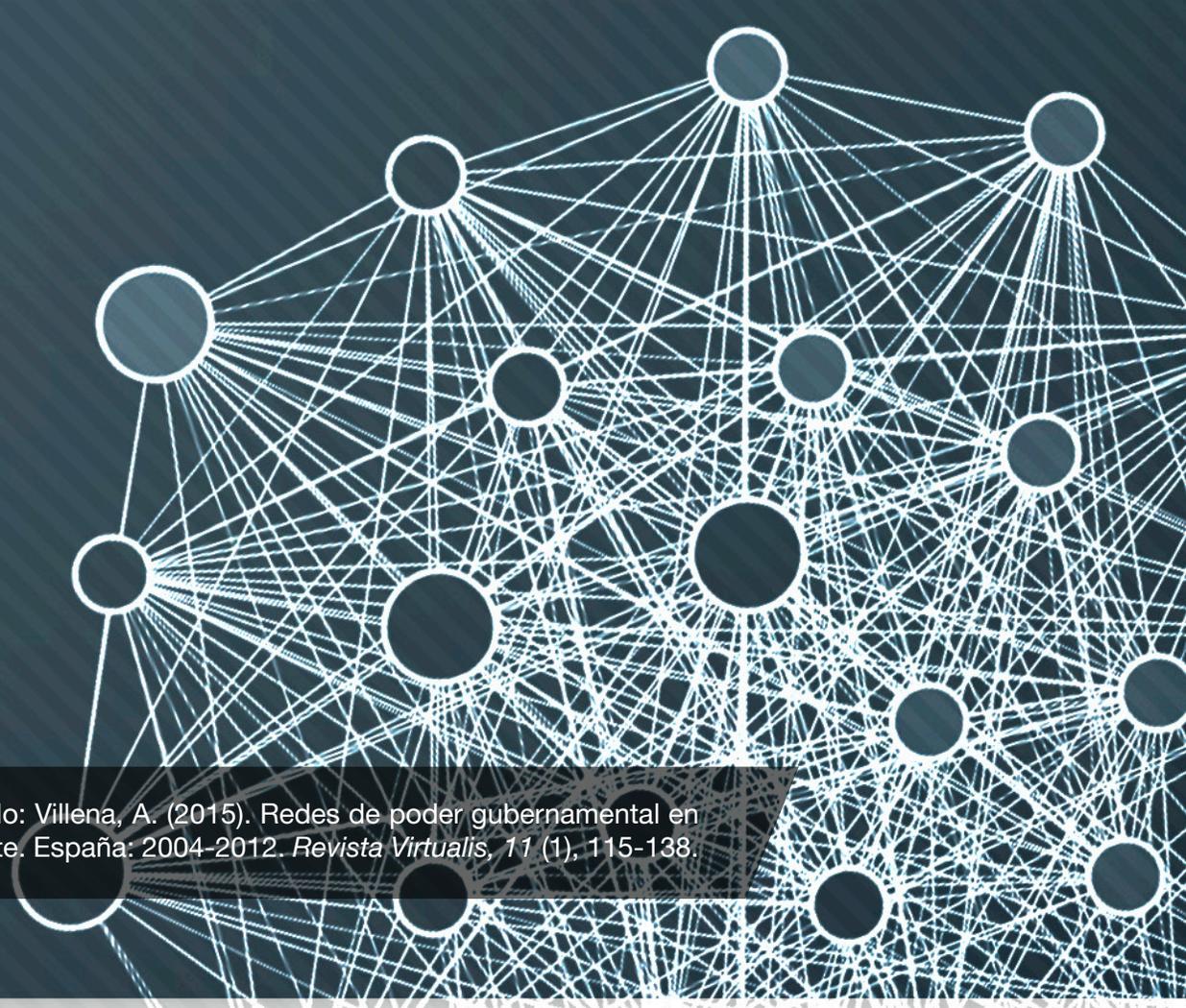


Redes de poder gubernamental en la democracia reciente. España: 2004-2012



Para citar este artículo: Villena, A. (2015). Redes de poder gubernamental en la democracia reciente. España: 2004-2012. *Revista Virtualis*, 11 (1), 115-138.

Redes de poder gubernamental en la democracia reciente. España: 2004-2012

Andrés Villena

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Málaga, España

villenaoliver@gmail.com

Resumen

Esta investigación consiste en un estudio relacional de dos gobiernos recientes de la democracia española: el gobierno del Partido Popular formado en el año 2012 y el ejecutivo del Partido Socialista Obrero Español en el 2004. Estas dos agencias gubernamentales se conciben y se analizan como redes de relaciones que vinculan a sus miembros a partir de los contactos que estos establecieron en el pasado en cinco tipos de grupos de poder: los ejecutivos, los legislativos, los políticos, los empresariales y los burocráticos. El estudio revela dos rasgos fundamentales para ambos casos: un elevado nivel de cohesión relacional y un conjunto relevante de vínculos que relacionan a los gobiernos constituidos con importantes grupos de poder de la estructura social. Estos “parecidos estructurales” constituyen limitaciones a la acción democrática que pueden explicar parte de la crisis de representación política que se está viviendo actualmente en España.

Palabras clave: Cohesión; Élites; Grupos de poder; Poder; Redes sociales.

Abstract

This paper aims to analyzing two recent Spanish democratic governments: the Popular Party government in 2012 and the Socialist Party executive in 2004. Both governmental agencies are studied and understood as social networks that emerge from the links their members established in the past when they coincided in different power groups: executive, legislative, political, business and bureaucratic institutions. This study reveals two types of structural elements in both cases: firstly, a high degree of cohesion within each government and, secondly, a relevant set of links that relate the executive to several power groups of the social structure. These ‘structural similarities’ represent potential bias and limitations to democratic action that can be understood as one of the causes of the political crisis that is being currently experienced in Spain.

Keywords: Cohesion; Elites; Power; Power groups; Social networks.

La pertinencia del Análisis de Redes Sociales en el estudio de dos gobiernos

Esta investigación consiste en un estudio de la estructura relacional de dos élites gubernamentales recientes en España, con el objeto de aportar argumentos al debate surgido en torno al funcionamiento y a las limitaciones estructurales de las democracias. Se analiza la composición de dos Ejecutivos españoles desde la perspectiva del Análisis de Redes Sociales (ARS). Dicho análisis estudia la conducta de los individuos, deja en un segundo plano la información sobre sus atributos (por ejemplo, la edad, el género, la formación o el número de años de experiencia empresarial), y toma como base analítica el conjunto de las relaciones establecidas entre estos.

Este tipo de análisis es de frecuente aplicación a múltiples disciplinas, como la Sociología, la Ciencia Política o la Psicología Social, entre otras, y requiere definir las redes sociales como un conjunto de vínculos establecidos entre determinados sujetos o actores (Requena, 1989, p. 137). El alcance de esta metodología es muy amplio, pues dichos actores pueden ser de carácter individual —un conjunto de personas relacionadas entre sí— o colectivo —una serie de empresas, instituciones o incluso países que se conectan con base en determinados nexos, transacciones comerciales, etcétera—. El ARS no debe confundirse con los denominados análisis de *social media* o de redes sociales en su traducción al español. Estos últimos están centrados en la dinámica de páginas interactivas como Facebook o Twitter que, en un momento dado, pueden también generar redes sociales susceptibles de ser estudiadas a través de técnicas de ARS.

Este estudio establece una aportación al debate sobre la situación política en España a lo largo de los últimos años. En este sentido, los efectos causados por la crisis económica —principalmente, el elevado nivel de desempleo y la creciente fractura social (Fundación FOESSA, 2014)—, junto con la publicación de numerosos escándalos de corrupción, entre otros factores, han contribuido a la generación de un clima de insatisfacción en el que los principales partidos políticos del Parlamento español han llegado a ser percibidos como uno de los mayores problemas de los españoles (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015). Las protestas ciudadanas acaecidas en esta etapa crítica encuentran respuestas en la aparición y en el ascenso de determinados partidos políticos que se presentan como alternativas a las formaciones tradicionales (Torreblanca, 2015) y amenazan con modificar sustancialmente la composición del Parlamento.

Las circunstancias expuestas han conducido a la percepción generalizada de una crisis de representatividad de la democracia española (Vallespín, 2013), así como a un debate sobre las posibilidades de cambio político y sobre las mejoras que podrían acometerse para garantizar la estabilidad de las instituciones. Para responder a algunas de estas cuestiones es necesario abordar con rigor el estudio de uno de los principales objetos de discusión: los gobiernos de la democracia. Dicho estudio se realiza en el presente trabajo desde una

perspectiva diferente a la habitualmente empleada por los medios de comunicación y por los análisis políticos tradicionales. En esta investigación se analiza la estructura de dos ejecutivos democráticos de distinto signo ideológico y formados en diferentes contextos económicos y sociales con el propósito de mostrar los fundamentos estructurales que definen y condicionan la formación de los gobiernos y que implican posibles constricciones a la acción democrática representativa.

Entre los principales objetivos de esta investigación, se encuentran los siguientes: en primer lugar, estudiar cuáles son los fundamentos estructurales de dos gobiernos españoles recientes. Con dichos fundamentos nos referimos a elementos sintéticos y de un elevado nivel de abstracción que, además, son susceptibles de permanecer en el tiempo, a pesar de los cambios políticos y contextuales. En segundo lugar, analizar las diferencias y similitudes en la estructura y componentes de dos ejecutivos de diferente signo ideológico constituidos, además, bajo contextos económicos, políticos y sociales distintos. En tercer lugar, identificar en dichas estructuras gubernamentales la existencia de grupos de poder o influencia que exceden los espacios de representación política nacional, como pueden ser determinadas instituciones de la Unión Europea, empresas multinacionales (destacando, entre éstas, importantes entidades financieras), así como otros tipos de organizaciones supranacionales. En último lugar, enfocar el estudio de las estructuras gubernamentales como el análisis de redes de individuos conectados a partir de sus relaciones previas en el seno de grupos de poder de la sociedad. En dichas redes, las relaciones entre los componentes gubernamentales figuran como fundamentales e ineludibles objetos de estudio.

Hipótesis principales

- 1 *Hipótesis de la cohesión y de los grupos de poder.* Los gobiernos analizados se definen como redes de relaciones de carácter cohesivo que integran a miembros que se conocieron en el pasado en relevantes grupos de poder de la estructura social. De esta forma, la cohesión de la red y la vinculación indirecta a ésta de distintos grupos de poder constituyen los dos elementos estructurales fundamentales de los ejecutivos.
- 2 *Hipótesis del poder relacional.* La mayoría de los integrantes de los gobiernos analizados establecieron contactos con otros miembros gubernamentales en fechas anteriores a la formación del Ejecutivo. Por esta razón, en la red social que vincula a dichos miembros gubernamentales existirán actores que ocuparán posiciones de mayor centralidad que otros, entendiendo la centralidad como el número de lazos que cada actor mantiene en una determinada estructura relacional (Scott, 2000, p. 83). Existe una relación entre dicha centralidad y el rango obtenido en el gobierno

constituido, de tal manera que los individuos que más contactos previos acumulan tienden a ser los que obtienen un rango gubernamental más elevado.

- 3 *Hipótesis de las similitudes estructurales*. La sustitución del partido en el gobierno modifica la importancia relativa de algunos de los grupos de poder prioritariamente relacionados en la estructura reticular gubernamental. No obstante, este cambio no impide que una parte sustancial de los componentes básicos del ejecutivo se mantengan constantes, por lo que se asume una cierta continuidad en términos estructurales.

La “clase política” como una red social de influyentes

La mayoría de las teorías que analizan la democracia real, esto es, las formas de organización democrática existentes (Michels, 1915¹; Mosca, 1939; Pareto, 1917), definen la democracia como un persistente e inevitable ejercicio de dominación por parte de las minorías que se encuentran en el poder. Dicha dominación se construye sobre dos pilares principales: en primer lugar, las minorías están dotadas de una cohesión interna y de una capacidad de organización de las que carece la masa dominada; en segundo lugar, los miembros de dichas minorías poseen extraordinarias características y recursos que les otorgan cierta superioridad sobre la población (Mosca, 1939, pp. 449-450). Dado que la importancia de estos recursos va cambiando a lo largo del tiempo, lo que Mosca (1939) denominaba la “clase política” y Pareto (1917) la “élite” se ve obligada a adaptarse a las circunstancias que, como una guerra o una revolución industrial, suponen la aparición y el auge de nuevos recursos para la dominación.

Por ello, y como los miembros de las élites tienen que fallecer o retirarse con el paso del tiempo (Baena y Pizarro, 1985), lo que permanece constante es la dominación por parte de una minoría que se convierte en una “abstracción necesaria” para el mantenimiento de la democracia y de la estabilidad social: la “clase política” como minoría en el poder constituye una categoría que, pese a ver alterados sus integrantes y características con el paso del tiempo, se mantiene en una posición dominante de la sociedad. De esta manera, la noción de la minoría dominante va inevitablemente unida a la de la reproducción social de las formas de dominación: cuando pensamos en las formas de gobierno democrático efectivo, debemos concebir a un sujeto cambiante que pugna por mantenerse en su posición de dominio. Por lo tanto, el sujeto ontológico de la dominación no es tanto un grupo de personas determinadas como una estructura relacional que vincula de manera cohesiva a un conjunto de individuos que reúnen características clave de la sociedad en cuestión, y que persiste en una posición clave de la estructura social a pesar de la modificación de sus componentes y de algunas de sus propiedades.

¹ El año citado corresponde a la publicación original de la obra, con el objeto de mostrar una evolución cronológica de las teorías sobre las élites. En el apartado de referencias se citan las obras con el año original de publicación y con el de la edición empleada para el presente artículo.

Los cambios experimentados por las teorías políticas tras la derrota, en 1945, del Eje fascista —y, con ello, la pérdida de relevancia de determinadas teorías sobre la superioridad natural de ciertos individuos—, promovieron que las reflexiones sobre la concentración del poder siguieran apuntando a la importancia de la estructura de la élite dominante por encima de sus integrantes temporales². En este sentido, Mills (1956) definió la “élite del poder” como la superposición de los círculos sociales políticos, empresariales y militares de los Estados Unidos. Las intersecciones entre estos círculos generan una red cohesiva de líderes de diferente procedencia en la que se adoptan las decisiones más importantes para la nación (1956, p. 25). Dichas decisiones escapan a los ciudadanos corrientes y quedan en manos de un conjunto de dirigentes formados en las mismas escuelas y universidades que, además, representan a los grupos de poder más importantes del país.

El estudio desarrollado por Mills (1956) adjudica a la élite del poder un nivel de abstracción superior con respecto al que se le atribuye en las anteriores reflexiones: las sedes para la adopción de las decisiones son principalmente las intersecciones o imbricaciones entre los principales grupos de poder, lo que trasciende a los conceptos de grupo y de individuo. Los hallazgos de Mills fueron matizados por autores que siguieron cursos similares de investigación (Domhoff, 1969; Miliband, 1981), o bien por estudios que modificaron buena parte de sus supuestos de partida y resultados finales (Dahl, 1961). Pero no fue hasta la investigación llevada a cabo por Moore (1979) cuando la estructura de la red de poder se convirtió en el objeto de investigación por antonomasia.

Moore concibe la élite de poder como una red de relaciones que conecta a líderes de distinta procedencia: por una parte, dicha red cuenta con un núcleo central, compuesto por individuos que forman parte de las mismas instituciones y que, por tanto, mantienen fuertes conexiones entre sí; por otra parte, el núcleo central queda conectado con numerosos líderes procedentes de grupos de poder especializados y poco vinculados entre sí (1979, p. 687). De esta forma, la mencionada red combina una fuerte cohesión interna con la existencia de importantes conexiones a grupos de carácter parcial; esta distribución de lazos y de conexiones constituye una estructura de “autogobierno relacional”. Siguiendo estos principios, investigaciones posteriores analizan la capacidad de las redes de poder para organizarse y constituir Estados, como el caso de la Florencia renacentista (Padgett y Ansell, 1993); para controlar la economía de un país (Useem, 1979, 1984), o incluso la economía privada mundial (Vitali et al., 2011).

Por último, otros autores (Gil-Mendieta y Schmidt, 2005; Baena y Pizarro, 1985), se han centrado en el estudio de redes de poder nacionales y en su evolución a lo largo de un determinado período. Los resultados de estas investigaciones apuntan a realidades distintas (pues se realizaron en países diferentes), pero coinciden en destacar que tanto la

² Una lectura atenta a autores clásicos como Pareto, Mosca y Michels revela la importancia que estos conceden a los factores sociales y estructurales pese a que algunos de ellos, como Pareto, destaquen la importancia de las características individuales de determinados líderes o actores sociales.

cohesión interna como el conjunto de conexiones con los grupos de poder más relevantes de la sociedad constituyen un “hecho estructural” (Baena, 1999) que se convierte en el rasgo fundamental y definitorio del fenómeno del poder y de la dominación democrática. El análisis del poder y de la democracia consiste, con base en estos planteamientos, en el estudio de los elementos estructurales más relevantes de las formas de dominación en curso e, incluso, como alguno de estos últimos autores ha afirmado (Pizarro, 2007), en las condiciones estructurales que se encuentran en la raíz de los procesos de dominación y de desigualdad.

Metodología y construcción de las redes sociales gubernamentales

El objeto de estudio, como se menciona en el planteamiento inicial, consiste en dos gobiernos españoles recientes: el ejecutivo constituido por el Partido Popular (PP, centro-derecha), en 2012 y el conformado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE, centro-izquierda), en 2004. En ambos casos, el partido que forma gobierno accede al poder político tras permanecer durante ocho años en la oposición: el PSOE se encontró en esta situación entre 1996 y 2004 y el PP, entre 2004 y 2012. De dichos ejecutivos, se estudian los cargos con rango de presidente, vicepresidente, ministro, secretario de Estado y subsecretario, los dotados de mayor capacidad para la adopción de decisiones en un gobierno. En total, se han analizado 70 altos cargos en el caso del PP y 69 en el del PSOE. La construcción de la base de datos que registra los vínculos establecidos entre los miembros de cada gobierno se ha realizado a partir de un proceso de búsqueda contrastada de información a través de fuentes oficiales, como la Web del Congreso de los Diputados, el Boletín Oficial del Estado (BOE), los Currículum Vitae de los distintos altos cargos en las páginas Web oficiales de los ministerios, así como a partir de la información encontrada en buscadores profesionales de empresas y de ejecutivos empresariales, entre otros.

El Análisis de Redes Sociales (ARS) que se realiza en la presente investigación consiste en un estudio de las relaciones establecidas entre los miembros de cada uno de los gobiernos de manera previa al momento de su reclutamiento. Para ello, se persigue generar una estructura relacional que recoja los contactos que los componentes de un ejecutivo establecieron entre sí en el pasado a partir de sus coincidencias en determinados grupos de poder. Dado que una de las características principales de las relaciones de poder es su carácter multidimensional (Gil-Mendieta y Schmidt, 2005), se estudia el establecimiento de vínculos formales y objetivos entre los miembros de cada uno de los gobiernos en cinco dimensiones institucionales:

- *Dimensión ejecutiva*: se refiere a los lazos establecidos entre los miembros de cada uno de los gobiernos al haber coincidido en puestos relevantes de gobiernos nacionales, autonómicos o locales. Un ejemplo es el caso en el que el actor '1' y el actor '2' coincidieron como directores generales en el Ministerio de Fomento en la legislatura 1996-2000.
- *Dimensión legislativa*: hace referencia a posiciones compartidas en el Parlamento, en el Senado, así como en las cámaras parlamentarias regionales y en la cámara comunitaria europea.
- *Dimensión política*: se aplica a puestos coincidentes en los órganos directivos de los dos partidos políticos analizados (PSOE y PP).
- *Dimensión empresarial*: se centra en los puestos directivos de las grandes empresas privadas.
- *Dimensión burocrática*: hace referencia a las promociones de los denominados cuerpos burocráticos de élite, entendidos como aquellos colectivos funcionariales que ejercen en la máxima medida posible el poder administrativo en el interior de la organización estatal española (Baena et. al., 1984: 80-84). Para el estudio de las coincidencias en esta dimensión burocrática, se atiende a las promociones de cuerpos como el de los Abogados del Estado, los Economistas del Estado o los Inspectores de Hacienda, entre otros, al seguir la clasificación establecida en la bibliografía específica y aplicada al estudio del poder por Baena (1999).

El análisis de las estructuras relacionales generadas a partir de estos cinco espacios o dimensiones institucionales se realiza en dos partes: en una primera, se estudia la estructura generada en cada dimensión; en una segunda, se combinan y se agregan las cinco dimensiones con el objeto de construir una red multidimensional o de relaciones acumuladas para su posterior análisis. La generación de cada una de estas estructuras se consigue mediante lo que se conoce como “matrices de adyacencia” (Wasserman y Faust, 1994, pp. 150-151). Dichas matrices contienen, tanto en su primera fila como en su primera columna, al conjunto de los miembros de una determinada población o muestra que se quiere estudiar —en este caso, la primera fila y la primera columna contendrán a los miembros de un determinado gobierno; el resto de las casillas de la matriz registra las relaciones establecidas entre estas personas³.

A partir de aquí, una casilla que se sitúa en la intersección entre el individuo '1' y el '2' marcará un '0' si estos no han establecido ninguna relación y un '1' si dicha relación ha tenido lugar. En este caso, y como consideramos la duración de los contactos (trabajando con lo que se denominan “redes de lazos valorados”), las casillas marcarán un número

³ La diagonal de la matriz registra las relaciones que los individuos establecerían consigo mismos. Éstas no se tienen en cuenta para el presente análisis.

igual al tiempo (en años) durante el cual se prolongó el contacto entre dos personas. De esta forma, si se analiza la dimensión ejecutiva y el individuo '1' y el '2' coincidieron como directores generales en el Ministerio de Fomento durante cinco años, la casilla situada en la intersección entre dichos individuos marcará un '5'. Si, además, ambos individuos coincidieron durante dos años en un órgano directivo del PP, la duración del contacto que figurará en la red multidimensional o de relaciones acumuladas resultante será de '7'.

El resultado de estas operaciones es la construcción de dos redes multidimensionales o acumuladas de gobierno, una correspondiente al PP y otra al PSOE. Estas redes se analizan con las técnicas de ARS que se explican a continuación y los resultados se comparan con lo planteado en los apartados iniciales y con lo expuesto en la sección teórica para la posterior elaboración de conclusiones analíticas.

Análisis de redes sociales de los gobiernos

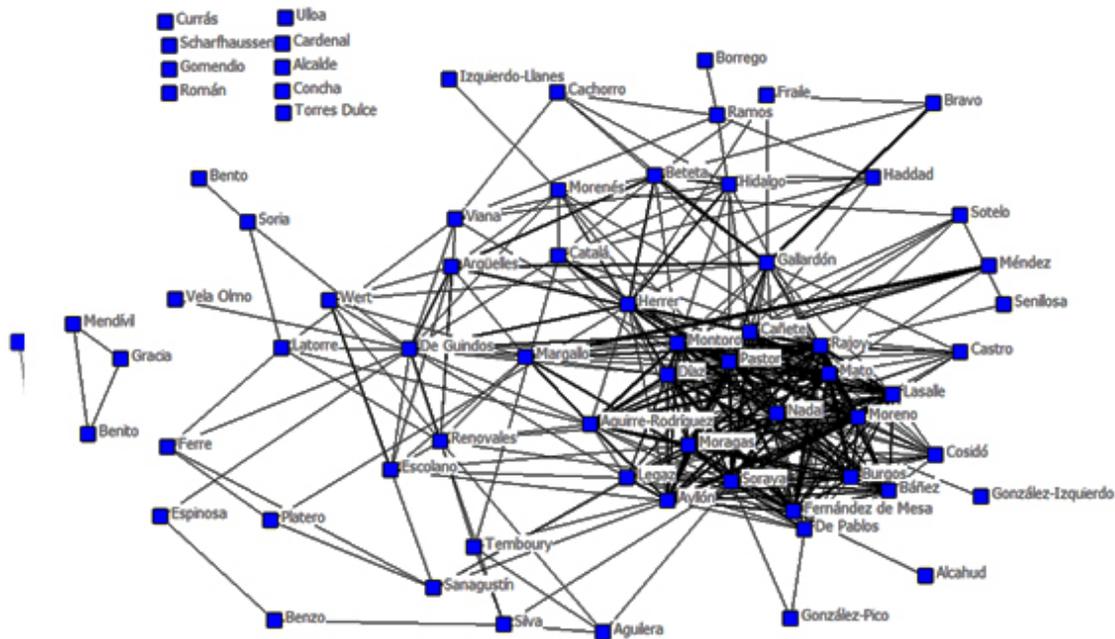
En este apartado se procede al estudio de la estructura gubernamental de cada uno de los ejecutivos mediante la aplicación de técnicas de análisis estructural.

Análisis del gobierno del PP (2012)

La Figura 1 representa la red multidimensional del gobierno del PP, que resulta de la agregación de las cinco dimensiones institucionales que han sido tenidas en cuenta para el estudio (sección metodológica 3). El gráfico muestra, por una parte, un número reducido de nodos aislados⁴ y, por otra, un componente principal que contiene la mayoría de los miembros del gobierno.

⁴ Pese a su aislamiento, estos nodos pertenecen a grupos de poder similares a los del resto de los actores de la red: dos son Catedráticos, otros dos, Inspectores de Hacienda, tres son Jueces o Fiscales y el último de ellos fue anteriormente directivo de empresas energéticas y de alta tecnología.

Figura 1. Red multidimensional correspondiente al gobierno del PP (2012). El grosor de los lazos indica la intensidad relacional entre los actores medida en años.



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 1 representa lo que denominamos el “momento o grado cero de la formación de un gobierno”, pues se trata de la estructura relacional acumulada formada por los miembros gubernamentales en el momento de su constitución. Se deduce, por tanto, que el proceso de incorporación o reclutamiento de los miembros gubernamentales no es aleatorio, sino que está condicionado por una estructura multidimensional de relaciones en distintas instituciones que vincula a la mayoría de los actores gubernamentales entre sí. Además y dado que los contactos entre los individuos reclutados se establecieron en grupos de poder, como el Parlamento, determinadas empresas y los cuerpos burocráticos de élite, debemos deducir que esta red implica también el establecimiento de un conjunto de vínculos entre el gobierno recién constituido y numerosos grupos de poder de la estructura social (que son precisamente aquellos de los que provienen los miembros reclutados). De esta forma, se manifiestan las dos condiciones mencionadas en nuestros planteamientos: destacan dos elementos estructurales de las élites de gobierno, como son un determinado grado de cohesión relacional y la existencia de conexiones a grupos de poder relevantes de la sociedad.

Medidas de cohesión de la red de gobierno

La principal medida de cohesión que se calcula es la “densidad”, que hace referencia al número de relaciones existentes en relación con el número de vínculos que podrían existir entre los nodos que componen la red (Wasserman y Faust, 1994: 101-103). La densidad, al ser de 0.140, indica la existencia de un 14% de los vínculos potenciales, es decir, de todas las relaciones que podrían existir entre los miembros del gobierno del PP (Tabla 1).

Tabla 1. Medidas de cohesión de la élite gubernamental del PP

	Densidad	Núm. Lazos	Grado medio
Red completa	0,140	678	9,51

Fuente: Elaboración propia.

La densidad tiene sus limitaciones para medir la cohesión de una red, al no considerar la “intensidad relacional” entre los actores (el número de años durante los cuales estos se conocieron y se trataron)⁵. Por esta razón, es preciso tener en cuenta otras medidas de cohesión, como el tamaño del componente principal de la red, que es de 58 nodos. Estos indicadores⁶ informan de que el gobierno del PP está compuesto por un conjunto relativamente cohesionado de personas que anteriormente establecieron relaciones en distintas instituciones de poder. Este “capital relacional”, es decir, esta acumulación de relaciones que define al nuevo gobierno, constituye un importante recurso que demuestra la importancia de analizar las relaciones por sí mismas, sin otorgar tanta relevancia a los atributos de los actores que las mantienen. El hecho de ser receptor de esta “herencia relacional” convierte al nuevo ejecutivo en un conjunto político dotado de cierto grado de cohesión relacional y de capacidad organizativa. Este fenómeno cohesivo es de carácter dual pues, siguiendo la aportación de Breiger (1974) sobre la dualidad, la red de relaciones que vincula a los miembros del gobierno conecta, a su vez, a los grupos e instituciones de los que dichos miembros provienen.

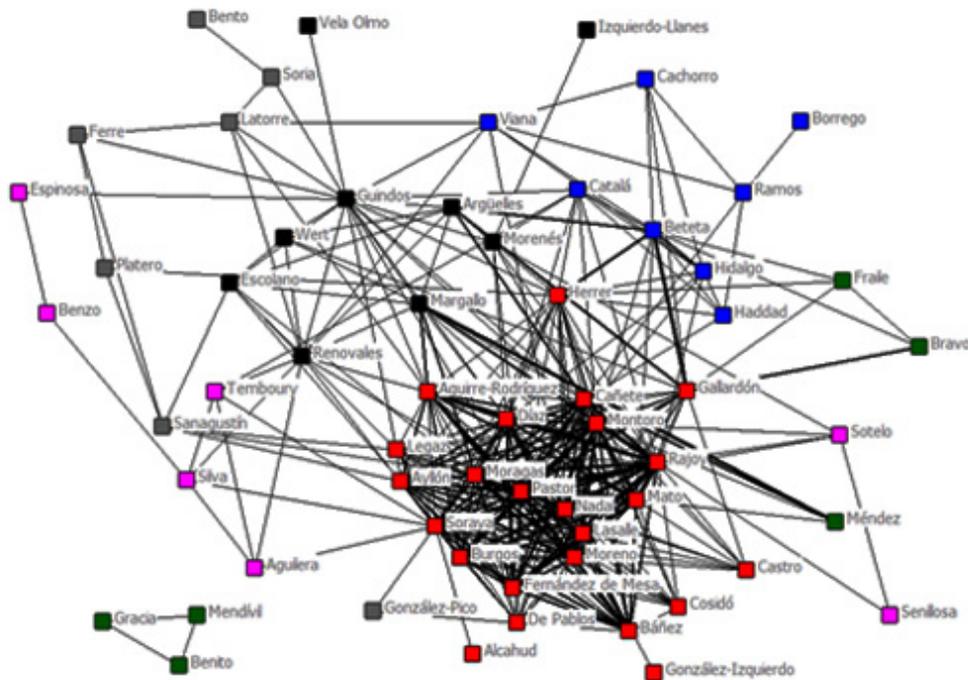
⁵ La densidad no tiene en cuenta, por ejemplo, que haya actores que se relacionaran en un determinado ámbito durante 18 años. El cálculo de la densidad sólo considera la existencia de relación entre dos actores, por lo que la duración de la relación, en caso de existir, no queda recogida. Una forma de subsanar este problema consistiría en realizar un análisis temporal de la evolución de la estructura de la red a lo largo de los años previos al reclutamiento para el gobierno.

⁶ Además, el “grado medio” indica el número medio de relaciones por actor.

Análisis de facciones o zonas de cohesión diferencial

La Figura 2⁷ muestra coloreadas una serie de zonas de distinta densidad parcial, entre las que destacan las siguientes:

Figura 2. Facciones en la élite gubernamental del PP (2012)



Fuente: Elaboración propia.

1 *Centro o núcleo político.* Los nodos en rojo se sitúan en el centro de la red y constituyen un conjunto cohesivo, formado por actores que proceden de instituciones políticas (el Partido Popular), legislativas (el Parlamento, principalmente) y ejecutivas (los gobiernos presididos por José María Aznar, desde 1996 a 2004). El centro está, por tanto, compuesto por actores con experiencia gubernamental, parlamentaria o partidista y, además, por numerosos individuos que reúnen estas tres condiciones, como el caso del presidente Mariano Rajoy, que ya fue ministro de Aznar, diputado parlamentario y presidente del PP. Otra característica relevante del centro es que en él se sitúan nueve de los 14 ministros del gobierno en 2012. Este hecho permite deducir una asociación entre la importancia del cargo gubernamental obtenido y el grado de

⁷ El grosor de los lazos mide la intensidad relacional entre los actores. El color de los nodos indica zonas con una mayor cohesión interna.

integración reticular, de modo que una mayor integración y centralidad en la red parece recompensada por un rango político más alto. En este sentido, que la formación de un equipo cohesionado tenga como corolario el que buena parte de las personas con más peso en las decisiones (aquellos que obtienen un rango gubernamental superior) ocupen las posiciones más centrales, constituye una manifestación de las reflexiones de Mosca (1939) sobre la organización interna como la base del poder de las minorías (1939: 53). Una posible explicación de la relación entre centralidad y rango gubernamental es que una mayor centralidad se deriva de una amplia experiencia profesional en determinados grupos de poder; este hecho implica un número mayor de contactos, lo que se traduce en una acumulación superior de “confianza política” (Baena, 1999, pp. 147-148) y, como consecuencia, en la obtención de un cargo más importante.

- 2 *Burócratas empresariales*. El carácter político de la facción central no implica que los directivos empresariales no sean influyentes en la red; estos figuran integrados en diversas facciones, entre la que destacamos la de color negro. Sus nodos se corresponden con directivos de entidades financieras que tienen experiencia en gobiernos anteriores y, en la mayoría de los casos, poseen títulos de burócrata o funcionario de élite⁸ (Abogados del Estado, Economistas del Estado, Técnicos de la Administración Civil, entre otros). Estos dirigentes son representativos de lo que Useem (1979 y 1984) denomina el *inner circle*, un conjunto de directivos de grandes empresas que cuentan con una visión del entorno empresarial y de la economía que los convierte en idóneos para representar a las entidades privadas en las agencias públicas (1979, pp. 555-565). La integración de estos directivos en el gobierno y su procedencia mayoritariamente bancaria remite también a las reflexiones de Aaronovich (1979), para el que la creciente influencia financiera se manifiesta en la entrada de numerosos ejecutivos de las finanzas en las instituciones estatales (1979, p. 157). Los actores empresariales analizados constituyen ejemplos de un fenómeno conocido como “puerta giratoria” (*revolving door*), que consiste en la incorporación a las empresas privadas de dirigentes gubernamentales. La participación de este tipo de actores en el gobierno del PP refleja, además, una interacción entre el ejecutivo y las grandes empresas que autores como Miliband (1983) consideran inevitable para gobernar en las economías capitalistas (1983, pp. 143-144). Esta necesidad se incrementa en un contexto económico en el que los Estados del sur de Europa se encuentran muy endeudados con entidades financieras nacionales e internacionales, como consecuencia de la crisis económica iniciada en el año 2008.
- 3 *Poder territorial*. La facción territorial, en azul, está formada por actores provenientes del gobierno autonómico de la Comunidad de Madrid, donde han ocupado puestos directivos relevantes. La lejanía de esta facción con respecto al centro de la red sugiere la posibilidad de que algunos de sus altos cargos hayan sido seleccionados bajo la influencia de actores que no fueron seleccionados para el gobierno, como la

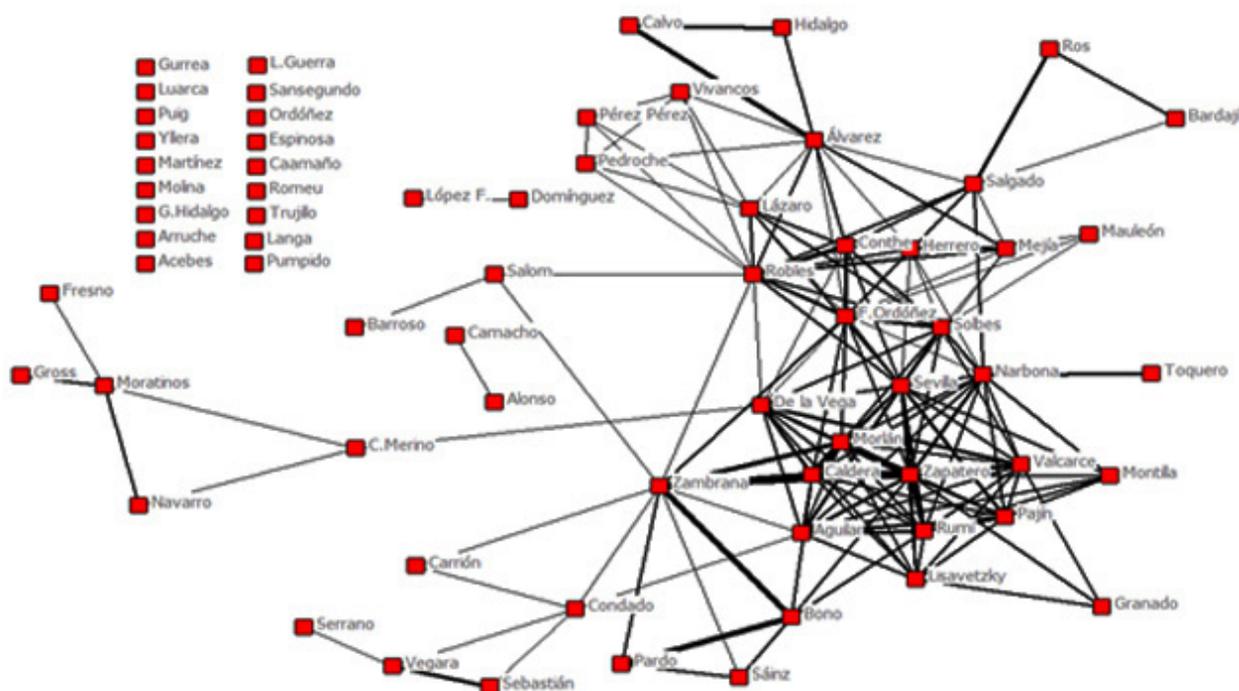
⁸ Un ejemplo es el ministro de Economía, Luis de Guindos, Economista del estado, exsecretario de Estado de Economía (2002-2004) y directivo empresarial experto en el sector de las finanzas (Lehman Brothers, Nomura, Banco Mare Nostrum y AB Asesores-Morgan Stanley).

expresidenta regional Esperanza Aguirre, que es considerada un actor muy influyente en el Partido Popular⁹. La fuerte presencia de determinados tipos de nodos en la red de gobierno puede ser indicativo de la influencia sobre la estructura gubernamental de determinados “actores latentes”, cuyo concurso no se manifiesta de manera directa.

Análisis del gobierno del PSOE (2004)

La red multidimensional del PSOE muestra cómo el agregado de las distintas dimensiones genera un componente mayoritario de 47 actores. No obstante, hay más nodos aislados que en la red del PP¹⁰ (Figura 3). Este hecho sugiere un nivel de cohesión inferior al de la red gubernamental anterior, aspecto que se comprueba en el siguiente apartado.

Figura 3. Red multidimensional¹¹ del gobierno del PSOE (2004)



Fuente: Elaboración propia.

⁹ Esperanza Aguirre era, en 2012, presidenta del Partido Popular de la Comunidad de Madrid. Además, fue presidenta de la Comunidad de Madrid (2003-2012), presidenta del Senado (1999-2003) y ministra de Educación y Cultura (1996-1999).

¹⁰ La mayoría de estos nodos son Catedráticos universitarios o pertenecen a las carreras judicial o fiscal, por lo que, a pesar de su aislamiento, se encuentran integrados en los denominados cuerpos funcionariales de élite, por lo que su aislamiento es de carácter relativo.

¹¹ El grosor de los lazos indica la intensidad relacional entre los actores, medida en años.

Medidas de cohesión de la red de gobierno

La Tabla 2 muestra que la red del PSOE en el año 2004 tiene una menor cohesión interna que la del PP en 2012. La densidad, de 0.073, es prácticamente la mitad de la de la red del PP (0.140), lo que sucede de manera similar con el número de relaciones y con el grado medio.

Tabla 2. Medidas de cohesión de la élite gubernamental del PSOE

	Densidad	Núm. Lazos	Grado medio
Red completa	0,073	344	4,98

Fuente: Elaboración propia.

Los datos mencionados indican que el gobierno de 2004 se constituye con un “capital relacional” —una acumulación de lazos o relaciones— más débil que el del PP en 2012. Esta diferencia se produce por dos razones principales: por una parte, se incorporan actores que, como la ministra de Educación, María Jesús Sansegundo, no habían establecido relaciones con los demás miembros gubernamentales en las instituciones analizadas¹²; por otra parte, los nodos integrados en la red no generan tantos vínculos como los del gobierno del PP. El menor grado de cohesión es indicativo de una élite de gobierno menos dotada de recursos relacionales para la organización interna, una de las claves del poder de las minorías (Mosca, 1979). Este menor nivel de organización se debe a que el presidente en el año 2004, José Luis Rodríguez Zapatero, renovó la dirección del PSOE en el año 2000¹³, lo que permitió la entrada de un conjunto de políticos que mantenían escasos vínculos con los dirigentes socialistas del pasado. Dicha renovación ha dado lugar a un ejecutivo menos experto en las instituciones de poder señaladas y que, por tanto, acumula un menor nivel de relaciones establecidas en dichas instituciones (lo que reduce, a su vez, la vinculación del nuevo ejecutivo con determinados grupos de poder, como los empresariales).

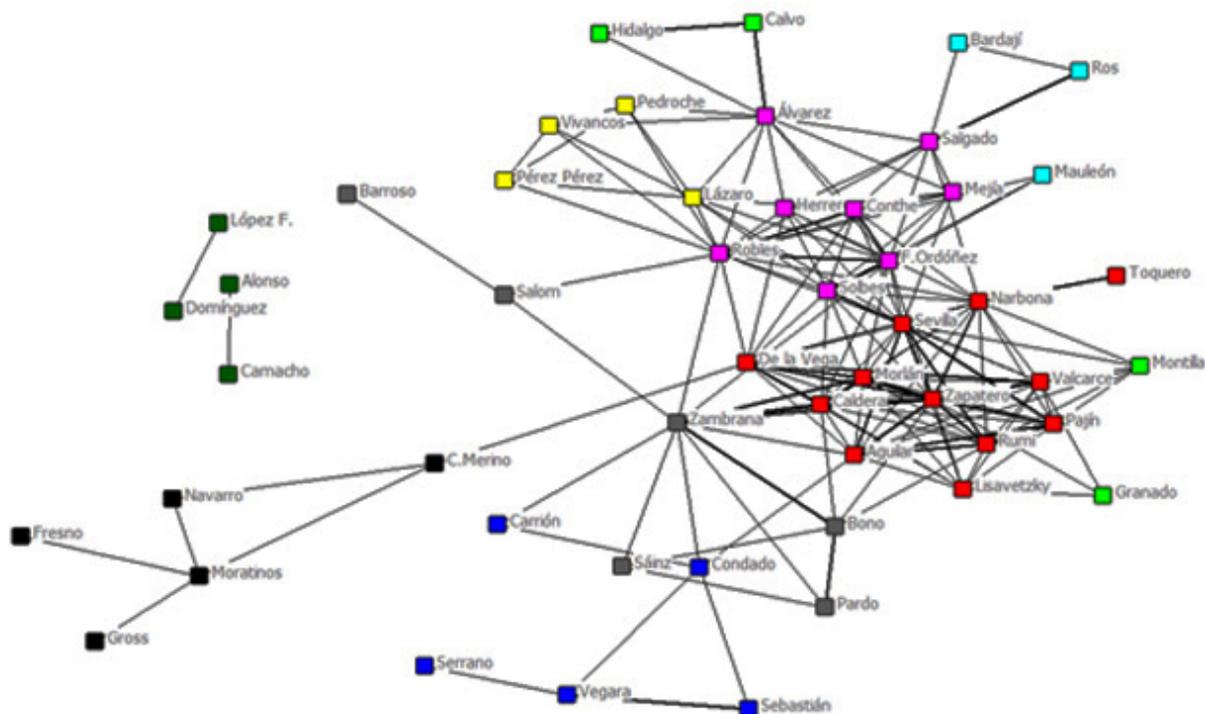
¹² Su reclutamiento se debe a los contactos previos establecidos en dimensiones institucionales que no han sido tenidas en cuenta para la presente investigación. A este respecto, resulta pertinente mencionar que María Jesús Sansegundo fue seleccionada en fechas previas a las elecciones del 2004 como miembro de un comité asesor del candidato a la presidencia del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, lo que constituye el establecimiento de un contacto relevante antes de la formación del ejecutivo.

¹³ Zapatero venció por sorpresa en el Congreso Federal del año 2000 al candidato José Bono, mejor vinculado a los líderes veteranos del PSOE.

Análisis de facciones o zonas de cohesión diferencial

El estudio de las facciones de la red multidimensional del PSOE destaca distintos subgrupos de diversa procedencia institucional (Figura 4).

Figura 4. Representación¹⁴ de las facciones en la élite gubernamental del PSOE



Fuente: Elaboración propia.

1 Centro o núcleo político. Como en el caso anterior, pero sin la claridad con la que esta se manifestaba entonces, se distingue también una facción central, en rojo. La mayoría de sus integrantes formaron parte del Grupo Parlamentario Socialista en la legislatura 2000-2004 y también de la dirección del PSOE en el año 2000; estas condiciones convierten al centro en un conjunto homogéneo ideológicamente y con unos objetivos políticos definidos. Además de este fuerte componente partidista y parlamentario, hay que destacar que los ministros de Justicia y de Administraciones Públicas en el 2004, Juan Fernando López Aguilar y Jordi Sevilla, respectivamente —

¹⁴ El grosor de los lazos mide la intensidad relacional. El color de los nodos indica zonas con una mayor cohesión interna.

ambos pertenecientes a cuerpos funcionariales — , trabajaron en gobiernos socialistas del período 1982-1996¹⁵. Por su parte, también incluida en el núcleo, la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Consuelo Rumí, procede de la dirección del sindicato Unión General de Trabajadores (UGT); esta representación sindical no se produce en la élite del PP (en la que hay múltiples actores empresariales) y hace referencia a un grupo de poder que se olvida frecuentemente en el análisis de las élites.

- 2 *Burócratas tecnocráticos*. La facción en rosa está formada por burócratas de élite que trabajaron en puestos técnicos de ejecutivos anteriores. Estos funcionarios¹⁶, dotados de más experiencia gubernamental y de una mayor cualificación técnica que los miembros de la facción central, representan una “herencia ejecutiva” del pasado que, además, tiene algunos vínculos con empresas financieras¹⁷, de alta tecnología o de la construcción. Uno de los nodos principales de este subgrupo es el ministro de Economía y Hacienda, Pedro Solbes, que se encuentra en uno de los puntos de intersección entre esta facción y la facción política central anteriormente mencionada. Solbes fue ministro entre 1991 y 1996. Además, es Economista del Estado, en lo que coincide con compañeros en el ejecutivo de 2004, como el presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), Manuel Conthe (secretario de Estado de Economía en 1995), el Secretario de Estado de Hacienda Miguel Ángel Fernández Ordóñez¹⁸ (Secretario de Estado de Hacienda también en 1982) y el Ministro de Administraciones Públicas Jordi Sevilla (exjefe de gabinete de Solbes entre 1991 y 1996). Los actores mencionados son altos funcionarios que se relacionaron a partir de la ocupación de posiciones gubernamentales similares en el pasado; además, pertenecen al mismo cuerpo burocrático.
- 3 *Poder territorial*. Las facciones territoriales, en colores gris y verde, se corresponden con actores provenientes de los gobiernos autonómicos de Castilla la Mancha y de Andalucía, respectivamente. En relación con Castilla la Mancha, su presidente, José Bono, es reclutado en 2004 como ministro de Defensa. Bono selecciona para los tres cargos ministeriales más importantes a tres consejeros del gobierno manchego. En relación con la comunidad andaluza, las consejeras autonómicas Magdalena Álvarez y Carmen Calvo son también reclutadas como ministras de Fomento y de Cultura, respectivamente. Cabe, por último, hacer referencia a nodos como el ministro de Industria, José Montilla, dirigente del Partido Socialista de Catalunya (PSC) y la ministra de Vivienda, María Antonia Trujillo, consejera del gobierno autonómico

¹⁵ El Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, fue jefe de gabinete del ministro de Economía, Pedro Solbes, también integrado en el gobierno de 2004.

¹⁶ Dichos funcionarios tienen títulos de Economista del Estado y de Inspector de Hacienda.

¹⁷ Una de estas empresas, Broker Intermoney, sirve como punto de conexión entre el secretario de Estado de Economía, David Vegara, el director de la Oficina Económica del Presidente, Miguel Sebastián, y el vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), Carlos Arenillas, a su vez, esposo de la ministra de Cultura nombrada en 2006, Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo.

¹⁸ Fernández Ordóñez fue nombrado en 2006 Gobernador del Banco de España.

extremeño. En todos estos casos, la incorporación de nodos regionales al ejecutivo refleja la relevancia que determinadas Comunidades Autónomas tienen para el gobierno constituido. A diferencia de la élite del PP, en la que los nodos regionales procedían de la Comunidad de Madrid y ocupaban posiciones periféricas, en esta red las facciones autonómicas están separadas entre sí y enlazan a algunos de sus componentes (como el ministro José Bono) con el centro de la red.

Conclusiones y discusión

Los resultados obtenidos subrayan, en relación con nuestro primer objetivo y primera hipótesis (sección 1), la importancia de la cohesión interna y de los vínculos con importantes grupos de poder como dos de los principales elementos estructurales que definen a las élites de gobierno en una democracia. A partir de dichos elementos, el ejecutivo se concibe, en relación con el cuarto objetivo propuesto, como una red de relaciones cohesivas que vincula a individuos que, en su mayoría, se conocieron profesionalmente en determinadas instituciones influyentes de la sociedad española.

La importancia de la cohesión, así como la del poder posicional —determinado por el lugar más o menos central ocupado por cada actor individual en la red de gobierno—, indican la procedencia de definir un ejecutivo como una determinada acumulación y combinación de relaciones. Este “capital relacional” remite a un proceso de generación de confianza política que, además, tiene su origen en relevantes grupos de poder, como pueden ser determinadas empresas privadas, gobiernos anteriores, grupos parlamentarios, entre otros. Por ello, tal adquisición y acumulación de confianza es de carácter dual, pues implica al mismo tiempo la conexión con individuos y con grupos poderosos.

De este estudio se deducen conclusiones teóricas y metodológicas similares a las de Baena (1999), en su estudio sobre la élite de poder española entre 1939 y 1992: la relación social se propone como una unidad de análisis significativa capaz de sobrevivir al cambio de los elementos constitutivos de cada gobierno, pues todos los ejecutivos necesitan formarse a partir de una cierta acumulación de vínculos relacionales establecidos en instituciones de poder e influencia. En los ejemplos analizados, y en relación con nuestra segunda hipótesis, la acumulación de relaciones, que determina distintas posiciones de centralidad, conduce a una “estratificación reticular” que queda legal y oficialmente sancionada: aquellos individuos conectados con más nodos y, por tanto, los que ocupan posiciones más centrales en la red, tienden a obtener los rangos gubernamentales más altos y, con ello, mayor capacidad para la adopción de decisiones.

Con respecto a la influencia de la ideología política en los gobiernos constituidos (objetivo segundo), ésta se manifiesta en el tipo de grupos de poder prioritariamente vinculados a las agencias gubernamentales según el partido que gana las elecciones. El gobierno del PP, liberal-conservador, prioriza los contactos con grupos financieros y empresariales, mientras que el ejecutivo socialista se conecta con instituciones como las sindicales o las universitarias, además de las judiciales y las agencias europeas. No obstante, para ambos gobiernos resulta fundamental la vinculación a los grupos políticos partidistas, gubernamentales y parlamentarios del pasado —y, además, hasta el gobierno socialista tiene diversos vínculos con empresas de las finanzas y de la alta tecnología, lo que señala la relevancia de este tipo de empresas—.

La orientación ideológica del partido que forma el gobierno altera la estructura de grupos de poder que quedan prioritariamente vinculados al ejecutivo, aunque hay una serie de instituciones como las partidistas, las parlamentarias, las gubernamentales, las burocráticas y las empresariales que tienden a preservar su importancia en el gobierno, lo que confirma la tercera hipótesis sobre las similitudes estructurales: hay importantes características gubernamentales que no se modifican tras unas elecciones generales, pues todos los gobiernos se constituyen a partir de conexiones con relevantes grupos de poder de la estructura social.

Además, en relación con la tercera hipótesis formulada, muchos de dichos grupos de poder exceden los espacios de representación nacional, como las grandes multinacionales (PP) o las instituciones de la Unión Europea (PSOE). Hay que tener en cuenta, además, el efecto de las coyunturas sobre la composición de los gobiernos. En este sentido, el gobierno del PP se constituye en el 2012, cuando la deuda pública estatal alcanza aproximadamente el 100% del Producto Interior Bruto, lo que convierte las actividades de refinanciación de la deuda en una de las prioridades gubernamentales y a los actores financieros en interlocutores prioritarios, como considera Aaronovitch (1979) en su trabajo sobre la influencia del poder financiero.

Por el contrario, el gobierno del PSOE se conforma en 2004 en un periodo de crecimiento económico y superávit fiscal, lo que reduce considerablemente el número de agentes procedentes de las finanzas. No obstante, que lo coyuntural reduzca las diferencias ideológicas no quiere decir que éstas no existan: ambos partidos conforman el ejecutivo priorizando las conexiones indirectas con grupos de poder a los que son más afines, así como con Comunidades Autónomas en las que se encuentran gobernando. El ejercicio del poder gubernamental, a partir de la conformación inicial del ejecutivo, señala la existencia de redes de intereses a varios niveles, como los territoriales, los empresariales, los partidistas o los judiciales, entre otros.

Las condiciones aquí expuestas describen la formación de un gobierno como un proceso de absorción y de actualización de los recursos dominantes en la sociedad. Las instituciones gubernamentales resultan de una acumulación de vínculos entre individuos que conectan entre sí a los grupos más influyentes. La nueva élite responde a las condiciones descritas por Mosca (1939), cuando éste considera que la clase política se adapta de manera continua a los recursos del entorno. La acción de gobierno, al menos en sus condiciones estructurales de partida, se concibe desde este punto de vista como una gestión relacional de los recursos dominantes de la sociedad, aunque dichos recursos se configuran teniendo también en cuenta los grupos de poder que se encuentran más cercanos al electorado.

Si se consideran solo los elementos estructurales (es decir, la vinculación entre cohesión relacional y grupos de poder), puede afirmarse que la alternancia política no modifica sustantivamente las formas de gobierno, dado que éste permanece constante en términos morfológicos. La red de gobierno altera algunas de sus características en función del ciclo electoral y del partido vencedor, estos cambios contribuyen paradójicamente a la estabilidad del sistema democrático por lo que las características estructurales de la administración del poder legítimo no quedan alteradas. El gobierno, como red de grupos prioritarios que implican al Parlamento, a la Judicatura, a la empresa privada, etcétera, se convierte en un agente político que puede afectar a la división de poderes propia de la democracia. Además, la red de intereses y prioridades institucionales generada puede sesgar la acción gubernamental a favor de determinados grupos, constituyendo, un riesgo de cara a la acción democrática representativa.

En este sentido, la cohesión de los núcleos gubernamentales y las coincidencias en la procedencia institucional de sus miembros contribuyen a la formación de una élite que puede quedar privada de canales para el conocimiento directo de los intereses y las demandas de los ciudadanos. No obstante, estos resultados deben contrastarse con otros tipos de análisis, como las investigaciones sobre las decisiones adoptadas por un ejecutivo en una determinada legislatura, los estudios sobre la percepción subjetiva por parte de los miembros de una determinada élite, etcétera. La combinación de distintas perspectivas ofrecerá una medida más aproximada del grado de representatividad de los agentes gubernamentales en un sistema democrático como el español.

Referencias

- Aaronovitch, S. (1979). *The ruling class*. Westport: Greenwood Press.
- Baena, M., Garrido, L. y Pizarro, N. (1984). La élite española y la presencia en ella de los burócratas. *Documentación Administrativa*, 200, 72-131.
- Baena, M. y Pizarro, N. (1985). The structure of the Spanish political elite, 1939-1975. *Research in Politics and Society*, 1, 149-171.
- Baena, M. (1999). *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992) Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Madrid: Tecnos.
- Breiger, R. (1974). The duality of persons and groups. *Social Forces*, 53(2), 181-190.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, (2015). *Percepción de los principales problemas de España*. Barómetro de febrero de 2015.
- Dahl, R. (2010) [1961]. *¿Quién gobierna?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Domhoff, W.G. (1969). *¿Quién gobierna Estados Unidos?* Madrid: Siglo XXI.
- Fundación FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Gil-Mendieta, J. y Schmidt, S. (2005). *Estudios sobre la red política de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Michels, R. (1969) [1915]. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miliband, R. (1983). *El Estado en la sociedad capitalista*. Madrid: Siglo XXI.
- Mills, C.W. (2001) [1956]. *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moore, G. (1979). The structure of a National Elite Network. *American Sociological Review*, 44(5), 673-692.
- Mosca, G. (1979) [1939]. *The ruling class (Elementi di Scienza Politica)*. New York and London: McGraw-Hill.

- Padgett, J. y Ansell, C. (1993). Robust action and the rise of the Medici: 1400-1432. *American Journal of Sociology*, 98(6), 1259-1319.
- Pareto, V. (1968) [1917]. *Traité de sociologie générale*. Genève: Droz.
- Pizarro, N. (2007). Structural identity and equivalence of individuals in Social Networks: beyond duality. *International Sociology*, 22, 767-792.
- Requena, F. (1989). El concepto de red social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 48, 137-152.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis. A handbook*. London: SAGE.
- Torreblanca, J. I. (2015). *Asaltar los cielos. Podemos o la política después de la crisis*. Madrid: Debate.
- Useem, M. (1979). The Social Organization of the American Business Elite and Participation of Corporation Directors in the Governance of American Institutions. *American Sociological Review*, 44(4), 553-572.
- Useem, M. (1984). *The inner circle*. United States of America: Oxford University Press.
- Vallespín, F. (2013). Crisis de representación. *El País*, 14 de febrero.
- Vitali, S., Glattfelder, J. y Battiston, S. (2011). The network of global corporate control. *Plos One*, 6, 1-36.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social network analysis: methods and applications*. United States of America: Cambridge University Press.

