

¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios? La influencia de la descentralización en las carreras de la elite ministerial española¹

Juan Rodríguez Teruel

Este artículo plantea que en sistemas políticos descentralizados los ministros pueden utilizar las instituciones subnacionales para acumular experiencia política y acceder al gobierno. El resultado es la emergencia de ministros con carreras multinivel, lo que repercute negativamente en el número de ministros que provienen del parlamento. Se analiza el caso español, caracterizado por un inusual bajo número de parlamentarios. Anteriores trabajos habían propuesto diversas explicaciones para este fenómeno en ejecutivos parlamentarios: tradiciones de gobiernos burocráticos, partidos con sistemas abiertos de selección de candidatos y tendencia “presidencialista” a escoger ministros *outsiders* e independientes. Se han utilizado los datos de los ministros españoles (1977-2010) para poner en cuestión la utilidad de estas explicaciones en el caso español, y verificar el incremento de ministros que transitan arenas subnacionales.

Palabras clave: ministros, descentralización, parlamento, elites políticas, España.

INTRODUCCIÓN

La selección de la elite ministerial depende de cómo se organizan las instituciones políticas, entre otros factores. Los estudios comparados han demostrado que las carreras políticas de los ministros y las rutas de acceso al gobierno comparten patrones comunes según el tipo

1. Esta investigación ha sido cofinanciada por los proyectos SEJ2006-15076-C03-02, del Ministerio de Educación y Ciencia, 2009-SGR-1290 de la Generalitat de Catalunya y SEJ-4032 de la Junta de Andalucía. Agradezco los comentarios de J. Higley, O. Barberà, A. Barrio, R. Dandoy y los evaluadores anónimos de la RECP.

de configuración institucional de cada sistema político (Blondel, 1985; Dogan, 1989). Así, en los sistemas parlamentarios, los ministros suelen provenir del parlamento nacional (Dogan, 1979; Gallagher *et al.*, 2001). Sin embargo, España constituye un desafío a esta explicación tradicional del reclutamiento parlamentario. Desde la transición, la elite ministerial española a menudo ha sido menos proclive a provenir del parlamento que sus colegas europeos, a pesar de que el peso de los partidos es muy importante en el funcionamiento del sistema parlamentario y la extracción a partir de organizaciones civiles ha sido muy débil (Bermeo, 2003: 209-211; Rodríguez, 2010). El resultado ha dado lugar a un “régimen parlamentario muy poco parlamentario” (Botella, 1997).

Este artículo contrasta las explicaciones que se habían dado hasta ahora a este fenómeno y propone una nueva al plantear si la descentralización política puede haber influido sobre el reclutamiento de los ministros, reduciendo el acceso desde el parlamento nacional en beneficio de otras arenas del sistema político. La preocupación por la carrera política de los miembros del gobierno no es irrelevante. La presencia de parlamentarios puede afectar la estabilidad de los gobiernos y el éxito de éstos para afrontar los conflictos surgidos en su interior, puesto que los ministros con experiencia política están más capacitados para resolver estos problemas en contextos de dificultades políticas y económicas (Pennings, 2000). Desde un punto de vista más amplio, un bajo número de parlamentarios en el gabinete podría ocasionar problemas en la cadena de delegación democrática que sostiene la relación entre electores, parlamentos y gobiernos (Müller, Bergman y Strom, 2003). Otros autores también han demostrado que la forma en que los gabinetes se forman y se eligen los ministros condiciona el funcionamiento posterior de los gobiernos y sus resultados (Laver y Shepsle, 1994).

Para valorar apropiadamente el reclutamiento ministerial a través de las diversas arenas políticas, voy a observar las carreras políticas de los ministros desde dos perspectivas: el recorrido individual por cada arena política y la secuencia de las diversas arenas en la carrera política de los ministros. La primera perspectiva nos confirmará claramente el ascenso de las experiencias en arenas políticas subestatales. En cambio, la segunda nos sugerirá que ello no necesariamente opera en detrimento de las arenas nacionales, puesto que el resultado es la aparición de carreras mixtas, en las que el parlamento nacional tiene un peso relativo menor.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, expondré las explicaciones tradicionales al bajo número de ministros parlamentarios en algunos países con gobierno parlamentario y las contrastaré con el caso español. Segundo, plantearé algunas hipótesis y la forma de verificarlas. Finalmente, expondré los resultados, observando primero los niveles por separado y posteriormente los patrones de carreras políticas en general.

EL RECLUTAMIENTO DE LOS MINISTROS EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO

En el último medio siglo, los sistemas parlamentarios de Europa occidental han gozado de una notable estabilidad. El principal rasgo distintivo de los ejecutivos parlamentarios es que funcionan a partir de la confianza parlamentaria, expresada a través de

la responsabilidad colectiva del gabinete frente al parlamento (Friedrich, 1950; Verney, 1959; Sartori, 1994; Blondel y Müller-Rommel, 1997). Esta relación de delegación tiene efectos sobre el *background* y la carrera política de los individuos que acceden al gobierno, porque ha convertido el parlamento en el principal canal de extracción de ministros, como reflejo de la confianza entre gabinete y parlamento (Blondel, 1991; Strom, 2000: 268-270; Gallagher *et al.*, 2001). Así, en los sistemas parlamentarios occidentales, “la ruta parlamentaria es la llave para el gobierno, cualquiera que sea el itinerario ocupacional previo de los aspirantes a ministro” (Blondel, 1985: 63). Los ministros del parlamentarismo clásico han sido tradicionalmente individuos con un sólida carrera en la cámara baja (Loewenberg y Patterson, 1979; King, 1981), hasta el punto de que a menudo se ha considerado que “una carrera en el gobierno es sólo una más de las tareas realizadas por los parlamentarios” (Blondel, 1991: 8). Desde esta perspectiva, la extracción parlamentaria ha convertido la cámara legislativa en una verdadera *escuela para ministros*, que impone un *tiempo de socialización* a los candidatos al gobierno (Rose, 1971).

Las explicaciones de los ministros no parlamentarios

La presencia de parlamentarios en la elite ministerial varía significativamente entre países. Mientras que en algunos países casi todos los ministros son parlamentarios, en otros este grupo representa poco más de la mitad del gabinete (De Winter, 1991). Para entender por qué se produce esta diversidad entre sistemas parlamentarios, se han ofrecido tres tipos de explicaciones distintas. En primer lugar, la explicación más importante ha vinculado el grado de parlamentarización de los ministros al carácter burocrático de los gabinetes. Un bajo número de parlamentos en el gobierno puede responder a la tradición de formar un gabinete menos politizado y de carácter más técnico, centrado en la gestión del gobierno y al margen de la disputa parlamentaria (Bakema y Secker, 1988; Dogan, 1989: 9; De Winter, 1991: 49). La selección de los ministros en este caso da más importancia a la función de dirección de la administración y menos a la de representación política en el interior del gabinete (Cotta, 1991: 195). Por ello, priman los criterios de especialización, de capacidad técnica y de gestión, lo que favorece la selección de individuos provenientes del “circuito corporativo”, por ejemplo, altos funcionarios de la administración pública, representantes de grupos de interés y técnicos del sector privado (Segatti, 1988: 269). Un ejemplo de esta dinámica es la política consociacional o de *acomodación* desarrollada durante años en los Países Bajos, y que ha implicado, entre otros aspectos, mantener un grado de parlamentarización bajo del gabinete para garantizar una cierta despolitización en la toma de decisiones gubernamentales (Andeweg, 1988; Lijphart, 1989). Los regímenes parlamentarios que han buscado esta separación entre la dinámica parlamentaria y la dinámica interna de los gabinetes a menudo han establecido el principio de incompatibilidad entre los cargos de diputado y de ministro, y esto ha tendido a desincentivar la entrada de diputados en el gabinete (Dogan, 1979; De Winter, 1991; Beckman, 2007). De forma más general, la extensión

del Estado y su papel en la actividad económica e industrial también puede haber contribuido al ascenso de los burócratas en detrimento de los parlamentarios, con el objetivo de formar gobiernos más preparados para la gestión del sector público (Dogan, 1975: 5).

Centrándose en mecanismos institucionales específicos, una segunda explicación ha destacado la influencia de los partidos políticos y, en particular, del sistema interno de selección de candidatos en el tipo de ministros que llegan al gabinete (Pennings, 2000). La presencia de ministros parlamentarios se incrementa allí donde los mecanismos de selección de candidatos son más centralizados, porque los partidos tienden a reclutar *insiders*² para el gobierno con el objetivo de garantizar la lealtad y la experiencia de los ministros (Pennings, 2000).

Más recientemente, han surgido nuevas propuestas de explicación del tipo de ministros vinculadas a dos transformaciones generales que afectan a los gobiernos europeos, la presidencialización y la integración europea (Bäck *et al.*, 2009). Aunque se trata de dos fenómenos diferentes, ambos se encuentran relacionados y conducen a un incremento de la autonomía del primer ministro respecto a su entorno institucional (Poguntke y Webb, 2005; Bäck *et al.*, 2009). La tesis de la presidencialización postula que diversos cambios en la política de los regímenes parlamentarios (personalización del proceso electoral y predominio creciente del líder del gobierno sobre el gabinete y sobre el partido de gobierno) han provocado un reforzamiento del poder del primer ministro en detrimento del parlamento y del partido, asemejándolo a la figura del *chief executive* de los sistemas presidencialistas. Una de las consecuencias de este fenómeno sería una mayor autonomía del primer ministro respecto al parlamento y, en consecuencia, el debilitamiento del peso de los parlamentarios en el gabinete y el incremento de los ministros *outsiders*, en la línea de lo que sucede en gobiernos presidencialistas y semipresidencialistas (Bäck *et al.*, 2009; Strom, 2000; Amorim Neto y Strom, 2006). La tesis de la integración europea defiende que el proceso de integración europea habría debilitado igualmente el origen parlamentario de los ministros de dos formas. Indirectamente, la integración europea habría contribuido también a la presidencialización de los gobiernos parlamentarios (Poguntke y Webb, 2005). Directamente, la integración europea habría favorecido al auge de gobiernos tecnocráticos para afrontar la necesidad de mejorar la coordinación en materia de políticas en el gobierno nacional y habría representado un desafío para el papel de los parlamentarios en el gabinete (Kassim, 2003; Bäck *et al.*, 2009: 231).

Se ha prestado menos atención a otros fenómenos que también pueden condicionar los criterios en la selección de los ministros. En particular, los procesos recientes de descentralización que se han dado en algunos países pueden desafiar el poder de los gobiernos nacionales y de sus primeros ministros, y al mismo tiempo pueden debilitar el papel de las instituciones centrales en el reclutamiento de la elite ministerial. Como apunta Thiebault,

2. De Winter considera *insiders* a los ministros con larga carrera parlamentaria y con cargos nacionales en el partido (1991: 46); Penning los define como individuos con larga carrera ministerial, que han pasado por varios ministerios (2000: 94).

esta dimensión no se ha tenido en cuenta en la mayoría de estudios sobre ministros (1991: 31), aunque ya se había sugerido la influencia de la estructura del Estado en la selección ministerial (Segatti, 1988: 270; Cotta, 1991: 180-181). La influencia de la descentralización sobre el reclutamiento de los ministros puede producirse a través de dos formas. En primer lugar, la aparición de una nueva arena política subnacional amplía la estructura de oportunidades y modifica los patrones de circulación de la elite política. En escenarios descentralizados, la elite política utiliza las nuevas instituciones locales o regionales para acumular capital político y acceder al centro. Los cargos subnacionales pueden servir como trampolines hacia el parlamento, y de allí al gobierno. Pero también pueden dar lugar a carreras territorialmente diferenciadas, debilitando el parlamento como principal destino de las elites (Stolz, 2001). En la medida en que aparecen nuevos centros de poder, se abren nuevas rutas de acceso al gobierno y se diversifican los modelos de carreras políticas. En segundo lugar, la descentralización provoca una “desnacionalización” de la política electoral (Jeffery, 1997). Este fenómeno influye en las relaciones intergubernamentales y en la organización de los partidos políticos (Hopkin, 2003; Morata, 2004). Como consecuencia de ello, el jefe de gobierno puede seleccionar ministros a partir de criterios territoriales, para sacar rendimiento de la política subnacional o como reacción a desafíos provocados por ésta: mantener equilibrios internos del partido, favorecer las relaciones con gobiernos regionales o responder estratégicamente a problemas surgidos en la política regional.

Discusión del caso español

Las explicaciones expuestas en el punto anterior deberían ayudarnos a entender mejor por qué la elite ministerial española tiene un número tan bajo de parlamentarios. Sin embargo, no está claro que el caso español responda efectivamente a lo esperado. El bajo peso de los parlamentarios en el gabinete parecería situar el caso español entre los países con ejecutivos de carácter más técnico, más proclives a separar la gestión gubernamental de la política parlamentaria. Esta situación no se había dado en etapas democráticas precedentes, en las que los ministros provenían mayoritariamente del parlamento (Linz, Jerez y Corzo, 2003: 103). Por el contrario, se acerca a la tradición autoritaria de gobiernos burocráticos y de escaso perfil representativo del franquismo, con gabinetes formados esencialmente por altos cargos de la administración (De Miguel, 1975; Baena, 1999). La explicación resulta mucho menos satisfactoria en el actual periodo democrático. España es un modelo de democracia atípicamente mayoritaria, según los criterios de Lijphart, a pesar de que comparte algunas características institucionales con otras democracias europeas consociales (Lijphart, 1999). El gobierno se ha convertido en el actor central de la vida política de estos países, con un papel muy relevante en el conflicto político entre partidos, lo que le aleja de países con tradición de gobiernos burocráticos y despolitizados (Montabes, 2001; Gunther *et al.* 2004; Magone, 2008). De acuerdo con esta dinámica, deberíamos esperar una presencia mucho más importante de ministros parlamentarios en el gobierno.

Igualmente, si tomamos la hipótesis que relaciona selección partidista de candidatos y tipos de ministros, cabría esperar que los partidos políticos en España tuvieran un sistema de selección de candidatos abierto, por el cual pudieran acceder a las instituciones a individuos con menos experiencia política. Sin embargo, los sistemas de elección de los partidos se encuentran altamente centralizados, sin que se hayan producido cambios sustanciales durante estos años (Rodríguez *et al.*, 2011). Además, el papel de los partidos en el interior de los gabinetes es muy relevante, haciendo muy difícil el acceso al gabinete a individuos no afiliados a ningún partido (Rodríguez, 2010).

En relación con la tesis de la presidencialización, en España se han detectado tendencias propias del fenómeno aunque también existen factores que refrenarían esa evolución (Heywood y Molina, 2000; Van Biezen y Hopkin, 2005). Aunque el predominio del jefe del gobierno en el sistema político español es incontestable (Bar, 1983 y 1997; Paniagua, 1992; Montabes, 2001), no queda clara la relación teórica entre presidencialización y selección de ministros, porque en realidad el origen parlamentario de los ministros constituye más un indicador de la presidencialización que una consecuencia derivada, al menos tal como se ha utilizado hasta el momento (Bäck *et al.*, 2009).

Finalmente, la entrada de España en la Unión Europea ha influido profundamente en el sistema político español y en las relaciones intergubernamentales (Colino, 2001; Morata, 2007), pero no existen constataciones empíricas de que haya alterado substancialmente los canales de reclutamiento de las elites políticas. En el caso español, los cargos europeos parecen constituir más bien un punto final en las carreras de los políticos españoles y difícilmente pueden considerarse un desafío para el parlamento nacional como vía de acceso al gobierno (Martínez, 2000; Real Dato y Jerez, 2008 y 2009).

LA SELECCIÓN DE LOS MINISTROS EN ESPAÑA: HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

No resulta sencillo explicar el bajo nivel de parlamentarios en los ministros españoles. Una forma de aproximarnos al problema es a través del análisis individual de los ministros españoles y de su evolución en el tiempo, para que nos permita observar con más profundidad las trayectorias previas y las pautas de acceso de los ministros al ejecutivo. De esta forma, podríamos identificar el papel que desempeñan las otras arenas políticas en la selección ministerial y su impacto sobre el papel del parlamento como principal vía de acceso al gobierno.

De entrada, en el sistema parlamentario español actual cabría esperar que la consolidación de la democracia en España haya dado lugar a una *parlamentarización* de la elite ministerial, por la cual la mayoría de los ministros sean elegidos entre los miembros de las Cortes Generales, principalmente del Congreso de los Diputados (hipótesis 1). Quizá esta procedencia no se haya dado en la misma intensidad desde el primer momento. Sería lógico pensar que la parlamentarización del sistema político debería haber fomentado simultáneamente una parlamentarización *progresiva* de la elite ministerial. Así, el reclutamiento de ministros desde el parlamento puede ser una variable que haya ido cambiando con el

tiempo, de manera que haya menos ministros parlamentarios al principio y el número se incremente con el paso del tiempo (hipótesis 2).

No obstante, algunos factores institucionales pueden haber condicionado el reclutamiento de los ministros en España, restringiendo el número de parlamentarios que acceden al gobierno en beneficio de otras rutas. El predominio del jefe de gobierno sobre el resto del ejecutivo, sobre el parlamento y sobre el partido le da mayor libertad en la elección de ministros que en sistemas en los que el primer ministro es más débil, y donde el parlamento y el partido tienen más peso en la toma de decisiones. Si el primer ministro tiene mayor libertad para escoger ministros, existen algunas razones que pueden conducirle a escoger ministros fuera del parlamento: a) la preferencia por individuos que conozcan de cerca el funcionamiento del gobierno y que posean lealtad directa al jefe del gobierno; b) la preferencia por individuos que posean liderazgo regional y que posean experiencia en la gestión de los asuntos locales y regionales; c) la preferencia por individuos sin afiliación de partido y que posean una experiencia profesional ajena al mundo político. De acuerdo con estos criterios, esto puede haber favorecido la elección de ministros procedentes de otras vías de acceso en detrimento del parlamento: a) altos cargos del gobierno (hipótesis 3); b) miembros de instituciones subnacionales (hipótesis 4); c) *outsiders*, sin cargos políticos previos (hipótesis 5).

En el caso español, nos interesa particularmente comprobar si la creación de un sistema multinivel ha dado lugar a que el jefe del gobierno incremente el número de individuos procedentes de las instituciones subnacionales en detrimento del parlamento nacional. Deberíamos esperar que, a medida que pasa el tiempo y se consolidan las instituciones regionales, locales y europeas, crezca el número de individuos cuyas carreras políticas hayan comenzado o hayan transcurrido mayoritariamente en estos niveles. En el caso de que esto sea así, la descentralización habrá significado un factor más que condiciona la presencia de parlamentarios en el ejecutivo nacional, paralelamente o no, a las explicaciones expuestas en el punto 2.

Para comprobar estas hipótesis, voy a analizar las carreras políticas de los ministros españoles nombrados entre 1977 y 2010. Los datos provienen de una matriz de datos propia, en la que se han incluido 173 casos, correspondientes a los jefes de gobiernos y ministros entre julio de 1977 y diciembre de 2010. La matriz recoge datos de origen social, de trayectoria política y de carrera ministerial en el gobierno. Puesto que el trabajo se centra en el reclutamiento de ministros, este trabajo sólo utilizará los datos relacionados con los cargos políticos previos al primer nombramiento de los ministros, excepto cuando se especifique de otro modo.

EL RECLUTAMIENTO DE LOS MINISTROS: PARLAMENTO, ALTOS CARGOS Y ARENAS SUBESTATALES

La debilidad de la vía parlamentaria

El gabinete en España es parcialmente parlamentario. Sólo la mitad de los ministros había pasado por el parlamento antes de convertirse en miembros del gobierno por primera

vez (tabla 1). Y algunos de ellos ya no estaban en la cámara cuando accedieron al gobierno, de manera que sólo cuatro de cada diez miembros del gabinete eran diputados cuando fueron nombrados ministros por primera vez. Desde un punto de vista histórico, esta situación significa un cambio respecto a etapas democráticas precedentes. El 81% de los ministros de la II República pertenecía al Congreso y el 6% al Senado (Linz, Jerez y Corzo, 2003: 103).

TABLA 1.
LOS MINISTROS PROCEDENTES DEL PARLAMENTO (1977-2009)

	Pre	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Total
Parlam. en el cargo %	44,4	45,2	54,5	52,2	46,4	22,7	63,2	46,2	54,2	32,1	42,8
(n)	(12)	(19)	(12)	(12)	(13)	(5)	(12)	(12)	(13)	(9)	(74)
Experiencia ¹ parlam. %	44,4	47,6	63,6	56,5	46,4	31,8	78,9	69,2	58,3	42,9	53,2
(n)	(12)	(20)	(14)	(13)	(13)	(7)	(15)	(18)	(14)	(12)	(92)
<i>Diferencia %</i>	0	-2,4	-9,1	-4,3	0	-9,1	-15,7	-23,0	-4,1	-10,8	-10,4
Congreso	10	19	14	13	13	7	14	17	14	12	88
Senado	4	2	1	0	1	0	6	5	0	2	16
Congreso + Senado ²	2	1	1	0	1	0	5	4	0	2	12
Tipo de mayoría ³	m	m	M	M	M	m	m	M	m	m	-
(N)	27	42	22	23	28	22	19	12	24	28	173

Nota: elaboración propia a partir de fuentes oficiales y de prensa. Notas: 1. Ministros que habían sido parlamentarios en cualquier momento antes de ser ministros (mantengan o no el cargo en el momento de ser nombrados ministros por primera vez). 2. Los individuos de esta categoría también están contabilizados en las categorías de 'Congreso' y 'Senado'. 3. Tipo de mayoría. (M) Mayoría absoluta: los partidos presentes en el ejecutivo tienen mayoría en el parlamento; (m) minoría: los partidos presentes en el ejecutivo no tienen mayoría en el parlamento.

Los ministros parlamentarios provienen de la cámara baja de las Cortes Generales. Sólo el 17,4% de los ministros parlamentarios habían pasado por el Senado. Sin embargo, casi todos ellos también fueron miembros del Congreso, con la única excepción de cuatro individuos³. El casi monopolio del Congreso como cámara de ascenso al gobierno refleja la asimetría del sistema bicameral español, que convierte a la cámara alta en una cámara supeditada y con una papel político muy reducido, sin ningún peso en la elección y el mantenimiento de la confianza del ejecutivo. Según estos datos, nuestra primera hipótesis encuentra poca base empírica. El establecimiento de un gobierno parlamentario en España no ha dado lugar a un gobierno formado mayoritariamente por parlamentarios, a diferencia de la mayoría de sistemas políticos parlamentarios.

Podríamos esperar que la debilidad del origen parlamentario fuera una variable dependiente del grado de institucionalización del sistema parlamentario, según nuestra segunda

3. Para los cuatro ministros senadores (dos con UCD y dos con el PP), la pertenencia al Senado no constituyó un recurso relevante para convertirse en ministros. Rafael Calvo Ortega fue senador durante sólo un año. Enrique Fuentes Quintana Esperanza era un reputado economista que llegó al Senado por designación real. Esperanza Aguirre había realizado su carrera política como concejal de Madrid, y se convirtió en senadora días antes de ser nombrada ministra. Miguel Arias Cañete había sido, además de senador, diputado autonómico y diputado europeo.

hipótesis. Sin embargo, la evolución por legislaturas del número de parlamentarios en el gabinete tampoco muestra un reforzamiento progresivo de la presencia de parlamentarios en el ejecutivo. De las diez legislaturas habidas hasta el momento, solamente en cuatro el número de parlamentarios en el gabinete ha superado la media del 50% (las dos primeras legislaturas de González, la primera legislatura de Aznar y la primera legislatura de Zapatero). Según partidos, los gobiernos del PP tienen más parlamentarios que los del PSOE y UCD⁴. Según presidentes, se observa una tendencia estable el debilitamiento de los parlamentarios en cada periodo de gobierno. Dejando al lado la etapa del UCD, en cada uno de los tres periodos presidenciales (González, Aznar y Zapatero), el peso de los parlamentarios ha ido reduciéndose a medida que transcurrían las legislaturas. Podríamos esperar que esta evolución dependiera del tipo de mayoría parlamentaria, de manera que en periodos de minoría, en los que la confianza parlamentaria es más inestable, el jefe de gobierno prefiera nombrar más parlamentarios en el gobierno para reforzar la relación entre ejecutivo y legislativo. No obstante, este factor no parece tener ningún efecto, puesto que la evolución a la baja del número de parlamentarios es independiente del tipo de mayoría (de mayoría absoluta a minoría en la etapa González; de minoría a mayoría absoluta en Aznar; en minoría las dos legislaturas de Zapatero).

Según datos de otro estudio, es cierto que algunos ministros que no son parlamentarios obtienen un escaño durante el ejercicio del cargo ministerial (Botella y Rodríguez, 2009), lo que podría apuntar un fenómeno de *parlamentarización derivada* de la elite ministerial. Sin embargo, si bien el número de parlamentarios en el gobierno es ligeramente superior al que indica la variable de “inicio del primer nombramiento”, esta tendencia no ha sido mayoritaria hasta el momento y no ha tenido efectos relevantes sobre la composición del ejecutivo. A menudo, la obtención de un escaño por parte de un ministro en el cargo suele ser una “tabla de salvación” política de cara al futuro, en caso de abandonar el gobierno, antes que una regla para ampliar la presencia de parlamentarios en el ejecutivo⁵. El resultado es más la *gubernamentalización* del grupo parlamentario que la *parlamentarización* del ejecutivo.

Los otros niveles políticos

Si la mitad de los ministros no vienen del parlamento, la pregunta que surge es si vienen de otras arenas políticas o son *outsiders* políticos, cooptados desde el gobierno, y si esta experiencia es realmente una alternativa a la vía parlamentaria. En los países con ejecutivos

4. Los gobiernos del PP: 68,6% ministros con experiencia; 45,7% en el cargo. Los gobiernos del PSOE: 50% con experiencia; 39,8% en el cargo. Los gobierno de UCD: 50% con experiencia; 48,0% en el cargo. Datos del autor.

5. A menudo, los ministros que obtienen un escaño después de ser nombrado ministros acaban saliendo del gobierno en poco tiempo. En las elecciones de marzo de 2008, todos los ministros fueron candidatos al Congreso y obtuvieron escaño. Así, por primera vez, durante unas semanas *todo* el gobierno estuvo formado por miembros del Congreso. Ello no evitó que en las semanas y meses siguientes, ocho de ellos (la mitad) salieran del gobierno. Ninguno de los nuevos ministros que les remplazaron había pasado por el parlamento.

más tecnocráticos, los ministros no parlamentarios tienen dos perfiles: individuos reclutados de entre los altos funcionarios que dirigen la burocracia del Estado (burócratas o mandarinos⁶) e individuos cooptados de fuera de la política y de la administración (que denominaremos aquí *outsiders*⁷), a menudo representantes de intereses y especialistas del sector privado. Estos últimos no han tenido mucho peso en España porque el número de *outsiders* que acceden al gobierno en España es muy bajo: sólo 15 ministros (8,7%) durante treinta años (lo que nos permite rechazar la hipótesis 6). En cambio, la ruta de altos cargos resulta más importante aunque ello no significa necesariamente que ésta sea una alternativa a la vía parlamentaria. La administración española tiene un elevado grado de politización en comparación con otras administraciones públicas europeas (Parrado, 1996). Ello significa que los niveles inferiores al ministro también son cargos de confianza política, varios de los cuales son ocupados por diputados o miembros de partido. Estos altos cargos pueden ser verdaderos *mandarinos*, altos funcionarios sin carrera política, o bien pueden ser individuos con carrera política local, regional o nacional que acceden al gobierno como altos cargos antes de ser nombrados ministros.

TABLA 2.

LA EXPERIENCIA DE LOS MINISTROS EN LOS DISTINTOS NIVELES

	Cortes Generales	Regional	Local	Europeo	Gobierno ³
Experiencia mandato ¹ %	53,2	16,8	16,2	2,9	49,1
(n)	(92)	(29)	(28)	(5)	(85)
Años	4,7	6,4	6,5	6,6	-
(desv. típ.)	(4,7)	(4,7)	(6,6)	(5,0)	
Mandato en vigor %	42,8	6,9	6,5	1,7	33,1
(n)	(74)	(12)	(11)	(3)	(56)
Años de tránsito ²	5,7	4,0	5,0	1,2	-
(desv. típ.)	(5,4)	(5,4)	(5,4)	(2,3)	

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales y de prensa. Datos sobre duración en altos cargos no disponible. Los porcentajes se calculan sobre N=173. Notas: 1. Ministros que habían sido parlamentarios en cualquier momento antes de ser ministros. 2. Años entre la salida de la arena política y el nombramiento como ministro. 3. Nombramiento como alto cargo del gobierno (cargo de confianza política).

6. De forma genérica, muchos autores se refieren a los burócratas para identificar los funcionarios que están al frente de las administraciones públicas (Bottomore, 1993; Aberbach *et al.*, 1981). Dogan definió como *mandarín* “el alto funcionario que desempeña un papel político importante” en el proceso de decisión política”, y lo situaba en “los órganos inferiores de un ministerio (*ministerial staff*). El individuo que sigue esta ruta se convierte inicialmente en colaborador o asistente de un ministro, en tanto que consejero, adjunto, director o jefe de gabinete, para comenzar a continuación una verdadera carrera política” (Dogan, 1975: 4; 1986: 53).
7. El concepto de *outsider* ha sido utilizado de forma diversa en las élites políticas (De Winter, 1991: 46; Penning, 2000; Cotta y Best, 2000). En este trabajo, definiremos *outsider* como individuo sin ningún tipo de experiencia política relevante. Esta categoría estará formada por profesores, intelectuales o empresarios que no tuvieron ningún cargo público ni estuvieron en ningún cargo nacional de partido.

Según la tabla 2, la experiencia en los altos cargos del gobierno es casi tan importante como la experiencia parlamentaria. Una observación de conjunto sugiere que parlamento y altos cargos del gobierno son las dos grandes arenas de reclutamiento, lo que acercaría a España a la tradición de los gobiernos burocráticos de los países del norte de Europa. Sin embargo, en el caso español, la presencia notable de altos cargos en el gobierno no significa necesariamente el predominio de burócratas o altos funcionarios no políticos. De los 85 ministros que pasaron por un alto cargo, sólo 46 casos (el 26,6% del total de ministros) eran funcionarios o cuadros de la administración pública sin experiencia en otra arena política⁸. Los otros 39 casos (22,5% del total de ministros) eran ministros que también habían pasado por otras arenas políticas y tenían un perfil político de partido. Además, el peso de los altos cargos con perfil burócrata ha experimentado un continuo declive desde la transición política (gráfico 1). Mientras que era un tipo de ministro muy importante en los gobiernos del franquismo, ha perdido peso durante la democracia en beneficio de los altos cargos que han pasado por otras arenas políticas. Esta situación se corresponde con el modelo de gobierno de partido que se ha ido consolidando en la democracia española, en la que los altos cargos son una arena más en las carreras de la elite política. Aunque comparta un bajo nivel de ministros parlamentarios, el gobierno español está lejos de los ejecutivos burocráticos escandinavos.

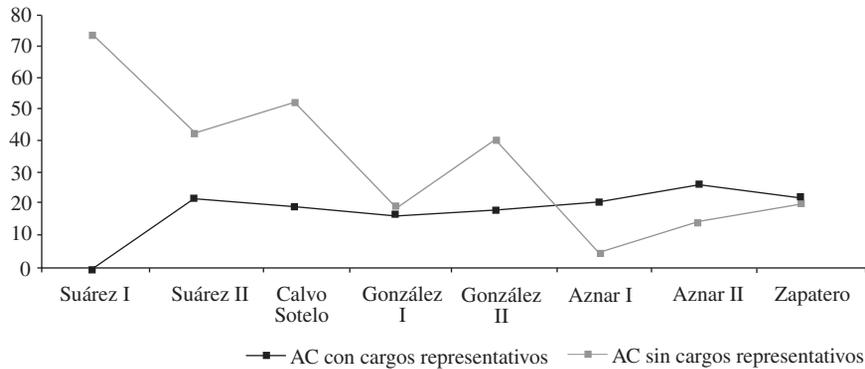
A diferencia de la experiencia en altos cargos, la aparición de ministros con experiencia en gobiernos regionales o locales marca una diferencia con el reclutamiento de ministros en etapas históricas precedentes. Uno de cada cuatro ministros había sido concejal, alcalde, parlamentario autonómico, consejero o presidente autonómico antes de ser ministro. Por el contrario, el parlamento europeo aparece como una arena poco propicia para conducir al ejecutivo español, puesto que solamente cinco ministros pasaron por esta arena.

La aparición de un sistema multinivel no sólo produce un origen político más diversificado de los ministros, sino que también influye en la duración de la trayectoria necesaria para alcanzar el ministerio. En el camino al gobierno, no todas las arenas requieren el mismo tiempo para acumular el capital político que conduzca a un ministerio. Las carreras en arenas subnacionales son más largas que en el parlamento. En general, un ministro que provenga del Congreso sólo necesita poco más de una legislatura para acceder al gobierno, mientras que, si su carrera política transita a través de cargos locales o autonómicos, requerirá casi dos legislaturas para convertirse en ministro. No disponemos de datos análogos para altos cargos, pero en general los individuos que sólo acumulan experiencia en altos cargos del gobierno, necesitan más tiempo en esta posición que los que pasan por cargos parlamentarios o por otros niveles. Igualmente, un parlamentario que deja el parlamento necesita más tiempo para acceder al gobierno desde otra arena política (6,5 años) que un político que deja la arena local (4,3 años) o regional (3,9 años) y pasa a la arena nacional, desde donde acabará convirtiéndose en ministro.

8. Es una cifra aparentemente considerable, comparada con otros países (Cotta, 1991: 182). No obstante, esta categoría no coincide exactamente con lo que Cotta considera los "burócratas puros", altos funcionarios sin cargos políticos, porque incluye doce individuos que habían sido Secretarios de Estado y siete individuos con cargos dirigentes en el partido en el momento de ser nombrados ministros.

GRÁFICO 1.

PERFIL DE LOS MINISTROS QUE HABÍAN SIDO ALTOS CARGOS PREVIAMENTE



Nota: elaboración propia a partir de fuentes oficiales y de prensa. La figura muestra el porcentaje de ambos perfiles sobre el total de ministros de cada gobierno.

TABLA 3.

EVOLUCIÓN DE LA EXPERIENCIA EN ARENAS POLÍTICAS SEGÚN LEGISLATURAS

	Pre	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Total
Cortes Generales	44,4 (12)	47,6 (20)	63,6 (14)	56,5 (13)	46,4 (13)	31,8 (7)	78,9 (15)	69,2 (18)	62,5 (15)	46,6 (13)	53,2 (92)
Gobierno	63,0 (17)	69,0 (29)	18,2 (4)	26,1 (6)	39,3 (11)	59,1 (13)	26,3 (5)	42,3 (11)	45,8 (11)	50,0 (14)	49,1 (85)
Regional	0	2,4 (1)	4,5 (1)	0	7,1 (2)	18,2 (4)	47,4 (9)	42,3 (11)	20,8 (5)	21,4 (6)	16,8 (29)
Local	0	2,4 (1)	13,6 (3)	8,7 (2)	10,7 (3)	9,1 (2)	42,1 (8)	34,6 (9)	16,7 (4)	25,0 (7)	16,2 (28)
Sin cargos	7,4 (2)	4,8 (2)	22,7 (5)	21,7 (5)	14,3 (4)	13,6 (3)	10,5 (2)	7,7 (2)	12,5 (3)	20,8 (5)	12,4 (21)
Sólo 1 arena (N)	77,8 27	69,0 42	54,5 22	65,2 23	71,4 28	59,1 22	26,3 19	26,9 12	37,5 24	46,4 28	51,4 173

Fuente: datos del autor elaborados a partir de fuentes oficiales y prensa. Algunos ministros pueden haber tenido cargos en más de una arena, de modo que las columnas no suman 100 necesariamente.

La visión de conjunto no resulta suficiente para verificar nuestra hipótesis 4. La experiencia en otras arenas políticas resulta demasiado débil frente al parlamento y a los altos cargos para afirmar que la descentralización haya alterado substancialmente el reclutamiento de los ministros. No obstante, dado el carácter progresivo del proceso de descentralización, podríamos esperar que este impacto fuera mayor a medida que se consolidaran los nuevos niveles políticos, de tal manera que deberíamos observar un

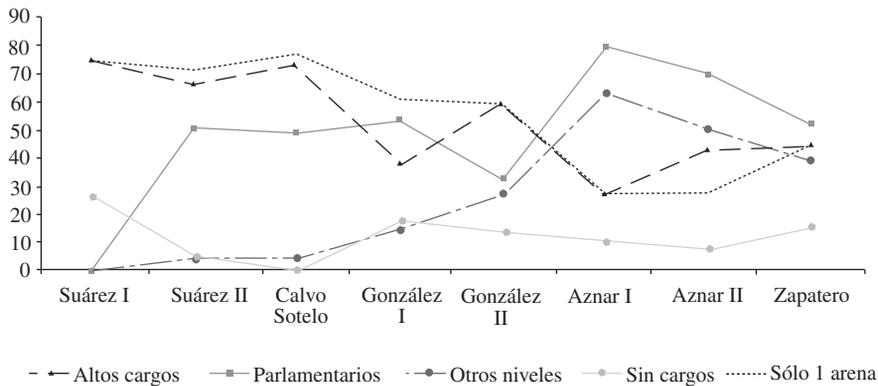
incremento de la experiencia en estas arenas a medida que pasa el tiempo. Una observación por legislaturas sí que responde, en gran medida, a lo previsto (tabla 3). Según transcurre el tiempo, se observan tres fenómenos paralelos: el crecimiento de la experiencia parlamentaria, aunque ésta se estanca a finales de los años 90; el debilitamiento de la experiencia en altos cargos del gobierno, aunque en las dos últimas legislaturas experimenta un ligero repunte; y el crecimiento de la presencia de ministros con experiencia en otras arenas políticas de forma notable en las últimas legislaturas. El mejor indicador del efecto de la aparición de nuevos niveles es el retroceso gradual del número de ministros que alcanzan el gobierno después de haber pasado por una sola arena política (se pasa del 77,8% al 37,5%). A partir de 1996, más de la mitad de los ministros han pasado por dos arenas políticas o más.

La evolución del peso de las diferentes arenas está sujeta a variaciones entre cada legislatura, que ponen de manifiesto la incidencia de otros factores. El más importante es el cambio de criterio de los presidentes en el nombramiento de ministros a medida que avanza cada etapa presidencial. A medida que un mismo jefe de gobierno se mantiene en el poder, tiende a escoger menos parlamentarios y más altos cargos. Una evolución similar parece experimentar la experiencia autonómica y local, aunque la tendencia al ascenso de estos indicadores dificulta la lectura de la evolución. Este fenómeno sugiere que los jefes de gobierno tienen criterios diferentes al inicio de su mandato y en años posteriores. En sus primeros gabinetes, los jefes de gobierno escogen ministros entre candidatos provenientes de los escaños del parlamento o de los líderes del partido en instituciones autonómicas y locales. De esta manera, reparte la recompensa política por alcanzar el gobierno, devuelve favores a quienes le han dado apoyo y favorece el recambio de líderes territoriales mediante el ascenso al ejecutivo nacional. Pero a medida que transcurre el tiempo, aparece el desgaste de gobierno y surgen las dificultades en el desarrollo de las políticas. El presidente se muestra más proclive a escoger nuevos ministros entre aquellos que han estado trabajando dentro de los ministerios. Estos recambios garantizan mayor conocimiento del terreno y reducen la influencia del partido sobre el gobierno.

Una observación a través de periodos gubernamentales muestra más claramente el impacto de la descentralización en el reclutamiento de los ministros, al reducir la influencia de factores contingentes como el explicado anteriormente (gráfico 2). A medida que se consolida el poder de las instituciones autonómicas y locales, éstas se convierten en un camino clave para acceder al ejecutivo nacional. En los gobiernos de Aznar y Zapatero, esta ruta supera ya claramente a la experiencia en altos cargos, que mantiene su declive, y se aproxima a la experiencia en el parlamento nacional. El resultado es claro. Los primeros gobiernos eran ejecutivos compuestos por diputados y altos cargos, en los que ambas rutas eran además excluyentes. En cambio, en los gobiernos de Aznar o Zapatero, el equipo de ministros presenta experiencias políticas diversas, en las que las arenas pueden combinarse de distintas formas. La evolución sugiere la aparición de carreras políticas multi-nivel.

GRÁFICO 2.

EXPERIENCIA DE LOS MINISTROS EN LAS DISTINTAS ARENAS POLÍTICAS



Nota: elaboración propia a partir de fuentes oficiales y de prensa. Un individuo puede aparecer en más de una categoría si ha estado en más de una arena política.

LOS PATRONES DE CARRERAS POLÍTICAS DE MINISTROS EN UN SISTEMA MULTINIVEL

Cómo están conectados los niveles: el mapa general de carreras

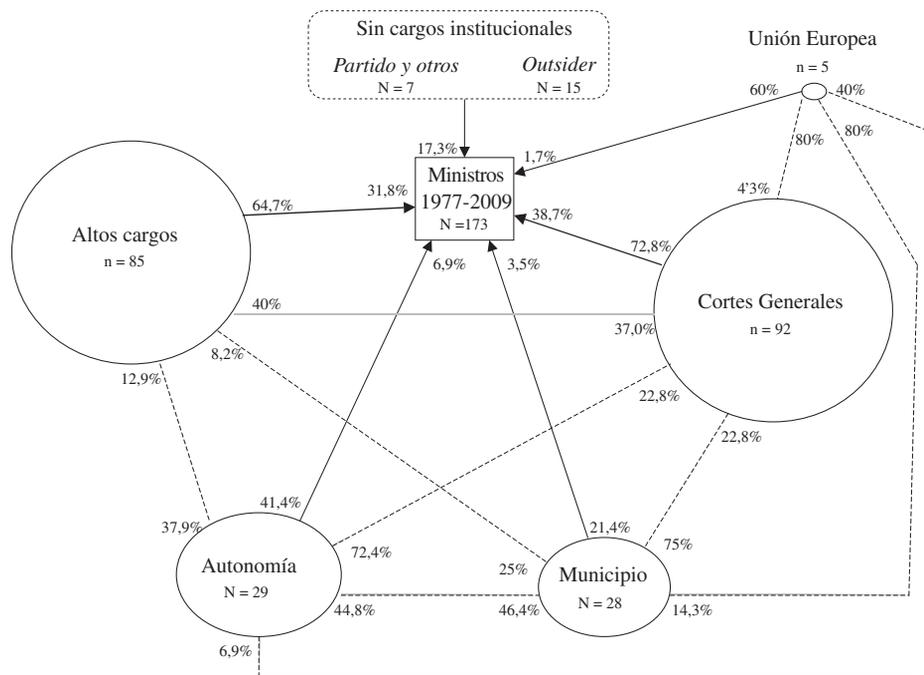
El análisis de las conexiones entre arenas pone de manifiesto la creciente naturaleza multinivel de las carreras políticas de los ministros en España (gráfico 3). Tal como nos sugería el declive de los ministros que sólo habían pasado por una arena política, ya no podemos observar las arenas políticas como terrenos estancos que marcan trayectorias diferentes y específicas hacia el ejecutivo. Cada vez más, la selección ministerial fomenta el ascenso de aquellos individuos que han acumulado experiencia política en diferentes niveles del Estado descentralizado. El parlamento y los altos cargos son arenas centrales en la selección de los ministros, pero la experiencia en sólo una de ellas resulta una baja garantía para convertirse en ministro. La consolidación de las instituciones regionales y de los gobiernos locales también ha convertido estas arenas en una base clave para el reclutamiento ministerial.

Por otro lado, una mayoría importante de los ministros que pasaron por los niveles local y regional también tuvieron experiencias en el parlamento y en altos cargos nacionales. No parece que los nuevos niveles se hayan convertido en arenas desconectadas de las arenas nacionales, o que sus elites políticas puedan acceder directamente al ejecutivo sin experiencia en otros niveles. Desde este punto de vista, las arenas subnacionales permiten una extensión de las carreras de parlamentarios nacionales, y al revés: las elites subnacionales que continúan su carrera en el nivel nacional tiene más posibilidades de acceder al

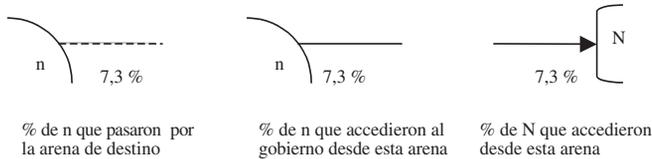
ejecutivo nacional que quienes no siguen este recorrido. Las arenas subnacionales tienen una especial relación con el parlamento, lo que concuerda con lo que había sugerido De Winter (1991). A pesar de ello, llama la atención que uno de cada tres individuos que pasaron por las instituciones autonómicas y uno de cada cuatro que pasaron por los ayuntamientos pudieron acceder al gobierno a través de los altos cargos.

GRÁFICO 3.

CONEXIONES ENTRE ARENAS POLÍTICAS Y CANALES DE ACCESO AL GOBIERNO



Nota: elaboración propia a partir de fuentes oficiales y de prensa. Cada círculo representa una arena política y la n en su interior informa del número de individuos que estuvieron en esa arena. Las cifras se leen de la siguiente manera:



Cómo se ordenan los niveles: los tipos de carrera

La existencia creciente de los patrones de carreras multinivel resta significado al análisis individual de las arenas políticas y obliga a redefinir los perfiles tradicionales de ministro según su origen. Los nuevos tipos de carrera política reúnen experiencias en distintos

niveles. Podemos distinguir cuatro tipos principales: ministros con carreras ejecutivas, dedicadas principalmente a tareas de gestión gubernamental en cargos nacionales o regionales (33,7%); ministros con carreras parlamentarias, realizadas en el parlamento nacional, que corresponderían al tradicional tipo de parlamentario puro (30,2%); ministros con carreras territoriales, que se han realizado entre dos, tres o hasta cuatro arenas distintas (23,7%); ministros *outsiders*, que no han pasado por ninguna arena política ni han tenido otros cargos políticos relevantes (8,9%).

Según nuestra taxonomía, la elite ministerial española presenta patrones de carrera diversos, sin que exista un patrón claramente predominante. Uno de cada tres ministros ha llegado al gobierno a través de una carrera ejecutiva, realizada en el ejecutivo nacional, aunque algunos individuos han realizado su recorrido exclusivamente en cargos de gobierno autonómico. También hay algunos individuos que pasaron por el parlamento, pero apenas durante unos meses, sin que ello les permitiera tener una presencia decisiva en el grupo parlamentario.

En segundo lugar, otro tercio de los ministros ha realizado el recorrido característico de los ministros parlamentarios. El nombramiento como ministro significa un reconocimiento de su tarea política en el parlamento y en el partido. No obstante, en algunos casos, la presencia en el parlamento no ha sido muy extensa, y su nombramiento está muy relacionado con su actividad profesional previa antes de convertirse en diputado. Más de la mitad de los ministros con carrera parlamentaria (58,8%) estuvo sólo cuatro años o menos en el parlamento, mientras que sólo el 15,7% estuvo más de ocho años, el tiempo de dos legislaturas.

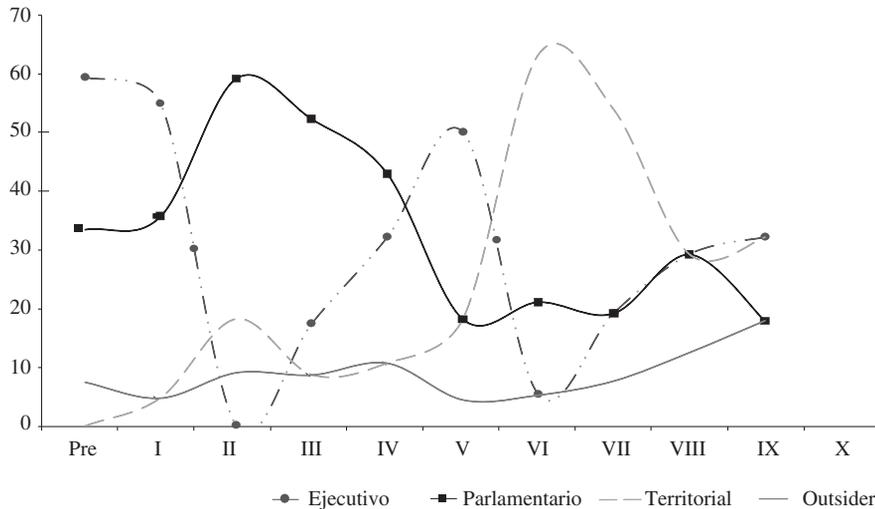
En tercer lugar, uno de cada cuatro ministros ha llegado al gobierno tras haber obtenido un cargo en elecciones autonómicas, municipales o europeas. En muchos casos también se obtuvo un cargo como parlamentario nacional (72,5%) o bien como alto cargo nacional (27,5%). El perfil de la carrera territorial combina experiencia nacional y subnacional (o europea), de manera que a menudo la imagen de estos ministros está vinculada al territorio de proveniencia o bien a la institución de origen (local, autonómica o europea), más que a su experiencia en las instituciones nacionales.

Por último, los ministros *outsiders* son una minoría, que siempre está por debajo del 10% (excepto en la segunda legislatura de Zapatero). La elite ministerial española no tiene un perfil despolitizado o apartidista. No obstante, en algunas situaciones, la selección de ministros *outsiders* constituye un gesto de fuerte significado político.

Nuevamente, la evolución por legislaturas muestra claramente el ascenso de las carreras territoriales de los ministros en detrimento de las carreras parlamentarias (gráfico 4). Mientras que durante las primeras cinco legislaturas se podía establecer una diferenciación general entre carreras parlamentarias y carreras ejecutivas, a partir de mediados de los 90 la situación ya es diferente. Durante el gobierno de Aznar, el predominio de las carreras territoriales era el reflejo de la llegada al gobierno de una generación de políticos que había recorrido todos los niveles institucionales durante los largos años de oposición al gobierno de Felipe González. Los individuos que solamente habían estado en el parlamento durante esos años tuvieron un papel menor en la formación de los gobiernos del PP.

GRÁFICO 4.

LAS CARRERAS POLÍTICAS DE LOS MINISTROS SEGÚN EL TIPO DE ARENA



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales y de prensa.

Posteriormente, los gobiernos de Zapatero tuvieron una composición más variada. Zapatero formó su gobierno con individuos que habían realizado la oposición al PSOE desde el parlamento y que provenían de altos cargos de la etapa González. Junto a estos dos tipos, también entró un grupo de ministros cuya carrera política era casi exclusivamente local o autonómica, y que desempeñaron el papel de líderes territoriales en el seno del ejecutivo nacional. La diversidad de carreras de la elite ministerial de Zapatero dio lugar a claros contrastes dentro del gobierno entre ministros de alto perfil político y políticos *outsiders* o puramente técnicos. Esta combinación generó algunos conflictos internos dentro del gobierno.

El carácter conflictivo de los nuevos tipos de carrera está relacionado con el tipo de recursos políticos que poseen los ministros para ejercer su influencia en el interior de los gabinetes. El auge de las carreras territoriales y el debilitamiento de las carreras parlamentarias en la elite ministerial española ponen en cuestión la noción de *insider* tradicional, vinculada a las carreras parlamentarias de partido que habían desarrollado las figuras más importantes del ejecutivo (Blondel, 1985; De Winter, 1991). En un contexto multinivel, el núcleo de la elite política ya no se limita a aquel que hace su carrera política y domina el espacio central de la política nacional (el parlamento, los cargos nacionales de los partidos). El control de instituciones regionales o de secciones territoriales de los partidos se convierte en un recurso esencial dentro de los ejecutivos nacionales. En consecuencia, los *insiders* también son aquellos líderes territoriales que están en disposición de condicionar las decisiones en el centro del sistema político, y que introducen la dimensión de las relaciones centro-periferia en

el seno de los gabinetes de gobierno. El potencial conflictivo entre los *insiders* parlamentarios y los *insiders* territoriales es una cuestión que merece más atención.

CONCLUSIONES

Este artículo tenía como objetivo analizar el impacto de la descentralización política en las carreras de la elite ministerial, para explicar por qué en España hay menos ministros parlamentarios de los que cabría esperar. Los estudios previos sobre la elite ministerial habían ofrecido hasta ahora tres explicaciones diferentes a este fenómeno. Ninguna de estas tres explicaciones resulta plenamente satisfactoria para el caso español.

Como explicación complementaria, hemos argumentado que la descentralización influye en la selección de los ministros. La aparición de un sistema multinivel amplía la estructura de oportunidades de la elite política y favorece la descentralización del poder interno en los partidos. Estas transformaciones conducen a la diversificación de las carreras políticas y debilita la vía parlamentaria como canal predominante y exclusivo de acceso al gobierno. Como contrapunto, aparecen ministros con carreras labradas en varios niveles, en las que los cargos locales y regionales tienen cada vez mayor importancia. No obstante, debe matizarse que estas nuevas vías no anulan necesariamente ni son incompatibles con la experiencia en el Congreso. Las arenas políticas no son compartimentos estancos sino que se encuentran interconectadas de formas diversas, sin que se pueda establecer una relación de suma cero entre ellas en el curso de las carreras políticas. En algunos casos, la experiencia autonómica se combina con un cargo nacional, en otros casos no.

A pesar de ello, sí se puede concluir que el incremento de arenas políticas contribuye a reducir el número de parlamentarios que acceden directamente desde el parlamento. Cuando Felipe González o J. L. Rodríguez Zapatero tuvieron que renovar sus gabinetes en legislaturas con serias dificultades políticas (legislaturas V y IX), buscaron sus *ministrables* lejos del parlamento nacional. El parlamento aparece como una arena más, que en muchos casos deberá combinarse con el tránsito por otras instituciones. El Congreso permanece como canal de acceso al gobierno principalmente para los dirigentes nacionales de partido, que suelen entrar al inicio de la etapa gubernamental. Para el resto de aspirantes, el horizonte se amplía sustancialmente. Afirmó Bagehot en su obra clásica: “The position of most men in Parliament forbids their being invited to the Cabinet; the position of a few men ensures their being invited” (2001: 12). Si nos atenemos el caso español, la primera aseveración parece ser cada vez más cierta que la segunda.

Si la descentralización modifica sustancialmente los patrones de carreras políticas y los criterios de los jefes de gobierno en la selección de ministros, se pueden derivar algunas consecuencias importantes para la dinámica de las elites políticas y el funcionamiento del sistema político. De entrada, la experiencia en el parlamento puede perder peso en el sistema político en beneficio de otras posiciones de poder. El parlamento ya no es un trampolín seguro al ministerio, sino un paso más en la carrera al gobierno. Esta pérdida de atractivo

para las elites políticas se une a las dificultades que ha tenido la cámara parlamentaria para superar un bajo nivel de institucionalización, con un elevado ritmo de recambio de las elites parlamentarias y fuertes dificultades para desarrollar la función de control del gobierno (Morán, 1989; Guerrero, 2000). Por otro lado, menos ministros parlamentarios o con una carrera parlamentaria menos importante pueden resultar más autónomos respecto a la línea del grupo parlamentario y pueden alterar la lógica de la relación entre gobierno y parlamento, alimentando la tendencia hacia un régimen parlamentario con una cadena de mucha delegación y poca rendición de cuentas (Flores, 2003). Por el contrario, las carreras territoriales pueden incrementar la presencia en el seno del gabinete de representantes de intereses territoriales, transportando al ejecutivo nacional la disputa centro-periferia que suele darse en Estados descentralizados. Finalmente, en este contexto, la selección ministerial se convierte en un instrumento más en manos del jefe de gobierno para afianzar su control sobre la estructura regional de los partidos. Si la descentralización alimenta tendencias centrífugas en las organizaciones partidistas, el líder del gobierno puede utilizar la cooptación gubernamental para distribuir poder entre las secciones territoriales, manteniendo los equilibrios internos, y, a la vez, para tratar de afianzar su dominio sobre ellas.

Referencias

- Amorim Neto, O. y Strom, K. 2006. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents y Non-partisan Cabinet embers in European Democracies", *British Journal of Political Science* 36: 619-643.
- Andeweg, R. B. 1988. "Centrifugal forces and collective decisión-making: the case of the Dutch cabinet", *European Journal of Political Research* 16: 125-151.
- Bäck, H.; Dumont, P.; Meier, H. E.; Persson, T. y Vernby, K. 2009. "Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics?", *European Union Politics* 2 (2): 226-252.
- Baena, M. 1999. *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*. Madrid: Tecnos.
- Bagehot, W. [1867] 2001. *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakema, W. E. y I. P. Secker. 1988. "Ministerial expertise and the Dutch case", *European Journal of Political Research* 16: 153-170.
- Bar, A. 1983. *El Presidente del Gobierno en España*. Madrid: Civitas.
- Bar, A. 1997. "Spain: A Prime Ministerial Government", en Blondel, J. y Müller-Rommel, F. (ed.), *Cabinets in Western Europe*. 2ª ed. Chippenham: St. Martin's Press.
- Beckman, L. 2007. "The Professionalisation of Politics Reconsidered. A Study of the Swedish Cabinet 1917-2004", *Parliamentary Affairs* 60 (1): 66-83.
- Bermeo, N. 2003. "Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons", en Tavares de Almeida, P.; Costa Pinto, A. y Bermeo, N. (eds.), *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. London: Frank Cass.

- Blondel, J. y Müller-Rommel, F. (ed.) (1997) [1988]: *Cabinets in Western Europe*. 2ª ed. Chippenham: St. Martin's Press.
- Blondel, J. 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. Londres: Sage.
- Blondel, J. 1991. "Cabinet Government and Cabinet Ministers", en Blondel, J. y Thiébauld, J. L. (ed.), *The profession of government minister in Western Europe*. Londres: Macmillan.
- Botella, J. 1997. "Parlamento y carreras políticas", en Ramírez, M., *El parlamento a debate*. Madrid: Trotta.
- Botella, J. y Rodríguez, J. 2009. "How prime ministers prevent party-conflicts in a presidentialized one-party cabinet: party appointments in Spanish cabinet", Paper presentado en la V General Conference del ECPR. Potsdam 11-13 septiembre.
- Calise, M. y Mannheim, R. 1986. "Come cambiano i governanti di partito", *Rivista Italiana di Scienza Política* 16 (3): 461-484.
- Colino, C. 2001. "La integración europea y el Estado autonómico: europeización, estrategias y cambio en las relaciones intergubernamentales", en Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Cotta, M. 1991. "Conclusions", en Blondel, J., J. y Thiébauld, J. L. (ed.), *The profession of government minister in Western Europe*. Londres: Macmillan.
- Cotta, M. y Best, H. 2000. "Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of a European elite", en Best, H. y Cotta, M. (ed.), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press.
- De Winter, L. 1991. "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet", en Blondel, J. y Thiébauld, J. L. (ed.), *The profession of government minister in Western Europe*. Londres: Macmillan.
- Dogan, M. 1975. "The Political Power of the Western Mandarins", en Dogan, M. (ed.), *The mandarins of Western Europe: the political role of top civil servants*. London: Sage.
- Dogan, M. 1979. "How to become a cabinet minister in France", *Comparative Politics*, 12 (1): 1-25.
- Dogan, M. 1989. "Selecting Cabinet Ministers", en Dogan, M. (ed.), *Pathways to power. Selecting rulers in pluralist democracies*, Boulder Westview Press.
- Flores, C. 2003. "Spain: Delegation and Accountability in a Newly Established Democracy", en Strom, K.; Müller, W. C. y Bergman, T. (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedrich, J. C. 1950. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Boston: Ginn & Co.
- Gallagher, M.; Laver, M. y Mair, P. 2001. *Representative Government in Modern Europe*. 4rd ed. London: McGraw-Hill.
- Guerrero, E. 2000. *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-Gobierno: 1993-1996*. Madrid: Tecnos.

- Heywood, P. y Molina, I. 2000. "A quasi-presidential premiership: administering the executive summit in Spain", en Guy Peters, B. *et al. Administering the summit: administration of the core executive in developed countries*. Londres: Sage.
- Jeffery, T. 1997. *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass.
- Kassim, H. 2003. "The National Co-ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence?", en Featherstone, K. y Radaelli, C. (eds.), *The Politics of Europeanisation: Theory and Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- King, A. 1981. "The rise of the career politician in Britain and its consequences", *British Journal of Political Science*, 11 (3): 249-285.
- Laver, M. y Shepsle, K. A. (ed.). 1994. *Cabinet ministers and parliamentary governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. 1989. "From the politics of accommodation to adversarial politics in the Netherlands: A reassessment", *West European Politics*, 12 (11): 139-153.
- Linz, J. J.; Jerez, M. y Corzo, S. 2003. "Ministers and regimes in Spain: From the First to the Second Restoration, 1874-2002", en Tavares, P. *et al., Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Londres: Frank Cass & co.
- Loewenberg, G. y Patterson, S. C. 1979. *Comparing legislatures*. Boston: Little Brown.
- Magone, J. M. 2008. *Contemporary Spanish Politics*. London: Routledge.
- Martínez, A. 2000. "Los eurodiputados españoles, 1986-1999", en Martínez, A. y Méndez, M. (eds.), *Las elecciones al Parlamento Europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Miguel, A. de. 1975. *Sociología del franquismo*. Barcelona: Euros.
- Montabes, J. 2001. "El gobierno", en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2a ed.
- Morán, M. L. 1989. "Un intento de análisis de la clase parlamentaria española: elementos de renovación y de permanencia (1977-1986)", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 45: 61-89.
- Morata, F. 2007. "La Europeización del estado autonómico", en Morata, F. y Mateo, G. (eds.), *España en Europa-Europa en España*. Barcelona: CIDOB
- Morata, F. (ed.). 2004. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Müller, W. C.; Bergman, T. y Strom, K. 2003. "Parliamentary Democracy: Promise and Problems", en Strom, K.; Müller, W. C. y Bergman, T. *Delegation and accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Paniagua, J. L. 1992. "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en Cotarelo, R., *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: CIS.
- Parrado, S. 1996. *Las elites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

- Pennings, P. 2000. "The Consequences of Ministerial Recruitment for the functioning of Cabinets in Western Europe", *Acta politica*, 35: 86-103.
- Poguntke, T. y Webb, P. (eds.) 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Real Dato, J. y Jerez, M. 2008. "Patrones de reclutamiento en los europarlamentarios españoles (1986-2008)", en Montabes, J. y Ojeda, R. (coords.), *Estudios de Ciencia Política y de la Administración*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Real Dato, J. y Jerez, M. 2009. "Cabinet dynamics in democratic Spain (1977-2008)", en Dowding, K. y Dumont, P. (ed.), *The selection of ministers. Hiring and firing*, London, Routledge.
- Rodríguez, J. 2010. *Los ministros en la España democrática. Reclutamiento y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez, J.; Barberà, O.; Barrio, A. y Baras, M. 2011. "¿Se han hecho más democráticos los partidos en España? La evolución en las reglas de elección del líder (1977-2008)", *Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociología* (de próxima aparición).
- Rose, R. 1971. "The Making of Cabinet ministers", *British Journal of Political Science*, 1: 393-414.
- Sartori, G. 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan.
- Segatti, P. 1988. "Chi sono i ministri in Svezia, Austria e Gran Bretagna", *Revista Italiana di Scienza Política* 18 (2): 259-286.
- Stolz, K. 2001. "The Political Class and Regional Institution-Building: Conceptual Framework, Methodological Problems and (some) Ideas for Empirical Applications", *Regional & Federal Studies*, 11 (1): 80-100.
- Strom, K. 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracy", *European Journal of Political Research*, 37: 261-289.
- Thiébaud, J.-L. 1991. "Local and regional politics and Cabinet Membership", en Blondel, J. y Thiébaud, J.-L. (ed.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Londres: McMillan.
- Van Biezen, I. y Hopkin J. 2005. "The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain", en Poguntke, T. y Webb, P. (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Verney, D. V. 1959. *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul.

¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios?...

105

Presentado para evaluación: 1 de octubre de 2009

Aceptado para publicación: 15 de noviembre 2010

JUAN RODRÍGUEZ TERUEL, Universidad de Valencia

jrteruel@uv.es

Profesor ayudante. Doctor de Ciencia Política. Su investigación está centrada en las elites políticas, los partidos políticos y la descentralización. Obtuvo los premios Juan Linz 2006-2007 y AECPA 2007 a la mejor tesis doctoral. Acaba de publicar *Los ministros en la España democrática (1976-2010)*. Fue becario postdoctoral en la *London School of Economics* y en la *Open University*. Forma parte del Grupo de Elites y Partidos Políticos que dirige la Dra. Montserrat Baras y del Grupo de Carreras políticas en el sistema español, dirigido por el catedrático Miguel Jerez, así como de la red internacional de investigación SEDEPE (*Selection and Deselection of Political Elites*).