

## LA ELITE POLITICA LOCAL EN ESPAÑA

Por JORDI CAPO GIOL

### SUMARIO

I. MODERNIDAD O RETRASO.—II. LA ELITE POLÍTICA LOCAL EN LA DEMOCRACIA.—III. LOS DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS.

#### I. MODERNIDAD O RETRASO

El renovado interés por los dirigentes políticos locales (Garraud, 1988 y 1989, por ejemplo) es algo más que una moda adecuada para renovar la tradición de los estudios de elites. La investigación sobre los electos en los ámbitos subestatales y el análisis de sus políticas son el resultado de constatar que en la Europa sin fronteras unas nuevas realidades políticas imponen su lógica tanto por encima como, en este caso, por debajo de los Estados.

Ahora bien, si este nuevo peso político de los actores locales justifica la mayor atención teórica, también lo es que la referencia a Europa cumple un papel paradójico. Ante la integración europea, en el nuevo marco de relaciones de conflicto y de colaboración interregionales, el análisis de «lo local» no puede ya realizarse como un estudio de un determinado nivel de «lo nacional», sino que debe tomar una perspectiva más amplia.

En este sentido, nuestra exposición pretende situarse en la búsqueda de una comparación de los datos españoles con los de otros países de tradición democrática, especialmente del área del Mediterráneo (\*). Confrontar la for-

---

(\*) Primeras versiones de este artículo fueron debatidas en sendos seminarios sobre elites locales realizados en el Dipartimento di Scienza Politica e Sociologia Politica de la Universidad de Florencia y en el Institut d'Études Politiques de Burdeos.

mación de la elite local española con la de otros países con mayor tradición democrática puede servir para clarificar las pautas que son generales para la representación local en cualquier circunstancia y país y aquellas que son propias y específicas del contexto español en la actualidad. Las primeras pistas en este sentido deberían ser complementadas posteriormente con informaciones relativas a otros países, también del centro y del norte de Europa.

Una comparación de este estilo debe comenzar, obviamente, con una pregunta obligada: ¿son idénticos los gobernantes locales españoles a los de otras democracias consolidadas, a los de Francia o Italia, por ejemplo?

Sin embargo, aunque la pregunta sea obligada, su respuesta no es de poca importancia. Detrás de ella se esconde una interrogación básica sobre la modernidad del sistema político español: ¿ha saltado etapas la democracia española, llegando directamente a la situación política de los restantes países europeos, o, por el contrario, se encuentra en alguna fase inicial que irá evolucionando posteriormente?

No extraña esta pregunta de modernidad o retraso. Los análisis electorales están en este momento planteándose que las fluctuaciones en el sistema de partidos, la falta de identificación partidista, la volatilidad electoral que caracteriza el sistema de partidos en España serían el resultado de una asunción acelerada de la cultura política de la posmodernidad. Si ello es así —y en este debate ahora no podemos entrar— España habría saltado etapas históricas para adelantar, quizá de una forma exagerada, porque no ha existido el factor de compensación del enraizamiento histórico de los partidos, las tendencias que recorrerán otros países.

Situándolo en el plano de la representación municipal, la modernidad y el retraso habrían de medirse por las similitudes y diferencias en las categorías sociales presentes en los ayuntamientos: por ejemplo, comparando la fuerza de los movimientos emergentes, como el feminista, que, atravesando todos los partidos, puede contribuir a aumentar la representación femenina. También, por el impacto de la revolución educativa de los últimos años, con la masificación de los estudios medios y superiores. Y, detrás de todo ello, los cambios en la concepción de la función política local, en la profesionalización, etc.

Por otra parte, plantearse la identidad o similitud entre las elites políticas locales puede llevarnos a descubrir las diferencias. Y, suponiendo que éste sea el dato esencial, suponiendo que los municipios franceses, italianos y españoles estén dirigidos por un distinto tipo de alcaldes y concejales, cabe plantearse entonces dos hipótesis explicatorias de estas diferencias.

Una primera haría depender la representación municipal de una variable socioeconómica. ¿Derivarían las peculiaridades españolas de un menor desarrollo industrial o del sector servicios a escala comparada europea? Intro-

duciendo la variable socioeconómica en el análisis, parece que deba rechazarse la suposición de una modernidad española: retraso en la revolución industrial del siglo XIX, retraso en la incorporación a la economía internacional de la posguerra (CEE, por ejemplo)...

Cabe, de todas formas, una segunda suposición que se basa en variables políticas. En este caso, el retraso sería atribuible a los efectos del franquismo sobre la cultura política (especialmente en el ámbito de la participación y gestión) de los distintos grupos sociales.

Ello nos llevaría al terreno —abandonando pautas más sociodemográficas del tipo que anteriormente se apuntaban— de la continuidad en la representación, de las rupturas entre el sistema político autoritario y el democrático, de las modificaciones intergeneracionales, y así sucesivamente.

En esta hipótesis, las diferencias vendrían explicadas por la continuidad entre el franquismo y la democracia. Continuidad tanto por la vía de los sectores que se excluyen o autoexcluyen de la representación municipal como la de aquellos que la consideran un feudo propio.

Así, en el primer sentido, los análisis electorales de las elecciones no competitivas demostraron que ciertos grupos sociales, a pesar de las presiones del sistema franquista, fueron más reacios a participar en el voto. Algunas observaciones fragmentarias apuntan la retirada de los sectores con mayor capacitación educativa, las clases medias o los profesionales liberales de la acción política institucional del franquismo (Botella [1980] lo plantea como retirada de la *intelligentsia*). ¿Puede encontrarse —y después veremos la situación actual— una continuidad en esta retirada?

Y, en contrapartida, ¿no habrían servido los cuarenta años de franquismo para consolidar un tipo social de personal político que habría adquirido, sin competencia electoral, todos los resortes del poder para mantenerse en el cargo al llegar el sistema democrático?

Modernidad, retraso, variables políticas, variables socioeconómicas..., éstos son los temas que, a mi juicio, plantea una comparación entre España, Italia y Francia. Pero anunciados estos problemas, no se piense que estamos en condición de responder ya ahora a todos estos interrogantes comparativos. Nuestra pretensión será más modesta y nos limitaremos a presentar algunos resultados de una investigación sobre los representantes municipales elegidos en 1983 en toda España, basados en datos del Ministerio de Administración Territorial (1); aunque en algunos casos se complementarán con informacio-

(1) Los datos de toda España de 1983 proceden del Ministerio de Administraciones Territoriales. Su codificación y tratamiento informático se ha realizado gracias a una ayuda del Centro de Investigaciones Sociológicas, que no hubiera sido posible sin el interés personal de su presidenta, Rosa Conde, y de su vicepresidente, José Ramón Mon-

nes relativas a 1979, 1983 y 1987 en la Comunidad Autónoma catalana (2) (ésta ha sido estudiada con mayor detalle en Capó y otros, 1988).

Sin embargo, antes de proceder a la exposición de las características sociodemográficas de las elites políticas locales españolas conviene plantearse todavía algunas preguntas previas, porque de la respuesta que se efectúe se deducirá si es adecuado el método comparativo o, por el contrario, estaríamos analizando realidades muy diversas, aunque puedan englobarse bajo un mismo nombre.

## 2. LA ELITE POLITICA LOCAL EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Estudiar los concejales y alcaldes, los cargos electos municipales, supone partir de una presunción previa: la importancia del ámbito local en la comprensión del sistema político. ¿Es realmente así para España? ¿Resulta el ámbito local significativo para nuestro sistema político o, por el contrario, nuestro interés científico puede estar aquejado de un efecto de imitación? En este caso, nos habríamos dejado llevar por el prestigio de los alcaldes-diputados franceses o por el peso político-administrativo de las municipalidades italianas.

Frente a este peligro de contagio podemos replicar que la clase política local en España no puede ser obviada en un estudio científico de las elites por una razón quizá primaria, pero insustituible, elemental, básica y que, aunque no hubiera otras razones, siempre quedaría el mismo argumento: los cargos municipales son importantes porque son elegidos. Y aquí cabrían todo tipo de ideologías, desde la mística liberal «à la Tocqueville», que insiste en la descentralización, hasta el empeño de la izquierda —recuérdese lo que ocurría en Francia o en Italia con los partidos comunistas— para presentar el nivel municipal como un espejo, como un modelo de gestión alternativo.

Las elecciones municipales son, por tanto, una de las fases de la lucha política (Capó, 1992); pero se pueden añadir, si se quiere, otras referencias más concretas, menos ideológicas, para argumentar la importancia de este nivel.

El punto de partida es que la elite política local es numerosa —69.339 electos, 8.142 alcaldes—, compensando así, por sus grandes magnitudes, la

---

tero. El grupo investigador está formado por Montserrat Baras, Joan Botella, Gabriel Colomé, además del autor de este artículo.

(2) La investigación específicamente catalana ha contado con la colaboración de la Fundación Jaume Bofill para 1979 y el Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona, y muy especialmente de su director, Isidre Molas, para 1983 y 1987.

falta de concentración y de unidad que puede plantearse frente a núcleos más reducidos como el de los parlamentarios o los altos cargos de la Administración. Ello significa que en una población de algo más de 38 millones de habitantes, uno de cada 1.000 ciudadanos ostenta un cargo de representación municipal y, por tanto, los dirigentes locales son la auténtica cadena que vincula la sociedad civil con la sociedad política.

En este punto nuestra situación no coincide exactamente ni con los datos franceses ni con los italianos. En Francia, los representantes locales son más numerosos, 463.480 (en cifras de Becquart-Leclercq, 1976) elegidos en 36.385 municipios. En Italia, la representación duplica la española, aunque el número de municipios es aproximadamente igual. En realidad, pues, parece que el factor numérico hace más débil al personal político español en relación al de estos otros países (corresponderían a Francia ocho electos por cada mil habitantes y a Italia dos, en relación a las poblaciones respectivas).

Sean cuales sean, sin embargo, estas diferencias, el primer punto a destacar es la fuerza numérica; aunque, en contrapartida, no puede olvidarse que ello se conecta con un factor de debilidad como es el de la sobrerrepresentación de las áreas más despobladas del territorio. A través de la representación de las pequeñas comunidades, la estructura municipal no duplica, sino que deforma la estructura social (cuadro 1).

CUADRO I

DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y CARGOS MUNICIPALES  
SEGUN TAMAÑO DEL MUNICIPIO

	Cargos municipales	Población
Hasta 250 habitantes ... ..	14,33	
— 2.000 habitantes ... ..	41,89	8,2
— 10.000 habitantes ... ..	27,76	17,9
— 20.000 habitantes ... ..	7,17	
— 50.000 habitantes ... ..	4,86	31,9
— 100.000 habitantes ... ..	1,93	
+ 100.000 habitantes ... ..	2,08	42,0

(Los datos de población en Tezanos, 1989.)

El fenómeno de inversión de la distribución de la población y de los concejales es bien conocido y no insistiremos ahora aquí en las desigualdades que provoca en la representación de los partidos políticos, que se recoge en el segundo cuadro.

CUADRO 2

DISTRIBUCION POR CANDIDATURAS

	% votos	% concejales	% alcaldes
PSOE ... ..	43,0	35,0	33,0
AP-PDP ... ..	26,4	31,1	30,9
PCE ... ..	8,1	3,6	2,1
CiU ... ..	4,1	4,8	5,4
PNV ... ..	2,2	1,9	2,1
CDS ... ..	1,8	0,9	2,1
Independientes ... ..	5,7	12,7	14,8

La explicación de estas distorsiones se encuentra en el efecto combinado de la distribución territorial de la población y los electos (cuadro 1) y en la normativa electoral que la determina (cuadro 3); datos que reproducimos sin más comentarios a efectos comparativos con otros países.

CUADRO 3

NUMERO DE CONCEJALES POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO.  
SEGUN LEY ELECTORAL

Menos de 250 habitantes ... ..	5
251 - 1.000 habitantes ... ..	7
1.001 - 2.000 habitantes ... ..	9
2.001 - 5.000 habitantes ... ..	11
5.001 - 10.000 habitantes ... ..	13
10.001 - 20.000 habitantes ... ..	17
20.001 - 50.000 habitantes ... ..	21
50.001 - 100.000 habitantes ... ..	25
Más de 100.000 habitantes ... ..	25 + 1/100.000

Estas referencias podrían conducir a debilitar la afirmación que efectuábamos anteriormente sobre la fuerza numérica de los representantes municipales. Su extensión territorial, su fraccionamiento, su representación de pequeñas localidades, ¿no exigen, por consiguiente, que dejemos de hablar de una manera homogénea de la clase política municipal?

Siguiendo esta estrategia, deberíamos fijarnos sólo en los representantes de los grandes municipios, en el 4 por 100 de electos en las poblaciones de más de 100.000 habitantes, que representarían a cuatro de cada diez electo-

res, porque sólo en los grandes municipios se produciría el combate político y porque sólo estos cargos serían capaces de emprender grandes proyectos transformadores, como, por ejemplo, los Juegos Olímpicos en Barcelona.

Esta sería, sin duda, una visión demasiado radical. La pertinencia del argumento exige la segmentación en el momento del estudio politológico; pero que los pueblos pequeños cuentan puede verse también en otros ejemplos, como las dificultades del gobierno de la Generalitat de Cataluña con el Plan de Residuos Industriales o la ubicación de un parque de atracciones privado.

Además existe otro argumento para volver a los grandes números, para no olvidar ni un concejal por pequeña que sea la población que represente. Como contrapartida a la debilidad que pueden producir las distorsiones territoriales, hay que señalar la débil tasa de militancia de los partidos españoles, lo que convierte —suponemos— en más relevante a efectos internos partidistas la representación municipal.

Los partidos españoles tienen una tasa de afiliación muy baja (Montero, 1981) y, en este contexto, las elecciones locales han sido especialmente relevantes para la extensión territorial de los partidos y la captación de militancia.

Decíamos en otro lugar, refiriéndonos a Cataluña aunque las conclusiones serían generalizables para toda España, que «al existir esta fuerte red político-administrativa local, combinada con una débil implantación militante de los partidos, los cargos municipales habían de convertirse forzosamente en uno de los núcleos más significativos de la afiliación partidista. Y aunque no pueden aportarse datos para todos los partidos de Cataluña, sirvan como ejemplo estas cifras referidas al PSC: el 35 por 100 de los delegados en el tercer y cuarto Congreso eran concejales o alcaldes; lo eran el 23 por 100 de los miembros del Consejo Nacional y el 15 por 100 de los miembros de la Comisión Ejecutiva. Por todo ello, la formación de una elite política local democrática en España no ha de verse desconectada de los intentos de consolidar un incipiente sistema de partidos, de tal manera que seguramente las relaciones de autonomía-dependencia entre ayuntamientos y partidos y sus respectivas elites, existentes en todos los países, empezaron a formarse con unos rasgos peculiares en el sistema español» (Capo y otros, 1988).

En este sentido cabe leer el curioso establecimiento del mandato imperativo, en detrimento de los elegidos y en favor de las organizaciones partidistas, que estableció la Ley de 1978, que regulaba las elecciones de los miembros de las corporaciones. Aunque hoy anulada por intervención del Tribunal Constitucional, esta regla permitió la consolidación de los partidos en un ámbito en el cual tenían poca influencia.

Así, aunque pueda parecer paradójico en un país de partidos sin masas, se ha ido reduciendo considerablemente la presencia de agrupaciones independientes en las elecciones locales. En 1983, en España, las listas sin identificación partidista lograron el 16,79 por 100 de los cargos (en Cataluña, los datos más completos permiten ver un descenso del 42 por 100 en 1979 al 27,5 por 100 en 1983 y al 17,6 por 100 en 1987; por lo que extrapolando los datos parece que crece el predominio partidista en todo el país). La cifra española resulta muy parecida a la italiana en 1987 —también un 16,7 por 100 (Barberis, 1988)—, aunque en este caso se incluyen los independientes elegidos en listas de partidos, y muy lejana a la francesa, que todavía en 1965 presentaba 200.523 representantes de listas de Acción Local y de intereses municipales (Becquart-Leclercq).

Resulta así una imbricación muy notable entre sistema de partidos, elites partidistas y elites locales: la vida política local se halla configurada por los partidos, pero éstos, a su vez, tienen una composición altamente municipalista.

Aunque los datos no pueden ser concluyentes, debido tanto a las dificultades para conocer la afiliación partidista (3) como al hecho de que en el cómputo de los cargos municipales figuran también los independientes elegidos en listas de partido, el cuadro 4 expresa el peso aproximado que podrían tener los representantes locales en el total de los grandes partidos.

CUADRO 4

## REPRESENTACION MUNICIPAL Y AFILIACION PARTIDISTA

	Número representantes municipales	Número afiliados partido	Porcentaje
AP ... ..	21.219	150.905	14,0
PSOE ... ..	23.948	150.586	15,9
IU/PCE ... ..	2.603	85.460	3,0
CiU ... ..	3.266	8.870	36,8
PNV ... ..	1.314	58.035	2,2

(3) Se han tomado datos de 1984, dado que las cifras relativas a los concejales son de 1983; sin embargo, este estudio, procedente de los medios de comunicación (*El País* de 14 de octubre de 1984), no tiene el rigor metodológico de los trabajos académicos (en todo caso, anteriores a la radical transformación del sistema de partidos en las elecciones generales de 1982 y, por tanto, inutilizables). Las cifras sólo pueden considerarse, pues, de manera indicativa.



Hasta aquí hemos desarrollado un argumento, que podría denominarse cuantitativo, para señalar el interés de los estudios de la elite política local a pesar de su dispersión y de la sobrerrepresentación de las pequeñas poblaciones. A este argumento podría añadirse también que el peso de la municipalización/ruralización no es indiferente al funcionamiento del conjunto del sistema político.

Ello se deriva de la coexistencia en España de dos niveles de administraciones subestatales, las Comunidades Autónomas y las provincias. Estas últimas configuradas institucionalmente con un organismo de representación y gestión municipal, las Diputaciones, que poseen competencias generales aunque no legislativas y que, por tanto, pueden presentarse como contrapoder de los gobiernos autonómicos.

De hecho así ocurre, y la caída de Garaicoechea como presidente del Gobierno vasco fue un recordatorio de la incidencia de la periferia (los ayuntamientos y diputaciones) en los niveles centrales, ya sea presentándose como contrapoder o como un grupo de presión.

Por último, no hemos hablado en absoluto de otra razón que podría justificar el estudio de las elites locales. Su caracterización como paso obligado, aconsejable o factible en el *cursus honorum* que conduce a la notabilidad política nacional.

Este es un tema clásico del que, sin embargo, en España disponemos todavía de poca información. De todas formas, parece que las diferencias son muy notables con Francia, por ejemplo, en la que se mantiene redimensionada la vida de promoción de la representación local.

Aunque pueden encontrarse excepciones —por ejemplo, el ex alcalde de Madrid, señor Barranco, que accedió al cargo de senador después de perder la alcaldía por una moción de censura—, todo parece indicar que de hecho existe una cierta incompatibilidad entre la representación parlamentaria de ámbito estatal y la representación local.

Las razones de este hecho deberían buscarse en el Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales, que estableció la inelegibilidad y la incompatibilidad parcial para los alcaldes (en aquel momento no electos). La pervivencia de esta norma, tanto para las Cortes como para los parlamentos regionales hasta su modificación en la Ley de Régimen Electoral de 1980 —junto con la extraordinaria dedicación que requerían los ayuntamientos en los primeros años de su rodaje democrático—, explican, a nuestro entender, la escasa presencia en nuestro sistema de la figura del diputado-alcalde.

Esta separación funcional podría evolucionar en el futuro —y algunos datos permiten pensar que los parlamentos autonómicos van a ser el primer

paso en estas transformaciones (4)—, aunque debe tenerse en cuenta que, en un contexto de listas cerradas y bloqueadas (muy diferente, por tanto, al francés), los partidos deberán pensar su inclusión en términos de atracción electoral; pero también en términos de pérdida de control jerárquico en el seno del grupo parlamentario en la medida que estos diputados-alcaldes poseerían unas fuentes relativamente autónomas de poder.

Por todo ello, es prematuro indicar cómo podría evolucionar el significado de las carreras políticas locales en los itinerarios de formación de la clase política nacional o regional, y todo va a depender de la forma como se combinen estas dos tendencias citadas, que en principio parecen contrapuestas. En cualquier caso, sin embargo, la compatibilización de los cargos de diputado y alcalde no es la única forma de utilización del cargo municipal para el acceso a cotas de poder más altas, por lo que no es de descartar, vista además la municipalización de los partidos ya citada, la importancia del primer nivel de representación en la carrera política de las futuras elites.

Con todos estos diferentes argumentos, creemos que puede deducirse que la elite política local constituye un objeto interesante para la investigación en nuestro país, aunque presente algunas peculiaridades en relación a otros sistemas de nuestro entorno. Comparativamente, debilidad numérica pero mayor peso partidista y diferente función en la formación de la clase política nacional, junto a su posición institucional, son aspectos que no deberían olvidarse.

### III. LOS DATOS SOCIODEMOGRAFICOS

No realizaremos en este epígrafe una comparación con los estudios similares que para Italia han elaborado, aparte de otros estudios de tipo regional, Barberis (1988) o Bettin y Magnier (1989), además de las referencias francesas ya citadas. Con ello, evidentemente, no olvidamos nuestra inicial pretensión comparativa, sino que entendemos que no nos corresponde a nosotros aportarlos en este momento.

Por último, nuestros datos para toda España se limitan a unas solas elecciones locales, las de 1983, por lo que no podemos ofrecer una serie comparativa como sería deseable. Tampoco entraremos en una diferenciación por partidos o regiones (Baras; Colomé, 1992, en este mismo número); sin embargo, dado que para la Comunidad Autónoma de Cataluña disponemos de la serie completa de electos municipales desde las primeras elecciones municipi-

---

(4) Tras las elecciones locales de 1987, la tercera legislatura del Parlamento catalán presenta un 15,5 por 100 de diputados con cargo de representación municipal.

pales democráticas de 1979, en alguna ocasión haremos referencia a esta aportación complementaria para indicar posibles pautas de interpretación de la situación española general.

CUADRO 5  
DISTRIBUCION POR SEXOS  
(Porcentajes)

	España	Cataluña		
	1983	1979	1983	1987
Mujeres ... ..	4,5	4,6	6,6	7,4
Hombres ... ..	95,5	95,4	93,4	92,6

El primer punto a destacar es la escasa presencia de mujeres entre el personal político local. El 95,5 por 100 de los representantes municipales son hombres, por lo que las mujeres no llegan ni tan sólo al 5 por 100.

No insistiremos en el significado de este dato porque salta a la vista; sin embargo, conviene señalar que la cualificación de estas mujeres, por sus estudios o por sus profesiones, es superior a la de los hombres. Esto significa, por consiguiente, que son mayores los requisitos que «inconscientemente» exigen los partidos a la representación femenina para su presencia en las listas. La discriminación se produce en un doble sentido: por su escasa presencia electoral y por los elevados requisitos que se exigen para su participación cuando se produce.

Por otra parte, la evolución en Cataluña entre 1979 y 1987 no es muy marcada: las mujeres pasan del 4,6 al 7,4 por 100. No parece, pues, que el ámbito municipal sea un buen terreno para la promoción política de la mujer, por lo que es posible que los impulsos de crecimiento procedan del centro del sistema político. En este sentido, es previsible que los datos de las elecciones municipales de 1991 sean distintos, porque en los últimos Congresos del PSOE y del PCE se han aprobado medidas de discriminación positiva en favor de la mujer, consistentes en que éstas han de ocupar un 25 por 100 de todas las listas internas o externas del partido. Si se cumple esta regla, la representación femenina crecerá en el próximo futuro.

Más sorprendentes, quizá, resulten las cifras referidas a la composición por edades de los ayuntamientos. Es conocido que la clase política que ha aparecido tras la desaparición del franquismo es joven, y el presidente del Gobierno, señor Felipe González, podría ser un buen ejemplo; sin embargo, mucho más joven es todavía a nivel municipal, como indica el cuadro 6.

CUADRO 6

DISTRIBUCION POR EDADES

	España		Cataluña		
	1983		1979	1983	1987
	Número	%	%	%	%
Menos de 25 años ... ..	3.051	4,4	3,2	12,4	3,4
25 - 29 ... ..	8.235	11,8	33,6	37,0	10,4
30 - 34 ... ..	10.435	15,0			
35 - 39 ... ..	11.195	16,1	29,6	28,0	34,9
40 - 44 ... ..	9.462	13,6			
45 - 49 ... ..	8.953	12,9	21,2	16,5	28,8
50 - 54 ... ..	7.875	11,3			
55 - 59 ... ..	5.374	7,7	8,0	5,4	16,2
60 - 64 ... ..	3.055	4,4			
Más de 64 años ... ..	1.731	2,4	4,5	0,6	10,2

Insistir en la juventud de este grupo de concejales no hace falta. En la España de 1983, más del 30 por 100 tienen menos de treinta y cuatro años. Cerca de la mitad tienen menos de treinta y nueve, y si se considera hasta los cuarenta y cuatro años se engloba en este grupo joven un 60,9 por 100 del total. Por el contrario, las clases de edad superiores a los cincuenta y cinco años no llegan al 15 por 100.

Esta composición tan extraordinariamente joven motiva, a nuestro entender, dos tipos de reflexiones. Una, sobre la cual no disponemos de datos más precisos, relativa al recambio de elites en el paso del sistema franquista al democrático; otra, al propio significado en el proceso de formación y de estabilización de la elite democrática.

En el primer sentido, parece evidente que la continuidad de la elite local franquista es muy baja, dada la ruptura generacional que suponen estas cifras. Cabe, de todas formas, plantearse si el cambio en las personas ha ido acompañado de un cambio en los grupos sociales que ostentaban el privilegio de la representación durante el franquismo.

En el segundo sentido, la pregunta pertinente es la de si estos datos corresponden a un momento fundacional o marcan una pauta más permanente. Puede parecer, en efecto, que el cambio de sistema político coincide o es provocado por la presencia de una nueva generación que, estabilizada en el poder, lo iría monopolizando y envejeciendo en los cargos.

Todavía es pronto para contestar a esta pregunta si atendemos a los datos que proporciona la evolución catalana. Los porcentajes referidos a Cataluña muestran que entre 1979 y 1983 no se produjo en absoluto ningún envejecimiento, porque desaparecieron casi todos los alcaldes de más de sesenta y cinco años y se pasó de un 3 por 100 de concejales de menos de veinticinco años a un 12 por 100. Este rejuvenecimiento, además, no fue el resultado de los cambios en la fuerza electoral de los partidos, sino un fenómeno común que se repite en todas las formaciones.

Por el contrario, las cifras de 1987 muestran un fuerte cambio en la tendencia, y aunque los representantes municipales pueden ser todavía calificados como jóvenes (cerca de la mitad tiene menos de cuarenta años), es notable el envejecimiento operado en relación a 1983 e incluso a 1979.

¿Pueden extrapolarse estos datos para toda España? ¿Va a ser ésta la tónica del futuro? Las preguntas quedan abiertas. La primera debe ser objeto de comprobación empírica, pero la segunda, además, nos sitúa en el corazón de los problemas de la representatividad/profesionalización de los responsables municipales.

La tónica de renovación permanente y rejuvenecimiento responde a una estrategia electoral especialmente dirigida a captar el voto de los jóvenes; en este sentido, el concejal, el alcalde, es un representante. Por el contrario, el mantenimiento y progresivo envejecimiento parece configurar al personal municipal en su función de gestor, que requiere una profesionalización que sólo se adquiriría con la permanencia en el cargo.

Naturalmente, dilucidar estos aspectos requiere, por una parte, que ellos mismos vayan asentándose en el sistema político español y se vayan estableciendo unas pautas estables que permitan ver el juego entre representatividad y profesionalización, hoy por hoy todavía embrionario; pero, naturalmente, también requiere profundizar en el análisis con la introducción de otras categorías sobre las que ahora empezamos a trabajar en Cataluña, tomando en cuenta no sólo la edad, sino la continuidad personal en el cargo (5).

En todo caso, los datos referidos a España, así como los estudios más completos de Cataluña, parecen sugerir que ha predominado una óptica de representatividad sobre la de profesionalización, visto el nivel educativo (cuadro 7) y la composición socioprofesional de los cargos (cuadro 8).

---

(5) Por los datos catalanes de 1987, y en la medida que sea posible extrapolarlos para otras regiones españolas o para otras elecciones, parece que la tasa de renovación es elevada, porque sólo continuaron en su mandato el 39,4 por 100 de los representantes de 1983.

CUADRO 7

DISTRIBUCION SEGUN ESTUDIOS

	España		Cataluña		
	1983		1979	1983	1987
	Número	%	%	%	%
Sin estudios ... ..	223	0,3	—	—	0,1
Estudios elementales ... ..	45.899	66,1	63,5	51,5	40,8
Formación profesional ... ..	2.177	3,1	2,4	5,6	5,7
Bachillerato ... ..	11.455	16,4	18,0	26,3	31,2
Titulados medios ... ..	4.537	6,5	6,0	7,3	8,6
Titulados superiores ... ..	5.142	7,3	10,0	9,3	13,1

En efecto, por sus estudios, la representación municipal no es altamente cualificada, aunque lo sea más que el conjunto de la población. Así, los titulados universitarios en el conjunto de los municipios españoles no llegan ni tan sólo al 10 por 100 (y por ello hacíamos mención a que ciertos grupos

CUADRO 8

DISTRIBUCION SEGUN PROFESIONES

	España		Cataluña		
	1983		1979	1983	1987
	Número	%	%	%	%
Directivos, empresarios ... ..	5.843	7,6	6,3	6,9	7,1
Autónomos, comerciantes ... ..	1.840	2,6	5,5	4,0	6,7
Profesionales liberales, técnicos superiores ...	2.971	4,2	7,9	10,0	9,0
Funcionarios, técnicos medios ... ..	4.556	6,5	2,0	2,0	6,4
Enseñantes ... ..	3.882	5,5	3,6	4,5	5,6
Empleados ... ..	7.912	11,3	15,5	16,6	15,6
Campesinos ... ..	25.559	36,6	31,8	27,6	24,4
Trabajadores ... ..	12.669	18,1	23,4	23,5	17,9
Otros ... ..	267	0,3	0,5	0,4	0,7
Inactivos ... ..	4.348	6,2	3,4	4,5	6,4
Sin datos ... ..	451	0,6	—	—	0,4

sociales pueden haber mantenido pautas de alejamiento de la acción política tanto durante el franquismo como en la actualidad), mientras que un 21,8 por 100 sólo tienen estudios primarios y un 44,3 por 100 sólo han realizado la enseñanza general básica, hasta los catorce años de edad.

Como es obvio, estas cifras varían según el tamaño de la población, aumentando el nivel de estudios a medida que crece el tamaño del municipio; pero, en todo caso, tomados en su conjunto parecen demostrar que no se ha pensado en una alta capacitación técnica para ostentar un cargo de representación municipal; aunque progresivamente, como demuestra la evolución catalana, las listas municipales van adquiriendo un perfil de estudios más elevados.

Las categorías socioprofesionales son, en cierta forma, un correlato de los anteriores resultados. No es elevada la cifra de profesionales liberales, de técnicos, de funcionarios, de enseñantes (categorías que muy a menudo en otros países se han dedicado a la acción política); tampoco de trabajadores autónomos, comerciantes, directivos o empresarios. Todos ellos, en conjunto, superan en poco una cuarta parte de los concejales.

En cambio, son numerosos los concejales procedentes de categorías en retroceso social, como los campesinos, con un 36,6 por 100, o de sectores que ocupan trabajos dependientes o de nula dirección social: trabajadores, 18,1 por 100, y empleados, 11,3 por 100. Parece así configurarse que las capas más desfavorecidas socialmente encontrarían en la representación municipal una cierta forma de promoción y representación, aunque esta última quizá en algún sentido pueda entenderse como vicarial.

Aparentemente, la sociedad política municipal y la sociedad civil no coinciden, y, como una prueba más, apuntemos un último punto: la procedencia de los representantes. Según nuestros datos, el 73,6 por 100 ha nacido en el mismo municipio, un 16,5 por 100 en la misma provincia y sólo un 9,8 por 100 en otras provincias (6). Sin embargo, los flujos migratorios internos españoles han sido en este siglo, y en particular durante los últimos decenios, muy elevados. «Así, los datos censales sobre saldos de emigrantes netos por partidos judiciales han permitido dar unas cifras de 10.868.725 españoles que desde 1900 a 1970 han abandonado su municipio de origen, pero que probablemente —se nos dirá— en la realidad hayan pasado de los 14 millones. De una manera más concreta, en el período comprendido entre los censos

---

(6) El análisis de la inmigración en Cataluña y de sus repercusiones políticas merecen un tratamiento específico que aquí no podemos dar. Véase J. BOTELLA y J. MARCET: «La inmigración en Cataluña: electores, partidos y representación política», en *Sistema*, núm. 85, 1981.

de 1960 y 1970 nada menos que 4.473.000 personas abandonaron sus municipios de origen, siendo 4.180.371 los que han cambiado de municipio de residencia desde 1971 a 1982 y 1.445.196 los que lo han hecho entre 1982 y 1986» (Tezanos).

La representación municipal aparece, pues, dominada por factores localistas, desconectados de los sectores económicos dominantes socialmente y con representación de categorías sociales tradicionales y numerosas cuantitativamente. En este sentido cabe plantearse si, al lado de la figura del representante/promotor que puede existir en las grandes ciudades, no cabe imaginar la representación municipal en su conjunto —es decir, con el predominio de las localidades pequeñas y medias— como un refugio de ciertos sectores ante los cambios socioeconómicos actuales.

Ahora bien: puede parecer que con esta afirmación contradecimos la hipótesis anterior de una representación vicarial. Tómense, pues, las dos sugerencias como los polos extremos que pueden guiar nuestra investigación en el futuro; pero piénsese también que no son contradictorias: dirigidos unos grupos a la transformación social, pueden ceder a otros el coste (horas, dedicación, conflictos) de la gestión municipal a cambio de los beneficios (simbólicos y de control) que obtendrían estos grupos.

La representación local podría ser así una instancia de compensación. Mucho paro entre los jóvenes, pero muchos jóvenes entre los concejales; disminución del campesinado, pero fuerte presencia en los ayuntamientos; renovación profunda de los habitantes de los pueblos, pero conservación de la representación por parte de los nativos de la localidad; crecimiento del trabajo independiente y representación municipal por parte de los asalariados.

Esta hipótesis de la función compensatoria de la representación municipal puede ser quizá demasiado atrevida, pero nos atrevemos a lanzarla con la esperanza de que la comparación internacional sirva para ofrecernos alguna luz al respecto que nos ayude a entender mejor nuestra propia sociedad.

#### BIBLIOGRAFIA

- BARAS, M. (1992): «Elites municipales y partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76.
- BARBERIS, C. (1988): *La classe politica municipale*, Franco Angeli/Insor, Milán.
- BEQUART-LECLERCO, J. (1976): *Paradoxes du pouvoir local*, Presses de la FNSP, París.
- BETTIN, G., y MAGNIER, A. (1989): *Il consigliere comunale*, CEDAM, Padua.
- BOTELLA, J. (1980): «Partits, parlamentaris i societat catalana», en I. E. PITARCH y otros: *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*, Ed. 62, Barcelona.
- CAPO, J., y otros (1988): «La formación de una elite política local», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59.



- CAPO, J. (1992): «Elecciones municipales, pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. en prensa.
- COLOMÉ, G. (1992): «Comunidades Autónomas y representación municipal», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76.
- GARRAUD, P. (1988): «La sélection du personnel politique local», en *RFSP*, núm. 4, 1988.
- (1989): *Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Harmattan, París.
- MONTERO, J. R. (1981): «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23.
- TEZANOS, J. F. (1989): «Modernización y cambio social en España», en J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. DE BLAS: *La transición democrática española*. Sistema, Madrid, 1989.