

Acumulación de cargos en el Senado español (2000-2014): ¿mecanismo de ascenso o status quo?

Mélaney Barragán Manjón (Universidad de Salamanca)¹

mbarragan@usal.es

Francisco Javier Alarcón González (Universidad de Jaén)

fjalarcon@ugr.es

Resumen:

El objetivo de este trabajo es cuantificar el porcentaje de senadores que han acumulado cargos de manera simultánea durante el período comprendido entre el año 2000 y el 2014 para, a partir de esta fotografía, discutir sobre los incentivos y desincentivos para la simultaneidad de cargos y sus efectos sobre la carrera política. Se hará especial énfasis en el papel jugado por la reelección y la acumulación de cargos, las opciones que ofrece la Cámara para promocionar y el perfil de los senadores españoles.

Palabras clave:

Acumulación cargos. Carreras políticas. Senado.

¹ Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Valencia (2011). Master en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (2012) y candidata a doctor por el programa Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Miembro del Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca e investigadora de Flacso-España.

I. Introducción

El propósito de este trabajo es estudiar las trayectorias de los senadores españoles, centrandolo el foco de atención en la simultaneidad de cargos y las tasas de reelección. Con ello se pretende influir en la discusión sobre si ocupar un escaño en el Senado constituye un fin en si mismo en la carrera política – en muchas ocasiones interpretado como lugar de retiro- o si, por el contrario, sirve como plataforma para incursionar en la política nacional desde otras arenas –generalmente locales-..

Así, profundizado en una línea de investigación poco desarrollada hasta el momento, esta investigación toma como eje central a los miembros de la Cámara alta y su carrera política. Esto supone un aporte destacable debido a dos razones principales. En primer lugar, a que la mayoría de los trabajos realizados sobre élites –aplicados al caso español- se han centrado en diputados o cargos ejecutivos. Sin embargo, existe un vacío en la literatura a la hora de aproximarse al estudio de los senadores.

Junto a esto, el segundo aporte a destacar es el abordaje de la simultaneidad de cargos. De este modo, mientras que existe una cantidad abundante de trabajos que versan sobre las trayectorias políticas o los perfiles de los legisladores, son pocos los que se centran en la existencia o no de acumulación de cargos y las causas y consecuencias derivadas de esta circunstancia.

El hecho de prestar atención a esta variable responde a dos lógicas. Por un lado, el atractivo que la Cámara alta puede despertar en los individuos que se dedican a la política como profesión. Y, por el otro, la utilización que los partidos hacen de ella como mecanismo de premio o castigo a sus miembros en el desarrollo de su carrera.

En este sentido, y dado que se trata de una investigación incipiente, el presente trabajo constituirá un ejercicio exploratorio en el que, si bien no se podrá ahondar en causas, sí que describirá la composición del Senado español atendiendo a cuestiones como las tasas de reelección, la acumulación de cargos o la influencia del origen –electos o designados- en el perfil de los senadores.

La hipótesis central de este trabajo es que ocupar un escaño en el Senado responde mayoritariamente a dos lógicas: a) encontrar un lugar de estabilidad que otogue un status quo a la carrera política o b) utilizarlo como mecanismo de mejora de las condiciones de la carrera, ya sea por las opciones de “seeking policy” o los incentivos materiales derivados del ejercicio del cargo. Ambas lógicas serán desarrolladas en el trabajo, a la vez que serán sometidas a análisis empírico para ver si alguna tiene más peso sobre la otra.

En concreto, se estudiarán a los senadores electos y designados que estuvieron en el cargo desde el año 2000 hasta el presente. El hecho de no estudiar las legislaturas anteriores responde a la lógica de que se persigue presentar una fotografía lo más aproximada a la realidad actual y se considera que el período anterior estuvo

condicionado por una realidad política y socioeconómica diferente que pudo influir en los incentivos de los políticos para ocupar un cargo en el Senado y compatibilizar o no su escaño con otra actividad

Para ello, el trabajo seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se hará una breve presentación del Senado español centrandolo el foco en sus características, funcionamiento y condiciones de elegibilidad de sus miembros. A continuación, se hará una breve revisión de los principales trabajos sobre el Senado, relacionándolos con la acumulación de cargos y los posibles incentivos que puede ofrecer en la carrera política. Por último, se presentarán algunas variables relevantes para el estado de la cuestión y se discutirán algunas evidencias empíricas que permitan extraer conclusiones preliminares y marcar una futura agenda de investigación.

II. El Senado español: características, funciones y vías de acceso

Poder abordar los perfiles de carrera de los senadores y los posibles incentivos que puede ofrecer esta cámara requiere de una breve contextualización de la institución. Así, tal como señalan los trabajos de Borchert (2003) y Stolz (2003), las instituciones ofrecen una serie de incentivos para aquellos que desean ocupar cargos públicos. Así, cuestiones como su atractivo, remuneración percibida, oportunidades de promocionar o barreras de acceso pueden ser variables significativas a la hora de explicar por qué alguien decide postularse como candidato.

En este sentido, el presente epígrafe presentará las características básicas del Senado atendiendo tanto a sus funciones, su peso dentro del sistema parlamentario, las vías de acceso y las condiciones a las que están sujetos sus miembros.

Características y funciones

El Senado constituye, junto al Congreso de los Diputados, el Parlamento español o Cortes Generales (art. 66 Constitución Española). Con la llegada de la democracia y la aprobación del texto constitucional de 1978, se articuló un bicameralismo asimétrico en el que el Congreso de los Diputados adquirió el protagonismo de la función legislativa mientras que el Senado pasó a ser una cámara de enfriamiento o segunda lectura.

De este modo, el papel del Senado quedó relegado a un segundo lugar que le restó protagonismo, considerándola una Cámara de “enfriamiento”, y llevó a abrir una discusión sobre su necesidad de reforma o, incluso, su supresión (Molina, 1995; Paniagua, 1999; Llera, 2006). Como ejemplo de su papel de “segundo” dentro del papel legislativo, cabe citar que las propuestas y proyectos de ley se tramitan en la Cámara Baja y aunque el Senado puede vetarlos o enmendarlos, es el Congreso el que finalmente decide. O, por otra parte aunque el Senado controla al Gobierno a través de preguntas, interpelaciones y comparecencias, la relación de confianza se establece únicamente con la Cámara Baja².

² Cabe recordar que es el Congreso el que lleva a cabo la investidura del Presidente del Gobierno y decide sobre las mociones de censura o las cuestiones de confianza. Asimismo, el Presidente del Gobierno puede disolver el Senado, ya sea de manera conjunta o separada con el Congreso de los Diputados.

Junto a esto, también cabe tener en cuenta que nunca llegó a configurarse como una verdadera Cámara de representación territorial pese a las funciones que le otorga la Constitución³ (Alonso de Antonio, 2005). Así, que pese a que el artículo 69 de la CE dispone que el Senado es la Cámara de representación territorial, lo cierto es que ni su estructura ni sus funciones permiten el ejercicio de este rol. Esto se debe, en primer lugar, a que únicamente un número reducido de senadores son designados por las Comunidades Autónomas. Y, en segundo lugar, a la preponderancia del Congreso en la labor legislativa.

Preponderancia que, en el caso de la legislación que afecta a cuestiones territoriales, se ha visto reforzada con la entrada de partidos de ámbito no estatal en la Cámara Baja. Ello ha concentrado la discusión sobre las cuestiones que afectan a las regiones en este espacio y no en la Cámara Alta. Todo ello convierte al Senado en una institución sometida a continuas críticas y con un bajo atractivo medido a partir de la visibilidad o capacidad de incidencia en la vida política.

El acceso al Senado: requisitos legales

Junto con las funciones y características del Senado como institución, el siguiente paso es atender a su composición y condiciones de entrada. A este respecto, lo primero que cabe precisar es que el artículo 69 de la Constitución Española distingue entre dos tipos de senadores: los electos y los designados. El primero constituye el grupo más numeroso, existiendo un total de doscientos ocho senadores provinciales de elección directa mediante un sistema mayoritario aplicado en circunscripciones plurinominales de base provincial.

De este modo, el texto constitucional estipula que cada una de las provincias peninsulares eligen cuatro diputados de manera directa. En el caso de las provincias insulares, cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) eligen tres senadores y uno en las restantes (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma). Por último, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla eligen a dos senadores.

Este tipo de senadores son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por españoles mayores de dieciocho años que no se encuentren incapacitados. Asimismo, para presentarse como candidato y ser elegido se comparten los mismos criterios: ser español, mayor de edad y no estar incapacitado legalmente. En cuanto al sistema de votación, pese a que los candidatos aparecen agrupados en las papeletas por partido político, las candidaturas son individuales a efectos de votación y escrutinio. Esto es, a través de listas abiertas en las que el elector puede votar a candidatos de fuerzas políticas diferentes.

³ El Senado tiene facultades sobre la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas y la adopción de las medidas para obligar a las autonomías al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Por otro lado, existe la figura de los senadores designados. Se trata de senadores autonómicos que no son elegidos de manera directa sino que son designados por las Comunidades autónomas. En concreto, se establece que cada Comunidad Autónoma designará a un senador y otro más por cada millón de habitantes. La institución encargada de la designación será la Asamblea Autonómica y se seguirá el procedimiento establecido en su propia legislación. A este respecto, algunas comunidades admiten que la elección recaiga en los miembros de su Parlamento mientras que otras permiten la designación como senador de personas que no pertenecen a esa Cámara.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha descrito esta elección como de segundo grado debido al alto grado de discrecionalidad que otorga a cada comunidad para su proceso de designación. Así, es el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de cada Cámara los que estipulan las condiciones a través de las cuales se llevará a cabo el procedimiento. Junto a esto, cabe tener en cuenta la existencia de leyes autonómicas de designación, como es el caso de las existentes en Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, País Vasco y Región de Murcia.

Remuneración y condiciones a las que están sujetos sus miembros

Por último, otro aspecto a tener en cuenta es la retribución de los senadores y su régimen jurídico. A este respecto, el artículo 23.1 del Reglamento del Senado dispone que “Los Senadores tendrán (...) derecho a la asignación, dietas e indemnizaciones por gastos necesarios para el desempeño de su función que se fijen en el Presupuesto del Senado (...)”.

En concreto, sus retribuciones vendrán de una asignación constitucional idéntica para todos los senadores⁴, complementos mensuales por razón de cargo⁵, indemnizaciones, transporte y dietas. Mientras que los dos primeros son uniformes, los últimos tres conceptos están sujetos a condiciones geográficas. Así, las indemnizaciones varían en función del lugar por el que ha sido electo o designado el senador –estableciéndose la diferencia entre Madrid y el resto de las circunscripciones- y están destinadas a cubrir gastos derivados de su actividad en la Cámara. Además, están exentos de tributación.

Por lo que se refiere al transporte, el Senado cubre los gastos de sus miembros –ya sea en avión, tren, autobús o barco- para la realización de actividades de naturaleza política, sectorial o de representación institucional, así viajes oficiales que se realicen en representación del Senado. Asimismo, los senadores cuentan con otra serie de ayudas de transporte como un crédito anual para cubrir desplazamientos en taxi por la ciudad de Madrid.

Por último, los senadores tienen derecho a dietas por desplazamiento y otro tipo de ayudas como teléfonos móviles corporativos, un ordenador portátil, una tableta, una

⁴ Respecto al primer aspecto, la asignación para el período 2011-2015 es de 2.813 euros al mes.

⁵ Las cifras son de consulta pública y pueden encontrarse en la página web del Senado. El enlace es el siguiente: <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/regimeneconomico/index.html>.

oficina en el Senado y la posibilidad de contar con personal de confianza para apoyarles en el ejercicio de su actividad. Tras el ejercicio de su mandato, también cuentan con derecho a una pensión parlamentaria⁶.

III. El estudio del Senado español y de sus miembros: una breve revisión académica

Una vez enumeradas algunas de las principales características del Senado, prestando especial atención a los incentivos y desincentivos que puede ofrecer, a continuación se realizará una breve revisión de los principales aspectos estudiados en los trabajos que centran su atención en la Cámara Alta.

A este respecto, lo primer que cabe destacar es que frente a la abundante literatura existente sobre el perfil y trayectorias de los diputados españoles, aún son pocos los trabajos que focalizan su atención en la figura del senador. Así, la mayor parte de los análisis sobre el Senado tienen una base institucional que se focaliza más en sus funciones o estructura que en las características de los individuos que la componen, así como en sus trayectorias o procesos de profesionalización.

De este modo, la mayor parte de trabajos sobre el Senado español suelen centrarse en la necesidad de su reforma para convertirse en una verdadera cámara de representación o, por otro lado, señalan su debilidad institucional o el incumplimiento de las expectativas constitucionales. Sin embargo, son muy pocos los que han investigado sobre su funcionamiento y, sobre todo, sobre su composición. De este modo, salvando contadas excepciones⁷ la Ciencia Política no ha prestado mayor atención a esta institución, contribuyendo a reforzar la idea de que se trata de una institución poco operativa.

Sin embargo, frente a esta aparente invisibilidad, lo cierto es que el Senado existe. Desde la transición a la democracia hasta el presente, la Cámara alta ha estado integrada por senadores electos o designados que, agrupados en grupos parlamentarios, han participado de centenares de reuniones plenarias a la par que han realizado tiempo y recursos al quehacer parlamentario en comisiones y ponencias.

Esto pone de relieve que, más allá de la extrema atención prestada al Senado como cámara territorial y su necesidad de reforma (Astarloa, 2009), es necesario abordar otros elementos que permitan comprender su funcionamiento, el desempeño de sus funciones y su impacto dentro del sistema político español (Merton, 1987). Y, para ello, es necesario prestar atención a los miembros que la componen.

Sin embargo, esta aproximación no debe limitarse a un enfoque superficial que analice los perfiles de los senadores, sino que debe dar un paso más allá y analizar la utilización que tanto los propios partidos como desde los políticos como individuos dan a la segunda cámara. Esto es, al rol que puede cumplir el Senado en la estrategia de los partidos políticos para el reparto de incentivos selectivos (Panebianco, 1982), en el “party political career management” (De Visser, 2010:151) y en las decisiones estratégicas de los actores atendiendo a diferentes incentivos.

⁶ Esta información también es pública. Puede consultarse en:
http://www.congreso.es/docu/prot_social/5_1_Pensiones_Parlamentarias.pdf

⁷ Ver Paniagua (1999), Roller (2002), Sánchez de Dios (2002, 2004), López Nieto (1993, 1997).

Así, este trabajo parte de la hipótesis de que el Senado español cumple una función importante en la estrategia de los actores ya que es una cámara de relativamente fácil y seguro ingreso para los candidatos de los partidos más votados en cada circunscripción. De ello se deducen dos ideas.

Por un lado, puede concebirse al Senado como un espacio para el ejercicio de un cargo de representación que permita un status quo. Desde esta perspectiva, el Senado se concebiría como un destino de llegada para desarrollar la carrera política y no tanto como un trampolín para saltar a otras arenas.

Por otro lado, puede verse a la Cámara alta como un espacio de oportunidad que genere mecanismos de ascenso, entendiendo el ascenso en términos de mejora de su condición profesional y no medida necesariamente en términos de movimientos entre niveles o cargos. Ello se puede hacer patente en el hecho de que ocupar un escaño en el Senado puede servir como medio para asalar a un político que sirve al partido en otro cargo, dotarle de impunidad por el fuero o complementar la remuneración de aquellos que, dentro de un estado multinivel, ocupan diferentes cargos.

No obstante, sea cual fuere el propósito, lo cierto es que el Senado se convierte en un incentivo para los miembros de los partidos. Así, la relativa facilidad con la que los partidos cuentan para colocar a sus miembros en la Cámara alta –ya sea mediante el proceso de designación o postulándoles como candidatos para la elección– permite concebir este espacio como un interesante ámbito de estudio para el análisis de los incentivos que genera ocupar el cargo de senador o senadora.

IV. La acumulación de cargos en el Senado: ¿una realidad homogénea?

A la hora de abordar la acumulación o simultaneidad de cargos, es preciso hacer referencia al trabajo de Panebianco (1982:65). Así, cabe tener presente que los recursos de poder están ligados al control sobre “áreas de incertidumbre organizativa”. Esto es, sobre todas aquellas condiciones o elementos que pueden poner en peligro la supervivencia de la organización. Y para que ésta se garantice, es necesario que los miembros de los partidos lleven a cabo negociaciones internas que equilibren los juegos de poder.

Si se vincula esto con la cuestión desarrollada en este trabajo, el hecho de ocupar un escaño en el Senado puede entenderse como un incentivo selectivo para los miembros del partido. Estos incentivos pueden materializarse en poder, estatus o retribuciones económicas. No obstante, el propósito último de estos incentivos puede responder a distintas lógicas. Para unos, puede ser la oportunidad para acceder a recursos de poder que actúen como mecanismo de promoción o mejora del estatus. Para otros, puede ser el escenario ideal para la última etapa de su trayectoria política.

Ahora bien, ¿cómo vincular esto con la acumulación de cargos? La respuesta a esta pregunta conlleva, necesariamente, precisar antes las condiciones sujetas a la simultaneidad de cargos. A este respecto cabe señalar que el ejercicio del cargo de senador permite su compatibilización con otras actividades públicas. No obstante, existen limitaciones a la acumulación de cargos. En concreto, el artículo 70 de la Constitución Española señala como causas de inegibilidad e incompatibilidad el ser

miembro del Tribunal Constitucional, ser un alto cargo de la Administración del Estado (con la excepción de los miembros del Gobierno), ser el Defensor del Pueblo, Magistrado, juez o fiscal en activo, militar profesional, miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en Activo o miembro de las Juntas Electorales.

Esta circunstancia es compartida por otros cargos de representación, como por ejemplo, la de los diputados. No obstante, tal como la teoría y la práctica demuestran, el hecho de que el Congreso de los Diputados sea el principal espacio de actividad legislativa genera suficientes incentivos para aquellos que, sin caer en cuestiones de incompatibilidad, aspiren a ocupar un escaño en la Cámara Baja sin dejar de ejercer otra actividad. Sin embargo, ¿por qué presentar una candidatura al Senado?

Dejando a un lado la cuestión de las barreras de entrada, la cual es susceptible de requerir una investigación propia, en este trabajo la atención se centra en el atractivo que el Senado despierta en los políticos y la utilización que de ello pueden hacer los partidos. A este respecto, este trabajo asume que el Senado es un espacio de office seeking que permite la obtención de cargos de responsabilidad pública (Kitschelt, 1989; Strom, 1990; Strom y Müller, 2009) o, en su defecto, cierto estatus que permita establecer relaciones de poder y estabilidad en el desarrollo de la carrera política.

A partir de esto, el estudiar si compatibiliza o no su escaño con otra actividad pública permite aportar luz a si efectivamente actúa como mecanismo de ascenso (medido en términos de mejora) o si simplemente es un lugar de retiro.

V. ¿Cómo vincular la acumulación de cargos con los incentivos ofrecidos por el Senado?: Una breve propuesta de análisis

Antes de presentar las variables analizadas, cabe señalar que el presente trabajo toma como universo de estudio a los senadores electos y designados durante las últimas cuatro legislaturas, siendo estudiado el período comprendido entre el año 2000 y el 2015. El hecho de centrarse en las últimas legislaturas responde al objetivo de presentar una fotografía lo más próxima a la realidad posible, alejando posibles distorsiones derivadas de las transformaciones de los primeros años de vida democrática y las particularidades de las décadas de 1980 y 1990.

De este modo, como se recoge en el Cuadro 1, se tomarán en cuenta 1138 observaciones, de las cuales 867 la constituirán senadores electos y 271 senadores designados.

Cuadro 1. Universo de estudio

	2000-2004	2004-2008	2008-2011	2011-2015	Total
Senadores electos	227	225	206	209	867
Senadores designados	87	73	57	54	271
Total	314	298	263	263	1138

A partir de estas observaciones, y dado que la investigación se encuentra en un estadio inicial, los elementos estudiados tendrán fundamentalmente un carácter descriptivo. En concreto, se abordarán las variables e indicadores recogidos en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Variables e indicadores

Variable	Indicador
Simultaneidad de Cargos	Desempeño de otro cargo público junto con el de senador
Cargo simultáneo	Cargo público ocupado a la par que el de senador
Reelección	Elección consecutiva en dos procesos electorales consecutivos
Relación reelección y simultaneidad de cargos	Porcentaje de las observaciones que se agrupan en las diferentes categorías a partir de una tabla de contingencia que combine ambas variables
Origen	Electo o designado
Territorio	Circunscripción electoral perteneciente o no a una comunidad histórica (Galicia, Cataluña y País Vasco) o foral (Navarra)

Fuente: elaboración propia

En primer lugar se presentará una de las variables que sirven como eje para esta investigación: la acumulación o no de cargos. Y, en aquellos casos en los que se dé esta circunstancia, se presentarán los puestos públicos con los que se compatibiliza la condición de senador.

No obstante, si otro de los propósitos es verificar si el Senado genera más incentivos como espacio de retiro o, por el contrario, como un espacio de promoción política, también se atenderá a las tasas de reelección. Así, se asume que aquellos que se presentan de manera continuada y obtienen un escaño tienden a concebir el Senado como un espacio para la permanencia. Sin embargo, debido a que los senadores pueden ser de origen electivo o por designación, estos datos se presentarán tanto de manera agregada como segmentada por razón de origen –elección o designación–.

Estas variables permitirán arrojar sobre las razones que pueden llevar a ocupar un escaño en el Senado. Para completar el análisis, se cruzarán los datos de reelección con simultaneidad de cargos para ver si las tasas de reelección son mayores en aquellos que se dedican en exclusiva a su actividad en el Senado que aquellos otros que lo compatibilizan con otra actividad. O, en su defecto, si existe alguna relación significativa entre estas variables.

Así, se asume que aquellos que opten por el Senado como fin en si mismo –y, por tanto, sean reelectos– mostrarán bajas tasas de simultaneidad de cargos. Por el contrario, en el caso de los que ocupen el escaño en el Senado como complemento a otra actividad, la

tasa de reelección no será una variable tan significativa ya que pueden darse dos escenarios: a) utilizar el Senado como una estación de paso o b) ocupar el escaño de senador a la par que otro cargo público de manera más continuada ya sea por razones económicas como de influencia o relaciones de poder.

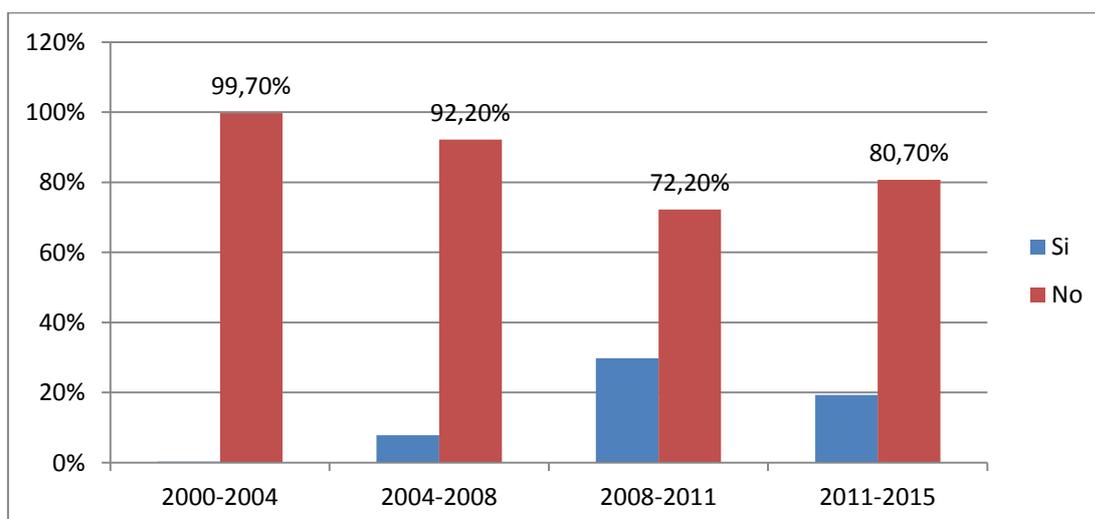
En relación a este último grupo, se fijará especial atención al cargo desempeñado para saber si existe un predominio de cargos locales. En este sentido, pese a haberse señalado que no puede hablarse del Senado como una cámara de representación territorial en sentido estricto, quiere corroborarse si la cámara alta puede resultar atractiva para aquellos que, desarrollando su carrera principalmente en el ámbito local, ven en ella una oportunidad para penetrar en la política nacional. Además, también permitirá comprobar si existen particularidades por territorio tomando como criterio las circunscripciones pertenecientes o no a territorios históricos.

Análisis de datos

A partir de esta propuesta, el Gráfico 1 muestra un primer dato relevante: el porcentaje de senadores que compatibilizan esta actividad con otros cargos es notablemente baja. Así, en las últimas cuatro legislaturas el porcentaje de senadores que se dedican de manera exclusiva a su cargo siempre supera el 70%. Sin embargo, resulta interesante destacar como en las dos últimas legislaturas ha existido un aumento significativo de aquellos senadores que acumulan cargo. Frente al menos del 10% observable en las legislaturas 2000-2004 y 2004-2008, a partir de 2008 el porcentaje se ha duplicado.

Esto puede responder a un cambio en los incentivos –o la percepción de los mismos– que puede ofrecer el Senado a la hora de desarrollar una carrera política. A la luz de estos datos podría interpretarse que en los últimos años el Senado ha aumentado su peso como mecanismo de acceso a la arena nacional.

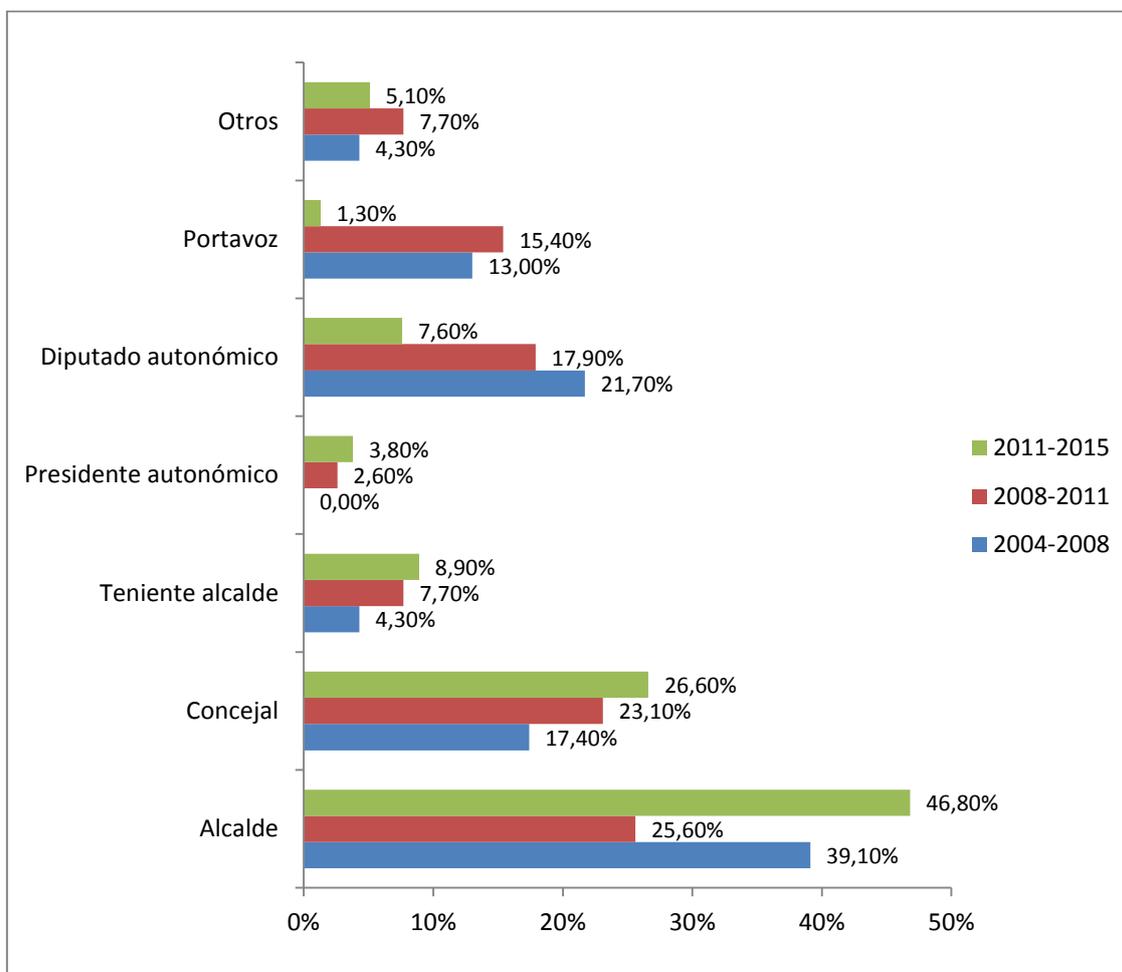
Gráfico 1. Compatibilidad de cargos



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

Esto se hace más evidente al observar el Gráfico 2. En él, puede verse como la mayor parte de los cargos acumulados son a nivel municipal, destacando el de alcalde y, en segundo lugar, el de concejal. Ello llevaría a una lectura del cargo de senador como “complementario” al de alcalde o concejal y no viceversa. Esto es, al Senado llegarían políticos que han desempeñado o desempeñan su carrera principalmente a nivel local y después saltan a la Cámara Alta sin dejar de ejercer en la arena municipal.

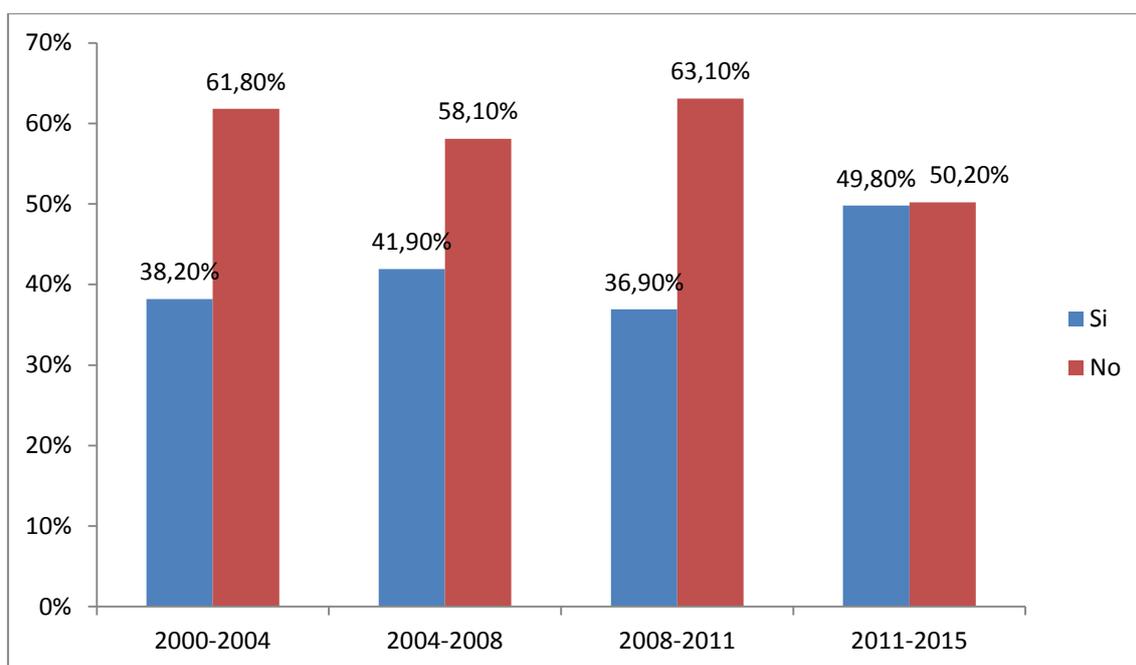
Gráfico 2. Cargos ocupados en simultaneidad con el de senador



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

Junto con la compatibilidad de cargos, que apuntaría al Senado como un espacio de oportunidad o generador de incentivos, la otra dimensión a tener en cuenta es la tasa de reelección. Siguiendo con el planteamiento desarrollado al inicio de este trabajo, altas tasas de reelección mostrarían otra cara de la moneda: indicarían una vocación de permanencia por parte de los senadores y ello podría llevar a concebir al Senado como un fin último dentro de la carrera política y no como un mecanismo de promoción.

Gráfico 3. Reelección



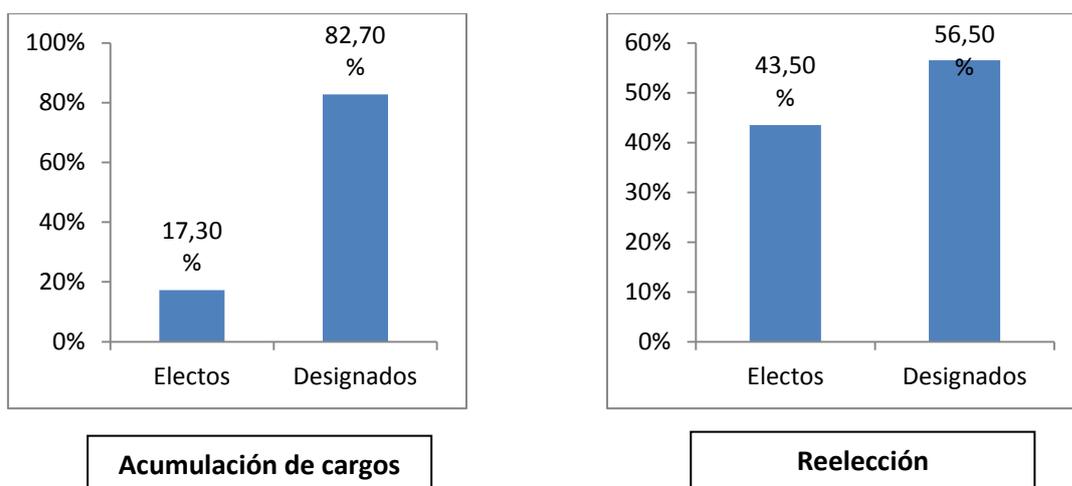
Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

Tal como muestra el Gráfico 3, más de la mitad de los senadores no fueron reelectos durante el período comprendido entre el año 2000 y 2015. Se trata de una tendencia constante durante todo el lapso temporal estudiado. No obstante, cabe destacar como durante la última legislatura el porcentaje de reelectos y no reelectos prácticamente se igualó.

A partir de ambos gráficos se observa que el porcentaje de reelectos es mayor que el de aquellos que compatibilizan el cargo de senador con otro cargo público. Esto permitiría afirmar que la Cámara alta genera incentivos por sí misma y que existe un leve predominio de aquellos que ocupan un escaño en el Senado como cargo exclusivo y no como cargo complementario o vía de acceso a la política nacional.

No obstante, la diferencia de porcentajes no es tan contundente como para afirmar que la lógica de la reelección se impone sobre la de acumulación de cargos, por lo que puede afirmarse que ambas tendencias se mantienen en el tiempo. Sin embargo, ¿se da esto de manera homogénea entre los senadores electos y los designados?

Gráficos 4 y 5. Acumulación de cargos y reelección según origen (electos o designados)



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

Los Gráficos 4 y 5 recogen datos que pueden servir como indicadores para la respuesta a esta cuestión. En primer lugar, existe un mayor porcentaje de senadores designados que acumulan cargos. Y, en segundo lugar, las tasas de reelección no muestran grandes variaciones en los porcentajes entre ambas categorías. No obstante, estos datos no permiten interpretar relaciones entre las variables origen, acumulación de cargos y reelección. Por ello, en los Cuadros 3 y 4 se presentarán análisis de correlación.

Cuadros 3 y 4. Análisis de correlación

		Origen	Simul.
Origen	Correlación de Pearson	Electo	,045
	Sig. (bilateral)		,128
	N	1133	1133
Simul.	Correlación de Pearson	,045	Electo
	Sig. (bilateral)	,128	
	N	1133	1133

		Origen	Reeleccion
Origen	Correlación de Pearson	Electo	,072*
	Sig. (bilateral)		,016
	N	1133	1133
Reeleccion	Correlación de Pearson	,072*	Electo
	Sig. (bilateral)	,016	
	N	1133	1133

*. La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

En este sentido, los datos muestran que mientras que en el caso de la simultaneidad de cargos no existe correlación con la variable origen, esta sí que se da para el caso de la reelección. Ello estaría relacionado con las barreras de entrada. Así, para los candidatos de partidos con fuerte apoyo electoral, sería relativamente sencillo ser reelectos y permanecer en la cámara. Eso facilitaría, a su vez, mantener una carrera estable dentro del Senado. Por el contrario, sería más difícil para el caso de los designados ya que su nombramiento dependería de cuestiones más vinculadas con el reparto de premios y castigos dentro del partido, el reparo de las fuerzas políticas o el clima político del momento.

Sin embargo, lo cierto es que la acumulación de cargos y la reelección no con condiciones excluyentes sino que pueden ser complementarias. Por ello, en el Cuadro 5 se ponen en relación las dos variables para identificar que porcentajes se dan entre las cuatro combinaciones posibles.

Cuadro 5. Compatibilidad de cargos y reelección

		Reelección		
		No	Si	Total
Simultaneidad de cargos	No	47, 8% (542)	10,5% (118)	58,3% (665)
	Si	36,1 % (409)	5,6% (64)	41,7% (473)
	Total	83,9 % (951)	16,1% (182)	100% (1133)

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

En este sentido, de manera agregada el mayor porcentaje de senadores se sitúa en la categoría de no reelectos y sin simultaneidad de cargos. Se trataría de senadores que responden a incentivos diferentes a los descritos en este trabajo y, por tanto, no serán analizados en esta investigación. En segundo lugar, le siguen aquellos senadores no reelectos que acumulan cargos. Este porcentaje triplica a los que, siendo reelectos acumulan cargos y deja en último lugar, con un porcentaje mínimo (5,6%), a aquellos que son reelectos y compatibilizan cargos.

Con relación a las hipótesis planteadas al inicio, los datos muestran que los senadores reelectos de manera continuada no persiguen tanto la acumulación de cargos como su consolidación en el senado y que son los no reelectos los que tienden a acumular cargos. Con ello, se harían patentes las dos lógicas que, según la hipótesis principal de trabajo, rige el perfil de las carreras de los senadores.

Por último, se ha querido abordar la relación que el territorio puede guardar con la simultaneidad de cargos y la reelección. Pese a que no puede hablarse del Senado español como una cámara de representación territorial, resulta interesante preguntarse si los senadores electos por circunscripciones pertenecientes a las comunidades históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco) presentan alguna diferencia respecto al resto.

Cuadro 6. Simultaneidad de cargos y territorio

		Territorio		
		No	Si	Total
Simultaneidad de cargos	No	63,1% (715)	20,8% (235)	83,9% (950)
	Si	13,4% (152)	2,7% (31)	16,1% (183)
	Total	76,5% (867)	23,5% (266)	100% (1133)

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

A este respecto, en el Cuadro 6 se observa que aquellos senadores designados o electos dentro de las comunidades históricas son los que curiosamente presentan un porcentaje más bajo de simultaneidad de cargos. Ello puede interpretarse con base al hecho de que el Senado no es el espacio para hacer política territorial y que esta puede tener más presencia en la Cámara de los Diputados a través de los partidos de ámbito no estatal. O, desde otro enfoque, puede interpretarse como que dentro de los territorios históricos, es Senado es más un fin en sí mismo que un mecanismo para penetrar en la política nacional y que aquellos que se dedican a hacer política regional lo hacen o bien en instituciones autonómicas o bien como diputados nacionales..

Cuadro 7. Reelección y territorio

		Territorio		
		No	Si	Total
Reelección	No	44,7% (567)	13,9% (157)	58,6% (664)
	Si	32,1% (364)	9,3% (105)	41,4% (469)
	Total	76,8% (871)	23,2% (262)	100% (1133)

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de los autores.

Por último, al observar la relación del territorio con la reelección, el Cuadro 7 se aprecia que las tasas de reelección son mayores en los senadores electos o designados fuera de un territorio histórico. Esto podría vincularse con el argumento anterior de que el Senado no viene a cumplir la función de la representación territorial ni despierta especiales incentivos a este respecto y no genera una élite “regional” que perdure en el tiempo y haga de la Cámara alta el espacio de discusión de las cuestiones autonómicas.

VI. Conclusiones: vía de ascenso o status quo

El presente trabajo sólo constituye un primer paso de una investigación más amplia que permita obtener resultados más robustos. En cualquier caso, a través de este análisis exploratorio se ha obtenido una fotografía de las tasas de reelección y simultaneidad de cargos dentro del Senado español durante las últimas cuatro legislaturas.

Estas dos variables han permitido articular una línea argumental sobre la discusión de si el Senado es un fin en sí mismo dentro de la carrera política o un mecanismo de mejora. En este sentido, los datos muestran que existe un ligero predominio de los senadores

reelectos que no compatibilizan cargos. De ahí podría afirmarse que el Senado tiene más peso como destino en sí mismo que como complemento a otro cargo. No obstante, la diferencia entre porcentajes no es lo suficientemente amplia como para afirmar que una lógica se impone a la otra.

Todo ello, permite extraer algunas conclusiones tentativas a la par que abrir nuevas preguntas. Por un lado, los datos muestran indicios de que el Senado es más bien un lugar en el que se desempeña el cargo en exclusividad que un cargo complementario. Y que, en el caso de la acumulación de cargos, éstos generalmente son en el ámbito local (fundamentalmente alcaldías o concejalías). Por ello, los que llegan al senado son personas con relativa influencia en el ámbito local y el Senado parece ser el cargo que complementa a su actividad pública local y no a la inversa.

A partir de esto, se plantea una agenda de investigación que permita reconstruir la carrera completa de los senadores españoles para poder extraer conclusiones sobre de dónde vienen y cuál es su destino. Ello permitiría reconstruir su carrera de manera completa y contextualizar mejor cuál es el papel del Senado en la carrera de los políticos españoles y qué clase de incentivos u oportunidades ofrece.

VII. Referencias bibliográficas

Alonso de Antonio, José Antonio (2005). “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, *Foro Nueva Época*, 2, pp. 359-407.

Astarloa, Ignacio (2009). “Democracia representativa y funcionamiento de las instituciones bajo el Gobierno de Rodríguez Zapatero”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, pp. 89-100.

Borchert, Jens (2003), ‘Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective’, in: Jens Borchert and Jürgen Zeiss (eds), *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Kitschelt, Herbert (1989). “The logics of party formation”, *Ecological Politics in Belgium and West*, 1989.

Llera, Francisco José (2006). “Escenarios para una reforma en la composición y elección del Senado español” En *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 843-855.

Merton, Robert (1987). “Tree Fragments from a Sociologist’s Notebook: Establishing the Phenomenon, Specified Ignorance and Strategic Research Materials”. *Annual Review of Sociology*, 13, pp. 1-28.

Molina, José Antonio Portero (1995).”Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, *Revista de estudios políticos*, 87, pp. 81-106.

Nieto, Lourdes López; y Mercedes Alda Fernández (1993), “El Parlamento español: 1977-1993: Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación”, *Revista de estudios políticos*, 81, pp. 241-264.

Nieto, Lourdes López (1997). “Reclutamiento y profesionalización política: reflexiones sobre los parlamentarios españoles”, *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 11, pp. 139-156.

Panbianco, Angelo (1982), *Modelos de Partido*, Madrid: Alianza Universidad.

Paniagua, Juan Luis (1999). “¿Qué senado?: reflexiones en torno a las propuestas de reforma”, *En torno a la democracia en España: temas abiertos del sistema político español*. Tecnos, pp. 427-448.

Roller, Elisa (2002). “Reforming the Spanish Senate: mission impossible?”, *West European Politics*, 25 (4), pp. 69-92.

Sánchez de Dios, Manuel (2002). “Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado”, *Sistema Político Español*, Madrid: Mcgraw-Hill.

----- (2004). “¿Es necesario en Senado en los sistemas federales?”, *Revista de las Cortes Generales*, (63), pp. 43-90.

Stolz, Klaus (2003), ‘Moving up, Moving down. Political Careers across Territorial Levels’, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, pp. 223--248.

Strom, Kaare (1990).”A behavioral theory of competitive political parties”, *American journal of political science*, pp.565-598.

Strom, Kaare y Wolfgang Müller (2009). “Parliamentary democracy, agency problems and party politics” , *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, pp. 25-50

Visser J, Van Der Meer (2010). “ The Netherlands: Social Pacts in a Concertation Economy”. En Avdagic S, Rhodes M, and Visser J (eds) *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalisation*. Oxford: Oxford University Press, forthcoming.