
Francisco Javier Luque Castillo

Who governs Southern Europe? Regimen change and ministerial recruitment, 1850-2000.

Pedro Tavares de Almeida, Antonio Costa Pinto, Nancy Bermeo (eds.). Londres, Frank Cass Publishers. 2003, 242 pp.

Quem Governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000.

Pedro Tavares de Almeida, Antonio Costa Pinto, Nancy Bermeo (orgs.). Lisboa, Imprensa de Ciencias Sociais. 2006, 268 pp.

A comienzos de los años sesenta del siglo pasado, y como consecuencia de las críticas que durante décadas tacharon a estas investigaciones de elitistas —por justificar, supuesta y subrepticamente, una determinada concepción de la democracia— o analíticamente insuficientes —por su carácter estático—, las élites empezaron a sufrir cierta indiferencia por parte de la ciencia política. Esta crisis fue superándose a partir de la década siguiente, cuando autores como Putnam o Dogan se preguntaron por primera vez acerca del papel desempeñado por las élites burocráticas en el proceso político (Putnam, 1973; Dogan, 1975), inquietud que se prolongó durante los años posteriores (Aberbach *et al*, 1981), abonando así el campo intelectual para un resurgimiento de los estudios de este tipo a finales de los ochenta. Desde entonces, las sucesivas olas democratizadoras del sur y el este de Europa, y América Latina, han ejercido una fuerte atracción sobre los politólogos interesados en el tema (Higley y Gunther, 1992; Eyal *et al*, 2000). De modo paralelo, se ha ido consolidando una línea de trabajo centrada en la reflexión en torno a los miembros del gabinete en Europa occidental (Blondel y Thiébaud, 1991). *Who Governs Southern Europe?* (en castellano, ¿Quién Governa el Sur de Europa?) sería, en este sentido, fruto de estas dos tradiciones investigadoras, constituyendo su objeto de estudio las élites ministeriales, en las latitudes más meridionales del continente europeo, desde los inicios de la democratización del Estado liberal hasta nuestros días.

Para marcos temporales más restringidos, y con el Estado-nación como espacio geográfico de referencia, los ministros en el sur de Europa han sido objeto de investigación con anterioridad a la publicación de esta obra. Trabajos como los de Lewis (1978),

Jerez (1982), Dogan (1989) o Koutsokis (1982), ya anticiparon, parcialmente, conclusiones sobre la naturaleza de los máximos dirigentes ministeriales en la franja inferior del viejo mundo. Ello no quiere decir que los autores del presente libro se hayan limitado a una labor de compilación, interpretación y síntesis —que de por sí hubiera sido merecedora de elogio—, sino que, además, han realizado un ingente esfuerzo de producción empírica de datos relativos a períodos históricos de cuyas élites ministeriales no se tenía un conocimiento sistematizado. A este respecto cabe destacarse que, en la empresa de arrojar algo de luz sobre etapas que permanecían en la penumbra del conocimiento, unos han tenido más éxito que otros debido a la indisponibilidad de cierta información —en especial la relativa a momentos más remotos—. No obstante, puede afirmarse con rotundidad que cada capítulo de este libro es una pequeña joya de la ciencia política, un ambicioso y utilísimo retrato de las minorías dirigentes que, en cuatro países del sur de Europa, protagonizaron siglo y medio de cambios de régimen, industrialización y transformaciones sociales y culturales.

Who Governs Southern Europe? se compone de cinco capítulos, cuatro de los cuales están dedicados, por este orden, a Portugal, España, Italia y Grecia; reservándose el quinto para un análisis comparativo, a modo de conclusión, a cargo de la profesora Nancy Bermeo, quien también firma el prefacio junto a Pedro Tavares de Almeida y António Costa Pinto, responsables del capítulo referido a los ministros portugueses. En el prólogo, los profesores lusitanos y editores del libro justifican la relevancia de los ministros en la arena política contemporánea y desvelan el objetivo de la compilación de ensayos que introducen: mostrar la composición y pautas de reclutamiento de las élites ministeriales en el sur de Europa, durante los últimos ciento cincuenta años, con el propósito de evaluar cómo, y hasta qué punto, diferentes tipos de regímenes y modos de transición han dado lugar a transformaciones en los gabinetes de dichos países, sometiendo para ello a escrutinio las similitudes y diferencias, con el fin último de identificar tendencias mayores y variaciones a través del tiempo. En estas primeras páginas también se revela la petición formulada a cada grupo de trabajo de abordar, con especial énfasis, y tras la periodización de los principales cambios de régimen, la extracción social y el «*cursus honorum*» político de los ministros, para así determinar los atributos, las cualidades y las experiencias que, a través del tiempo, han provisto de una posición ventajosa a los individuos para ingresar en la élite ministerial.

En la ejecución de la primera exigencia metodológica, esto es, en la periodización de los principales cambios de régimen, puede observarse ya con claridad una primera similitud entre los países aquí tratados. Los siete cambios de régimen contabilizados para España y Grecia, y los cinco identificados para Portugal e Italia, sugieren como mínimo, y sin entrar en el contenido, alcance y significado de tales cambios; unas trayectorias históricas nacionales asimilables en términos de estabilidad —o inestabilidad— política. Sin embargo, el ejercicio de comparación se percibe aun más pertinente al comprobar que, a lo largo del período considerado, los cuatros estados vivieron expe-

riencias monárquicas, republicanas, autoritarias fascistas y democráticas en momentos muy próximos en el tiempo —cuando no plenamente coincidentes—. Llegados a este punto, surge una primera cuestión: ¿un modelo de organización política produce un tipo específico de élite ministerial, independientemente de la localización?. Dicho de otro modo, ¿la naturaleza política de un régimen determina las pautas de reclutamiento y el perfil de sus ministros?.

Responder a esta interrogante exige una comparación transversal que nos obliga a asumir con flexibilidad la caracterización de los diferentes tipos de regímenes¹. Esto quiere decir, por ejemplo, que al referirnos a las élites ministeriales monárquicas — como haremos a continuación— se tomarán como muestra a todos los gobiernos que se sucedieron en España entre 1874 y 1931 —aunque el régimen franquista también fuera nominalmente un reino, y obviando que el actual jefe de Estado español es un monarca—, así como a los gabinetes que gobernaron el país heleno hasta la instauración de la dictadura de Metaxas (1936-1941) —sorteando en esta ocasión otros dos hechos fundamentales: el interludio republicano que existió entre 1924 y 1935; y la reinstauración de la corona durante tres décadas tras la celebración de un referéndum en 1944—. El fin del período monárquico en Italia, a efectos de esta investigación, quedará fechado en 1924, año en el que se celebraron las últimas elecciones semi-competitivas. Portugal sería el único país en el que la sucesión de los diferentes regímenes se produce a través de una secuencia cuasi-lineal: tras la monarquía se proclamó una república (1910), que dio paso a una dictadura autoritaria (1926), a cuyo fin se estableció una democracia parlamentaria (1974).

En las monarquías del sur de Europa la edad media de los ministros, en el momento en que eran nombrados para el cargo por primera vez, oscilaba entre los 47 años de Portugal, y los 55,3 de España para el período 1902-1923². Aunque la sobrerrepresentación de la capital del Estado fue por entonces un fenómeno común a los cuatro países —que aun hoy permanece vigente—, también merece ser destacada la presencia desproporcionada de ministros procedentes de otras regiones: Piamonte en el caso italiano; Peloponeso y Sterea Hellada en Grecia. La hegemonía de dichos territorios, en la contribución de miembros al ejecutivo, puede explicarse por el papel que jugaron sus élites en momentos clave del proceso de formación nacional. No obstante, con el transcurso de las décadas, la proporción de ministros oriundos del noroeste italiano fue descendiendo paulatinamente (de un 47,1% en el período 1861-1876, pasaron a representar un 33,0% en el período 1913-1922), alcanzándose así una mayor correlación entre el peso demográfico de aquella área, sobre el total de la población, y el porcentaje de ministros

1. Dado que la periodización llevada a cabo por los autores de *Who Governs Southern Europe?* ha arrojado resultados diferentes para cada país, vamos a adoptar el criterio del tipo de régimen para seleccionar a las élites ministeriales que serán objeto de la anunciada comparación.

2. Los profesores J.J. Linz, M. Jerez y S. Corzo, en la presentación de los datos dividen la Primera Restauración Borbónica en tres períodos: 1874-1902 (I), 1902-1923 (II) y 1925-1931 (Directorio Civil/*Dictablanda*).

aportados al gabinete. No ocurrió lo mismo con las *antiguas tierras griegas* (Peloponeso y Sterea Hellada), de donde procedieron siempre al menos la mitad de los miembros del gobierno (excepto para el período 1910-1936, que representaron el 39,0%). El nivel educativo de los ministros era, en esta época, bastante elevado. En raras ocasiones el porcentaje de los que no tenían formación universitaria, ni graduación en el ejército, superaba el diez por ciento. Asimismo, los civiles superaban en número a los miembros de las Fuerzas Armadas, aunque éstos tenían una presencia significativa en los gabinetes (salvo en Italia para el período 1913-1922, al menos una quinta parte de los ministros en el sur de Europa iba de uniforme). Entre los antecedentes profesionales de los ministros civiles descollaban siempre los abogados o juristas, quienes compartieron protagonismo con funcionarios, profesores universitarios y, en menor medida, escritores y periodistas, en Italia, Portugal y España respectivamente. El segmento ocupacional de los letrados presenta valores más bajos para el caso griego (entre el 6,1% y el 13,5%) por la introducción de la categoría «político profesional» («full-time politicians»), que Soritopoulos y Bourikos definen como «aquellos que ingresaron en la política inmediatamente después de finalizar sus estudios [...] sin haber ejercido ocupación alguna» y apoyándose en recursos familiares o partidarios. En cualquier caso, el porcentaje de ministros griegos con formación jurídica (38,7% para el período 1843-1878; 52,0% entre 1878 y 1910) es el más bajo de los países aquí estudiados.

La estructura de oportunidades ofrecida a los políticos de carrera, en los regímenes monárquicos del sur de Europa, estaba marcada por el clientelismo y la subversión oficialista de las reglas de juego. En España y Portugal, por ejemplo, caciques y notables locales colaboraban en la manipulación de las elecciones con el fin de formar un Parlamento favorable al Gobierno de turno. Una vez realizados los comicios, la selección de los ministros se llevaba a cabo fundamentalmente entre los parlamentarios, atendiendo para ello a criterios de lealtad personal —al Presidente del Gobierno— y partidista —a la formación que sustentaba al ejecutivo—. Tavares de Almeida y Costa Pinto llaman la atención, en este sentido, sobre el hecho de que la perversión de las normas procedimentales de la democracia liberal no afectara al estatus del Parlamento como principal centro de extracción de la élite ministerial. Y es que, en estos dos países, al menos tres cuartas partes de los ministros fueron miembros de alguna cámara representativa antes de llegar al gobierno.

El período de entreguerras suele asociarse a dos tipos de regímenes: la república liberal y la dictadura de inspiración fascista. Si en Portugal, España y Grecia, la una precedió a la otra, en Italia se produjo una solución de continuidad entre la monarquía parlamentaria y el autoritarismo ultraderechista. Habiendo sólo información disponible para las repúblicas portuguesa y española (pues los datos referidos a los ministros griegos de la etapa republicana se presentan agregados en el conjunto del período que abarca desde 1910 hasta 1936), resulta de interés resaltar algunas singularidades compartidas por los países ibéricos en su trance republicano. En primer lugar, en ambas naciones

el advenimiento de la República significó una visible renovación de la élite dirigente. A modo de ejemplo, el caso de España, en la que un 96,6% de los ministros, y aproximadamente un 85% de los diputados, eran debutantes en sus cargos. A los cambios en la composición de la clase política le acompañaron, además, cambios en el perfil de sus miembros. Más de la mitad de los ministros portugueses (52,1%), y el 44,9% de los españoles, provenían ahora de pueblos y pequeñas ciudades, rompiendo así la predominancia histórica de las capitales en el abastecimiento humano de las élites gubernamentales³. En este sentido, y como reflejo del salto al poder que dieron en estos años las clases medias rurales, aumentó significativamente el número de médicos, maestros, notarios y registradores de la propiedad, entre los ministros de ambos países. Resaltan especialmente, como diferencias más notables, el peso del ejército en el gobierno portugués (representando los militares un 44,8% del total de los ministros, diez veces más que en España); y la hegemonía del Partido Demócrata en la mayoría de los gabinetes lusitanos, en claro contraste con las diversas coaliciones que se ensayaron a lo largo de la II República española.

Como avanzábamos más arriba, los años que transcurrieron entre las dos guerras mundiales también fueron testigos del ascenso al poder, en la mayoría de los países europeos, de heterogéneas coaliciones conservadoras que promovieron el establecimiento de regímenes autoritarios y filofascistas. Los más duraderos fueron los de Portugal y España, con cuarenta y ocho y treinta y ocho años de existencia respectivamente. En el otro extremo estarían las experiencias dictatoriales griegas de 1936-41 y 1967-74, más breves y separadas en el tiempo por dos décadas de democracia restringida⁴. En estos regímenes, los ministros eran mayoritariamente nombrados para el cargo, por primera vez, después de su quincuagésimo aniversario. Entre ellos, el nivel educativo fue siempre muy alto, y la proporción de militares muy significativa (entre el 25,6% del Régimen de los Coroneles y el 33,3% de la España franquista). En los gabinetes del *Estado Novo* portugués, los profesores universitarios llegaron a representar más del treinta por ciento, erigiéndose con el paso del tiempo en un poderoso grupo social. En la vecina España, el único cuerpo profesional numéricamente equiparado a los uniformados fueron los juristas (34,2%). Del país heleno resalta la proporción de ingenieros y arquitectos, que tras el golpe de 1967 creció hasta cuatro veces respecto al período anterior, probablemente como resultado de la voluntad de los Coroneles por ofrecer una imagen

3. Jean ESTÈBE describe el mismo fenómeno para la III República Francesa en su obra *Les ministres de la République, 1871-1914*, relacionándolo con un menor estatus social de la nueva élite dirigente.

4. Tavares de Almeida y Costa Pinto perciben dos etapas diferenciadas dentro del período autoritario portugués. Por un lado estaría lo que ellos llaman la Dictadura Militar, desde 1926 hasta 1933, y a continuación tendría lugar la era del *Estado Novo* (1933-1974). En el ejercicio de comparación de los regímenes autoritarios sólo tendremos en cuenta, para el caso de Portugal, los datos referidos a la última y más extensa fase de su experiencia autoritaria. Asimismo, al no disponerse de información completa acerca de la dictadura de Metaxas, a los efectos de este análisis sólo se considerará para Grecia el Régimen de los Coroneles (1967-1974).

pública tecnocrática que los legitimara ante la población. La formación del gobierno en las dictaduras ibéricas también estuvo presidida por el mismo afán «tecnocratizador», marcando decisivamente los canales y las pautas de reclutamiento —que hicieron de la Administración pública el principal centro de extracción—. No obstante, si bien prevalecieron criterios meritocráticos en el ascenso a la cúpula del poder gubernamental, militar en el partido único —como la *União Nacional* portuguesa— o estar bien relacionado con alguna de las familias del régimen —falangistas, tradicionalistas o católicos en el caso de España— constituían magníficos trampolines para la promoción personal. Por otra parte, sólo entre los ministros de la dictadura portuguesa había un proporción relevante de ellos que había sido miembro del legislativo (un 30,1% había sido diputado en la Asamblea Nacional).

Cuando estas dictaduras llegaron a su fin, sus dirigentes ministeriales fueron reemplazados para siempre. En el caso de España, aunque no se pueda hablar de discontinuidad absoluta entre regímenes —por la participación de un ministro de Franco, y nueve de los gobiernos de la transición, en gabinetes posteriores— el nivel de recambio también fue muy alto. Esta renovación de las élites ministeriales conllevó, como efecto colateral, un rejuvenecimiento de las mismas, de tal modo que actualmente la edad media de los ministros en las democracias del sur europeo oscila entre los 44,7 (España) y los 48,7 años (Grecia). Otros aspectos, como el nivel educativo de la clase ministerial democrática, presentan menos variaciones respecto al pasado. En este sentido, los porcentajes de ministros sin formación superior (1,2% en Portugal, 1,5% en España, 2,4% en Grecia) sugieren una consolidación de la pauta histórica de exclusión de la clase trabajadora. Incluso Italia, con un 9% de ministros sin titulación universitaria, estaría por encima de la proporción media de ministros con formación universitaria que, calculada para Europa occidental entre 1945 y mediados de los ochenta, se estimó en un 77%. El perfil ocupacional de los ministros también ha cambiado tras el colapso de los penúltimos autoritarismos europeos, produciéndose una progresiva desmilitarización del gabinete, así como un ascenso en el número de economistas y *managers*. También se ha observado una moderada reducción de la dependencia de los ministros del empleo público en Portugal y España, lo que podría ser indicativo de un reforzamiento de la autonomía de la élite ministerial en estos países⁵. Además, en estas democracias, el camino hacia la oficina ministerial ha discurrido la mayoría de las veces por el Parlamento (más de la mitad de los ministros han sido miembros de alguna cámara representativa) o por los altos cargos de la Administración (más del cuarenta por ciento, han ostentado los puestos de subsecretario, secretario de Estado o director general), no cumpliéndose esta última característica en el caso griego. No obstante, sí parecen coincidir los tres países en el hecho de que sus élites ministeriales han adquirido, durante los últi-

5. Sobre este aspecto se cita a Eva ETZIONI-HALEVY, autora de *The Elite Connection: Problems and Potencial of Western Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1993),

mos años, un perfil más técnico respecto a sus predecesoras. Según Nancy Bermeo, la democratización unida al ingreso en la Comunidad Europea, y a la necesidad de implementar los programas de estabilización del FMI, en el caso de Portugal; y de desarrollo basado en el intervencionismo estatal, en el caso griego; estimularon la tecnocratización de los gabinetes en las naciones europeas de la tercera ola democratizadora.

Un lector atento se percatará enseguida de que las élites ministeriales italianas se escapan a muchas de las generalizaciones aquí formuladas. En efecto, los ministros de aquel país presentan unos rasgos que, en muchos aspectos, difieren de los de sus homólogos españoles, griegos y portugueses. Su tradicional vinculación con los grupos de intereses (entre 1946 y 1992, más de la mitad de los ministros estaban afiliados a uno o más de estos grupos), o el entrenamiento previo de muchos de ellos en la política local y regional, son ejemplos ilustrativos de la idiosincrasia ministerial italiana contemporánea. Puede que estas singularidades tengan sus días contados, pues la crisis vivida por su sistema político entre 1992 y 1996, así como el posterior establecimiento de una democracia de corte mayoritario, han abierto el horizonte para la formación de una nueva clase ministerial en Italia, no sabemos si más próxima en sus características a la de los países del entorno. De momento, tal y como apuntan Cotta y Verzichelli, los cambios introducidos en el proceso electoral y de formación de gobierno han consolidado la presencia de los «tecnócratas» —que hicieron su aparición a comienzos de los noventa— y el declive de los ministros con un pasado puramente partidista. Quizá, cuando haya transcurrido otra década, se disponga de una muestra lo suficientemente grande como para establecer pautas y detectar tendencias.

A modo de conclusión, diremos que son muchas las cualidades de *Who Governs Southern Europe?*. En primer lugar, se aborda por primera vez la evolución de las élites ministeriales, en cada uno de estos países, desde una perspectiva macrohistórica, superando así la visión estática que de las mismas ha proporcionado tradicionalmente el estructural-funcionalismo. En segundo lugar, las conclusiones extraídas por cada grupo de trabajo, en la investigación de las respectivas élites nacionales, se ofrecen de manera conjunta, proporcionando al lector —ya sea experto o lego en la materia— la oportunidad de comprobar si, efectivamente, puede hablarse de una identidad e historia comunes a todo el sur de Europa. Por último, no tenemos duda de que esta obra será el punto de partida para futuras investigaciones, tanto por la generosidad del trabajo adelantado —tras el esfuerzo de revisión de la literatura, ordenación bibliográfica y producción de datos empíricos— como por el debate que podría surgir al calor de las teorías e hipótesis expuestas en sus páginas. En este sentido, con *Who Governs Southern Europe?* ocurre como con el arte contemporáneo: su mayor atractivo reside en la invitación a la reflexión que representa.

Bibliografía

- Aberbach, Joel; Robert Putnam y Bert Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blondel, Jean., y Jean-Louis Thiébault. 1991. *The profesión of Government Minister in Western Europe*. London: Macmillan.
- Dogan, Mattei. 1975. *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York: John Wiley.
- Dogan, Mattei. 1982. «How to Become Ministers in Italy» en *Pathways to Power: Selecting Rulers in Western Democracies*. Boulder, CO: Westview.
- Estèbe, Jean. 1982. *Les ministres de la République, 1871-1914*. France: Fondation Nationale Des Sciences Politiques..
- Etzioni-Halevy, Eva. 1993. *The Elite Connection: Problems and Potencial of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Eyal, Gil; Ivan Szelenyi y Eleanor Townsley. 2000. *Making Capitalism Without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern Europe*. London: Verso.
- Higley, John; y Richard Gunther. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jerez Mir, Miguel. 1982. *Élites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Koutsoukis, Kleomenis S. 1982. *Political Leadership in Modern Greece: Cabinet Elite Circulation and Systemic Change, 1946-1974*. Athens: Athena.
- Lewis, Paul. 1978. «Salazar's Ministerial Elites». *Journal of Politics*, 40.
- Putnam, Robert. 1973. «The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe», *British Journal of Political Science*, 3.