



## RECLUTAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN POLÍTICA: REFLEXIONES SOBRE LOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES\*

Lourdes López Nieto\*\*

*El concepto de representación política llega a nuestros días inmerso en un proceso de cambio y, en todo caso, provisto de una gran complejidad debido a factores como la percepción que los ciudadanos tienen del papel de los políticos y el comportamiento de éstos en el ejercicio de sus funciones.*

*Los estudios sobre los políticos son un tema clásico de la ciencia política, pero se sabe muy poco sobre quiénes nos gobiernan y se desconoce casi todo acerca de su "calidad", valores e incentivos. En este trabajo se presentan datos y reflexiones sobre los diputados españoles con objeto de contribuir a suplir las lagunas mencionadas.*

*The concept of political representation is currently undergoing in a process of change and is also highly complex due to factors such as the perception that citizens have of the role of politicians and the behavior of these in the fulfillment of their functions.*

*Studies of politicians are a classical topic for the political sciences but very little is known about who governs us and almost nothing about their "quality", values and incentives. This paper presents data and reflections on deputies in Spain with the objective of contributing to filling in these lacunae.*

### Introducción

**E**l concepto de representación política llega a nuestros días envuelto en un ambiente turbulento o inmerso en un proceso de cambio o de nueva concepción, y en todo caso provisto de una gran

\* Las reflexiones y análisis de este artículo son parte de un proyecto de investigación en reclutamiento político y profesionalización en España, que me ha otorgado el Ministerio Español de Educación (PR, 95-166). Por otra parte, participo en otras investigaciones sobre la representación en Europa y sobre las Comunidades Autónomas y ayuntamientos en España, que me permiten tener un conocimiento más completo de esta cuestión.

\*\* Lourdes López Nieto, profesora titular de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

complejidad y sometido a una crisis de sobrecarga (Porrás, 1994) debido a numerosos factores. Entre otros, hay que mencionar las percepciones que los ciudadanos tienen del papel de los políticos y también el comportamiento de éstos en el ejercicio de sus funciones, cuyo resultado es la creciente distancia entre ambas partes, cuando paradójicamente las posibilidades de comunicación son mayores. Asimismo, el descrédito de la política se habría manifestado a través de significativos índices de volatilidad, abstención, baja identificación partidista, así como de las opiniones vertidas en las encuestas, todo lo cual habría introducido el debate en la opinión pública y en menor medida en la agenda política, exigiendo la búsqueda de alternativas a esta situación. Entre éstas se encuentran la adaptación de viejos mecanismos de participación democrática o la invención de otros, para afrontar estos retos: la información y el debate con los actores implicados serían los principales elementos de estos instrumentos de participación, entre los que se encontrarían las encuestas deliberativas, las conferencias de consenso o los grupos de mediación (Subirats, 1993). Su nivel de "calidad" permite un rendimiento que supera las ventajas de las encuestas o consultas puntuales.

Los estudios sobre los políticos son un tema clásico de la ciencia política desde hace un siglo, aunque son mucho más antiguos los escritos acerca de las cualidades y educación de los príncipes y gobernantes. El rendimiento de esta tradición es hoy limitado, ya que seguimos sabiendo muy poco sobre quienes nos gobiernan. A lo largo de este siglo hemos ido conociendo rasgos básicos de los políticos, fundamentalmente los relativos a sus perfiles sociodemográficos básicos, lo que permitió advertir su carácter elitista debido a que sólo los provenientes de sectores privilegiados socialmente accedían a los principales puestos de representación pública; asimismo, los recursos con que contaban en los citados cargos añadían mayores cuotas de distancia respecto de los representados y reforzaban su carácter elitista. Los representados, que habrían ido accediendo en esos momentos y de forma progresiva al derecho de participación política, especialmente la electoral, en términos de mayor igualdad, habrían aceptado este tipo de políticos y también el modelo de representación pública. Sin embargo, la investigación politológica no había profundizado mucho más sobre esta cuestión y tampoco lo había hecho de forma sistematizada, ni se habían suscitado discusiones en torno a

la misma (Larsen, 1997); también desconocemos casi todo acerca de la "calidad" de estas élites: motivaciones, valores e incentivos (Linz, 1992).

Sin embargo, no es casualidad que en estos momentos en que se manifiesta cada vez más la fractura entre representantes y representados, se hayan puesto en marcha diversas investigaciones que tratan de abordar y profundizar en esta cuestión; las páginas que siguen se inscriben en esta línea de trabajo, aunque la colaboración de quienes son nuestro objeto de estudio sea a veces limitada.

Se formulan numerosas interrogantes que trascienden el ámbito de las reglas formales e institucionales del papel de los políticos. Lo que hacen estos actores será el resultado de una compleja interacción entre requisitos formales, expectativas con las que se encuentran y sus propias intenciones. En suma, factores que están relacionados con lo que la representación política significa en la teoría y en la práctica y que no siempre "coinciden", tal es el escenario formal y clásico de la representación política, que es bastante diferente a lo que ocurre en la práctica política. En parte, esta nueva situación es el resultado del papel central que juegan los partidos en algunos sistemas políticos, por ejemplo en España. Los partidos reclutan a los políticos, financian sus carreras políticas y son bastante responsables de las mismas; en consecuencia esto supondría la subordinación de los representantes públicos al partido. Pero es posible pensar que existe un cierto grado de autonomía individual entre quienes quieren convertirse en políticos; sin embargo, no sabemos casi nada acerca de lo que esperan de esta profesión, por qué quieren ser políticos, cuánto tiempo quieren desempeñar esta carrera, o hasta qué punto están "autorizados" para actuar de acuerdo con sus puntos de vista, cuando vivimos en un momento en que la nueva política tendría rasgos de gran personalización.

Junto a estos argumentos sabemos que la profesión política tiene hoy una imagen peyorativa en la opinión pública, debido a los escándalos de corrupción en los que algunos se han visto inmersos. Además, los políticos son menos elitistas desde una perspectiva sociodemográfica (López Nieto, 1997): serían ciudadanos "normales", quizá más "democráticos", de clase media como la mayoría de sus representados. Si analizamos algunos rasgos de sus carreras políticas, advertimos la emergencia de nuevos rasgos: limitación de man-

datos, altas tasas de renovación, transfuguismo o coexistencia de criterios partidarios en el reclutamiento, junto a la presencia de candidaturas independientes para “ocupar” los extensos sistemas de patronazgo. Estos novedosos rasgos, tras unas décadas de preeminencia de continuidad, estabilidad y disciplina de los representantes públicos, se han desarrollado junto a elementos tradicionales de la representación política, ya que todavía se constitucionaliza la prohibición del mandato imperativo, cuando de hecho los diputados tienen que someterse a la disciplina del grupo parlamentario. Asimismo, se mantiene la inmunidad parlamentaria, cuando hoy en día la transparencia de los sistemas democráticos cubren las lagunas que originaron su establecimiento y su mantenimiento crea la sensación de blindaje de algunos políticos cuando son acusados en situaciones que poco tienen que ver con su actividad parlamentaria (Subirats, 1993). Pero todavía hoy persiste la idea que identifica a los políticos con parte de la élites, clase superior en términos de perfil social y comportamiento humano; incluso los ciudadanos esperarían un comportamiento ético/moral de los políticos.<sup>1</sup> En parte esta idea podría explicar la imagen peyorativa que tienen hoy, argumento que justificaría la necesaria introducción de las variables mencionadas en los nuevos enfoques de la representación política; además, para acometer esta tarea es necesario saber muchas más cosas sobre las tareas diarias de los políticos, sus motivaciones e incentivos.

Las reflexiones que siguen, tratan de arrojar luz sobre los aspectos mencionados, con datos y hechos relativos al caso español. Se trata de un sistema político nacido en un momento de cambios políticos, que ha incorporado elementos tradicionales de la representación política, con otros nuevos: las altas tasas de renovación de la clase política, las diversas trayectorias que siguen en la ocupación de sus cargos (arriba/abajo, o viceversa), así como los cambios de militancia en los partidos que ilustran los nuevos tipos de carrera política.<sup>2</sup> La inestabilidad de los políticos españoles es un rasgo tradicio-

---

<sup>1</sup> Casi dos terceras partes de los ciudadanos están de acuerdo (o bastante de acuerdo) con esta premisa: la corrupción existe en toda la sociedad; pero los políticos deberían ser una referencia de honestidad (CIS, 1994, estudio núm. 2124). Todos los datos sobre ciudadanos de este artículo están basados en este estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de Madrid.

<sup>2</sup> Entre los diversos modelos, transfuguismo o cambio de partido, en ocasiones debido a

nal de este país, como se verá después. En ocasiones esta situación era reflejo de la inestabilidad político-institucional o de la debilidad de los partidos. Durante la institucionalización del sistema político actual, diversos factores influirían en la definición de las carreras políticas; entre éstos y sin ánimo exhaustivo, podemos mencionar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, que otorga a los partidos la capacidad de decisión en el reclutamiento en función de sus necesidades internas o electorales; después, quienes acceden a los diversos gobiernos territoriales<sup>3</sup> debido al extenso sistema de patronazgo que han conformado los "partidos cártel", deberán cubrir numerosos cargos públicos, que, en ocasiones, requerirán que muevan, en expresión futbolística, los "banquillos". Durante el mandato o cuando se celebra una nueva elección, hecho que ocurre anualmente, los partidos y en ocasiones, los electos o designados, decidirán sobre la continuidad. El resultado de éstas y otras circunstancias determinarán los diversos modelos de carreras políticas.

Sin embargo, todavía hay muchas cosas que no sabemos sobre el trabajo de los políticos: ¿cuál es el grado de influencia en el proceso de reclutamiento?; cuando acceden al cargo público ¿qué tipo de representación practican?, ¿representan a todos los ciudadanos del país, a los de su distrito o sus votantes? Éstas y otras respuestas permitirían conocer mejor el significado de la profesión política hoy: cuando actúan (votando o tomando decisiones), ¿siguen su propio criterio o los puntos de vista del partido por el que han concurrido o el que les ha designado?; cuando realizan sus tareas diarias, ¿cuáles son las principales fuentes de inspiración o con qué grupos sociales contactan y con qué frecuencia lo hacen? No sabemos cómo combinan las múltiples demandas que reciben en el desempeño de sus cargos, ya que es frecuente que ocupen un escaño, a veces también un cargo de carácter ejecutivo y al tiempo ejerzan el liderazgo en alguna organización del partido; además, en todos los casos contactarán con ciudadanos o grupos sociales; entre éstos, las relaciones

---

la desaparición o fractura de la organización a la que pertenecen; a veces ha producido también la salida temporal antes del tránsito; tipos de dirección de los cargos: de abajo/arriba, que sería el más tradicional, pero también de arriba/abajo; acumulación de cargos, o dedicación parcial; abandono.

<sup>3</sup> Gobierno central, 17 autonómicos y locales.

con los medios de comunicación suelen ser las más complejas y en muchos casos difíciles.<sup>4</sup> Es por ello por lo que es posible pensar que la discontinuidad de los políticos pueda tener relación con el complejo modo de vida de los representantes públicos, que están sometidos a numerosas tensiones y cuya dedicación e implicación no deja lugar para la vida privada.

Finalmente, cuando finaliza el mandato, ¿hasta qué punto deciden sobre su carrera política, en términos de continuidad y de tipo de cargo? Con frecuencia estas decisiones, que les son parcialmente ajenas, generan problemas sobre todo para quienes llevan mucho tiempo en cargos públicos y tienen sus profesiones muy abandonadas o poco desarrolladas. El conocimiento y análisis de todas estas circunstancias, probablemente permita explicar otros aspectos de la representación política. Sin embargo, en este tipo de análisis no es posible obviar, como se ha apuntado antes, el protagonismo que tienen los partidos en este complejo escenario representativo. Para ello, debemos distinguir tres aspectos fundamentales: su papel en el sistema político, y en el sistema de reclutamiento, así como el protagonismo que tiene el "partido en los cargos públicos"<sup>5</sup> en la gestión de la representación pública.

### **Notas sobre el papel de los partidos en el sistema político**

El nacimiento de la democracia española coincide temporalmente con el desarrollo de una nueva etapa en la evolución de los partidos, caracterizada por la interpenetración de éstos y el Estado (Katz & Mair, 1993). Los partidos nacen al amparo y como parte del Estado. Desde el inicio de la transición, las débiles estructuras partidistas en su doble papel como gobernantes y legisladores construyen un complejo entramado institucional, mediante el cual otorgan

<sup>4</sup> Por una parte, el político tiene normalmente acceso directo a los medios de comunicación, pero esta relación también se produce en sentido inverso; se trataría, pues, de una relación fluida; sin embargo, en España cada vez más, el contenido de estas informaciones está sometido a menor neutralidad, debido a la creciente identificación de los medios con los partidos.

<sup>5</sup> Se hace referencia a esta "cara" del partido, como la más importante hoy, en relación al "partido de la oficina central" o al "partido de los militantes" (Katz & Mair, 1993).

a los partidos un papel central en el nuevo sistema político: a) son los únicos actores del proceso electoral; b) dada la carencia de recursos humanos y materiales para participar en la competencia política se concede la utilización de medios públicos de comunicación y de un significativo y creciente financiamiento público; c) desde 1985 hasta hoy, son prácticamente los únicos responsables del nombramiento de la mayoría de los órganos constitucionales y consultivos;<sup>6</sup> d) utilización de un extenso sistema de patronazgo en el nombramiento de altos cargos.

Esta dinámica de encapsulamiento de los partidos en el Estado, en un ejemplo claro de "cartelización", no ha impedido fragmentaciones de partidos, en gran medida por la personalización del proceso político y el desgaste de los líderes, pero también porque los partidos son organizaciones crecientemente complejas, en cuyo seno habría elementos de las diversas tipologías (masa, "atrapalotodo" y cártel) (López Nieto, 1997). Asimismo, se produce un gran aislamiento de la sociedad, favorecida además por los mayores niveles de bienestar de los que goza, mediatizada por unos medios de comunicación relativamente neutrales y con escasa cultura política participativa, elementos que favorecen un nuevo modelo de participación limitada y simbólica, con bajos niveles de afiliación partidista similar en las democracias europeas clásicas. Muchas veces son los medios quienes "comunican" a representantes y representados, e incluso a los miembros de un mismo partido; después, las encuestas sirven cada vez más para contribuir a esta información y comunicación indirecta, haciendo cada vez más uso de ellas; pero paradójicamente apenas si se utilizan en el interior de los partidos para conocer la opinión de sus militantes. Son pues, los partidos, a través de sus líderes, quienes articulan la representación, limitando en consecuencia, unas relaciones personalizadas, no sólo con los representados, sino también con quienes aspiran a ser representantes. Desconocemos casi todo sobre los criterios que los partidos utilizan para realizar el reclutamiento de los políticos, más allá de unas escasas reglas formales que por sí solas limitarían la democracia interna.

---

<sup>6</sup> Entre ellos el Consejo de RTVE, en el que todos sus miembros son nombrados por el Parlamento, pero también el Tribunal Constitucional, Consejo del Poder Judicial, etcétera.

## Los partidos y el sistema de reclutamiento

El reclutamiento para los cargos de representación estará condicionado por diversos factores y relacionado con las funciones que hoy desempeñan los partidos; entre ellos cabe distinguir los internos del partido y los externos o institucionales que tendrán un carácter meramente prospectivo y descriptivo. Ello se debe a que sabemos muy poco de su vida "privada", a pesar del carácter cada vez más público de estas organizaciones, debido a la gran dependencia del Estado en términos de recursos.

### *Factores internos o partidistas<sup>7</sup>*

En el inicio del proceso electoral, la nominación de los candidatos para los cargos públicos se producirá en diversos ámbitos territoriales del partido, combinando un criterio de elección mayoritaria con uno de designación por instancias superiores, que normalmente "supervisan" las candidaturas; este tipo de nominación centralizada podría garantizar la convergencia de esta cara del partido, pero en la práctica, una vez elegidos, tienen recursos (patronazgo, legitimidad, información, etc.) a su alcance y presiones ciudadanas que alterarán aspectos de la toma de decisiones. En el caso de las candidaturas para los ayuntamientos, especialmente de las grandes ciudades, y si tienen posibilidades de conseguir las alcaldías se plantean conflictos cuando los cabezas de lista pretenden controlar la composición de lo que será su equipo de gobierno.<sup>8</sup> Por ello, en la práctica se combinan elementos centralizadores y convergentes con cierto grado de autonomía, quizá debido a la importancia de cada cargo público o al "peso" del candidato.

Formalmente no están establecidas las características (sociales o políticas) de los nominados, pero parecen existir algunas convenciones básicas, ya que suele haber mujeres y jóvenes. A la vista de

---

<sup>7</sup> En este apartado me referiré especialmente al Partido Popular, aunque hay muchos aspectos de esta cuestión que comparten otros partidos en la misma dirección de lo que ocurre en el terreno programático.

<sup>8</sup> Esta situación no se produce en el caso de los gobiernos nacional o autonómico, fundamentalmente porque se trata de ejecutivos parlamentarios, en los que el presidente designará a sus ministros o consejeros, que no necesariamente serán parlamentarios, de acuerdo con la práctica política, aunque la mayoría es reclutada entre un extenso número de diputados.



la composición de las listas cabe pensar que también existan cuotas que aseguren la nominación de diversas tendencias internas.<sup>9</sup> Sabemos muy poco acerca del tipo de carrera política, pero parece que coexisten carreras políticas multidireccionales como veremos después. Las incompatibilidades internas establecidas en 1993 han tenido como fines mejorar la imagen pública de sus electos como políticos dedicados y renovar internamente el partido; sin embargo, es posible que estas medidas sean disfuncionales para la convergencia y cohesión intrapartidista al no coincidir personalmente la estructura partidista con la de los electos. En todo caso, esta cuestión, que también ha sido introducida después por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), merece bastante atención por el impacto sobre la convergencia y cohesión partidista, y sería necesario sopesar las ventajas e inconvenientes de la decisión adoptada. Para lograr una coordinación entre “el partido de los cargos públicos” con el “partido de la sede central” hay diversos mecanismos: mediante las organizaciones territoriales del partido, que reproducen los cuatro niveles de las estructuras político-administrativas, en cuyo ámbito están representados todos los miembros de los ejecutivos o parcialmente, en el caso de los parlamentarios y concejales; además se crean órganos específicos, como la interparlamentaria o la intermunicipal.

También es posible que existan otros mecanismos que influyan en el reclutamiento, basados en contactos personales de carácter informal, como la confianza en el aspirante, lo cual sería un criterio fundamental, aunque no reconocido formalmente, pero que posiblemente sea, en muchos casos, más relevante que las cualificaciones o la experiencia profesionales.

Estos instrumentos organizativos de cohesión interna están condicionados por numerosos factores institucionales y externos al partido; aquí me referiré a algunos más relacionados con los posibles incentivos y motivaciones de los representantes públicos, y en todo caso, sin ánimo de exhaustividad; además, estos factores se añaden a las características y factores genéricos debidos al papel de los partidos ya señalados.

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, casi la mitad de los candidatos ocupan por primera vez ese cargo público, lo que asegura una representación al menos de candidatos antiguos y de otros con menos años en el partido, algunos de los cuales proceden de otros partidos coaligados a lo largo de su historia.

## Factores externos al partido o institucionales

En primer lugar, las posibilidades de acceder a las instituciones, esto es, las expectativas de éxito electoral; en segundo, y estrechamente vinculado a los factores anteriores, el resultado de los comicios que determinará la composición partidista de las oficinas públicas y la consiguiente distribución de funciones y poder en su seno. Después, el estilo de gestionar la representación política y la necesidad de presentar una imagen de unidad y disciplina entre los cargos públicos del partido, de acuerdo con las demandas ciudadanas.

El éxito dependerá, pues, de factores como el “tiempo” de las elecciones, del sistema electoral o de la simultaneidad de convocatorias electorales con los efectos que tienen en los electores (contagio de voto, castigo/premio, etc); también de la periodicidad de los procesos que inciden en el carácter de las mismas (nacionalización del voto, primarias, etc); el sistema electoral proporcional, pero que favorece que en casi todos los distritos los dos principales partidos obtengan una “prima” o ventaja en la distribución de escaños. Éstos y otros elementos los tienen en cuenta los responsables de los partidos cuando seleccionan los candidatos y elaboran las listas, ya que son cerradas y bloqueadas.

La distribución de funciones y poderes en las instituciones públicas representativas estará afectada también por la compleja y todavía fluida organización territorial del Estado:<sup>10</sup> Veinte años después del inicio del proceso democrático, todavía está sin concluir el proceso de descentralización, y la indefinición y el solapamiento de funciones y competencias entre las viejas y nuevas administraciones se convierte en una práctica casi diaria. Esta compleja estructura favorece, en todo caso, la posibilidad de “ocupar” numerosos cargos, de acuerdo con el modelo de partidos “cártel” ya comentado; además, formalmente se trata de un sistema parlamentario, pero semi o presidencialista, debido al protagonismo y ejercicio extenso de sus poderes de quienes ocupan los cargos ejecutivos.

---

<sup>10</sup> Hay tres niveles fundamentales (Estado, regiones, Comunidades Autónomas (CCAA) y municipios); además, hay un nivel intermedio entre las CCAA y los municipios: las provincias y similares entes intermedios entre las CCAA y los municipios (comarcas, cabildos, juntas, etc.) que hacen crecer aún más el número de instituciones de representación pública.

Finalmente, el tercer grupo de factores externos que influirán en el ejercicio de la representación política estará relacionado con el estilo de gestionar desde las heterogéneas oficinas públicas. Es posible que existan asuntos que faciliten la convergencia y coherencia partidista (políticas partisanas) al estar explícitamente recogidas en el programa electoral o de gobierno del partido; junto a éstas habrá otros asuntos que dificulten la cohesión intrapartidista (políticas sustantivas), por lo que el partido otorga capacidad de maniobra a sus cargos públicos en ciertas decisiones, aunque otras veces los condicionamientos externos (como la presión ciudadana) o internos (el prestigio personal de los cargos públicos) justifiquen tomas de decisiones distintas de las del partido. Es posible también que existan políticas y ámbitos territoriales en los que los representantes públicos puedan actuar con más discrecionalidad. Esta complejidad en la que se ven inmersos los partidos es el resultado en gran medida de las presiones que los ciudadanos más educados, informados y comunicados realizan sobre el Estado en demanda de planes de acción concretos, sólidos y nuevos. En ocasiones, las élites políticas, especialmente las de los cargos públicos, son incapaces de explicar las limitaciones de los gobiernos, lo que fomenta el sentimiento de insatisfacción política hoy presente en las sociedades europeas.

Es por ello por lo que la articulación de las demandas de los ciudadanos es compleja, ya que es frecuente que puedan adoptar diferentes posiciones en diversos ámbitos territoriales y en determinadas políticas, lo que conduce a los partidos a plantearse el *policy calculus* (Sjoblom, 1994). La actividad de los partidos está motivada por diferentes objetivos y por ello se producen diversos modelos de interacción política, de control y cambio, que son consustanciales al punto de partida y definición de los partidos, perspectiva flexible y abierta de éstos—en gran medida renovadora—, que exige una consideración positiva de su complejo quehacer político. Esta complejidad puede influir en un nuevo tipo de profesionalización política que incluya la discontinuidad y movilidad de los representantes públicos.

## **Los diputados nacionales y la representación**

Los parlamentos nacionales han sido normalmente instituciones en

las que los políticos más relevantes han desarrollado sus carreras políticas en su más alta instancia en la que llevan a cabo las funciones representativas. El perfil mayoritario de los diputados europeos durante las pasadas décadas se definía por ser varones, de 45-50 años, universitarios, de clase media, o media-alta, que ocupaban su escaño en el Parlamento después de haber desempeñado numerosos cargos políticos (públicos o partidarios). En este lugar seguirían ejerciendo su profesión política hasta su jubilación (Mény, 1987). En los sistemas parlamentarios, la mayoría de los miembros de los ejecutivos serían diputados; en consecuencia, el análisis de sus carreras políticas y de cómo desarrollan sus funciones representativas nos arrojará luz sobre el ejercicio de la representación en la actualidad.

El análisis que realizo sobre las siete legislaturas de la democracia española actual nos revela un modelo muy diferente al europeo citado. El perfil social de los diputados se caracteriza porque son más jóvenes, hay más mujeres, especialmente desde la IV Legislatura, y junto a los titulados superiores hay una representación de titulados medios.<sup>11</sup> Son unos diputados menos profesionales, pero más “democráticos”, es decir, más parecidos a la mayoría a quienes representan.

Por otra parte, la renovación de los parlamentarios es muy alta; aunque no está establecido ningún tipo de limitación para ocupar los escaños, la mitad sólo lo ocupa una vez;<sup>12</sup> además, el 25% han sido diputados en dos legislaturas y no siempre seguidas (cuadro 1). Esta discontinuidad en parte es consecuencia de los vuelcos electorales: por ejemplo, buena parte de quienes están sólo una vez fueron diputados por la Unión de Centro Democrática (UCD) (incluidos en “otros”, grupo en el que la renovación es la más alta); en el caso del Partido Popular (PP) —antes Alianza Popular (AP)— en las dos primeras legislaturas lograron muy pocos escaños (16 y 9); por eso el PSOE —que ha mantenido un grupo parlamentario de tamaño parecido en estos años—, es quien tiene más diputados que continúan;

<sup>11</sup> Este perfil es todavía incompleto, porque en todas las legislaturas un tercio de los diputados no cumplimentan en la Cámara sus datos biográficos básicos. Me baso en trabajos parciales y fragmentarios (López Nieto, Ruiz de Azua, Alda, López Nieto, 1993, mimeo., Gangas, 1994).

<sup>12</sup> Hay que señalar que estos datos se refieren a quienes ocupan el escaño al inicio de la legislatura y excluyen las sustituciones durante la legislatura, cuestión a la que me referiré después.

pero este partido también mueve el “banquillo” de forma significativa. Cabe pensar que su hegemonía en los diversos gobiernos durante más de una década justificaría la “necesidad de disponer” de diputados para ocupar cargos en el extenso sistema de patronazgo que tiene durante las legislaturas (cuadro 2); de igual forma, el PP tam-

### Cuadro 1

#### NÚMERO DE DIPUTADOS SEGÚN EL NÚMERO DE LEGISLATURAS EN LAS QUE HAN OCUPADO ESCAÑO

	1 leg	2 leg	3 leg	4 leg	5 leg	6 leg	7 leg	Total
PSOE	262	120	57	45	37	19	9	549
AP/PP	199	100	47	28	10	5	1	390
Otros	277	134	33	10	3	3	—	460
Total	738	354	137	83	50	27	10	1 399
%	53%*	25%	10%	6%	4%	1.5%	0.5%	100%

\* El 17% de estos diputados lo son por primera vez en la VI Legislatura: no han podido estar más que una vez, pero han entrado al haber abandonos, impuestos o voluntarios, de los diputados que ocupaban antes sus escaños (Proyecto, PR-95-166).

FUENTE: López Nieto, sobre datos del CD.

### Cuadro 2

#### NÚMERO DE DIPUTADOS SUSTITUIDOS EN CADA LEGISLATURA POR GRUPO PARLAMENTARIO

GP	C	I	II	III	IV	V	Total partido
PSOE	2	21*	27	21	7	22	100
AP/PP	—	—	7	10	11	24	54
UCD/CDS	5	9	2	2	1	—	19
PCE/IU	2	4*	—	1	—	4	11
CIU	—	6*	2	4	—	5	17
PNV	1	2	2	2	1	—	8
Mixto	1	6*	—	4	3	2**	16
Total	11	48*	40	44	19	57	
% sobre	350	3%	14%	11%	13%	5%	16%

\* La disolución anticipada de esta legislatura impidió que fueran sustituidos siete diputados.

\*\* Incluye un diputado del grupo canario sustituido, que lo incluyo en el GP.

FUENTE: López Nieto, 1997, sobre datos del CD.

bién “dispone” de numerosos diputados que abandonan el Congreso de Diputados (CD), especialmente en las últimas legislaturas, momento que coincide con victorias electorales en gobiernos subnacionales. Sin embargo, sabemos también que la pérdida de estas instituciones influye en la discontinuidad de los diputados, lo que conlleva a que ex altos funcionarios lleguen al CD como “recompensa” por los servicios prestados, pero también haciendo valer su experiencia profesional.

La movilidad de los senadores es todavía mayor. Este rasgo compartido con los demás cargos públicos (López Nieto, 1996:16), tiene mayor significado en el CD, ya que esta instancia sería la que representaría mayor profesionalidad y “madurez” política. En efecto, como se puede advertir (cuadro 3), todos los representantes públicos elegidos presentan la misma pauta de discontinuidad. En gran medida esta situación se explicaría porque la práctica política española revela que las carreras políticas de los representantes siguen trayectorias multidireccionales: del ámbito público al privado y del ámbito local y autonómico al nacional, pero también se producen movimientos contrarios y otros complementarios. En el CD, parlamentos autonómicos y ayuntamientos, encontramos casos de políticos que vuel-

### Cuadro 3

#### RENOVACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS Y CONCEJALES ESPAÑOLES

PORCENTAJE DE ELECTOS SEGÚN EL NÚMERO DE LEGISLATURAS QUE HAN OCUPADO ESPAÑA

Legislaturas	7	6	5	4	3	2	1	última*
Diputados nacionales	0.7	1.9	3.6	5.9	9.9	25.6	52.6	17.0
Senadores		0.1	1.0	3.0	9.0	24.0	62.0	
Diputados regionales			1.0	4.0	10.0	22.0	63.0	28.0
Concejales urbanos				5.2	16.0	25.6	49.2	
Concejales urbes medias				5.1	15.6	26.6	56.0	
Concejales pequeñas urbes				4.8	9.8	17.7	60.0	

\* El último porcentaje se debe restar de quienes han estado una sola legislatura, la última; recordemos que sólo en tres CCAA han celebrado cinco legislaturas.

FUENTE: López Nieto, 1996. Los datos de los diputados nacionales a partir de fuentes del Congreso de Diputados, los datos de los parlamentarios autonómicos sobre datos del Senado; los datos de concejales en Delgado, L. Nieto, 1994.

ven a estos órganos, tras ocupar otros cargos públicos o con el apoyo de otro partido, porque el anterior había desaparecido o se había fracturado; a veces también se unen a otra lista por discrepancias con los pactos postelectorales. Aunque desconocemos las trayectorias políticas para todos ellos, sabemos que junto a las tradicionales (de abajo hacia arriba: Serra, Aznar, Anguita) se produce un nuevo tipo en sentido descendente hacia las CCAA (Comisiones Autonómicas) (Fraga, Chaves, Lucas) o hacia los ayuntamientos (Romero, Rudí, Tierno).

Es posible que el creciente interés ciudadano y el mayor protagonismo político de los gobiernos y administraciones subnacionales, debido al proceso descentralizador de los últimos quince años, explique los incentivos de los políticos para este nuevo modelo de carrera política (ésta sería sólo una explicación parcial, sobre la que sigo trabajando). En este sentido es posible afirmar que quienes ocupan los ejecutivos y los altos cargos de las administraciones tendrían los mayores incentivos en términos de influencia, poder y recursos, cuando desempeñan sus funciones; por el contrario, quienes ocupan puestos parlamentarios tendrían sobre todo incentivos de carácter más bien simbólico. Estos argumentos se pueden ilustrar con varias hipótesis, que serían complementarias y presentadas en forma aleatoria: en primer lugar, la limitada relación del Parlamento con los grupos de interés organizados, y por ende con los procesos de decisión, lo que desincentivaría esta profesión en términos profesionales; en segundo lugar, a un extenso y creciente sistema de incompatibilidades, unido a unos salarios inferiores al ámbito privado; además, a estos escasos incentivos profesionales hay que añadir los limitados recursos con que cuentan para desempeñar sus funciones, en términos de asistentes, despachos, etc.; el quehacer del Congreso tiene escasa relevancia en la opinión pública, que además está bastante insatisfecha de su labor; por lo tanto, los diputados tendrían escasos incentivos económicos y de prestigio social. Finalmente, cabe señalar una tercera hipótesis: los parlamentarios tendrían poca autonomía cuando desempeñan sus funciones, ya que la actividad parlamentaria está sometida a un fuerte control y jerarquización por parte de los núcleos centrales de los partidos. En este sentido sabemos que la opinión pública española está dividida en torno a la "representación partidaria": el 40% cree que los diputados deben seguir su criterio cuando deciden y votan, pero casi igual porcentaje opina

que debe ser la decisión del partido la que prevalezca. Es posible que la mayoría de los ciudadanos, y gran parte de los diputados sean realistas y pragmáticos, saben y en consecuencia probablemente asumen, que los diputados son elegidos gracias a los partidos (en sus candidaturas y con sus recursos), por lo que aceptarían su subordinación.<sup>13</sup>

El resultado es que los diputados españoles serían más “representativos”, quizá más democráticos, dado su perfil sociodemográfico, pero menos profesionales en términos de continuidad en los partidos y en los cargos. Como ejemplo del tipo dominante de la estabilidad de los políticos en numerosos países europeos a mitad de siglo XX, Dogan (1953) comparaba el proceso de renovación de la élite parlamentaria en un régimen estable, con el movimiento de las dunas de la playa; según esta hipótesis, aquellos diputados que ocupan poco tiempo su mandato, son los que se ven desplazados, como lo es la arena de la superficie, dispersada por el viento. Por el contrario, los diputados que han ocupado más tiempo sus escaños, constituyen la arena cimentada, que no se ven desplazados fácilmente tras las elecciones. Quizá este símil, aunque relativo a sistemas electorales mayoritarios y uninominales, nos sea útil para explicar lo que sucede con los representantes públicos españoles desde el siglo pasado.

Linz (1972) en una pionera, clásica y clarificadora investigación realizada sobre los diputados españoles desde la Restauración hasta el régimen autoritario, ha mostrado que la discontinuidad ha sido una característica que ha trascendido los diversos tipos de sistemas políticos habidos durante un largo siglo. Así, en el periodo 1907-1923, el 58% de los diputados sólo fue elegido una vez. Durante las tres legislaturas de la II República, el 67% sólo fue elegido una vez, y durante el régimen anterior —en las Cortes de 1968—, el 74% de los procuradores juró su cargo por primera vez.

Estas cifras tendrían graves implicaciones políticas (Linz, 1972), puesto que sólo unos pocos podrían haber realizado relaciones informales en las Cortes, y sólo una minoría habría estado en disposición de familiarizarse con los grupos de interés y con el propio procedimiento parlamentario y legislativo. Además, cabe pensar que la dis-

---

<sup>13</sup> El 68.9% de los ciudadanos opina que los diputados deben abandonar sus escaños, cuando abandonan el partido (CIS, 1994, *Estudio*, 2124).



continuidad del personal parlamentario es una de las razones de la ineficacia de esta institución en el sistema político español; sin embargo, los parlamentos en la mayoría de los países son instituciones cuyas funciones principales son de carácter simbólico y legitimador. No se puede olvidar, por otra parte, los problemas producidos por una oligarquía cerrada y aislada, que ha introducido este asunto en la agenda política y que habría motivado la progresiva institucionalización de la limitación de mandatos.

### **Reflexiones finales**

Sabemos que la discontinuidad es un rasgo tradicional en España, que obedece a muy diversas razones y que ha configurado un modelo de representación en cierta medida específico; se trata de un modelo mixto entre el tradicional, personalizado, estable y autónomo, y el partidista, cuyos rasgos son lo contrario. Quizá es posible encontrar algunos temas y políticas en las que los diputados podrían tener cierta autonomía cuando desarrollan su función representativa; de hecho cabe pensar que en determinadas instituciones de "segundo orden", como serían hoy los parlamentos, especialmente los regionales o el europeo, los diputados podrían desarrollar sus funciones de forma más flexible y autónoma.

Por otra parte, es presumible que un proceso continuo de reclutamiento de los políticos, que permitiera conocer y juzgar a las personas, introducirlas en su confianza, someterlas a prueba, generaría una selección más consciente que la debida al azar o a la crisis (Linz, 1972). Una excesiva incertidumbre sobre la futura carrera política puede llevar aparejado un desinterés añadido a la imagen social negativa para las vocaciones políticas. En todo caso, ahora tenemos la posibilidad de contar con su opinión, para de esta forma suplir las lagunas que sobre el particular había en épocas anteriores.

recibido en junio de 1997  
aceptado en noviembre de 1997

BIBLIOGRAFÍA

- DOGAN, M. (1953), "La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République", en *R.F.S.P.*, vol. III, núm. 2, pp. 319-348.
- KATZ, R. y MAIR, P. (1993), "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization", en CROTTY, W (ed.), *Political parties in a changing age*, edición especial de *The American Review of Politics*, vol. 14, pp. 593-618.
- LARSEN, H.O. (1997), "The concept of rol in political leadership studies", mimeo., ECPR, Bern.
- LINZ, J.J. (1972), "Continuidad y discontinuidad de la élite política española: de la Restauración al régimen actual", en Varios autores, *Homenaje al profesor C. Ollero*, Madrid, pp. 361-423.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Los problemas de la democracia y la diversidad de las democracias", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, mimeo.
- LÓPEZ NIETO, L. (1996), "El sistema electoral de la Comunidad de Madrid", Sevilla, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1997a), "El Parlamento español, 1977-1996", en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.), *Política y gobierno de España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- \_\_\_\_\_ (1997b), "The party mechanisms: the case of Popular Alliance-Popular party", en YSMAL, C. e IGNAZI, P. (eds.), *Political parties in Suothern Europe* (de próxima aparición).
- MÉNY, I. (1987), *Politique comparée: les democraties*, París, Montchrestien.
- PORRAS, A. (1994), "Representación y democracia avanzada", en *Cuadernos y Debates*, núm. 50, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SJOBLOM, G. (1944), "Political parties and the analyses of change", Madrid, ECPR, Joint Sessions.
- SUBIRATS, J. (1993), "Democracia: participación y eficiencia", en *Gestión y Administrarción Pública*, Madrid, núm. 5-6, pp. 35-44.

