remodelaciones gubernamentales que tomaba en consideración veinte casos correspondientes a otras tantas democracias de posguerra. Centrado en la estabilidad de los gabinetes, y no en las características sociopolíticas de sus integrantes –principal preocupación del volumen de Blondel (1985)–, dicha publicación constituyó un jalón fundamental en el desarrollo de una segunda línea de investigación –fundamentada en la teoría de juegos– que tiene su antecedente más remoto en *The theory of political coalitions* (Riker, 1962). A diferencia de la “tradicción europea” (impulsada por Blondel y orientada hacia el examen de cuestiones tales como la evolución de los ejecutivos, la preeminencia del Primer Ministro, y la naturaleza del reclutamiento y la carrera ministerial), aquella escuela tendría como objetivo poner de relieve las claves que subyacen a los procesos de formación y terminación de los gobiernos, con especial interés en la distribución de carteras y la influencia de los partidos políticos (Davis, 1997: 2). Así, pues, más allá de las diferencias de perspectiva, el estudio de los ministros alcanza las postrimerías del siglo XX en una situación caracterizada por:

- La consolidación de las élites ministeriales como objeto de estudio autónomo, como denota el hecho de que a partir de los noventa no se conocen investigaciones basadas en el análisis conjunto de los ministros con otras élites (parlamentarias, partidarias, económicas, etc.)
- La apuesta creciente por el enfoque comparado entre países, evidenciado en la publicación desde finales de los ochenta de varios trabajos basados en el estudio de una pluralidad de casos (Dogan, 1989; Budge y Keman, 1990; Blondel y Thiébault, 1991; Blondel y Müller-Rommel, 1993; Blondel, 1995; Laver y Shepsle, 1994, 1996; Davis, 1997; Suleiman y Mendras, 1997).

Ya en el siglo XXI, entre quienes se interesan por la cuestión de la estabilidad gubernamental, el estudio de las élites ministeriales experimenta un proceso de renovación en sus técnicas de análisis, con modelos matemáticos desarrollados a partir de la distinción entre la duración de los gabinetes y la de los ministros en sus cargos (Huber y Martínez-Gallardo, 2002; 2008; Dewan y Dowding, 2005; Berlinski *et al*, 2010; Dewan y Myatt, 2010). Por su parte, la tradición investigadora centrada en el análisis del perfil social y/o la carrera política de los ministros, así como en su evolución en el tiempo, ha seguido brindando en la última década interesantes hallazgos. Gracias a la exploración de la perspectiva longitudinal, y en virtud de un tratamiento más complejo y sofisticado de los datos, estamos a día de hoy en mejores condiciones para comprender ciertos procesos políticos relacionados con el Gobierno, tanto en regímenes democráticos (Beckman, 2006; Bäck *et al*, 2009; Kaiser y Fisher, 2009; Kenig y Barnea, 2009; Dowding y Dumont, 2009; Rodríguez, 2010) como no-democráticos (Tavares *et al*, 2003; Pinto, 2009).

En sintonía con las sinergias generadas por los trabajos más recientes en el campo de los ministros, en las siguientes páginas se desarrollará un marco teórico y metodológico para la investigación de las élites ministeriales españolas. A diferencia de los que le precedieron, este estudio pretende concentrarse en un sub-sector de las mismas, concretamente, en las élites ministeriales del área económica, con el objetivo principal de comprobar el alcance que ha tenido la especialización sectorial en tal

segmento de la dirigencia ministerial. A decir verdad, ni la especialización sectorial ni las élites ministeriales del área económica han recabado demasiada atención por parte de la Ciencia Política. Sin embargo, como se verá en los siguientes apartados, tampoco han sido cuestiones absolutamente ignoradas por los estudiosos del poder en general, y de las élites en particular.

## 1.2 La especialización sectorial en la literatura sobre élites políticas

Si la especialización, o *expertise*, alude genéricamente al desempeño destacado de un individuo en un dominio particular (Gruber, 2001: 5146), puede afirmarse con rotundidad que tal cuestión no ha sido explorada de un modo sistemático e intensivo en la literatura sobre élites políticas. Sin embargo, la falta de centralidad de dicho asunto no equivale en ningún caso a una ausencia total del mismo en el corpus generado por la moderna teoría elitista –esto es, la que arranca a finales del siglo XIX con los *Elementi di Scienza Politica* (1896) de Gaetano Mosca (1859-1941). Como se verá a continuación, desde que los elitistas clásicos irrumpieron en la tradición occidental de pensamiento político, la especialización ha sido abordada con bastante frecuencia en los trabajos dedicados a las minorías poderosas, si bien la mayoría de las veces de un modo tangencial, parcial o no significativo.

En los ya mencionados *Elementi*, por ejemplo, no se formulan conceptos que sustenten su articulación en el *expertise* de los individuos que integran la clase dirigente. En este sentido, la tradición epistémica centrada en el análisis de las élites tuvo un arranque cargado de reflexiones que posteriormente se demostraron enormemente fértiles<sup>3</sup>, pero ninguna de ellas tenía en la especialización su clave de bóveda. Mosca, sin embargo, no pasó totalmente por alto de tal cuestión, admitiendo que el conocimiento especializado y la cultura científica, desprovistos de cualquier aura religiosa, pueden facilitar la pertenencia a la clase dirigente en estadios de civilización avanzados (Mosca, 1970: 59). Unos años más tarde Vilfredo Pareto (1848-1923), en *Tratato di sociologia generale* (1917), también desarrollaría sus principales tesis –de manera destacada su célebre teoría sobre la circulación de las élites– sin atribuir al *expertise* un papel preponderante. No obstante, dando un paso más respecto a Mosca, Pareto incorporó la idea de especialización al concepto mismo de élite al definir ésta como la “clase con aquellos [individuos] que tienen los índices más elevados en el ramo de su actividad” (Pareto, 1966: 69-70)<sup>4</sup>.

El hecho de que Pareto tuviera en cuenta la especialización a la hora de delimitar su propia noción de élite, así como la mención realizada por Mosca sobre la importancia del conocimiento especializado en el acceso a la clase dirigente; dan buena cuenta de lo próximos que ya se percibían ambos fenómenos –elitismo y *expertise*– a los ojos de aquellos que por primera vez abordaron el estudio de las minorías rectoras con una vocación de cientificidad. No en balde, otro elitista clásico, Robert Michels (1876-1936), atribuyó a la especialización un lugar fundamental en la sustanciación teórica de

---

<sup>3</sup> Desde el propio concepto de clase dirigente, a los de fórmula política, tipo social o defensa jurídica (Mosca, 1970).

<sup>4</sup> Si Mosca diferenciaba de modo grueso entre gobernantes y gobernados (1970: 50), Pareto aporta una perspectiva algo más compleja sobre las minorías poderosas al distinguir entre la *clase selecta de gobierno* y la *clase selecta no de gobierno*. Los individuos integrantes de uno y otro colectivo tendrían en común el hecho de destacar de manera extraordinaria en algún tipo de actividad humana (“aquellos que tienen los índices más elevados en el ramo de su actividad”), sin embargo, a la *clase selecta de gobierno* solo pertenecerían quienes participan de forma notable en el poder político (Pareto, 1966: 69-70). En realidad, Pareto adopta esta distinción de su discípula Marie Kolabinska, autora de *La circulation des élites en France* (1912) (Jerez, 2008: 313).

su “ley de hierro de la oligarquía”. Así, para el autor de *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna* (1911), la especialización técnica es una consecuencia inevitable de toda organización extensa que, además, deriva sistemáticamente en una preeminencia de los líderes sobre los seguidores. Tal necesidad de “conducción experta”, motivada en gran medida por la llamada “incompetencia de las masas”, consolida en sus puestos de mando a los dirigentes –conocedores de cuestiones inaccesibles, o casi inaccesibles, para los dirigidos; y adiestrados en habilidades desarrolladas en el ejercicio mismo de su liderazgo–, lo cual supone una subversión de las reglas de funcionamiento organizacional formalmente democráticas. En palabras del germano, “esta competencia especial, este conocimiento de expertos que el líder adquiere [...] desafía principios esenciales de la democracia” (Michels, 1983: 123)<sup>5</sup>.

Después de que Robert Michels desarrollara por primera vez el concepto de especialización, apuntando a la importancia en las organizaciones políticas de la llamada “especialización técnica”, no se registraron otras aportaciones relevantes a la comprensión de tal fenómeno durante varias décadas, al menos desde la tradición elitista. La publicación de *La élite del poder* (1956) –obra de C.W. Mills que rompió el tabú en torno a la identidad de los poderosos, y espoleó el resurgir de los estudios sobre las minorías dirigentes<sup>6</sup>– tampoco supuso cambio alguno en este sentido, pues el sociólogo estadounidense no teorizó sobre dicha cuestión, limitándose a denunciar que “la seudoburocracia de los intrusos políticos así como el régimen de los asalariados de los partidos, han llegado a prevalecer como sustitución parcial de una verdadera burocracia”, entendida ésta como “una jerarquía de autoridades y expertos organizados, dentro de la cual cada función y cada categoría se reduce a sus tareas especiales” (Mills, 1987: 223). Sin embargo, en la respuesta ofrecida por Robert Dahl a las tesis de Mills, contenidas en el clásico *Who governs? Democracy and power in an American city* (1961), encontramos no sólo un retorno de la especialización como tema relevante, sino toda una teoría del elitismo –y, por extensión, del poder– sustentada sobre ella.

Y es que Dahl, para dar respuesta al interrogante de quién gobierna *de facto* en un sistema político donde coexisten el sufragio universal y una distribución desigual de los recursos (la riqueza, la posición social y el acceso a los funcionarios), centra su atención en la localidad de New Haven (Connecticut), concretamente, en tres ámbitos políticos (*issue-areas*) del municipio en los que es posible examinar los procesos de toma de decisiones y, por extensión, el modo en que opera el ejercicio de la influencia:

---

<sup>5</sup> A juicio de Michels, la “ley de hierro de la oligarquía” presenta además una dimensión psicológica, pues la masa experimenta “una necesidad inmensa de dirección y guía” que “se acompaña por un genuino culto de los líderes, considerados héroes” (1983: 98). Por otra parte, el alemán ya avanza a comienzos del siglo XX que la complejidad creciente de los asuntos públicos genera una demanda de especialización cada vez mayor entre los representantes políticos, finalmente convertidos en líderes profesionales. En el caso particular de los partidos socialistas de su época, “a medida que la profesión de políticos se hace más complicada, y a medida que los reglamentos de legislación social son más numerosos, se necesita que quien deba comprender la política posea una experiencia más amplia y un conocimiento más extenso. Esto hace aún más grande la diferencia entre los líderes y el resto del partido, hasta que llega el momento en que los líderes pierden por completo el sentido real de solidaridad con la clase de la que han salido, y así sobreviene una nueva división de clase entre los capitanes ex proletarios y los proletarios soldados rasos” (Michels, 1983: 121).

<sup>6</sup> Como ya se mencionó en el anterior apartado, el elitismo experimenta cierto declive en los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial. Esto tiene que ver en parte con cierta autocomplacencia del mundo occidental, tras la reafirmación por la fuerza del modelo democrático pues, dado el estado general de cosas entonces, durante varios años no se consideró necesario interrogarse por el poder, por cómo se ejercía y por quién se ejercía (Jerez, 1982b: 83-84).

la reordenación urbanística, la educación pública y la nominación intrapartidista de candidatos. Tal estrategia de investigación le lleva a descubrir que, en cada uno de los sectores seleccionados, unas cuantas personas tienen la capacidad de ejercer una gran influencia directa en las decisiones que se adoptan pero, además, el profesor de Yale verifica asimismo que semejante ejercicio de influencia está especializado, es decir, que quienes tienden a ser influyentes en un sector de la actividad pública no suelen serlo en el resto. En todo caso, para el politólogo estadounidense, el hallazgo más llamativo de todos es el hecho de que tal especialización guarda una relación con la extracción social, esto es, que los individuos influyentes en un ámbito tienen un perfil distinto de los sublíderes (*subleaders*) en el resto de sectores (Dahl, 1961: 169)<sup>7</sup>.

Así, pues, de la “especialización técnica” teorizada por Michels pasamos a una suerte de “especialización sectorial”, donde la clave no reside ya en la adecuación de las experiencias formativas de un individuo a las tareas típicas de cualquier organización moderna, sino en una adecuación de mayor alcance entre el conjunto de experiencias socializadoras vividas por una persona y su dedicación genérica a cierto ámbito de actividad política (en el sentido de *issue-area* o *policy-area*). Es decir, si Michels pone en conexión la adquisición de determinadas destrezas con el desempeño de puestos de liderazgo, Dahl da un paso más allá y establece una relación entre las características personales de los políticos y su orientación preferente por determinado campo. Semejante perspectiva, aun demostrándose enormemente fértil –en la medida que alumbró al enfoque pluralista–, no fue explotada en las dos décadas siguientes, que presenciaron un interés cada vez mayor por lo que podríamos denominar la “especialización funcional”. En este sentido, comenzaron a proliferar los trabajos centrados en evidenciar el perfil específico de cada sector funcional de la élite (parlamentarios, burócratas, empresarios, militares, etc.) reforzando así la idea de que la clase dirigente, lejos de constituir un colectivo indiferenciado, es susceptible de división al menos en tantos segmentos como *loci* institucionales existen en un régimen dado<sup>8</sup>.

**Cuadro 1. La especialización en el estudio de las élites**

<i>Tipo</i>	<i>Precursores</i>	<i>Descripción</i>
Técnica	Michels (1911)	Adecuación de las experiencias formativas de un individuo a las tareas típicas de cualquier organización moderna
Funcional	Matthews (1954)	Adecuación entre las experiencias socializadoras vividas por una persona y su dedicación a cierto ámbito institucional
Sectorial	Dahl (1961)	Adecuación entre el conjunto de experiencias socializadoras vividas por una persona y su dedicación a cierta <i>issue-area</i>

Fuente: elaboración propia.

<sup>7</sup> Dahl advierte, no obstante, que los sublíderes comparten como grupo unas características que los distinguen del resto de ciudadanos. En primer lugar, suelen tener una posición financiera, unas credenciales educativas y un estatus social por encima de la media. En segundo lugar, se parecen más a la mayoría de sus conciudadanos que a la élite social y económica de New Haven. En tercer lugar, son más participativos que el resto. Finalmente, están mucho más interesados que los demás en los asuntos públicos (Dahl, 1961: 169-173).

<sup>8</sup> No obstante, entre los sesenta y los ochenta siguieron siendo frecuentes los estudios que tenían por objeto de investigación a una élite institucionalmente indiferenciada, como ya se vio en el anterior apartado.

Más de veinte años después de la publicación de *Who governs...* volvería a retomarse la noción de especialización sectorial en los estudios sobre élites políticas, sin embargo, la recuperación de este concepto se hizo en el contexto específico de un debate académico más amplio acerca de la concentración en determinadas áreas (salud, bienestar social, educación, familia, cultura o consumo) de las mujeres involucradas en política, ya sean parlamentarias o ministras (Davis, 1997: 16-18). Por lo demás, al margen de esta fructífera línea de investigación, apenas se cuentan los trabajos que, siguiendo el ejemplo pionero de Dahl, se interrogan por la posible relación entre las experiencias de socialización de los dirigentes y su dedicación particular a determinado campo. No obstante, algunas publicaciones recientes dan que pensar en un horizonte prometedor para semejante aproximación. En una de ellas Verzichelli y Edinger (2005) concluyen que existe una tendencia hacia la convergencia entre las pautas de reclutamiento de los europarlamentarios de los distintos países miembros, sin embargo, advierten la persistencia de varios patrones de carrera, algunos de los cuales están relacionados con la especialización previa en asuntos de ámbito europeo (Verzichelli y Edinger, 2005: 258-259). William Genieys (2005), por su parte, nos arroja luz desde un enfoque neo-elitista sobre lo que él denomina la “élite del Estado de bienestar” (*elite du Welfare*), un grupo cohesionado y auto-consciente de altos funcionarios que, tras haber desarrollado una larga carrera en el ámbito de las políticas sociales, se ha convertido en actor fundamental del proceso de toma de decisiones en dicho campo de la acción gubernamental.

Dados estos precedentes, y como se anticipó más arriba, las presentes páginas constituyen una propuesta de análisis de las élites ministeriales del área económica basada en la especialización, concretamente, en la especialización sectorial. Es decir, el propósito de la investigación que aquí se fundamenta, desde una perspectiva teórica y metodológica, es explorar la relación existente entre las experiencias de socialización de los ministros del área económica –habidos en España durante el período 1902-2012– y su dedicación a tal ámbito de actividad política. Como también se avanzó anteriormente, a continuación se recogerán las escasas aportaciones que hasta el momento se han hecho al conocimiento de este sub-sector de las élites ministeriales. Posteriormente, se sistematizarán las razones que justifican un abordaje diferenciado del mismo desde la óptica de la especialización sectorial.

### 1.3 Las élites ministeriales del área económica: ¿un sub-sector especializado?

Como se verá en este apartado, las élites ministeriales del área económica apenas han recibido atención por parte de la Ciencia Política. Sin embargo, en una fecha tan lejana como 1651, el filósofo político Thomas Hobbes dedicó una parte de su capítulo del *Leviatán* sobre “los ministros públicos del poder soberano” a aquellos “encargados de la economía del Estado en su propio país, y que tienen autoridad en lo referente al Tesoro, como tributos, impuestos, rentas, multas y cualquier otra fuente de ingresos públicos, así como para recolectar, recibir, facturar y llevar las cuentas de esos ingresos”, si bien es verdad que lo hizo sólo para subrayar que “son ministros porque sirven a la persona representativa y no pueden hacer nada contra las órdenes de ésta, o sin su autoridad, y son públicos porque sirven al soberano en la capacidad política de éste” (Hobbes, 1993: 197). Dos siglos después, en su *Del espíritu de las leyes* (1748), Montesquieu advirtió que “con frecuencia las personas de espíritu inquieto que se encuentran, bajo el príncipe, al frente de los negocios piensan que las necesidades del Estado son las de sus almas mezquinas”, apostillando a continuación que “nada necesita de tanta sabiduría y

de tanta prudencia como el regular la porción que se quita y la que se deja a los súbditos” (Montesquieu, 2000: 145).

Aunque no se pueda hablar de una teoría clásica de los ministros económicos, habida cuenta de estos antecedentes tampoco parece descabellado afirmar que los máximos responsables de la política económica merecen un espacio diferenciado de reflexión en el estudio del poder. Lo cierto es, en cualquier caso, que en la moderna Ciencia Política no se encuentran apenas abordajes de este sub-sector de las élites ministeriales. En realidad, los pocos trabajos que se aproximan a dicho tema –con la única excepción de Pagoulatos (2001)– se centran en la figura del ministro de finanzas (Blondel, 1991; Larsson, 1993). No obstante, al igual que la investigación en torno a los ministros a menudo se hizo, durante mucho tiempo, como parte del examen general de la élite política (apartado 1.1), algunos autores han hecho contribuciones parciales al conocimiento de este segmento peculiar de la dirigencia ministerial en indagaciones que no se circunscribían únicamente a tal objeto.

Aunque los responsables de las finanzas, individualmente considerados, casi siempre merecieron algún comentario aislado por parte de los primeros estudiosos de las élites ministeriales, las aportaciones sistemáticas más remotas se encuentran seguramente recogidas en la obra de Frey (1963) sobre la élite política turca entre 1920 y 1957 pues, en cierta parte de la misma, el autor examina por ministerios el *background* de sus respectivos titulares. Si bien Frey no habla propiamente de ministros del área económica –en la medida que los analiza a todos por separado<sup>9</sup>–, tal enfoque le conduce a realizar algunos hallazgos interesantes sobre dicho colectivo, como el de que los ministros de finanzas son mayoritariamente jóvenes y brillantes especialistas cooptados para tales puestos tras adquirir experiencia de gestión, como altos funcionarios, de las finanzas gubernamentales (Frey, 1963: 228). Otros descubrimientos, si bien no tienen especial trascendencia, arrojan luz en todo caso acerca de la relación entre ciertas pautas de socialización (educativas, ocupacionales, etc.) con el desempeño de determinados cargos ministeriales, sentando así un precedente importante para la exploración del alcance que tiene la especialización sectorial entre las élites ministeriales.

Tras el trabajo de Frey continuaron apareciendo menciones puntuales a los ministros del área económica, pero en ninguna investigación se abordó de manera específica su perfil sociopolítico. El volumen de Blondel (1985) sobre las élites ministeriales de todo el mundo pudo haber sido una magnífica ocasión para marcar un antes y un después en este sentido, sin embargo, por razones absolutamente comprensibles –dado el enorme número de casos y la vastedad del marco espacial y temporal–, a la hora de explotar los datos atendiendo al tipo de departamento, el autor limitó su análisis desagregado por ministerios a la cuestión de la especialización. En todo caso, el politólogo francés realizó una valiosa contribución a este respecto, pues encontró un mayor número de especialistas en las áreas gubernamentales social y económica, destacando aún más la segunda por la concentración de aquellos en los departamentos de finanzas, comercio, industria, transporte, y agricultura (Blondel, 1985: 207). En el libro que unos años después editarían el propio Blondel y Jean-Louis Thiébaud (1991), centrado en los ministros de Europa Occidental, tampoco se profundizaría particularmente en las características de los titulares del área económica, si bien se acometieron algunos progresos en su conocimiento y, nuevamente, se constató una tendencia a reclutar expertos para encabezar los departamentos de tal ámbito (Winter, 1991: 63; Keman, 1991: 109).

---

<sup>9</sup> Con una excepción: los ministros de Economía, Comercio y Economía y Comercio; a los que analiza conjuntamente (Frey, 1963).

Como ya se adelantó al principio, también en 1991 vio la luz un trabajo de Blondel en el que éste se interroga acerca de las carreras políticas de los ministros de Finanzas y su posible singularidad<sup>10</sup>. Sin embargo, a partir de su muestra de 218 ministros<sup>11</sup>, el galo no observa tendencias ni pautas que afecten significativamente al conjunto de los países examinados, con una excepción: aproximadamente la mitad de los ministros de Finanzas pueden considerarse especialistas (un peso mayor que el representado por los expertos en el conjunto de la población ministerial). Por lo demás, la duración en el cargo no se ajusta a patrones homogéneos, y el *cursus honorum* que lleva a la titularidad del Tesoro tampoco. Aun así, el autor sugiere que los ministros de Finanzas pueden ser clasificados en cuatro categorías: los que son muy influyentes en el Gabinete, a resultas de su prolongada permanencia en el mismo, con un perfil especialista (p. e. Alemania) y/o habiendo desempeñado previamente otros puestos ministeriales (p. e. Suecia); aquellos que ejercen bastante influencia, atemperada no obstante por una menor duración al frente de tales responsabilidades (p. e. Austria y Holanda); los moderadamente influyentes, como consecuencia de su especialización estándar o baja, así como de una carrera ministerial relativamente corta en el tiempo (p. e. Reino Unido, Irlanda e Italia); y quienes tienen una posición débil en el seno del Ejecutivo, pues su paso por el Gobierno es efímero, su experiencia ministerial previa inusual y su nivel de especialización pobre (p. e. Finlandia). En la gradación de la influencia de los titulares de Finanzas, Blondel tienen en cuenta, asimismo, la cohabitación o no de éstos con ex ministros del ramo (Blondel, 1991: 27-32).

En esta misma línea, preocupada por el ministro de Finanzas, se publicaría dos años más tarde un trabajo de Larsson (1993) en el que éste se interroga sobre el poder de dicha figura en varias democracias. En este sentido, el sueco establece primeramente que la influencia del titular del Tesoro deriva de –y está condicionada por– el tipo de relación que tiene con el Primer Ministro, el resto del Gabinete y el personal del departamento (Larsson, 1993: 208). A continuación, entre las conjeturas que desarrollan ese planteamiento inicial, destaca la realizada acerca de la capacidad de control que pueden ejercer los ministros de Finanzas, sobre los altos funcionarios a su mando, atendiendo al tiempo que permanecen en el puesto y a su *background* (entendido como experiencia ministerial anterior o adiestramiento previo en los campos económico y/o financiero). A pesar de todas sus indagaciones, Larsson concluye que existen apreciables diferencias, entre los distintos países analizados, en el modo que los ministros de Finanzas acaban prevaleciendo sobre el resto de compañeros de Gabinete (Larsson, 1993: 218-221).

Aunque ninguna de estas dos aportaciones constituyó una aproximación a los ministros del área económica, como sub-sector de la élite ministerial, no cabe duda del importante avance que ambas supusieron para propiciar la investigación que aquí se fundamenta. Y es que, de alguna manera, se empezaba a reconocer en ellas que, dada la peculiaridad del campo económico, una comprensión exhaustiva de los ejecutivos –de su composición, estructura y funcionamiento– demanda el estudio específico de quienes son reclutados para encabezar la acción gubernamental en dicho ámbito. No en balde,

---

<sup>10</sup> Cuando Blondel habla de ministros de Finanzas alude a lo que en España se conoce como ministros de Hacienda.

<sup>11</sup> Dice Blondel que de los 218 casos examinados, 165 se corresponden a ministros de Finanzas en el sentido estricto (aunque su cartera no se llame necesariamente así), y los 53 restantes son titulares de Economía de los seis países donde dicho departamento ha existido continuamente desde el final de la II Guerra Mundial. En conjunto, la muestra se compone de los ministros habidos en catorce países entre 1945 y 1984, con las excepciones de Alemania Occidental y Francia, cuyos ministros solo cuentan a partir del establecimiento de la República Federal (1949) y la Quinta República (1958), respectivamente (Blondel, 1991: 7-8).

en el último trabajo mencionado se justifica el tratamiento específico brindado a los ministros de Finanzas por la enorme variedad de intereses –articulados de manera formal o informal– que ha de gestionar una política económica, así como por la singular intervención en la misma de actores especialmente determinantes en el resultado final de sus procesos de toma de decisiones –como los bancos centrales o las organizaciones internacionales (Larsson, 1993: 208-209).

En este sentido –es decir, igualmente consciente de la multitud de factores que de manera extraordinaria afectan a la gestación e implementación de la política económica– George Pagoulatos (2001) da un paso más respecto a sus predecesores, situando bajo el foco de atención no sólo a los titulares de Finanzas, sino a todos los ministros y sub-ministros de departamentos de algún modo relacionados, entre 1950 y 2000, con aquella vertiente de la actividad estatal (esto es, los máximos dirigentes de Coordinación, Economía Nacional, Suministro y Reconstrucción, Finanzas, Desarrollo, Industria, Comercio, Energía y Tecnología). Para el estudio de la composición, el *background* y el rol de este sub-sector de la élite gubernamental<sup>12</sup>, el autor formula cuatro hipótesis, dos de las cuales remiten a tesis planteadas con anterioridad en investigaciones también preocupadas por el perfil de los responsables de la política económica: la que asume una correlación positiva entre la interdependencia económica de los países y la especialización del personal ejecutivo a cargo de la gestión económica; y la que postula una conexión entre el objetivo de crecimiento económico y el reclutamiento de expertos para el desempeño de puestos de responsabilidad en los departamentos gubernamentales llamados a cumplir aquel desiderátum (Pagoulatos, 2001: 2-4).

No obstante, Pagoulatos sugiere además otras dos hipótesis que suponen una innovación en el abordaje del *expertise* pues, por un lado, vincula su presencia a la existencia de gobiernos fuertes y primeros ministros primerizos y, por otro lado, apunta a una relación de causalidad entre la disponibilidad de especialistas altamente cualificados e internacionalmente respetados –concretamente, de economistas– y su hegemonía entre el personal dirigente en el área económica del Ejecutivo (Pagoulatos, 2001: 5-6). En la comprobación de sus hipótesis, Pagoulatos encuentra evidencias que permiten verificarlas total o parcialmente, sin embargo, concluye su trabajo con el reconocimiento de que la creciente complejidad del campo económico no ha derivado, de un modo directo y lineal, en el nombramiento de tecnócratas de perfil apolítico como ministros del área económica. Y es que, a juicio del griego, la demanda de especialistas –que cabría esperar como consecuencia del desarrollo de un contexto cada vez más tecnificado e internacionalizado– habría sido amortiguada por la concurrencia de dos fenómenos:

1. La profundización del proceso democratizador, que exige para el desempeño de las posiciones cimeras en las estructuras de poder no sólo individuos de sólido *background* técnico, sino también personas capaces de comprender y comunicar todos los aspectos involucrados en la políticas públicas, bajo el intenso escrutinio de la oposición y los medios de comunicación de masas.

---

<sup>12</sup> Hágase notar que decimos élite gubernamental y no élite ministerial, pues en esos mismos términos se expresa Pagoulatos (2001: 1), congruentemente con el hecho de que su objeto de estudio no sólo incluye a los ministros.

2. El desarrollo e institucionalización de órganos consultivos y de apoyo al trabajo de los ministros, que compensan las posibles carencias formativas de éstos (Pagoulatos, 2001: 12-13).

Llegados a este punto parece claro que, para un cierto número de científicos sociales adscritos a la tradición elitista, los ministros del área económica constituyen un objeto de estudio merecedor de un abordaje específico. Es decir, que dentro del sector de la élite política que representan las élites ministeriales, puede hablarse a su vez de un sub-sector integrado por aquellos ministros que encabezan cualquier departamento estrechamente relacionado con la política económica. Semejante idea encontraría justificación en la singularidad del ámbito de acción gubernamental comprendido por los ministerios económicos pues, dada la peculiar nómina de actores implicados en tal arena, así como la importancia en la misma de la especialización y la internacionalización; cabe esperar que el reclutamiento y cese de los titulares del área económica, o sus pautas de actuación en el Gobierno, presenten algunas características distintivas. En este sentido, y al objeto de profundizar en dicha línea de análisis, la investigación que aquí se introduce tiene como primer propósito constatar si, en el caso de España, el perfil sociopolítico de las élites ministeriales del área económica ha evolucionado, entre 1902 y 2012, en consonancia con los patrones observados para el conjunto de las élites ministeriales. En caso de constatarse desviaciones de esta naturaleza, se tratará de comprobar en segundo lugar si las mismas se encuadran en lo que más arriba se ha denominado especialización sectorial.

En definitiva, se pretende explorar la posibilidad de que, a la hora de nombrar ministros del área económica, exista una lógica de reclutamiento particular y sesgada hacia la prevalencia de perfiles especialistas –en congruencia con lo sugerido por los expertos sobre esta cuestión. Dado que puede que siempre haya sido así, que sea un fenómeno actual, o que haya ocurrido coyunturalmente en el pasado, se asume un enfoque comparado diacrónico al objeto de dar respuesta a aquel interrogante con toda la precisión posible. Por otra parte, como ya se ha adelantado, el estudio se centra en el caso de España, aprovechando así los esfuerzos realizados anteriormente por otros estudiosos en el campo de las élites ministeriales de este país (Lewis, 1972; Botella, 1997; Linz y Jerez, 2003; Rodríguez, 2011). Además de las motivaciones puramente intelectuales, el interés de semejante ejercicio de investigación radica en la información que nos puede proporcionar sobre las relaciones entre los poderes político y económico en España, la manera en que han evolucionado, y el modo en el que han afectado a lo largo de la Historia a la composición del segmento de la clase dirigente más directamente involucrado en el gobierno de los asuntos económicos –al menos desde un punto de vista formal-posicional. Sin embargo, tales inferencias serán siempre de orden especulativo, pues el trabajo que aquí se fundamenta tiene una orientación empírico-descriptiva, y su ejecución conllevará principalmente la demostración de dos procesos (diferenciación y *expertise*) en un ámbito determinado (el perfil sociopolítico de las élites ministeriales del área económica). En este sentido, las hipótesis que vertebran la investigación así como la interpretación de los resultados serán teóricamente sustentadas, no obstante, la verificación de las relaciones de causalidad que se sugieran corresponderá, en todo caso, a otro abordaje –más avanzado– del referido objeto de estudio.

## 2. Estrategia de investigación

### 2.1 Formulación de las hipótesis

El objeto de estudio de la presente investigación está constituido por un segmento de las élites ministeriales habidas en España entre 1902 y 2012, concretamente las élites ministeriales del área económica. La delimitación de este sub-sector se justifica por la peculiaridad de su ámbito de competencia, que comprende las distintas manifestaciones de la política económica globalmente considerada. Definido el objeto, es el principal propósito de la investigación que aquí se fundamenta comprobar en qué medida reproducen los ministros del área económica el perfil sociopolítico de la población ministerial en conjunto y, en caso de observar diferencias, examinar si tales desviaciones responden a patrones de especialización sectorial. La ejecución de dicha tarea se acometerá mediante la verificación de dos hipótesis fundamentales. La primera de ellas se sustenta en la idea de *diferenciación horizontal*, que alude a la “división del trabajo en tareas y subtareas a un mismo nivel organizacional” (Hodge *et al*, 1998: 30). Para algunos estudiosos este fenómeno está asociado al grado de especialización ocupacional, de tal manera que la diferenciación horizontal se considera directamente proporcional a la especialización de las tareas, el aumento de las credenciales profesionales específicas y la formación especializada. Dado que el Gobierno de España –entendiendo como tal al Consejo de Ministros– ha experimentado un proceso de diferenciación horizontal en su área económica<sup>13</sup>, el análisis diacrónico que aquí se realiza del perfil sociopolítico de sus miembros asume la siguiente premisa como primera hipótesis:

**H1:** Desde 1902 los especialistas han visto aumentada su presencia, de manera progresiva, en la titularidad de los departamentos que integran el área económica del Gobierno, en paralelo a la creciente diferenciación horizontal experimentada por el Ejecutivo en general, y por dicho sector en particular.

Según Daniel Bell (1991), los procesos de diferenciación se remontan a las sociedades humanas más primitivas, que presenciaron un primer reparto de las funciones políticas y sacerdotales –originalmente unidas–, sin embargo, ha sido en la sociedad industrial contemporánea cuando aquel fenómeno ha alcanzado su máximo apogeo. Tal cosa tiene que ver con las posibilidades de crecimiento económico en virtud de la productividad pues, si en el pasado pre-moderno empresas y comunidades –semejantes en lo esencial– se veían abocadas a la explotación y la rapiña, las unidades sociales (regiones, ciudades, empresas) inauguraron la era moderna con una competencia basada en la división del trabajo y las relaciones de interdependencia (Bell, 1991: 204). Como no podía ser de otro modo, tales procesos de diferenciación y especialización acabaron afectando igualmente a las instituciones políticas, no obstante, fue a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando los aparatos estatales experimentaron una aceleración en el crecimiento de su complejidad organizacional. Esto ocurrió en gran medida como consecuencia del nuevo rol asumido por el Estado tras aquel acontecimiento bélico, marcado por un protagonismo descollante tanto en la vida económica como en la provisión de bienestar social. Pero también tuvo lugar como resultado de los procesos de integración regional, y de imbricación en entes intergubernamentales, que definieron las relaciones internacionales de la mayoría de los países desde 1945 hasta nuestros días (García-Pelayo, 1996; Flora y Heidenheimer, 2003).

---

<sup>13</sup> La diferenciación horizontal experimentada por el Gobierno de España no se ha circunscrito a su área económica, sin embargo, puede decirse que ha sido especialmente acusada en esta sección del Ejecutivo.

La consolidación del Estado como actor económico de primer orden, así como su implicación en el desarrollo de políticas sociales; sumado a su creciente participación en estructuras intergubernamentales de toda índole, incentivó la creación de nuevas instancias dentro del organigrama estatal. La constitución de tales instancias de nuevo cuño tuvo el efecto de ir restando progresivamente potestad al cargo de ministro, es decir, produjo su “des-empoderamiento”. Uno de los primeros en constatar este fenómeno fue Rose (1971), quien advirtió que un *civil service* cada vez más grande y competente se estaba convirtiendo en legatario oficioso de algunos poderes transferidos por los ministros (Rose, 1971: 414). Más adelante, Sisson (1981) concluiría que la estrategia desarrollada por Indira Gandhi para consolidar su liderazgo en el Gabinete indio –consistente en impulsar frecuentes recambios ministeriales, y aún más frecuentes reasignaciones de responsabilidades gubernamentales–, hizo muy difícil que sus ministros adquirieran algún *expertise* en las respectivas *policy areas*, convirtiéndoles consecuentemente en actores enormemente dependientes de sus cuadros administrativos (Sisson, 1981: 151-153). En este sentido, Sisson fue más allá que Rose, poniendo en conexión el “des-empoderamiento” de los ministros no sólo con el reforzamiento de la burocracia, sino también con las necesidades y aspiraciones de la máxima autoridad gubernamental.

Semejante hallazgo, lejos de constituir una contribución aislada, es congruente con otras aportaciones que también abundan en la noción de “des-empoderamiento” ministerial desde una perspectiva parecida. Del secretario de Estado estadounidense –figura equivalente a la del ministro– se dice por ejemplo que ha ido sufriendo un menoscabo progresivo de autoridad –en beneficio de los asesores presidenciales y del personal de las agencias federales– desde que Roosevelt creara en 1939 la Oficina Ejecutiva del Presidente (Jerez, 1985)<sup>14</sup>. Aunque no admita comparación con los regímenes democráticos hasta ahora aludidos, una reciente investigación apunta asimismo a que los ejecutivos de la Italia fascista experimentaron un proceso homologable, a resultas de la intensa implicación de Mussolini en múltiples facetas de la vida gubernamental. Así, bien acaparando varias carteras en su persona (llegó a ser titular de nueve departamentos), o relacionándose directamente con los altos funcionarios de los distintos ministerios, *Il Duce* devaluó el peso político del Gabinete en su conjunto, convirtiéndose como contrapartida en el epicentro del proceso de toma de decisiones (Musiedlak, 2009)<sup>15</sup>. En definitiva, todo parece indicar que el “des-empoderamiento” ministerial recibió un impulso decisivo tras la Segunda Guerra Mundial, con el reforzamiento de las élites burocráticas que supuso el impresionante desarrollo organizacional experimentado por los Estados, no obstante, se trata de un fenómeno cuyas raíces se remontan al menos al período de entreguerras. Y es que, tal y como evidencian los estudios señalados, también parece existir una correlación entre la

---

<sup>14</sup> En realidad, en el caso de los EEUU resulta erróneo atribuir a todos los secretarios de Estado el mismo grado de autoridad. Así lo percibe al menos Margaret Jane Wyszomirski (1989), para quien los departamentos del Gabinete estadounidense puede ser clasificados en tres categorías, en virtud de un criterio funcional: aquellos responsables de una política nacional (Estado, Defensa, Tesoro o Justicia), los relacionados con asuntos políticos clave para una circunscripción (Agricultura, Comercio, Trabajo y Educación), y los creados para abordar áreas temáticas complejas y controvertidas (Salud, Educación y Bienestar; Transportes, etc.). A juicio de esta autora, a los titulares de cada tipo de departamento les corresponde un rol particular, de tal manera que los primeros son consejeros políticos del Presidente, los segundos ejercen de representantes de determinados intereses ante la Casa Blanca, y los terceros son administradores (Wyszomirski, 1989: 49-50).

<sup>15</sup> En la Alemania nazi, por su parte, el estatus asociado al rango ministerial también se devaluó –tanto simbólica como fácticamente–, sin embargo, tal fenómeno se achaca especialmente a la aparición y rápido desarrollo de estructuras para-estatales que restaban poder al Gabinete (Pinto, 2009: 226).

acumulación de poder en la persona del líder ejecutivo –llámese Presidente, Primer Ministro o *Duce*– y la reducción del margen de maniobra de sus ministros.

En España, el Estado también ha experimentado un extraordinario crecimiento organizacional a lo largo de las últimas décadas, siendo prueba de ello la multiplicación de los órganos *en línea* y de *staff* (Baena del Alcázar, 2000; Olías de Lima, 2006), así como la consolidación de la élite burocrática (Baena del Alcázar, 1993; Parrado, 1996). Por otra parte, se ha asistido igualmente en los últimos tiempos a lo que Poguntke y Webb (2005) denominan “presidencialización” de la política democrática, esto es, un aumento de la autonomía del presidente y de sus recursos, tanto en el Ejecutivo como dentro del partido, acompañado por el desarrollo de procesos electorales centrados en él (Poguntke y Webb, 2005: 5)<sup>16</sup>. Dada la concurrencia de todos estos fenómenos, no hay motivo para pensar que en España la institución gubernamental ha permanecido ajena a la dilución funcional de la otrora poderosa figura del ministro, pues se han dado las condiciones que en otros contextos han conducido a dicho escenario. Habida cuenta de todo lo referido hasta ahora, y en la medida que asumimos como premisa la ecuación que equipara poder y conocimiento, el des-empoderamiento de los ministros españoles sería susceptible de verificación mediante la calibración del *expertise* entre sus filas. De este modo, nuestra indagación en el perfil sociopolítico de las élites ministeriales del área económica se sustenta en la comprobación de una segunda hipótesis que reza así:

**H2:** El proceso de creciente especialización experimentado desde 1902 por las élites ministeriales del área económica, tras alcanzar un momento álgido en las postrimerías de la dictadura franquista, se invierte como consecuencia de la cada vez mayor presencia de individuos de perfil generalista en dicho sector del Ejecutivo.

En resumen, se espera observar cómo –en España y en el lapso acotado– las élites ministeriales del área económica experimentan en su perfil sociopolítico un doble proceso de diferenciación y especialización respecto al conjunto de la población ministerial. Sin embargo, como pone de relieve la segunda hipótesis, y en línea con los hallazgos realizados por investigaciones previas, dichos procesos no se consideran irreversibles en ningún caso. En este sentido, la decisión de situar el cenit de la especialización en los momentos finales de la dictadura tiene que ver asimismo con dos circunstancias sólidamente contrastadas. Por un lado, la cesión del control de la política económica, desde mediados de los cincuenta, a los llamados “tecnócratas” (Preston, 1998: 831-848); que ha de interpretarse como un acto de “empoderamiento” de los ministros del área económica. Por otro lado, la estabilidad en el tiempo del peso adquirido por los individuos de perfil especialista en el sector económico del Ejecutivo franquista, fenómeno que alcanzó su máxima expresión en los últimos gabinetes de la dictadura a mediados de los setenta (Rodríguez, 2011: 312)<sup>17</sup>. Dado que el establecimiento de la democracia y el impulso a la integración europea incentivaron, respectivamente, el reforzamiento del Presidente del Gobierno y el fortalecimiento de la

---

<sup>16</sup> A juicio de Biezen y Hopkin (2005), el sistema político español presenta un importante sesgo hacia la “presidencialización”, no obstante, prefieren calificarlo como modelo híbrido, en la medida que dicho proceso ha evolucionado de manera irregular. Por otra parte, aunque su desarrollo ha venido siempre condicionado por otras variables (como las dinámicas intra-partidistas, la competencia inter-partidista o las características personales de los líderes), los autores advierten que la democracia española estaba llamada a experimentar un proceso de “presidencialización” desde sus comienzos, dadas las dificultades para organizar partidos de masas, así como las potestades atribuidas al presidente del Gobierno por la Constitución (Biezen y Hopkin, 2005: 123-124).

<sup>17</sup> Tal aserto es asimismo congruente con lo observado por Blondel, para quien hasta dos tercios de los ministros franquistas podían ser considerados especialistas (Blondel, 1985: 199).

burocracia estatal, cabe esperar el inicio de una progresiva des-especialización del área económica del Gobierno desde 1977 –año de las primeras elecciones democráticas– en adelante.

## 2.2 Definición del aparato conceptual

Han sido varios los autores que han abordado la cuestión de la especialización en sus estudios sobre ministros, sin embargo, cada investigador ha operacionalizado el *expertise* de un modo particular. De hecho, ni siquiera existe un consenso firme en el plano nominativo, y se habla indistintamente de especialistas, expertos, técnicos y tecnócratas para designar el mismo fenómeno: la presencia al frente de los departamentos gubernamentales de individuos reclutados, para tales puestos, a partir de un criterio basado eminentemente en la competencia técnica que se les presume. El primero que trató de indagar sistemáticamente en este asunto fue el ya mencionado Blondel (1985), para quien cabe distinguir entre dos categorías fundamentales: los “amateurs”, a la cabeza de ministerios que no guardan conexión con su experiencia ocupacional previa; y los “especialistas”, al mando de ramos del Ejecutivo relacionados con sus antecedentes profesionales. Junto a esta dicotomía, el politólogo francés formula una segunda distinción basada en el tipo de ruta seguida por el ministro hasta llegar al puesto. Así, este autor diferencia entre los “políticos” –cooptados tras un rodaje preliminar como parlamentarios o al servicio del partido– y los “funcionarios” (*civil servants*), que no habrían desarrollado una carrera política en sentido estricto (Blondel, 1985: 22-23). Esta última categorización es relevante en la medida que, para el gallo, el “amateur” aporta al Gobierno representatividad, mientras que el “especialista” provee al Ejecutivo de un componente técnico (Blondel, 1985: 190).

Al margen de la importantísima contribución de Blondel a la comprensión del *expertise* entre las élites ministeriales, su modo de operacionalizar tal concepto es susceptible de revisión pues, como se verá a continuación, las categorías sugeridas pueden inducir al equívoco, o no servir al propósito de calibrar el fenómeno de la especialización en todo su alcance. Y es que, para empezar, la categoría “funcionarios” (*civil servants*) debería ser reemplazada por la de “técnicos” pues, a diferencia de aquella, la segunda permite dar cuenta de todas aquellas situaciones en las que un individuo accede al puesto ministerial a través de cualquier institución no representativa (Administración Pública, grupos de presión, bancos centrales, organizaciones internacionales, etc.) o como *outsider*, y no sólo en virtud de su condición de burócrata. Por otro lado, como advertirían Bakema y Secker (1988: 156), el *expertise* no es una cualidad estática, es decir, quien fue un ministro “amateur” puede acabar siendo un ministro “especialista” tras una carrera dentro del Gabinete, por lo que cualquier aproximación a la especialización en las élites ministeriales ha de tener en cuenta el componente dinámico de dicho fenómeno<sup>18</sup>. En este sentido, el término “amateur” viene acompañado por una serie de connotaciones que desaconsejan su utilización, ya que un ministro que encara por primera vez una determinada área de gobierno no tiene por qué ser, necesariamente, un dirigente inexperimentado (como podría sugerir dicho vocablo). A este respecto, parece mucho más preciso hablar de una tensión entre ministros especialistas y ministros generalistas.

---

<sup>18</sup> El propio Blondel reconoció de alguna manera la naturaleza variable del *expertise*, pues admitió que un elevado nivel de especialización está relacionado con una tasa baja de rotación ministerial (Blondel, 1985: 25). Sin embargo, tal consideración no fue integrada en su investigación, pues el examen que hizo de la especialización se circunscribió al *background* social de los casos que constituyeron su objeto de estudio.

Además de estas enmiendas, la conceptualización del *expertise* ministerial a cargo de Blondel ha sido también criticada por no tener en cuenta la dimensión política de la especialización. Así, para Bakema y Secker (1988), el *expertise* es un fenómeno bidimensional, que comprende tanto el *know-how* técnico como las habilidades políticas<sup>19</sup>. Desde semejante perspectiva, estos autores sugieren una nueva clasificación de los ministros, en atención a su grado de especialización, que estaría integrada por cuatro sub-categorías: el “político-especialista”, caracterizado por reunir en su persona múltiples habilidades, tanto políticas como técnicas; el “político”, con un perfil experto más inclinado hacia la dimensión política; el “tecnócrata”, de especialización basada sobre todo en un *background* técnico; y el “outsider”, sin experiencia previa relevante en asuntos políticos o técnicos (Bakema y Secker, 1988: 156-158).

## Cuadro 2. Tipología de *expertise* ministerial

		<i>Habilidades políticas</i>	
		+	-
<i>Habilidades técnicas</i>	+	Político-especialista	Tecnócrata
	-	Político	Outsider

Fuente: Bakema y Secker (1989)

Tras la aportación de Bakema y Secker, la idea de que ciertos puestos políticos pueden proveer conocimientos técnicos en determinados *policy fields* ha sido asumida por otros estudios sobre élites ministeriales. Así, por ejemplo, Beckman (2006) indaga en la naturaleza del *expertise* de los ministros habidos en Suecia, entre 1917 y 2004, desde la convicción de que la sola consideración de sus antecedentes educativos y ocupacionales –tal y como procede Blondel– es insuficiente para calibrar el peso que han tenido los especialistas en los distintos gobiernos de aquel período<sup>20</sup>. En su investigación sobre las élites ministeriales españolas del período democrático, Rodríguez (2011) abunda igualmente en esta línea, sin embargo, va un poco más allá que sus predecesores, pues no sólo integra en su examen del *expertise* las habilidades gerenciales y administrativas<sup>21</sup>, sino que además desglosa la categoría “especialista” en tantas sub-categorías como situaciones permitirían ubicar a un ministro bajo el rótulo de experto. En este sentido, el profesor catalán da cuenta del número de ministros que han merecido la calificación de “especialistas” por su experiencia profesional, por su condición de alto cargo, o por ambas cosas (Rodríguez, 2011: 309).

En la investigación que aquí se fundamenta, el *expertise* ministerial será abordado a tres niveles. En primer lugar, se clasificará a los ministros económicos de

<sup>19</sup> El *expertise* político consistiría en un conocimiento especializado de cierta arena política, es decir, de sus reglas, tácticas, lenguaje, retórica y actores implicados (Bakema y Secker, 1988: 156).

<sup>20</sup> Beckman observa que, al considerar el *expertise* político, el porcentaje de especialistas entre los ministros económicos y sociales asciende desde un 36 a un 88 por ciento (Beckman, 2006: 124).

<sup>21</sup> En su investigación sobre los ministros holandeses, Bakema y Secker admitieron que dejaban fuera de su análisis la dimensión de las habilidades gerenciales o administrativas (Bakema y Secker, 1988: 157-158). En su abordaje del *expertise*, la consideración de esta cuestión lleva a Rodríguez a formular cuatro categorías: *manager* especialista (fuerte *expertise* técnica), especialista *amateur* (conocimiento de la materia), *manager* especialista (capacidad de gestión) y generalista *amateur* (habilidades políticas) (Rodríguez, 2011: 307).

cada período atendiendo a dos dimensiones: la ruta de acceso seguida hasta el puesto ministerial, y la experiencia previa –de cualquier género y antes del primer nombramiento– en la *policy area* comprendida por su respectivo ministerio. Así, a partir de cuatro categorías básicas (político especialista, político generalista, técnico especialista, técnico generalista), dispondremos de una primera información sobre el alcance general del *expertise*, entre las élites ministeriales del área económica, en cada uno de los regímenes que se sucedieron en España entre 1902 y 2012. A continuación, y siguiendo el ejemplo de Rodríguez, las categorías “político especialista” y “técnico especialista” serán desglosadas en tantas subcategorías como circunstancias permiten, en cada caso, adjudicar a los ministros semejantes etiquetas. De esta manera, por ejemplo, sabremos cuántos de los clasificados como “políticos especialistas” merecen tal calificación por sus antecedentes ocupacionales y condición de parlamentario, por una experiencia ministerial anterior, o por todas esas cosas a la vez. Finalmente, dada la naturaleza variable del *expertise*, se ponderará en distintos momentos el peso de los especialistas en el área económica del Gobierno. La ejecución de este último ejercicio nos habilitará para realizar una interpretación del fenómeno en clave procesual, fundamental para dar respuesta a los interrogantes planteados más arriba, e imposible de llevar a cabo con las cifras globales de cada período.

**Cuadro 3. Tipología básica de *expertise* ministerial**

		<i>Ruta de acceso</i>	
		Política	Técnica
<i>Tipo de experiencia previa</i>	Generalista	Político generalista	Técnico generalista
	Especialista	Político especialista	Técnico especialista

Fuente: elaboración propia.

### 2.3 Metodología y datos

La investigación que aquí se plantea asume dos grandes enfoques en el estudio de las élites políticas: el centrado en el *background* social, y el preocupado por las carreras políticas<sup>22</sup>. En los trabajos adscritos a la tradición elitista, el *background* social de las minorías poderosas suele abordarse mediante el análisis de una serie de variables que dan cuenta de todos los condicionamientos relevantes en cualquier proceso de socialización. Así, a menudo se tienen en cuenta cuestiones tales como el sexo, la edad, el nivel educativo, los antecedentes ocupacionales y los orígenes geográficos; aunque también ha habido investigaciones en las que se ha indagado acerca de la profesión del padre, el credo religioso o la identidad étnica de los miembros de la élite. En realidad, cada segmento de la clase dirigente de cada unidad territorial (país, región o ciudad) demanda una aproximación específica, pues determinadas variables pueden no ser significativas en según qué contextos. Lo que está claro, en cualquier caso, es que la

<sup>22</sup> Los otros dos grandes enfoques en el estudio de las élites políticas son el que tiene por objeto de investigación las actividades, los valores y las actitudes de las minorías rectoras, en ocasiones con el fin de detectar patrones de conflicto y consenso; y el preocupado por detectar pautas de interacción entre distintas élites (Hoffmann-Lange, 2007: 911- 912).

preocupación original por determinar la representatividad social de la élite política dejó de tener sentido hace bastante tiempo. Y es que, como constató Putnam (1976) hace más de tres décadas, rara vez las élites se nutren proporcionalmente de todos los estratos de la sociedad (Putnam, 1976: 21).

Entonces, si la representatividad social de las élites ya no es un tema de interés, ¿por qué habría de examinarse el perfil social de las élites? Una primera justificación de semejante abordaje apunta a la información que aporta el background social de las minorías rectoras sobre el sistema político en su conjunto, en la medida que quedan de relieve las características premiadas o castigadas por las instituciones políticas en los procesos de selección de sus miembros. Esta perspectiva es enormemente fructífera cuando se pretende evaluar el alcance de un determinado cambio político, como por ejemplo el proceso de transición desde un régimen dictatorial a otro democrático (Tavares de Almeida *et al*, 2003). Por otro lado, sigue asimismo vigente la idea de que los cambios en la composición de la dirigencia reflejan de algún modo cambios profundos en la estructura social, como evidenciaría de un modo paradigmático la progresiva desaparición de las aristocracias terratenientes de los parlamentos europeos (Rush, 2007). Finalmente, el perfil social de las élites continúa recabando la atención de aquellos investigadores que aún mantienen viva la preocupación por la diversidad interna de la clase política, que es una cuestión diferente de la referida a su representatividad (Coller, 2008: 141-147).

En el estudio que aquí se propone de los ministros del área económica, el análisis del perfil social es pertinente en la medida que nos permitirá verificar parcialmente si aquellos se diferencian en sus características sociopolíticas del conjunto de los ministros, como se planteó más arriba a modo de primer objetivo de la investigación. Asimismo, de constatarse diferencias entre las élites ministeriales globalmente consideradas y sus integrantes del área económica, el examen del *background* social también nos habilitará para comprobar si dichas desviaciones se ajustan a un patrón de especialización sectorial, como se propuso igualmente en anteriores apartados. El potencial analítico que tiene el perfil social, en lo concerniente al primer objetivo, no merece mayores explicaciones, pues se trata simplemente de comprobar el grado de semejanza –respecto a ciertas cualidades– entre cierta población (los ministros habidos en España entre 1902 y 2012) y una muestra de la misma (sus integrantes del área económica). Sin embargo, si el examen del *background* social también se considera relevante, en lo relativo al segundo objetivo, es por el hecho de que la condición de experto o especialista puede venir dada por determinadas experiencias de socialización distintas de las genuinamente políticas, fundamentalmente educativas y ocupacionales.

Así, pues, dado los objetivos de la investigación, el análisis del perfil social de las élites ministeriales globalmente consideradas, y el examen específico del *background* de los ministros del área económica, se acometerán mediante el estudio de cuatro variables: edad, formación, profesión y origen geográfico<sup>23</sup>. Como recoge el Cuadro, estas se operacionalizarán asimismo a través de los indicadores tradicionalmente empleados en los estudios de élites. Evidentemente, los datos referidos a la especialidad académica o al tipo de profesión nos aportarán la información más

---

<sup>23</sup> La variable sexo no será abordada de un modo diferenciado y sistemático, en la medida que el análisis de dicha cuestión previsiblemente no aportará información significativa sobre el carácter distintivo de los ministros del área económica, ni tampoco sobre su grado de especialización (dado que nunca se ha observado hasta ahora una vinculación entre sexo femenino y *expertise* en el área económica). No obstante, se aludirá al peso de las mujeres en el sub-sector de las élites ministeriales del área económica, así como a su evolución en el tiempo.

sustancial en lo referente al perfil diferenciado y/o especializado de los ministros económicos, pero indicadores tales como la edad media del área económica del Gobierno, o la región de nacimiento, también puede proveer indicios sobre el carácter distintivo de las élites ministeriales del área económica. Y es que, la existencia estable de equipos económicos más jóvenes que el resto del Gabinete, o la prevalencia de individuos procedentes de ciertas regiones, pondrían igualmente de relieve que puede haber una lógica de reclutamiento particular cuando se trata de nombrar a los titulares del sector económico del Ejecutivo.

**Cuadro 4. Principales indicadores para las variables correspondientes al perfil social**

Aspecto del objeto	Variables	Indicadores
Perfil social	Edad	Año de nacimiento Edad en el momento del primer nombramiento Edad media del Gabinete Edad media del área económica del Gobierno
	Formación	Nivel de estudios Especialidad académica Universidad Estudios en el extranjero
	Profesión	Profesión genérica Sector público/Sector privado Cuerpo de funcionarios
	Orígenes geográficos	Región de nacimiento

Fuente: elaboración propia.

Habida cuenta del considerable tamaño tanto de la población como de la muestra, el análisis de las carreras políticas se circunscribirá a un primer cálculo de las frecuencias y porcentajes correspondientes a las categorías integrantes de una tipología general, concretamente, la utilizada por los autores de *Who governs Southern Europe?...* (Almeida *et al*, 2003) para examinar el peso tenido por distintos cargos, antes del primer nombramiento ministerial, en cada una de los períodos estudiados. Como se puede apreciar en la Tabla 1, al tratarse de una tipología concebida para dar cuenta de etapas muy diferentes entre sí –en lo concerniente al diseño institucional que en cada régimen constituía la estructura de oportunidades de su personal político– siempre habrá categorías que presenten una frecuencia equivalente a cero, no obstante, un esquema de semejantes características arroja luz, asimismo, sobre la importancia que puede tener en cierto período el hecho de haber desempeñado determinados puestos en etapas anteriores. Dado que es un objetivo principal de la investigación comprobar el grado de semejanza entre la élite ministerial y su sub-sector del área económica, la cuantificación de los casos atribuibles a cada categoría se realizará tanto para la población como para la muestra. En este sentido, el análisis de las carreras políticas no sólo nos proveerá información sobre el *cursus honorum* que, en cada período, precedía al nombramiento ministerial; sino que también estaremos en condiciones de apreciar si, en los respectivos regímenes, existieron trayectorias diferenciadas hacia el puesto ministerial en el área

económica del Ejecutivo. En todo caso, como ocurre con el *background* social, el perfil político de los miembros de la élite política –en este caso, de los ministros– pone de relieve qué tipo de experiencias políticas constituyeron una ventaja, en cada momento, para promocionar a través de la estructura institucional hasta su cúspide.

**Tabla 1. Cargos políticos ocupados por los ministros antes del primer nombramiento\* (porcentajes)**

Cargos políticos previos	Período % (n)
Ninguno	....
Alcalde o concejal	...
Gobernador	...
Alto comisionado en Marruecos	...
Parlamentarios	...
Diputado	...
Senador	...
Miembro de la Cámara Corporativa	...
Secretario de Estado o subsecretario	...
Miembro de un gabinete ministerial	...
Director General	...
Ministro	...
Líder local o nacional del Partido único	...
Movimiento juvenil	...
Milicias	...
Instituciones para-estatales corporatistas	...
Dirigentes partidarios	...

N.

N= Número total de los ministros del período

\* Antes del primer nombramiento ministerial. Se recurrirá a la codificación múltiple en aquellos casos en los que el ministro haya ocupado distintos cargos políticos, por lo que los porcentajes no sumarán 100.

Fuente: Almeida et al (2003).

Además de analizar las carreras políticas pre-ministeriales de los ministros globalmente considerados, y de sus integrantes del área económica, se llevará a cabo asimismo un examen de las carreras ministeriales. A este respecto se adoptará el esquema propuesto por Rodríguez (2011), que aborda tal lapso de la carrera política a partir de tres dimensiones: la duración, el itinerario y la posición. Cada una de ellas será operacionalizada a través de variables e indicadores cuyos valores agregados, para la población y la muestra, serán comparados al objeto de comprobar los mencionados procesos de diferenciación y *expertise*. En este sentido, se verificará entre otras cosas si en cada período la permanencia de los ministros del área económica, al frente de sus respectivos departamentos, se ajusta al patrón observado para la élite ministerial en

conjunto; y si la movilidad de los primeros dentro del Gobierno es asimilable a la registrada para el resto de sus pares. En el análisis de la posición –que no es otra cosa que el estudio de “la relación entre ministro y ministerio desde una doble perspectiva, la del individuo (desde el punto de vista de los ministros) y la del departamento (el análisis agregado por ministerios)” (Rodríguez, 2011: 302)– se encuadrará el abordaje del *expertise* desarrollado en el anterior apartado.

La información acerca del *background* social, las carreras políticas y las carreras ministeriales de los 255 ministros del área económica que comprende el período 1902-2012 (de un total de 656 ministros) se recabará a partir de fuentes secundarias (Álvarez et al, 1970; Fuentes, 1997; Cuenca y Miranda, 1998; Robledo, 2006; Urquijo, 2008), cuando no sea necesaria una indagación en fuentes primarias –como se prevé inevitable para los tiempos más recientes. En lo tocante a la periodización se adoptará el criterio asumido por Linz y Jerez (2003) en su trabajo sobre las élites ministeriales españolas, sin embargo, el punto de partida se situará en la coronación de Alfonso XIII, y los gobiernos de la transición a la democracia se analizarán conjuntamente con los del régimen franquista. De esta manera, la explotación e interpretación de los datos se organizará en cinco partes: El Reinado de Alfonso XIII: la monarquía constitucional (1902-1923); El Reinado de Alfonso XIII: la dictadura (1923-1931); La II República (1931-1939); La dictadura franquista (1938-1977); La Monarquía Parlamentaria (1977-2012). Cada una de estas partes será introducida por una caracterización del régimen en la que se dé cuenta de los factores estructurales y estratégicos que, en cada etapa, condicionaron el reclutamiento de ministros –en sintonía con el enfoque de los trabajos contenidos en el volumen editado por Dowding y Dumont (2009). En este sentido, al tratarse de una investigación sobre élites ministeriales del área económica, tal ejercicio de contextualización incluirá asimismo un apartado sobre las políticas económicas desarrolladas en el respectivo periodo.

#### **Cuadro 5. Ejemplo de organización del análisis por períodos: la dictadura franquista**

##### 5.1 Caracterización del régimen

*Una dictadura de inspiración fascista*  
*Franco y las familias políticas*  
*De la autarquía al desarrollismo tecnocrático*

##### 5.2 La élite ministerial del área económica: enfoque sincrónico

*Perfil sociológico*  
*Carreras políticas*  
*Carreras ministeriales*

##### 5.3 La élite ministerial del área económica: enfoque diacrónico

*Los años de guerra (1938-1945)*  
*Los años de aislamiento (1945-1959)*  
*Los años de desarrollismo (1959-1977)*

Fuente: elaboración propia.

Tras la caracterización del régimen, se acometerá el análisis del perfil sociopolítico de los ministros económicos desde un enfoque sincrónico, es decir, reconstruyendo la “foto fija” de las élites ministeriales del área económica correspondientes a dicho período. Siguiendo el esquema desarrollado en este apartado, dicho análisis se ocupará primero del *background* social, atenderá después a las carreras políticas pre-ministeriales, y abordará finalmente las trayectorias dentro del Gobierno. A continuación, al objeto de dar respuesta a los interrogantes que vertebran esta investigación –y en consideración del carácter dinámico del *expertise*, como vimos más arriba– se llevará a cabo un examen de la evolución experimentada por las características sociopolíticas de los ministros económicos a lo largo de cada etapa, esto es, desde un enfoque diacrónico. Solo así se estará en condiciones de comprobar si, en efecto, el área económica del Ejecutivo español registró en su seno un aumento progresivo de especialistas, concretamente, desde comienzos del siglo XX y hasta los años de la transición a la Monarquía Parlamentaria, momento en que comenzó a remitir esta tendencia –tal y como rezan las hipótesis de trabajo.

### 3. Bibliografía

Almeida, Pedro Tavares de, Pinto, António Costa y Bermeo, Nancy (eds.). 2003. *Who governs Southern Europe?: regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*. London: Frank Cass.

Álvarez, E; Clemente, J.C. y Girones, J.M. 1970. *Los noventa ministros de Franco*. Madrid: Dopesa.

Antoni, Pascale y Antoni, Jean-Dominique. 1976. *Les ministres de la Ve République*. Paris: Presses Universitaires de France.

Bäck, Hanna, Dumont, Patrick, Meier, Henk E., Persson, Thomas y Vernby, Kare (2009), Does European integration lead to a presidentialization of executive politics? Ministerial selection in Swedish postwar cabinets”, *European Union Politics* 10 (2): 226-252.

Baena del Alcázar, Mariano. 1999. *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Madrid: Tecnos.

—————, 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

Bakema, Wilma E. y Secker, Inecke P. 1988. “Ministerial expertise and the Dutch case”, *European Journal of Political Research* 16 (2): 153-170.

Beckman, Ludwig. 2006. “The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy”, *Scandinavian Political Studies* 29 (2): 111-129.

Bell, Daniel. 1991. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial.

Berlinski, Samuel; Dewan, Torun y Dowding, Keith. 2010. "The impact of individual and collective performance on ministerial tenure", *The Journal of Politics* 72: 559-571.

Biezen, Ingrid van y Hopkin, Jonathan. 2005. "The presidentialization of Spanish democracy: sources of prime ministerial power in post-Franco Spain", en Poguntke, Thomas y Webb, Paul. *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Blondel, Jean. 1985. *Government ministers in the contemporary World*. London: Sage.

—————, 1991. "Ministers of finance in Western Europe: A special career?" en *EUI Working Paper*. SPS; n.91/11

—————, 1995. *The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand. 1993. *Governing together: the extent and limits of joint decision-making in western European cabinets*. New York : St. Martin's.

Blondel, Jean y Thiébault, Jean-Louis. 1991. *The profession of government minister in Western Europe*. London: Macmillan.

Botella, Joan. 1997. "L'élite gouvernementale espagnole" en Suleiman, Ezra N. y Mendras, Henri (eds.) *Le recrutement des élites en Europe*. Paris: La Decouverte.

Budge, Ian. 1985. "Party factions and government reshuffles: a general hypothesis tested against data from 20 post-war democracies", *European Journal of Political Research* 13 (3): 327-333.

Budge, Ian y Keman, Hans. 1990. *Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press.

Burstein, Paul. 1977. "Political elites and labor markets: selection of American cabinet members, 1932-72", *Social Forces* 56 (1): 189-201.

Cheng, Peter P. 1974. "The Japanese cabinets, 1885-1973: an elite analysis", *Asian Survey* 14 (12): 1055-1071.

Cohan, Al S. 1973. "Career patterns in the Irish political elite", *British Journal of Political Science* 3 (2): 213-228.

Coller, Xavier. 2008. "El sesgo social de las élites políticas. El caso de la España de las Autonomías (1980-2005)", *Revista de Estudios Políticos* 141: 135-159.

Cuenca Toribio, José Manuel y Miranda García, Soledad. 1998. *El poder y sus hombres: ¿por quiénes hemos sido gobernados los españoles? (1705-1998)*. Madrid: Actas.

Dahl, Robert. 1961. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.

Davis, Rebecca H. 1997. *Women and power in parliamentary democracies. Cabinet appointments in Western Europe*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Dewan, Torun y Dowding, Keith. 2005. "The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity." *American Journal of Political Science* 49: 46-56.

Dewan, Torun y Myatt, David P. 2010. "The declining talent pool of government", *American Political Science Review* 54 (2): 267-286.

Dogan, M. (ed.). 1989. *Pathways to power: selecting rulers in pluralist democracies*. Boulder: Westview Press.

—————, 1989. "Introduction: selecting cabinet ministers", en Dogan, Mattei (ed.), *Pathways to power: selecting rulers in pluralist democracies*. Boulder: Westview Press.

Dowding, Keith y Dumont, Patrick. 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London and New York: Routledge.

Edinger, Lewis J. 1960. "Post-Totalitarian leadership: elites in the German Federal Republic", *The American Political Science Review* 54 (1): 58-82.

—————, 1961. "Continuity and change in the background of German decision-makers", *The Western Political Quarterly* 14 (1): 17-36.

Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold J. (eds.) 2003. *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Frey, Frederick W. 1963. *The Turkish political elite*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Fuentes Quintana, Enrique. 1997. *La Hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

García-Pelayo, Manuel. 1996. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.

Genieys, William. 2005. "La constitution d'une élite du Welfare en France dans la France des années 90" *Sociologie du travail* 47 (2): 205-222.

Gruber, H. 2001. "Expertise", en Smelser, Niels J. y Baltes, Paul B. (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier.

Guttsman, Wilhelm L. 1963. *The British political elite*. New York: Basic Books.

Headey, Bruce W. 1974. *British Cabinet ministers: the roles of politicians in executive office*. London: Allen and Unwin.

- Hobbes, Thomas. 1993. *Leviatán*. Madrid: Alianza Universidad.
- Hodge, Billy J.; Anthony, William P. y Gales, Lawrence. 1998. *Teoría de la organización: un enfoque estratégico*. Madrid: Prentice Hall.
- Hoffmann-Lange, Ursula. 2007. "Methods of elite research", en Dalton, Russell J. y Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, John D. y Martínez-Gallardo, Cecilia. 2002. *Cabinet instability and the accumulation of experience in the cabinet: the French fourth and fifth republics in comparative perspective*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- , 2008. "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review* 102 (2): 169-180.
- Imaz, José Luis de. 1965. *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Jerez Mir, Miguel. 1982. *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- , 1982b "Corrientes científico-políticas en el tema de la élite norteamericana", *Revista de Estudios Políticos* 29: 81-108.
- , 1985. "La composición de las élites en los Estados Unidos", *Revista de Estudios Políticos* 48: 77-104.
- , 2008. "El pensamiento elitista clásico: Mosca, Pareto y Michels", en Delgado Fernández, Santiago y Jiménez Díaz, José Francisco (eds.), *Introducción a la historia de las ideas políticas contemporáneas. Desde la Revolución francesa a la Revolución rusa*. Granada: Universidad de Granada.
- Kaiser, André y Fisher, Jörn. 2009. "Linkages between parliamentary and ministerial careers in Germany, 1949-2008": the Bundestag as recruitment pool", *German Politics* 18 (2): 140-154.
- Keman, Hans. 1991. "Ministers and ministries", en Jean Blondel y Jean-Louis Thiébaud (eds.), *The profession of government minister in Western Europe*. London: MacMillan.
- Kenig, Ofer y Barnea, Shlomit. 2009. "The selection of ministers in Israel: is the Prime Minister 'A master of his domain'", *Israel Affairs* 15 (3): 261-278.
- Larsson, Torbjörn. 1993. "The role of ministers of finance" en Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (eds.), *Governing together. The extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets*. New York: Palgrave.
- Laski, Harold J. 1928. "The personnel of the English cabinet, 1801-1924", *The American Political Science Review* 22 (1): 12-31.

Lasswell, Harold. D. y Sereno, Renzo. 1967. "The fascists: the changing Italian elite", en Lasswell, Harold. D. y Lerner, Daniel (eds.), *World revolutionary elites: studies in coercive ideological movements*. Cambridge: MIT Press.

Laver, Michael y Shepsle, Kenneth A. 1994. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University.

—————, 1996. *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University.

Lewis, Paul H. 1972. "The Spanish ministerial elite, 1938-1969", *Comparative Politics* 5 (1): 83-106.

Linz, Juan José y Jerez, Miguel con Corzo, Susana. 2003. "Ministers and regimes in Spain: From the First to the Second Restoration, 1874-2002" en Tavares de Almeida, Pedro, Costa Pinto, António y Bermeo, Nancy (eds.). *Who governs Southern Europe?: regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*. London: Frank Cass.

Matthews, Donald R. 1954. *The social background of political decision-makers*. New York: Random House.

Michels, Robert. 1983. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.

Miguel, Amando de. 1975. *Sociología del franquismo*. Barcelona: Euros.

Mills, Charles W. 1993. *La élite del poder*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Montesquieu. 2000. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.

Mosca, Gaetano. 1970. *The ruling class: elementi di scienza politica*. New York: McGraw-Hill.

Musiedlak, Didier. 2009. "Mussolini, charisma and decisión-making" en Pinto, António Costa (ed.), *Ruling elites and decisión-making in fascist-era dictatorships*. New York: Columbia University Press.

Nicholson, Norman K. 1975. "Integrative strategies of a national elite: career patterns in the Indian Council of Ministers", *Comparative Politics* 7 (4): 533-557.

Olías de Lima, Blanca. 2006. *Manual de organización administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis.

Ollé-Laprune, Jacques. 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.

Pagoulatos, George. 2001. "Economic ministers and regime change in Greece (1950-2000): between technocratization and democratization", paper presentado en el

workshop *Regimen change and ministerial recruitment in Southern Europe*, Arrábida, Portugal, Septiembre 17-19.

Pareto, Vilfredo. 1966. *Forma y equilibrios sociales*. Madrid: Revista de Occidente.

Parrado Díez, Salvador. 1996. *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Pinto, António Costa (ed.). 2009. *Ruling elites and decision-making in fascist-era dictatorships*. New York: Columbia University Press.

———, 2009. “Comparative perspectives”, en Pinto, António Costa (ed.), *Ruling elites and decisión-making in fascist-era dictatorships*. New York: Columbia University Press.

Poguntke, Thomas y Webb, Paul. 2005. *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Preston, Paul. 1998. *Franco. “Caudillo de España”*. Barcelona: Grijalbo.

Putnam, Robert D. 1976. *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Riker, William H. 1962. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Robledo Hernández, Ricardo. 2006. *Los ministros de agricultura de la Segunda República (1931-1939)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Rodríguez Teruel, Juan. 2011. *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rose, Richard. 1971. “The making of Cabinet ministers”, *British Journal of Political Science* 1: 393-414.

Rush, Michael. 2007. “The decline of the nobility”, en Cotta, Maurizio y Best, Heinrich (eds.), *Democratic representation in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Sisson, Richard. 1981. “Prime ministerial power and the selection of ministers in India: three decades of change”, *International Political Science Review* 2 (137): 137-157.

Suleiman, Ezra N. y Mendras, Henri (eds.). 1997. *Le recrutement des élites en Europe*. Paris: La Decouverte.

Törnudd, Klaus. 1969. “Composition of cabinets in Finland 1917-1968”, *Scandinavian Political Studies* 4: 58-70.

Urquijo Goitia, José Ramón. 2008. *Gobiernos y ministros españoles en la Edad Contemporánea*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Verzichelli, Luca y Edinger, Michael. 2005. "A critical juncture? The 2004 European elections and the making of a supranational elite", *The Journal of Legislative Studies* 11 (2): 254-274.

Viver, Carles. 1978. *El personal político de Franco (1936-1945)*. Barcelona: Vicens-Vives.

Wilson, F.M.G. (1959), "The routes of entry of new members of the British cabinet, 1868-1958", *Political Studies* 7 (3): 222-232.

Winder, R. Bayly. 1962. "Syrian deputies and cabinet ministers, 1919-59. Part I", *The Middle East Journal*, 16 (4): 407-429.

Winter, Lieven de. 1991. "Parliamentary and party pathways", en Jean Blondel y Jean-Louis Thiébaud (eds.), *The profession of government minister in Western Europe*. London: MacMillan.

Wyszomirski, Margaret J. (1989). "Presidential personnel and political capital: from Roosevelt to Reagan", en Dogan, Mattei (1989) (ed.), *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*. Boulder, San Francisco and London: Westview Press.