
¿Cómo se gobierna España? La estructura de las élites gubernamentales en 2004 y 2012

Andrés Villena Oliver. Granada: Comares, 2017, 160 pp.

La problemática sobre las élites políticas en España ha sido un tema tratado ampliamente por los expertos. Ahora bien, unos interrogantes menos estudiados dentro del asunto son: la composición de las élites ministeriales, los centros de extracción y la variación en los procesos de socialización política de la dictadura a la democracia. Además, en muchas ocasiones estas preguntas van unidas al tema de la carrera política, como se ha demostrado recientemente (Botella *et al.*, 2010). Entre los especialistas que han abordado esta cuestión se pueden mencionar dos clásicos fundamentales para las élites burocráticas (Beltrán, 1977) y la clase política (Jerez, 1982). Más recientemente, un estudio ha puesto en evidencia interesantes elementos sobre trasfondo y la procedencia de los diputados (Coller *et al.*, 2016). Es dentro de estas cuestiones, a medio camino entre la sociología política y el estudio de las élites, donde se encuadra la obra de Andrés Villena, que se reseña aquí.

La forma de gobierno es, y sigue siendo, una pregunta básica en la ciencia política. Tradicionalmente, los manuales de la disciplina han respondido a través de la clásica división entre parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo. Por su parte, la contribución institucionalista se centra en los cauces a través de los cuales discurre la organización de los poderes públicos dentro de un marco normativo. ¿Cómo se desarrolla la labor de gobierno de un Estado en su dimensión más empírica y en la realidad efectiva? ¿Cuáles son los criterios de los gabinetes ministeriales en su proceso de toma de decisiones? ¿Qué intereses están representados en los Ejecutivos de la España actual en el contexto de una crisis económica y un mundo globalizado? Estas son las cuestiones que plantea y a las que intenta responder la reciente monografía *¿Cómo se gobierna España?*, donde su autor, Andrés Villena, estudia los Ejecutivos de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy.

El libro, estructurado en ocho capítulos, se puede dividir en cuatro bloques. El primer bloque, que coincide con el capítulo 1, recoge las hipótesis de partida; el segundo (capítulos 2 a 4) introduce el debate teórico-empírico presente en torno a las élites; en el tercer bloque (capítulo 5) se explica exhaustivamente el método empleado a través del análisis de redes y estadístico, y el cuarto (capítulos 6 a 9), muestra y expone el origen de los ministros, sus relaciones y sus recursos de poder.

En el primer bloque, el autor parte de tres presupuestos teóricos sostenidos por Coleman (2011). Primero, la formación de un nuevo Gobierno implica la incorporación de unas relaciones entre grupos de poder (empresas, sindicatos, asociaciones, etc.) previas a dicha institución. Son relaciones de poder que traen consigo los propios ministros, son parte de su historia. Segundo, la estructura de un Gobierno es una muestra de la influencia de estos grupos dentro del poder ejecutivo, es decir, de su capacidad para reclutar e introducir a sus propios miembros dentro del Gobierno. Y tercero, el grado de cohesión de dichos grupos y su capacidad de atribución afectan directamente a la capacidad de mando de un miembro gubernamental, es decir, a su capacidad para darle órdenes a sus delegados. Por tanto, la representación democrática estaría garantizada en tanto los intereses de los diversos grupos sociales están recogidos entre los miembros de un gabinete ministerial. Y paralelamente, la falta de representación de otros grupos se mantendría en función de la selección de ministros y el predominio de unos agentes sobre otros.

En el segundo bloque, Villena expone su andamiaje intelectual basado en tres pilares: dominación versus democracia, el solapamiento cohesivo de las élites en las sociedades modernas y la tradición española en el estudio elitista. La evolución de la teoría política desde el Renacimiento hasta nuestros días ha estado marcada por las tensiones entre la concentración del poder en torno a una minoría (o un gobernante) y la intromisión del *demos* dentro de la vida pública para crear un simulacro de participación. Ahora bien, ¿hasta qué punto es una simulación o es una participación efectiva a través de sus representantes? Es aquí, donde elitistas –clásicos y recientes– (Schumpeter, 2015; Mills, 2001) y pluralistas (Dahl, 1999) han esgrimido sus argumentos durante más de medio siglo xx, para concluir que unos no tienen menos razón que los otros. Y es debido a que el ejercicio del poder en una escala regional por parte de *lobbys*, asociaciones o notables, no está reñido con la presencia de camarillas procedentes de sectores estratégicos (ámbito económico y financiero) en el nivel estatal y supraestatal (Domhoff, 2009).

El autor reconoce cómo el continuo avance tecnológico, la concentración empresarial, la burocratización de las instituciones y la globalización financiera son fenómenos que han afectado al contexto político actual. En este entorno, surge el concepto de «acción política reflexiva» basado en dos premisas (Coleman, 2011). Por un lado, los representantes que se integran en los equipos de gobierno traen consigo unas relaciones previas de su paso por otras instituciones y grupos, lo que les otorga cohesión. Por otro lado, estas relaciones personales previas de los ministros se traducen en vínculos entre los grupos de poder de origen y el Ejecutivo. En síntesis, se trata de que la institucionalización de la socialización política de los elegidos tiene un carácter temporal (de una elección a otra) y reflexivo (porque esos vínculos permiten una adaptación del Gobierno a su entorno socio económico). En España, este método de renovación de élite se habría mantenido desde el franquismo a la actual democracia.

La delimitación del objeto de estudio empírico se concreta en el tercer bloque: los Gobiernos de dos partidos de signo distinto y que habían permanecido en la oposición durante dos legislaturas, el Ejecutivo del Partido Socialista Obrero Español constituido

en 2004, y el del Partido Popular, constituido en 2012. En cada uno de ellos, el autor se centra en los cargos de presidente, vicepresidente, ministro, secretario de Estado y vicesecretario, con una muestra de 69 actores para el caso del PSOE y 70 para el del PP. A partir de estos individuos, efectúa un análisis de sus redes en cinco ámbitos (ejecutivo, legislativo, partidista, empresarial y burocrático), en grupos (si se produce una coincidencia espacial entre dos sujetos) y en lugares o entornos. Esto constituye la «estructura de poder latente», es decir, el auténtico Gobierno ampliado no solo a las estructuras ministeriales, sino también a aquellos grupos de poder con los que mantienen vínculos, y viceversa. Además, Villena construye índices de sus recursos de poder (educativo, ejecutivo, empresarial, territorial, etc.) a partir de la procedencia de los ministros y, por tanto, de la presencia de determinados grupos de poder.

En el cuarto bloque, el autor muestra tres elementos de los dos Gobiernos de Rodríguez Zapatero y Rajoy: el origen de los miembros de sus equipos, los vínculos entre dichos sujetos y los grupos de poder y la presencia de los recursos de poder. ¿Cómo son las élites ministeriales del PSOE y del PP y en qué se diferencian? El Ejecutivo de Zapatero cuenta con un mayor nivel de formación, y en él los profesores de enseñanza superior constituyen un sector considerable y las universidades un centro de reclutamiento. Mientras, en el caso de Rajoy, aunque la universidad privada está más presente, sus «doctores» proceden mayoritariamente de la pública. En ambos, la titulación predominante es Derecho y Ciencias Económicas, y muestra una predisposición mutua hacia la gestión público-privada. Entre los burócratas, los populares destacan por la presencia de abogados del Estado, los economistas de Estado e inspectores de Hacienda, mientras que los socialistas muestran una mayor presencia de profesores universitarios (catedráticos y profesores titulares), jueces y fiscales. Si se atiende a la presencia empresarial, se observa cómo esta es más patente en el partido conservador que en los socialdemócratas, predominando el sector de la construcción, financiero y la asesoría en el PP, y las constructoras, mediáticas y de nuevas tecnologías en el PSOE. Por otra parte, el análisis refleja cómo el poder territorial juega un papel fundamental en ambos partidos. Sin embargo, se observa una mayor capacidad de renovación tanto en los parlamentarios como en los máximos líderes en el PSOE que en los del PP. Dentro de ambos partidos se observan grupos o perfiles mayoritarios. Entre el centro-derecha predominan los tecnócratas procedentes de la empresa privada, los políticos orgánicos y los políticos provenientes del nivel subestatal, lo que presenta una doble divergencia: ideológica y en sus grupos de referencia. Entre los socialdemócratas, predominan los políticos con una carrera multinivel, los parlamentarios y los políticos orgánicos, y se observa una mayor cercanía entre estos grupos.

Villena muestra los nexos entre el equipo ministerial y los agentes externos con el símil de una telaraña. Cuando se constituye el Gobierno, no existe relación entre la responsabilidad que se presume de un cargo y los méritos de la persona que lo ostenta. Se observa cómo el Gobierno de Rajoy tiene un grado de cohesión mayor que el de Zapatero. Ahora bien, el núcleo duro de ambos partidos está constituido por representantes con una carrera política multinivel y que han coincidido anteriormente en otras instancias, lo que les dota de un espíritu de cuerpo. Las facciones que orbitan alrededor del

núcleo duro del Gobierno del PP son directivos empresariales y funcionarios de cuerpos de élite, pero en el caso de los socialistas se trata de parlamentarios y burócratas profesionales. A grandes rasgos, se observa la imbricación entre poder político y empresarial en el caso de Rajoy, y el predominio de antiguos ministros en el caso de Zapatero.

En el análisis de los recursos de poder, el autor muestra cuáles son los principales instrumentos para determinar el rango dentro cada Ejecutivo. En el caso de Rajoy en 2012, la combinación entre poder partidista, parlamentario y ministerial afecta directamente al grado de responsabilidad del cargo ostentado. Para el Ejecutivo de Zapatero, la posesión de poder partidista, parlamentario y territorial son la llave para ocupar posiciones de mayor jerarquía. Finalmente, la obra de Andrés Villena muestra cómo la fórmula de renovación de las élites entre gobiernos del PP y PSOE es similar, pero la diferencia en el contenido de sus miembros, sus vínculos y sus grupos de poder es cualitativa y sustancialmente distinta. Es difícil atribuir el sujeto o actor de esta estructura de poder debido a que las élites se renuevan con el paso de un Gobierno a otro. Sin embargo, lo que no se puede dudar, y prueba empírica da este libro de ello, es la circulación de las élites (Michels, 2010). También, otro dato irrefutable es que los recursos de poder que absorbe un Ejecutivo se convierten con el paso del tiempo en un fin, es decir, la acumulación de recursos por parte de un político como medio y fin de sus luchas, lo que reafirma lo confirmado en otros estudios (Collado *et al.*, 2016: 24). De esta forma, confirma la ley de hierro del gobierno democrático, es decir, la élite política para gobernar necesita hacerse con unos instrumentos, cuya apropiación y vinculación les inserta otras prioridades en su agenda de gobierno al estar dichos recursos en manos de otros grupos de poder. Por ello, Andrés Villena termina por sugerir que la actual crisis política pueda ser explicada, entre otros factores, por inadecuados procesos de renovación de las élites.

En definitiva, la obra tiene como gran ventaja la oportunidad de desmenuzar ese capital social previo que traen consigo los ministros y cómo favorece a la adaptación en sus nuevos puestos y a crear un sentido de pertenencia de grupo. No obstante, cabe decir que la información obtenida por Villena procede principalmente de fuentes oficiales y sería necesario completar esta información con entrevistas y/o otros instrumentos cualitativos, lo que abriría así la posibilidad de continuar con este tema de investigación que permite desgranar vínculos entre el poder político y otros actores. Esta monografía, por su objeto, va dirigida especialmente a los especialistas en liderazgo y élites políticas, a los estudiosos de las instituciones en su dinámica más psicológica y sociológica y, en general, a los expertos en el proceso político español.

Referencias

- Beltrán, Miguel. 1977. *La élite burocrática española*. Madrid: Fundación Juan March; Ariel.
- Botella, Joan, Juan Rodríguez Teruel, Oscar Bárbera y Astrid Barrio. «A new political elite in Western Europe: the political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries», *French Politics*, 8 (1): 42-61.

- Collado Campaña, Francisco, José Francisco Jiménez Díaz y Francisco Entrena Durán. 2016. «El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 228: 1-34. Disponible en:
- Coller, Xavier, Antonio M. Jaime, y Fabiola Mota. 2016. *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coleman, James. 2011. *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dahl, Robert. A. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Domhoff, George W. 2009. *Who Rules America? Challenges to Corporate and Class Dominance*. New York: McGraw Hill.
- Jerez, Miguel Juan. 1982. *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Michels, Robert. 2011. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mills, Charles W. 2001. *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, Joseph A. 2015. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Indómita.

FRANCISCO COLLADO
Universidad Pablo de Olavide