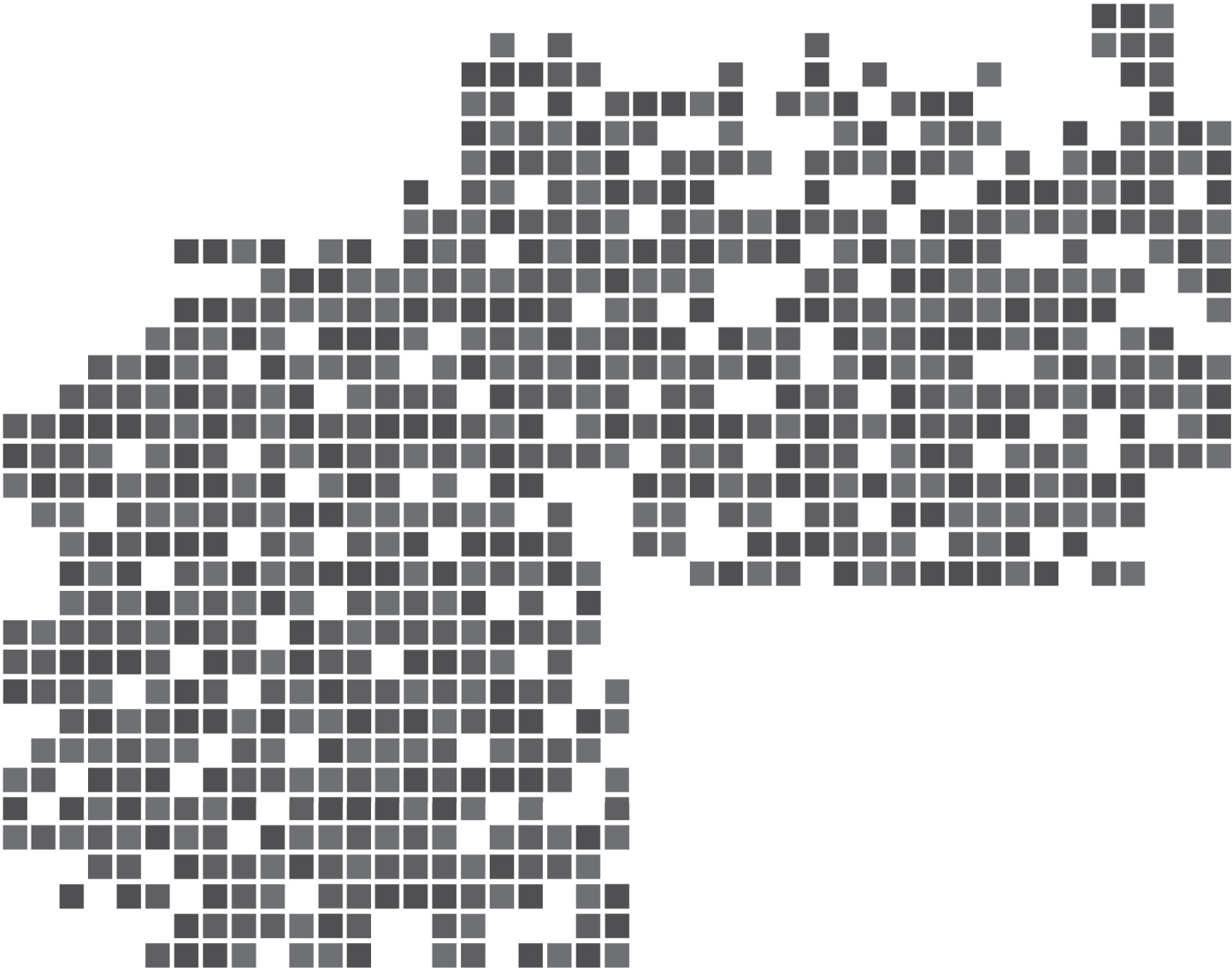


LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ANDALUZAS





ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _ 2009

2.1. EL PARLAMENTO

Xavier Coller
Universidad Pablo Olavide

José Manuel Sarciat
Universidad Pablo Olavide

Andrés Santana
Fundación Juan March

2.1.1. Introducción¹

En cualquier democracia, el Parlamento se sitúa en el corazón de la vida política. Sus funciones principales son las de legislar y controlar al ejecutivo, aunque a lo largo de los años han desarrollado otras, también relevantes, como el establecimiento y profundización de vínculos internacionales, especialmente en el contexto europeo. Sus miembros son elegidos en elecciones libres y competitivas y, aunque suele decirse que los parlamentos son un reflejo de la sociedad que los elige, en este trabajo se verá que no es así. A pesar de la creciente importancia de los parlamentos autonómicos, la verdad es que tanto ciudadanos/as como académicos/as conocemos poco quiénes son, qué hacen y cómo lo hacen nuestros representantes. Este desconocimiento no impide que el Parlamento, como institución, sea valorado por los andaluces.

En términos relativos, el Parlamento andaluz goza de una buena reputación relativa entre la ciudadanía. Según los datos del estudio EGOPA,

por detrás de las universidades (6,5) y del Defensor del Pueblo (5,7), el Parlamento de Andalucía (4,56) es la tercera institución en la que los andaluces depositan su confianza, por encima de gobiernos y judicaturas. No obstante, la evolución temporal de esta confianza ha mostrado un descenso, al pasar del 5,1 en 2004, a 4,56 en la actualidad con la puntuación más alta en 2007 (5,24). Esta evolución debería hacer reflexionar acerca del papel de las instituciones de representación en la sociedad, de la misión y actuación de sus ocupantes, y del grado de penetración de la institución en la sociedad. Quizás un mejor conocimiento del Parlamento y de nuestros representantes pueda aportar algunos elementos de reflexión útiles.

Para ello, hemos estructurado este capítulo de la manera siguiente: en primer lugar, intentamos averiguar quiénes y cómo son las personas que ocupan un escaño en el Parlamento. Es decir, analizamos su perfil social y la medida en que este perfil es un reflejo de la sociedad andaluza. En segundo lugar, estudiamos qué ha hecho el Parlamento, centrándonos en sus funciones básicas de legislar y controlar al ejecutivo. En tercer lugar, nos preguntamos cómo lo hace, centrándonos en el estudio de las leyes y su aprobación por consenso o por conflicto. Al ser éste el primer anuario político que se publica en Andalucía, en este estudio introduciremos una perspectiva temporal que nos permitirá comparar los datos de la octava legislatura con los de las precedentes. De esta manera, el lector/a dispondrá de datos originales que no han sido mostrados al público antes para poder extraer sus conclusiones.

1. Los autores desean agradecer a Ana Carrillo, Andrés Vázquez, Marta Paradés, Alejandro Luna, Adrián del Río, Esther Vargas, Manuel Portillo, Ángela Pérez, Sara Pérez y María José Fernández por la ayuda en la elaboración de los datos de las leyes y del consenso parlamentario. Agradecen también a Helder Ferreira do Vale que hiciera la base de datos que nos ha permitido elaborar el perfil básico de los diputados/as. Para completar la visión histórica del Parlamento de Andalucía, se pueden consultar las siguientes obras: Morata (2004, 2005), Morata y Ortega (2004), Cano (1988), Pérez y Porras (1987, 1988), Escalera (2000).

Tabla 1. Parlamentarios/as según género entre 1981 y 2009

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Hombres	94	93	87	76	70	64	61	54
Mujeres	6	7	13	24	30	36	39	46
Total	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)	100 (109)

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

2.1.1.1. ¿Cómo son nuestros representantes?

A intervalos regulares los/as andaluces eligen a 109 personas para que les representen en el Parlamento. Hasta la fecha, se han realizado ocho elecciones que han dado lugar a otras ocho legislaturas para las que se han elegido a 461 personas. Se trata de una buena parte de la elite del poder andaluz. ¿Cómo son?, ¿qué perfil social tienen?, ¿son parecidos a la sociedad media que los elige?, ¿hay muchas diferencias con el resto de andaluces? En esta sección abordaremos estas cuestiones centrándonos en la octava legislatura. Para ello trabajaremos con cinco variables básicas: género, edad, lugar de nacimiento, estudios y profesión.

La población andaluza se divide casi a partes iguales según el género. Si bien esta distribución no ha sufrido cambios significativos a lo largo de los últimos treinta años esta evolución no ha sido similar en el caso de los parlamentarios/as andaluces. A medida que se han ido sucediendo las legislaturas, ha aumentado la presencia de

parlamentarias pasando de un 6% en la primera legislatura, 1982, a la práctica paridad actual. En consecuencia, la proporción de varones ha disminuido. Esta evolución es el resultado de la mayor presencia de la mujer en los espacios públicos, reflejo de una mayor modernización social, y de las prácticas introducidas por algunos partidos que han reservado cuotas para mujeres. Pero el empuje definitivo llegó de la mano de la ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres cuyo artículo 14.4 regula «la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones». Como consecuencia, por ley, ninguna candidatura puede contener más del 60%, ni menos del 40%, de los puestos ocupados por personas del mismo género.

Como resultado de la aplicación de esta ley, en el Parlamento de Andalucía se consolida una tendencia que se venía pronunciando de manera sostenida. No obstante, la contribución de los partidos a la mayor presencia de diputadas ha sido diferente. No entraremos a analizar este aspecto, pero invitamos al lector/a a reflexionar con los datos que van apareciendo en publicaciones académicas (Uriarte y Ruiz 1999, Valiente et al. 2003 y Verge 2006).

En la legislatura actual se observa un equilibrio por género más acusado que en ninguna otra legislatura. Según los datos de la tabla 2, la proporción de mujeres alcanza su cota más alta,

Tabla 2. Diputados/as según género y partido

En % en la VIII legislatura

	IU	PP	PSOE	Total
Hombres	100	53	50	54
Mujeres	-	47	50	46
Total	100 (6)	100 (47)	100 (56)	100 (109)

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

Tabla 3. Edad media de los parlamentarios/as entre 1982 y 2010

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Hombres	40	40	41	44	44	46	48	50
Mujeres	42	39	40	41	39	41	40	43
Edad media	40	40	41	43	43	44	45	47
N	105	107	109	109	109	109	109	109

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

Tabla 4. Edad media

Según género y partido en la VIII legislatura

	IU	PP	PSOE	Total
Hombres	50	49	51	50
Mujeres	-	44	42	43
Media	50	46	46	47

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

aunque hay una diferencia mínima respecto de los dos grandes partidos. La nota discordante es la de IU, cuyos seis efectivos son todos varones. El juego electoral dificulta a los partidos más pequeños la variabilidad que suelen conseguir los grandes. No obstante, es indicativo que las listas de IU no incluyeran a ninguna mujer en puestos de elección segura.

La edad media de los parlamentarios/as de Andalucía es similar a la de la población andaluza,

como se verá más adelante. Los parlamentarios/as andaluces son relativamente jóvenes, aunque por la repetición de los mismos en los puestos, envejecen en el escaño. Se ha de tener en cuenta que 461 personas han ocupado los 872 escaños por los que se han competido electoralmente desde 1982, lo que arroja un índice de repetición medio de 1,89 puntos. Es decir, que cada persona casi ha estado en dos legislaturas, o ha repetido legislatura, por término medio. De ahí que la edad media tienda a subir en cada legislatura por efecto de la repetición. Sin duda, los parlamentarios más jóvenes los encontramos en las primeras legislaturas, tal y como suele ocurrir en todas las cámaras autonómicas.

Las parlamentarias son consistentemente más jóvenes, de media, que sus compañeros de escaño para todo el periodo estudiado. Las diferencias se acrecientan de manera progresiva a partir de la cuarta legislatura. Como se puede ver en la tabla 3,

Tabla 5. Lugar de nacimiento de los parlamentarios/as (%)

En (%)

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Nativos	95	96	96	96	98	98	90	90
No nativos	5	4	4	4	2	2	10	10
Total	100 (105)	100 (106)	100 (109)	100 (107)	100 (107)	100 (109)	100 (109)	100 (109)

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

Tabla 6. Lugar de nacimiento

Según partido en la VIII legislatura (%)

	IU	PP	PSOE	Total
Nativos	50	91	93	90
No nativos	50	9	7	10
Total	100 (6)	100 (47)	100 (56)	100 (109)

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es**Tabla 7. Estudios de los parlamentarios/as entre 1982 y 2010 (%)**

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Primaria	7	7	3	3	4	-	1	1
Secundaria	14	16	11	9	14	9	10	11
Universidad	79	77	86	88	82	91	89	88
Total	100 (90)	100 (91)	100 (84)	100 (88)	100 (85)	100 (86)	100 (87)	100 (97)

Nota: no todos los diputados/as hacen pública su formación.

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.**Tabla 8. Estudios**

Según partido en la VIII legislatura (%)

	IU	PP	PSOE	Total
Hasta primaria	-	-	2	1
Secundaria	33	5	14	11
Universidad	67	95	84	88
Total	100 (6)	100 (40)	100 (51)	100 (97)

Nota: no se dispone de información para el 11% de los casos (12 diputados).

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

en la octava legislatura los hombres son siete años más viejos que las mujeres. A falta de análisis sobre el fenómeno, debemos apuntar también al efecto de la repetición en el escaño para explicar la diferencia. Los hombres tienden a repetir en el escaño con más frecuencia que las mujeres, quienes, además, tienden a entrar en las cámaras autonómicas con menos edad que los varones. ¿Hay diferencias entre partidos en esta última legislatura?

Como se puede observar en la tabla 4, sí hay ligeras diferencias. IU tiene los parlamentarios/as con la media de edad más alta, mientras que los diputados de PP y PSOE tienen la misma media de edad. Además, los parlamentarios del PSOE tienden a ser un poco más mayores de media que los del PP, mientras que las parlamentarias socialistas tienden también a ser más jóvenes, de media, que las del PP una sobrerrepresentación de este

Tabla 9. Profesión de los parlamentarios/as entre 1982 y 2010

En porcentaje

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Trabajadores	10	19	9	5	9	8	9	10
Propietarios y directivos	9	5	4	6	6	3	3	4
Profesionales del derecho	21	18	12	16	17	22	20	19
Educadores	34	35	46	41	35	37	31	25
Médicos	3	3	3	6	5	7	4	7
Resto de profesiones	24	20	26	26	28	23	33	35
Total	100 (92)	100 (91)	100 (90)	100 (85)	100 (92)	100 (91)	100 (97)	100 (103)

Fuente: Elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

segmento de la población en la elite parlamentaria de IU. Por el contrario, PP y PSOE aparecen con proporciones similares, que son superiores a la que existe en la sociedad (un 6% de inmigrantes nacionales). Hay que destacar que esta situación es diferente a la de la gran mayoría de parlamentos autonómicos, donde se ha producido un cerramiento progresivo, no necesariamente buscado, de la elite política a los inmigrantes internos.

La élite parlamentaria está altamente educada y se observa un progresivo aumento del nivel educativo de los diputados/as, tal como muestra la tabla 7. La media española para un periodo similar es de 85% de los diputados con título universitario. Esto indica que las personas elegidas para formar parte de una lista electoral, en su gran mayoría, han pasado por la universidad. No es que sea un requisito, como cualquier estudio sobre «selectados» confirmaría, sino que entre las personas que tienen una inclinación política para ocupar puestos de responsabilidad, los universitarios se ofrecen más; o son preferidos con más frecuencia entre las personas que confeccionan las listas electorales.

¿Hay diferencias entre partidos políticos en la octava legislatura? Los datos de la tabla (indican que los parlamentarios del PP tienen el nivel educativo más alto, con un 95% de personas que tiene un título universitario (diplomatura, licenciatura o doctorado); el PSOE se sitúa en segundo lugar (84% de universitarios) seguido de IU (67%). Es significativa la escasa presencia de personas con estudios primarios o sin estudios. En cierta medida, el nivel educativo es también un reflejo del tipo de profesionales que se puede encontrar en la elite política.

Al igual que ocurre en la sociedad, las profesiones de los parlamentarios son variadas, aunque existe un grupo de estratos profesionales que se repiten con más frecuencia. Hemos elegido cinco grupos porque recogen a más del 50% de sus señorías y son los más numerosos en la elite autonómica española. Las profesiones más habituales son las del profesional del derecho y la de educador/a. Entre los primeros están, no sólo los abogados, sino también los jueces, fiscales y otros profesionales. Entre los segundos están los profesores de primaria, secundaria y universidad.

Tabla 10. Profesión según partido en la VIII legislatura

En %

	IU	PP	PSOE	Total
Trabajadores	33	6	10	10
Propietarios y directivos	-	7	2	4
Profesionales del derecho	-	27	15	19
Educadores	33	13	34	25
Médicos	-	9	6	7
Resto de Profesiones	33	38	33	35
Total	100 (6)	100 (45)	100 (52)	100 (103)

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

Aproximadamente un cuarto de sus señorías provienen del mundo de la educación y, más o menos, un quinto proceden del área de las leyes. Existe una afinidad electiva entre estas dos profesiones y la política. La presencia de trabajadores está, más o menos, en los niveles de otras comunidades, pero no así la de propietarios y directivos, cuya presencia se reduce a lo largo del tiempo hasta un testimonial 2% en la octava legislatura. El incremento de la presencia de los médicos/as no deja de ser curioso, especialmente si se compara con otras profesiones liberales (economistas, arquitectos, ingenieros) que no tienen una presencia similar. Hay que indagar sobre la relación de los médicos y la política, algo que es poco frecuente en otros países europeos pero habitual en los parlamentos españoles.

La distribución de profesiones por partido político muestra algunos datos interesantes. Al igual que ocurre en los parlamentos modernos, las profesiones más habituales son las liberales. Entre ellas, destaca la presencia de los profesionales del derecho, como se observa en la tabla 10. No

obstante, éstos son más frecuentes en el PP (un cuarto de sus diputados trabajan en el mundo del derecho) que en los partidos de izquierda. Llama la atención que no tengan presencia en IU y que en el PSOE sean sólo el 15%, ya que en otros parlamentos autonómicos, la proporción de profesionales del derecho (fundamentalmente abogados) es similar al del PP.

Sin embargo, la situación se invierte con los educadores. Éste es el grupo más numeroso en la elite parlamentaria (25%) y ha sido así desde el comienzo de la singladura autonómica en Andalucía. Los partidos de izquierda tienen en sus filas, proporcionalmente, más educadores que el PP: un tercio frente a un cuarto. ¿Existe una afinidad electiva entre la profesión de político y la de educador? Al igual que ocurre con la de abogado y político, fenómeno que ya analizó Weber (1946), también hay una relación entre las cualidades del educador y la del político. Como indicó Pippa Norris (1995), ambos pertenecen a las profesiones que tienen en el uso de la palabra su característica más pronunciada. Además, la mayor parte de educadores

Tabla 11. Índice de homofilia de los parlamentos

Homogeneidad de las legislaturas

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Hombres	0.94	0.93	0.87	0.76	0.70	0.64	0.61	0.54
Nativos	0.95	0.96	0.96	0.96	0.98	0.98	0.90	0.90
Universidad	0.79	0.77	0.86	0.88	0.82	0.91	0.89	0.88
Homogeneidad profesional	0.66	0.69	0.65	0.64	0.61	0.66	0.58	0.54
Índice de homofilia (Media aritmética)	0.83	0.84	0.83	0.81	0.78	0.80	0.74	0.72
Índice de homofilia (Media geométrica)	0.82	0.83	0.83	0.80	0.77	0.78	0.73	0.69

Nota: porcentajes redondeados.

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es. Los datos de la población sobre género, edad y lugar de nacimiento provienen del padrón de 2008 y el resto del Censo de 2001.

suelen ser funcionarios, lo que les convierte en dispensables y, por tanto, facilita el tránsito entre la política y la escuela, instituto o universidad.

Los trabajadores tienen una presencia escasa, como suele ocurrir en todos los parlamentos. Son ligeramente más frecuentes en las filas de la izquierda que en las del PP, y lo contrario ocurre entre los propietarios y directivos. Esto puede indicar una diferencia clara entre las fuentes de reclutamiento clásicas de los partidos, a pesar de que lo normal es que ambos «pesquen» en las aguas de los profesionales liberales con más frecuencia que en otros caladeros.

Hemos desarrollado una medida única que condensa la información de las dimensiones presentadas hasta ahora: género, edad, lugar de nacimiento, estudios y profesión. De esta manera podemos saber si los parlamentos son homogéneos en términos de la composición de sus miembros. El grado de homogeneidad de los parlamentos es relevante, ya que cuanto más alta es ésta, podemos encontrarnos con visiones del mundo similares y, por tanto con una mayor proclividad al consenso,

pero también a la endogamia, la autoafirmación, la impermeabilidad a influencias externas, el blindaje a la crítica. Hemos construido un índice de homogeneidad que sintetiza la información de las variables disponibles y nos permite comparar diferentes legislaturas².

En la tabla 11 se muestran los datos de las cuatro dimensiones consideradas y su evolución temporal. Además, se presenta el índice sintético de homofilia, que consiste en la media aritmética de los valores de cada uno de sus cuatro componentes. También se proporciona un índice de homofilia alternativa, para el que se ha calculado una media geométrica, que da lugar a valores menores de homogeneidad si ésta se concentra en dimensiones específicas, a costa de mayor diversidad en otras dimensiones. Como se puede comprobar, los resultados de ambos índices son prácticamente idénticos.

2. Sobre la construcción de este índice, véase el trabajo de Coller y Santana (2009). Sobre la homofilia, véase el trabajo de Ibarra (1995) y el de McPherson et al. (2001).

Tabla 12. Índice de desproporción social

(%)

	Parlamentarios	Población	IDS
Mujeres	46	51	0,90
Inmigrantes	10	6	1,66
Universitarios	88	11	8
Profesionales del derecho	18	0,81	22,22
Trabajadores	9	71	0,13
Propietarios y directivos	4	7	0,57
Educadores	24	5	4,8
Médicos	6	6	1
Edad media	47	45,8	1,03

Nota: porcentajes redondeados.

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es. Los datos de la población sobre género, edad y lugar de nacimiento provienen del padrón de 2008 y el resto del Censo de 2001.

Los datos de la tabla 11 muestran una reducción paulatina y sistemática de la homogeneidad de los parlamentos. El índice de homofilia pasa de 0,83 en la primera legislatura a 0,72 en la octava. Este descenso a lo largo del tiempo se debe a una progresiva igualdad de género, a una mayor apertura a los inmigrantes de otras comunidades, y a una mayor diversidad profesional. En cambio, quizás como consecuencia de la profesionalización de la política, ha habido una creciente homogeneización educativa, hecho que ha impedido mayores descensos del índice sintético de homofilia. En resumen, a medida que pasa el tiempo, el Parlamento de Andalucía es más diverso, lo que puede redundar en una mayor riqueza en el debate y en la legislación. Está por ver si en otras cámaras regionales ocurre lo mismo y las consecuencias de esta cada vez menor homogeneidad.

El índice de desproporción social (IDS) nos indica la relación que existe entre la sociedad y la elite parlamentaria. Se calcula dividiendo la proporción de parlamentarios en cada una de las variables (género, lugar de nacimiento, estudios, profesión y edad) por la proporción de la población en cada una de estas variables. Si el IDS es igual a 1, nos indica que la composición de la elite refleja la estructura social de la población andaluza. Si es mayor que 1, entonces el grupo en cuestión está sobrerrepresentado en el conjunto de parlamentarios respecto de la población. Si el IDS es menor que 1, entonces la proporción de parlamentarios para el grupo analizado está subrepresentado respecto de la población. Tanto si hay sobre como infrarrepresentación, nos encontramos con una cierta desproporción que puede indicar que existen barreras, visibles o invisibles, para que ciertos grupos entren en los parlamentos a través de las

listas electorales de los partidos; o que existe una preferencia, o una mayor oferta, por ciertos grupos por parte de los «selectorados» de los partidos.

Los datos de la tabla 12 muestran que el Parlamento refleja bastante bien la división por género de la sociedad andaluza, aunque todavía se podría incrementar un poco más el número de parlamentarias. Como se indicó antes, el efecto de la ley de igualdad ha sido determinante para obtener este resultado. En términos de edad media, parece que el Parlamento andaluz es un fiel reflejo de la sociedad que elige a sus miembros. No ocurre así con los inmigrantes nacionales. A diferencia de lo que ocurre en otras cámaras autonómicas, este grupo está ligeramente sobrerrepresentado, lo que es un síntoma de apertura de la elite política. Un 11% de ciudadanos/as ha terminado la universidad, pero entre los parlamentarios la presencia de universitarios es abrumadora (88%), lo que arroja una alta sobrerrepresentación de este grupo. Esto es un fenómeno que se conoce como la «ley de desproporción creciente».

El grupo que está más sobrerrepresentado es el de los profesionales del derecho. Esta situación es habitual en todos los parlamentos y es el reflejo de la afinidad electiva intensa entre los profesionales del derecho (especialmente los abogados/as) y la política. Para que la elite política fuera un fiel reflejo de la sociedad andaluza, debería haber sólo un diputado/a que fuera abogado, lo cual podría tener consecuencias importantes en la gestión y redacción de las leyes y en el funcionamiento normal de la cámara.

Llama la atención la infrarrepresentación de trabajadores y propietarios, más intensa en los primeros que en los segundos. Esta situación es habitual en todos los parlamentos y no es ni más ni menos que el reflejo de la indispensabilidad de estas figuras en las sociedades modernas. Para

ellos, el tránsito entre la política y la profesión (en una dirección o en otra) puede ser complicado y tener costes elevados.

2.1.1.2. ¿Qué hacen nuestros representantes?

En términos generales, cualquier Parlamento tiene dos funciones básicas: legislar y controlar al ejecutivo. La primera consiste en producir leyes que regulan la vida de los ciudadanos. La segunda función consiste en controlar que el gobierno cumple con sus compromisos. Para ello, preguntan, presentan mociones, piden comparencias de miembros del gobierno (quienes también pueden tomar la iniciativa de comparecer).

La función legislativa es la que tiene más relevancia social. Para generar leyes los diputados/as «parlamentan» en el sentido de que discuten, negocian, acuerdan, o no, y luego aprueban las leyes. Para ello sus señorías trabajan en comisiones y, finalmente, en el pleno del Parlamento. Pero las leyes son el resultado de un proceso largo que comienza con la presentación de un proyecto de ley (generalmente a iniciativa del gobierno) o de una proposición de ley (generalmente a iniciativa de un grupo parlamentario o a través de la iniciativa legislativa popular). Estas iniciativas son admitidas a trámite por la mesa de la cámara (o rechazadas, en cuyo caso el proceso legislativo termina ahí) y enviadas a la comisión correspondiente. En las comisiones es donde los diputados/as realizan las tareas más relevantes. Las comisiones suelen reproducir las mayorías y minorías parlamentarias y en ellas los diputados/as, generalmente expertos en los temas que se discuten, enmiendan, corrigen, aportan, discuten, plantean sus puntos de vista, negocian, incorporan lo que les parece razonable, y emiten un dictamen sobre la iniciativa legislativa. Este dictamen va al pleno del Parlamento, donde

se vuelve a debatir, plantear alternativas, negociar, y votar finalmente.

Gracias a los registros del Parlamento podemos hacernos una idea de la actividad de nuestros representantes políticos. La iniciativa legislativa no es la más abundante en el Parlamento, como muestra la tabla 13, pero sí la más relevante, ya que las leyes aprobadas regulan la vida de la ciudadanía. En términos comparados, el Parlamento de Andalucía está en el bloque de parlamentos menos productivos al tener una media de 32,7 leyes aprobadas por legislatura. En el mismo bloque se encuentran Asturias (29,5), Castilla-La Mancha (32,6), Extremadura (33,2), La Rioja (24,8) y País Vasco

(33,8). Los parlamentos más productivos, en términos de aprobación de leyes, son los de Cataluña (63,5), Madrid (63,4) y Navarra (69,6). En parte, esta media tan baja de Andalucía se debe al hecho de que la cuarta legislatura fue anómala. No obstante, se observa en la tabla 13 que la actividad legislativa va en aumento, lo que muestra un Parlamento también más activo. Más adelante ofreceremos una perspectiva comparada de la actividad legislativa en el Parlamento de Andalucía.

Los datos de la tabla 13 muestran que las iniciativas de control parlamentario han aumentado a lo largo de los años y son predominantes. Véase, por ejemplo, el caso de las comparecencias o las

Tabla 13. Iniciativas parlamentarias

Entre 1982 y 2010

	Legislaturas							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Proyectos de ley	42	29	26	8	41	45	52	12
Proposiciones de ley	8	37	18	27	23	39	29	15
Decretos-leyes	-	-	-	-	-	-	-	4
Mociones	58	73	67	20	61	57	60	27
Comparecencias comisión	90	241	918	677	1.898	1.708	2.213	1.535
Comparecencias pleno	10	4	62	79	306	369	598	444
Interpelaciones	212	201	223	84	113	175	177	124
Debates generales	-	1	11	12	8	20	20	35
Preguntas iniciativa ciudadana	-	-	-	16	102	32	45	2
Preguntas escritas	2.182	2.557	4.962	1.391	4.945	12.062	14.479	9.853
Preguntas orales comisión	2	76	409	416	1.098	1.899	2.770	1.931
Preguntas orales pleno	316	1.118	1.384	1.107	2.021	1.709	2.051	1.094
Otras iniciativas	587	1.321	3.083	2.840	6.835	6.268	11.662	7.528
Total	3.507	5.658	11.163	6.677	17.451	24.383	34.156	22.604

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

preguntas. También, las interpelaciones (aunque disminuyen a lo largo del tiempo) son relevantes. Esto indica un progresivo aumento de las actividades de la oposición en la cámara. En términos generales, la quinta y la sexta legislaturas aparecen como dos de las más activas, aunque veremos que la octava no le anda a la zaga. En resumen, la actividad parlamentaria es elevada, sobre todo gracias a la acción del gobierno, más que a la actividad legislativa.

La octava legislatura tiene buen ritmo parlamentario. Se han aprobado 27 leyes en menos de dos años, lo que augura cifras de record al final de la legislatura si se mantiene este ritmo.

También las actividades de control presagian cifras importantes al final de la legislatura, lo que indica que en esta octava legislatura sus señorías se han puesto con renovados bríos al trabajo. En total, según se observa en la tabla 14, se han registrado 22.604 tipos diferentes de acciones parlamentarias, bastante por encima de las cifras de todas las legislaturas anteriores en el meridiano del periodo. Dicho de otro modo, sus señorías han realizado en dos años más acciones parlamentarias que en el resto de las legislaturas, con la excepción de la sexta y la séptima. Este dato da una indicación del brío parlamentario de este periodo legislativo.

Tabla 14. iniciativas parlamentarias en la VIII Legislatura

Por tipo

	Marzo-diciembre 08	2009	Total VIII Leg.
Proyectos de ley	5	7	12
Proposiciones de ley	12	3	15
Decretos-leyes	2	2	4
Mociones	12	15	27
Comparecencias en comisión	654	881	1.535
Comparecencias en pleno	171	273	444
Interpelaciones	34	90	124
Debates generales	25	10	35
Preguntas iniciativa ciudadana	2	0	2
Preguntas escritas	3.888	5.965	9.853
Preguntas orales en comisión	837	1.094	1.931
Preguntas orales en pleno	430	664	1.094
Total	6.072	11.013	22.604

Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

En línea con lo que se indicó anteriormente, en los dos años que llevamos de la octava legislatura, la acción de control de gobierno se ha acrecentado, muy probablemente impulsada por los resultados electorales y, sobre todo, por los resultados electorales proyectados a partir de encuestas de signo diverso. La situación de crisis ha ofrecido también el escenario propicio para que la oposición pregunte y controle, y el gobierno comparezca. La acción legislativa iniciada por el gobierno (proyectos de ley) se mantiene constante, mientras que la actividad legislativa proveniente de los grupos parlamentarios decrece de un año a otro.

2.1.1.3. ¿Cómo lo hacen los representantes andaluces?

Todo proyecto o proposición de ley, tras ser admitido a trámite por la mesa y enmendado en la comisión correspondiente, es discutido y votado en el pleno del Parlamento. El resultado de la votación puede ser de aprobación o de rechazo, en función de las mayorías parlamentarias, y de la capacidad de los políticos de alcanzar acuerdos e integrar los puntos de vista de los rivales en el trámite parlamentario de la ley. Pongamos que un parlamento aprueba cien leyes en una legislatura. De estas cien leyes, pongamos que ochenta han sido aprobadas

sin ningún voto negativo. Esto quiere decir que los grupos parlamentarios que componen la cámara han sido capaces de construir un consenso básico acerca del contenido de la ley, de manera que ningún grupo, o ningún diputado, rechaza la ley. A la proporción de leyes aprobadas sin votos negativos le podemos denominar «consenso». En el ejemplo tenemos un 80% de consenso. Por el contrario, cuando en un Parlamento se aprueban leyes con votos negativos, es un indicador de que hay grupos parlamentarios que no han visto sus demandas o puntos de vista incorporados a la ley, por lo que persiste un cierto conflicto básico. En el ejemplo anterior, podemos decir que existe un 20% de conflicto. ¿Cuál es la situación en el Parlamento de Andalucía?

¿Es el Parlamento de Andalucía más o menos conflictivo que otras cámaras autonómicas? El parlamento se ubica en el tramo medio respecto del consenso parlamentario en comparación con otras comunidades autónomas. Las más consensualistas (las menos conflictivas) son Aragón (70,2% de leyes aprobadas por consenso) y Cataluña (70%). Las menos consensualistas (y donde hay más conflicto parlamentario) son Galicia (30,7%), Extremadura (37,3%) y Valencia (39,5%). En estas segundas autonomías, los políticos son menos capaces de

Tabla 15. Aprobación de leyes y consenso político

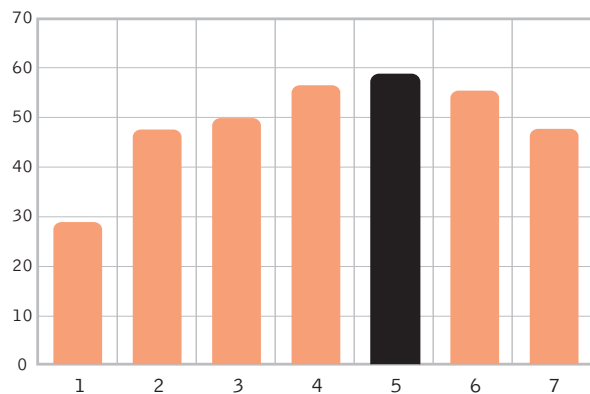
Entre 1982 y 2008

	Legislaturas						
	1	2	3	4	5	6	7
Leyes aprobadas	44	23	22	7	45	43	56
Proporción de consenso	29,2	47,8	50	57,1	59	56	48

Nota: no se ha considerado la legislatura actual en el estudio. Fuente: elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

Consenso político en Andalucía (1982-2008)

Proporción de consenso



FUENTE: Elaboración propia con la información de www.parlamentodeandalucia.es.

incorporar las demandas y necesidades de los rivales políticos en el proceso de elaboración de las leyes. Andalucía se sitúa en la parte media de la clasificación con un 49,6% de las leyes aprobadas por consenso (sin votos negativos) durante el periodo 1982-2008, sin tener en cuenta la octava legislatura. Esto indica que de todas las leyes aprobadas desde el comienzo de la singladura autonómica, 240, la mitad han sido consensuadas entre la oposición y el grupo que sustenta al gobierno, al punto de no recibir votos negativos. La situación paradójica sucede en la cuarta legislatura, la más corta y la que menos leyes aprueba, que concluye con un adelanto de las elecciones. Se trata de una legislatura conflictiva. Sin embargo, en esta legislatura se registra la segunda proporción de consenso más elevada, después de la quinta. La evolución del consenso ha ido en aumento hasta la quinta legislatura, que marca un punto de inflexión a partir del cual el conflicto aumenta y el consenso disminuye. Así pues, a partir de marzo de 2000, cuando comienza la sexta legislatura, aumenta el conflicto político. Se debería estudiar por qué ocurre así.

El consenso parlamentario puede ser una función de varios factores, entre los cuales podemos encontrar el número de grupos parlamentarios, el grado de fragmentación política en la cámara, el tipo de mayoría, el número de grupos parlamentarios, el nivel de conflicto político nacional, el grado de competencia electoral, el nivel de discontinuidad de los parlamentarios/as y otros factores. No estamos todavía en disposición de indicar qué factores influyen más en que unas legislaturas sean más consensualistas, o más conflictivas, que otras, aunque estudios preliminares indican que el partido que está en el gobierno, el nivel de discontinuidad de la elite parlamentaria, y el grado de competencia electoral parecen tener un impacto en el nivel de conflicto en las cámaras a la hora de aprobar leyes.

Bibliografía

CANO BUESO, Juan (coord.) (1988), *Parlamento y Sociedad en Andalucía. Parlamento de Andalucía*, Sevilla: Parlamento de Andalucía.

COLLER, Xavier y Andrés SANTANA (2009), «La homogeneidad social de la elite política: los parlamentarios de los PANE (1980-2005)», en *Papers: Revista de Sociología*, nº 92, pp. 29-50.

COLLER, Xavier (2008), «El sesgo social de las elites políticas: el caso de la España de las autonomías (1980-2005)», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 141, pp. 135-159.

COLLER, Xavier (2002), «Continuidad y conflicto parlamentario en las comunidades autónomas españolas», en Joan SUBIRATS y Raquel GALLEGÓ (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas*

públicas, instituciones y opinión pública, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 69-97.

ESCALERA, Javier (2000), *Parlamento, representación democrática y sociedad civil en Andalucía: Socioanálisis del Parlamento andaluz*, Sevilla: Consejería de Relaciones con el Parlamento.

GENIEYS, William (1998), «Las elites periféricas españolas ante el cambio de régimen político», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, pp. 9-39.

IBARRA, Herminia (1995), «Race, Opportunity, and Diversity of Social Circles in Managerial Networks», en *Academy of Management Journal*, nº 38, pp. 673-703.

MCPHERSON, Miller, Lynn SMITH-LOVIN y James M. COOK, (2001). «Birds of a Feather: Homophily in Social Networks», en *Annual Review of Sociology*, vol. 27, pp. 415-444.

MORATA, Belén y ORTEGA, Carmen (2004), «Trayectoria política y elite parlamentaria. El caso andaluz», *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, pp. 265-288.

MORATA, Belén (2005), «Las conexiones existentes entre la elite autonómica y la elite nacional», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje a José Cazorla*, Madrid: CIS, pp. 507-520.

MORATA, Belén (2004), *Los parlamentarios andaluces como conjunto de poder y su presencia en la sociedad: (1982-1994)*, Sevilla: Parlamento de Andalucía.

NORRIS, Pippa y Joni LOVENDUSKI (1995), *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, New York, Cambridge University Press.

PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A. (eds.) (1987), *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura (1982-1986)*, Madrid: Tecnoparlamento de Andalucía.

PORRAS NADALES, Antonio J. (dir.) (1998), *El Parlamento Andaluz: Claves de un proceso institucional*, Sevilla: Parlamento de Andalucía.

URIARTE, Eurne y Cristina RUIZ (1999), «Mujeres y hombres en las elites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes?», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 88, pp. 207-232.

VALIENTE, Celia, Luis RAMIRO y Laura MORALES (2003), «Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el congreso de los diputados», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 121, pp. 179-208.

VERGE, Tània (2006), «Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 115, pp. 165-196.

WEBER, Max (1946), «Politics as Vocation», en Hans H. GERTH y Charles WRIGHT MILLS (eds. y trads.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, pp. 77-128.

