

# La élite tecnocrática como garantía de la continuidad oligárquica en España

ANDRÉS VILLENA-OLIVER

**A**l contrario de lo que nuestro pasado alcanza todavía a susurrarnos, España no es diferente, en lo esencial, a la mayoría de los países de su entorno.

Las leyes de lo que Max Weber denominaba la *dominación racional*,<sup>1</sup> esto es, las formas de dominio que se ejercen socialmente de manera legal, y, como colofón, con una constitución democrática de por medio, son de aplicación, aunque con variantes propias, al caso español. Dentro de este marco de dominación consensuada encaja la conclusión de Vilfredo Pareto,<sup>2</sup> que afirmaba que la historia, casi siempre circular, constituía, en el fondo, un *cementerio de aristocracias*, una constante sustitución entre distintos tipos de élite.

La democracia española, pese a haber articulado mecanismos de separación de poderes y de protección social que algunos gobiernos han logrado expandir con cierto éxito, se ha fundamentado, desde el final de la Transición, en una imperfecta sustitución entre gobernantes atentos, persuasivos y negociadores –*zorros*, en la terminología maquiavelista– y gerentes economicistas dotados de una dureza que ha venido periódicamente demandada por un determinado porcentaje de los votantes –*leones*, siguiendo los mismos términos. Con la consolidación del bipartidismo, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) han desempeñado estos papeles con eficacia.

<sup>1</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1993.

<sup>2</sup> Raymond Aron, *Las etapas del pensamiento sociológico. Durkheim, Pareto, Weber*, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1970.

Estas criaturas gubernativas han mantenido importantes rasgos en común: un fuerte componente burocrático en sus ministerios de más peso, un discurso económico con escasas variaciones en lo esencial, así como una fuerte vocación de colaboración con el mundo económico-empresarial que, en muchas ocasiones, ha contribuido a difuminar las barreras existentes entre la administración de los asuntos públicos y los de las grandes empresas privadas.

Por ello, todo observador atento debe ser capaz de trascender los enunciados de los discursos políticos de partidos y gobiernos –izquierda, derecha, socialdemocracia, neoliberalismo, etc. – para prestar atención a las prácticas reales en acción: ¿cuáles son las redes de poder más influyentes en cada gobierno? ¿Qué cambios se producen con cada periodo electoral? ¿Qué perfiles mayoritarios ocupan las posiciones sociales dotadas de mayor capacidad de decisión? ¿Cuáles son los resultados concretos de estas condiciones?

Este artículo parte del estudio de los gobiernos presididos por José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) debido a una multiplicidad de razones: en primer lugar, porque son los ejecutivos durante cuyo mandato arrecia la crisis que, con origen en 2007-2008, se mantiene amplificada –o actualizada– gracias a la pandemia Covid-19, lo que representa, además, evidentes riesgos para la legitimidad del sistema democrático; en segundo lugar, porque dichos gobiernos constituyen excelentes ejemplos de lo que podríamos denominar una *ruptura política integrada*, es decir, un cambio político superficial que, no obstante, conserva todos los elementos estructurales que han caracterizado al sistema democrático español desde la transición; en tercer lugar, porque cada gobierno presidido por Zapatero puede ser concebido como un nodo en un sistema reticular dinámico que conecta élites tecnocráticas desde la dictadura hasta una actualidad en la que el ejecutivo de coalición, formado por PSOE y por Podemos y definido en ocasiones como “social-comunista”, no ha logrado ocultar un claro sesgo tecnocrático, con una serie de perfiles de altos cuerpos de la Administración que gozan de un protagonismo evidente en la adopción de las decisiones relativas a la economía nacional, entre otros ámbitos relevantes.

## Una estructura que apenas cambia en lo esencial

Los gobiernos presididos por José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) contenían una estructura paradójica: si bien su núcleo parecía haber emanado de una

ruptura limpia con las estructuras políticas heredadas de los años de Felipe González —este expresidente había apoyado al candidato José Bono en las elecciones primarias en las que Zapatero triunfaría, en 2000—, un análisis de los perfiles de los ministros y de los altos cargos más relevantes de aquellos ejecutivos nos ofrece información que refuta dicha apariencia.

La memoria de la labor política del gobierno del PSOE en sus primeros años tiene como rasgo definitorio una determinada extensión de los denominados *derechos sociales*, como la aprobación de iniciativas legislativas favorables a los matrimonios entre personas del mismo sexo, contra la Violencia de Género, a favor de la igualdad entre el hombre y la mujer, o promotoras de fondos para financiar las situaciones de dependencia funcional de una buena parte de la población española de mayor edad, entre otras. Este recuerdo oculta una serie de rasgos estructurales y decisiones políticas que pueden haber tenido mayor calado y efecto social a largo plazo.

**Los sucesivos gobiernos de la democracia española han compartido burocracia ministerial, discurso económico y estrecha colaboración con las grandes empresas**

En este sentido, cabe plantearse los efectos de la crisis financiera iniciada en 2008 en España no solo como el impacto local, “inevitable”, de una crisis capitalista, sino también, y alternativamente, como el resultado de una serie de decisiones adoptadas por un cuerpo político y burocrático con una serie de ideas, concepciones y compromisos con instancias nacionales y supranacionales. Dicho de otro modo, las posiciones ideológicas favorables a priorizar el equilibrio presupuestario y determinadas reformas económicas guardan relación con los perfiles profesionales situados en los ministerios de contenido económico, financiero o técnico. Entre dichos perfiles, se destaca el del exministro Pedro Solbes, que en 2004 sería nombrado titular de Economía y Hacienda.

## El ministro Solbes como imposición

Pese a que finalmente no sería el ministro de la austeridad, Pedro Solbes parecía desde un primer momento encomendado a garantizar un conservadurismo fiscal que venía de impulsar desde su puesto previo como comisario europeo. El perfil profesional de Solbes y las influencias decisivas en su nombramiento —entre otras,

las del exgobernador del Banco de España Ángel Rojo o el expresidente Felipe González— nos permiten concebir a este decisor público como una intersección o cruce de distintos círculos de influencia, lo que acaba determinando una biografía, unos recursos relacionales disponibles, así como una serie de posiciones ideológicas, en este caso, en relación con los asuntos económicos.

Solbes, técnico comercial economista del Estado —cuerpo de élite abreviadamente conocido como *Teco*—, había compartido promoción (1968) con otros economistas posteriormente migrados al sector privado, como Carlos Espinosa de los Monteros —expresidente de Iberia y de Mercedes Benz— o Guillermo de la Dehesa —Goldman Sachs o Banco Santander, entre otras entidades financieras. Las reducidas y selectas promociones de altos funcionarios, como los abogados del Estado, los diplomáticos, los administradores civiles, los inspectores de Hacienda o los *Tecos*, como es este último caso, representan el embrión de redes de influencia cargadas de cohesión, ideas generalmente convergentes y un amplio conocimiento técnico que encuentra acomodo en una prometedora carrera profesional, que puede consistir en una trayectoria pública, privada o internacional, cuando no combinar todas estas.

Nada ocurre, ni mucho menos, por casualidad. La entrada de Solbes en el ejecutivo Zapatero representa un excelente ejemplo, en primer lugar, de lo que podríamos denominar la progresiva y discreta reproducción social de las élites tecnocráticas en las democracias avanzadas, y en segundo lugar, de la eterna presencia del burócrata poseedor de la ideología dominante en los ejecutivos democráticos, con independencia de los resultados electorales. Solbes, en compañía de muchos técnicos coetáneos y de similares características, puede operar como una metáfora humana de una transición económica y tecnocrática apenas conocida popularmente, y que cuenta con algunos lugares físicos de referencia, como una finca apartada de la capital madrileña y llamada La Dehesilla.

## La reproducción social de las élites: el *clan de la Dehesilla* como muestra no aleatoria

Desde los rupturistas estudios sociológicos de Charles Wright Mills<sup>3</sup> sobre la élite de poder norteamericana en los años cincuenta, las relaciones sociales formales

---

<sup>3</sup> Charles Wright Mills, *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

e informales han sido consideradas de una importancia crucial para determinar la cohesión y la organización de las clases dominantes.

En este sentido, aparte de las universidades, colegios o escuelas de más alto nivel, los clubes elitistas, de lujo, o de acceso limitado constituyen lugares de reunión en los que los “elegidos” tienen numerosas ocasiones de establecer nuevos contactos, acuerdos, etc., en definitiva, de reforzar la cohesión de grupo, además de una conciencia de clase que encuentra una praxis más factible de implementar que la prevista por Marx y por los marxistas en sus escritos.

En la España de Franco, los lugares de socialización no solo estaban al servicio de la cohesión del régimen. Existían alternativas de las que emergerían muchos de los líderes del futuro. Entre estas, destaca el conocido como *clan de La Dehesilla*. La Dehesilla representa, durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, un lugar informal de confluencia entre distintos líderes que tendrán un protagonismo clave en la transición y en los primeros gobiernos de la democracia.

**Ni siquiera el actual gobierno de coalición PSOE-Podemos ha logrado ocultar un claro sesgo tecnocrático**

Los distintos trabajos dedicados a la descripción de un supuesto clan con origen en esta finca situada en la Sierra de Gredos van frecuentemente encaminados a denunciar la deriva derechista de los gobiernos de Felipe González y las veleidades económicas de algunos de sus miembros más relevantes, como sus ministros Miguel Boyer y Carlos Solchaga, o el exgobernador del Banco de España Mariano Rubio.

Lo que dichas críticas desaprovechan es la ocasión de observar desde La Dehesilla el proceso de reproducción de algunas de las élites tecnocráticas nacionales más relevantes, cuya influencia ideológica llega, además, hasta la actualidad. Al centrar el estudio en un supuesto clan de personas que conspiran por una serie de intereses, cualquiera de estos análisis pierde el verdadero foco del asunto, como es el fenómeno del poder y su continua reproducción social más allá de sus temporales poseedores o titulares.

La Dehesilla no es, por tanto, el actor protagonista, sino más bien el decorado en el que se representa una parte relevante de la progresiva sustitución de las élites que van a adoptar las decisiones más importantes para nuestra sociedad. Entre

dichas decisiones, debemos destacar la incorporación a la OTAN y a la Comunidad Económica Europea, determinadas reformas fiscales, laborales y bancarias consideradas modernizadoras de nuestra economía, procesos de desindustrialización o reconversión industrial, privatizaciones de grandes empresas o la priorización de determinados agregados macroeconómicos sobre otros.

La Dehesilla es una finca propiedad del exministro republicano Justino de Azcárate que se convierte durante quince años en un punto de coincidencia de distintas sensibilidades políticas opuestas a la dictadura: en su seno destacan, por una parte, economistas de posiciones socialistas o socialdemócratas, como Miguel Boyer o Mariano Rubio –este último, casado con una de las hijas del propietario de la finca;

**Las selectas promociones de altos funcionarios representan el embrión de redes de influencia cargadas de cohesión**

también altos funcionarios de militancia comunista que, como Carlos Bustelo –futuro ministro de Industria con UCD– o Ramón Tamames, evolucionarán ideológicamente con el transcurso de los años; otros asistentes han participado fundamentalmente en el mundo de la gran empresa, como uno de los fundadores de Ferrovial, Rafael del Pino, o como su cuñado y cofundador, el futuro presidente del go-

bierno Leopoldo Calvo Sotelo y Bustelo. Los parentescos se refuerzan con las nuevas amistades o emparejamientos; el pegamento de unión inicial es el rechazo del estado de cosas: una dictadura que impide la modernización del país.

El antifranquismo más o menos militante de buena parte de los asistentes a estas reuniones se caracteriza por integrar un fuerte componente tecnocrático: la oposición que en La Dehesilla se congrega combina una motivación política democrata con un profundo conocimiento técnico, en especial, de la Economía y el Derecho, además de la devoción por la ciencia y las artes, en muchos casos.

Varios de sus componentes y algunos allegados de estos, como los hermanos Fernández Ordóñez, Miguel Boyer, Juan Manuel Kindelán o Mariano Rubio, habían ido ocupando puestos claves en la Administración del Estado franquista, como posiciones en el Ministerio de Comercio –en especial, los técnicos comerciales como Carlos Bustelo, Juan Antonio García Díez, Guillermo de la Dehesa o el propio Pedro Solbes–; en el Ministerio de Hacienda, Francisco Fernández Ordóñez; en el Banco de España, Mariano Rubio y Luis Ángel Rojo; o en el Instituto Nacional de Industria (INI), el mastodonte empresarial de entidades públicas



creado por el Estado franquista para dar un impulso definitivo a la industrialización patria durante los años de autarquía económica y, después, durante la apertura promovida por el Plan de Estabilización (1959).

Es precisamente en el INI donde se puede comprobar un ejemplo del recambio de élites tecnocráticas en el que la historiografía de la transición parece haberse detenido bastante poco. En 1969, el flamante ministro de industria José María López de Letona –primo de Rafael del Pino– y el nuevo presidente del INI, el ingeniero catalán Claudio Boada, cercanos al Opus Dei, deciden la creación de un servicio de estudios para el ente público, con una vocación modernizadora y tecnocrática, en el contexto de unos años de crecimiento y apertura.

Para el nuevo servicio de estudios serán reclutados el ingeniero de minas Juan Manuel Kindelán y el físico y economista Miguel Boyer. Ambos habían pasado por la cárcel o habían sido detenidos como militantes de la Asociación Socialista Universitaria (ASU), pero López de Letona –que, además, es pariente lejano de Ma-

**Los clubes elitistas, de lujo, constituyen lugares de reunión en los que los “elegidos” refuerzan la cohesión de grupo**

riano Rubio al estar casado con una de sus primas– y Boada responden a sus críticos con su firme voluntad de contar con los mejores para la gestión económica. La reproducción social de las élites tecnocráticas está teniendo lugar sin derramamiento de sangre alguno, pese a los juicios sumarísimos que concurren al mismo tiempo contra

militantes de la extrema izquierda: los líderes del futuro, los depositarios del conocimiento técnico necesario para una sociedad que, como la española, aspira a estar entre las mejores del primer mundo, ya se encuentran en posiciones de influencia antes de que se produzca el proceso político de la transición, mucho antes aún de que el Partido Socialista Obrero Español cope casi todas las instituciones de poder público en diciembre de 1982.

Unos años después, las fichas del puzzle parecen haberse alterado sin mayores consecuencias: Boada y López de Letona han abandonado Industria y gestionan el consorcio del Banco Madrid. La presidencia del INI la ocupa el inspector fiscal Francisco Fernández Ordóñez –que posteriormente será ministro con UCD y, después, con el PSOE. En el servicio de estudios permanece Boyer, junto a una camada de economistas e ingenieros que, como Carlos Solchaga, Fernando Maravall u Óscar Fanjul, tendrán un papel decisivo en la gestión económica e industrial en

la década y media socialista. En 1974, la crisis desatada en el seno del régimen llevará a Fernández Ordóñez, a Boyer y a todos los demás a una honrosa renuncia.

Ninguno acabará, sin embargo, en el paro. Fernández Ordóñez ha gestionado con éxito un bufete de abogados; Carlos Solchaga presidirá el servicio de estudios del Banco Vizcaya, donde colaborará con el posteriormente ministro de Industria Claudio Aranzadi y con el futuro presidente de Argentaria Francisco Luzón; Miguel Boyer encontrará acomodo en Explosivos Río Tinto, contratado por Leopoldo Calvo-Sotelo. Cuando Felipe González asuma el poder político en diciembre de 1982, tendrán su gran oportunidad. Algunas de sus mejores conexiones con el régimen franquista, como los tecnócratas Claudio Boada y José María López de Letona, han creado durante la transición el Círculo de Empresarios, de donde serán reclutados muchos presidentes de las empresas públicas a partir de 1982. Boada, primero como presidente del Instituto Nacional de Hidrocarburos –la futura Repsol–, y después, como presidente del Banco Hispano, se convertirá en un empresario contemporizador con el poder socialista; López de Letona llegará a la vicepresidencia de Banesto pero, pese al apoyo de un Banco de España gobernado por Mariano Rubio, no se hará con la presidencia definitiva de este entonces titán financiero gracias a la astucia de un joven ejecutivo ajeno a esta red, Mario Conde.

Durante todos estos años de convivencia tecnocrática con el régimen dictatorial, el Técnico Comercial Pedro Solbes, conocido pero externo al núcleo de la mencionada red, se ha centrado en labores de carácter diplomático, trabajando junto al embajador en las Comunidades Europeas, el exministro de Comercio y miembro del Opus Dei Alberto Ullastres –al que considera su maestro. El perfil tecnocrático de Solbes y su vocación europeísta lo mantendrán cerca de ministros de UCD como Leopoldo Calvo Sotelo o Juan Antonio García Díez, hasta que recale como secretario general técnico del Ministerio de Economía y Hacienda del primer gobierno socialista de Felipe González, en diciembre de 1982, lo que refleja la transversalidad ideológica de los altos burócratas.

Tras haber sido secretario de Estado del ministerio de Exteriores presidido por Francisco Fernández Ordóñez, Solbes será nombrado, en 1991, ministro de Agricultura y, en 1993, ministro de Economía. El que sería el primer ministro de Economía y Hacienda de Rodríguez Zapatero procedía del último gobierno de Felipe González –además de infinitos cargos que lo llevan hasta algunos de los ministros tecnócratas de Franco–, lo que conecta burocráticamente dos gobiernos separa-

dos por más de ocho años, y demuestra que, en los aspectos técnicos, las transiciones son mucho más lentas, si estas ocurren realmente.

Lo que debemos destacar en este relato es la naturaleza reticular del fenómeno

**El final de la dictadura franquista ha ido en paralelo a la profesionalización de una nueva generación de dirigentes de fuerte carga técnica**

político: el final de la dictadura franquista se ha ido produciendo de manera paralela a la profesionalización de una nueva generación de dirigentes de fuerte carga técnica. La mayoría de ellos se conocen, han estudiado juntos, participan de las mismas promociones burocráticas e incluso de aventuras empresariales en el sector privado. En este mundo de la inteligencia tecnocrática, no habrá grandes diferencias entre los técnicos afines a la UCD o al PSOE o, como ocurrirá con posterioridad, al PP o al Partido Socialista.

En pleno cambio político implantado por el presidente Zapatero, Solbes, excomisario financiero de la Comisión Europea, desplegará en el Ministerio de Economía y Hacienda un equipo que subraya dicha continuidad burocrática: destaca otro *Teco*, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, hermano del fallecido ministro de Exteriores y ex secretario de Estado de Economía con Miguel Boyer. Fernández Ordóñez será posteriormente nombrado gobernador del Banco de España; Manuel Conthe, también *Teco*, integrante del Ministerio de Economía desde los años de UCD, será el presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Una jovencísima *Teco*, Nadia Calviño, ocupa la dirección general de Defensa de la Competencia: en 2006, esta partirá hacia la Comisión Europea, para volver como ministra de Economía del gobierno español doce años después.

Pocos carnes del PSOE en un ministerio que, en 2009, heredará la empresaria Elena Salgado –en infinitos consejos de administración actuales–, poniendo como mano derecha de la cartera técnica al opusdeísta José Manuel Campa –que, posteriormente, pasará a dirigir los Asuntos Regulatorios del Banco Santander y, después, la Autoridad Bancaria Europea.

## **Conclusión: la continuidad burocrática hasta la actualidad**

Los recortes presupuestarios y la austeridad se acelerarían con la victoria electoral del PP en noviembre de 2011 y con el asalto de los burócratas conservadores al

gobierno, principalmente encabezados por la abogada del Estado Soraya Sáenz de Santamaría –portavoz de una red de juristas que estarán presentes en todos los ministerios–, el catedrático Cristóbal Montoro y el *Teco* Luis de Guindos. Con el PP, Economía está dirigida por economistas del Estado procedentes de la banca de inversión (Lehman Brothers, Nomura, Barclays), y Hacienda, por expertos en asesorar para la elusión fiscal de las grandes empresas. Los rescates financieros se acompañarán a las subidas de impuestos y recortes de gastos, con la prima de riesgo como eterna alerta disciplinaria. El mito del Partido Popular, salvador del país en etapas de recesión, quedará confirmado por el retorno al crecimiento nominal a partir del año 2015.

Siempre cabe espacio para las sorpresas, como el cortocircuito democrático de junio de 2018, cuando una moción de censura –previa condena del Tribunal Supremo por la corrupción de la trama Gürtel– expulsa al presidente Mariano Rajoy y al PP del gobierno. El nuevo presidente, Pedro Sánchez, parece tener vía libre para formar un ejecutivo de progreso y revertir muchas de las medidas implementadas previamente por la derecha. La inercia burocrática, reflejada en los altos cargos que siguen a los ministros socialistas, rimará con la lentitud a la hora de actuar del nuevo ejecutivo, pese al apoyo de otros partidos de izquierda en el Parlamento.

El conjunto de perfiles que con más claridad indica la limitación del cambio real en el aparato del Estado bajo la presidencia de Pedro Sánchez se encuentra probablemente en el Ministerio de Economía, donde la *Teco* Nadia Calviño adquiere preeminencia, primero, como ministra y, a partir del pacto con Podemos –y después de dos convocatorias electorales–, como vicepresidenta tercera y presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos. Calviño, heredera posicional de Solbes y de sus antecesores, conformará su equipo con una irónica designación para la secretaria de Estado de Economía, la también *Teco* María Luisa de la Cueva, sobrina de Miguel Ángel Fernández Ordóñez, lo que refleja cómo la morfología burocrática e ideológica puede persistir, aunque sus componentes humanos se retiren o dimitan.

Economía mantendrá, incluso, a algunos altos cargos de la etapa del PP, encuadrados en el mismo cuerpo de la Administración, que en la etapa de la pandemia Covid-19 liderará la cuantía y la forma de asignar los fondos de recuperación para las empresas y colectivos más damnificados. En un periodo en el que la corriente central de la Economía ha quedado, de nuevo, seriamente cuestionada, y en el que los países deben buscar alternativas de financiación para evitar el colapso

social, Bruselas puede contar con un gobierno, calificado por algunos púlpitos extremos como “social-comunista”, en el que las cuentas siguen al recaudo de una ortodoxia presupuestaria a la que restarán meses para dar las primeras voces de alarma sobre los planes de “austeridad inclusiva”, “contención del gasto” o “sostenibilidad de la deuda”.

La alta burocracia representa para muchos países una garantía de que la denominada clase política no cometa determinadas locuras electoralistas. Pero ya en los años sesenta, el sociólogo Ralph Miliband<sup>4</sup> advirtió del sesgo de esta hacia la ideología dominante y, además, hacia el siempre suculento mundo de los negocios y las finanzas.

En España, por añadidura, los cuerpos de élite de la Administración adolecen de una politización adicional que ha contribuido a generar una élite dentro de la propia élite, al haber sido, hasta 1977, la única herramienta de promoción política en un Estado en el que los partidos democráticos estaban proscritos.

El poder reticular de este grupo de grupos aproxima a una parte de la burocracia de élite a las redes que trascienden los periodos electorales, formando así parte de los mecanismos de intercambio entre las distintas élites de poder. Razones de peso para que, durante este periodo de reconstrucción, no solo económica, se abra un debate sobre esta relevante materia de estudio, tantos años ignorada, como es la persistencia de redes elitistas en la Administración que contribuyen a difuminar la separación entre Estado y empresas, con numerosas consecuencias negativas para el interés público.

**Andrés Villena-Oliver** es doctor internacional en Sociología por la Universidad de Málaga



<sup>4</sup> Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XX Editores, Madrid, 1997.