



INSTITUCIONES Y POLÍTICA. UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DEL PODER EN LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Dra. M^a Carmen Martínez Hernández

Historia política, historia institucional

El presente, del cual nos sentimos observadores directos, es el resultado de la elección que realizaron, de entre las vanas posibilidades que se les habían presentado, los hombres que dirigieron la vida política provincial. Hay, pues, que sumergirse en la memoria del tiempo, y emerger en un tipo de historia que precisamente ha estado muy denigrada durante años: la historia política, que a su vez lo es de una institución concreta: La diputación de Córdoba. La historia de las instituciones, indica Bartolomé Clavero, que había pasado de polémicos debates a un singular abandono, precisamente porque había servido más a la ideología oficial dominante que a la historia de las instituciones, aunque la historia institucional dejó siempre fuera de juego al Estado contemporáneo¹. Sin embargo, en los estudios sobre la reciente historia, el apartado dedicado a las instituciones demuestra el interés de los investigadores por el tema, como se ha puesto de relieve en los frecuentes encuentros y congresos sobre el régimen del general Franco².

Afortunadamente, la historia, como indica Fontana, ha rebasado el ámbito del prestigio académico y la carrera académica para convertirse en un instrumento de utilidad social, y la política ya no es sólo un concepto restringido, es el espacio de lo público. Desde esa amplitud de criterio adquiere pleno sentido la cita que el propio Fontana hace de W. Benjamín acerca de la tarea del historiador: «la política tiene preeminencia sobre la historia»³. Y dentro de ese amplio espacio que implica el concepto de

1 Como había sucedido con los estudios sobre el Estado Medieval y sobre el Estado Moderno. El paradigma que se quería era «El de una historia que hiciera viva a una nación, la española en el caso, a través de las instituciones, las estatales siempre» CLAVERO, Bartolomé: «Debates historiográficos en la historia de las instituciones políticas.» ... p. 209.

2 GÓMEZ RODA, José Alberto: 'Investigacions recents sobre el règim i la societat durant el primer franquisme'. En *Afers*, 25 (1996), pp. 681-682.

3 FONTANA, J.: *La historia después del fin de la historia*. Barcelona (1992), pp 145 y 143.



política, lo que tratamos de hacer es comprender la conducta del poder, en tanto en cuanto ayuda a comprender el funcionamiento de los sistemas políticos, en concreto el de una diputación provincial.

Sin entrar en las discusiones y teorías en torno al concepto de sociología y de política, que podían llegar a constituir una historia interminable, consideramos que la sociología política es una rama que se ocupa básicamente de analizar la interacción entre política y sociedad⁴. Indudablemente, la política ha experimentado una revalorización dentro de los estudios históricos, motivado por la consideración de que es en el ámbito político donde se dan las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Además de que se ha abordado el estudio una serie de problemas tales como elucidar las razones por las cuales sobreviven determinados sistemas políticos parlamentarios o no parlamentarios; el grado de renovación de personas y de ideas al frente de los órganos de poder y sus influencias en el dinamismo de la vida política; la voluntad de la elite gobernante para satisfacer o no demandas colectivas y cómo repercute su comportamiento en la estabilidad de sistema; así como el resultado de su gestión al frente de las instituciones para impulsar la modernización socioeconómica⁵.

Los hombres del poder provincial. Composición socioprofesional de los diputados provinciales.

Unos de los aspectos que había que contemplar en el estudio de la Diputación, consistía en conocer quienes fueron los hombres que la regieron en el siglo XX. Los diputados provinciales -actores colectivos de la historia provincial- habían mantenido, a lo largo del ochocientos, posturas conservadoras o progresistas, tanto en uno como en otro caso actuaron como representantes de los grupos a los que pertenecieron⁶. Había, pues,

4 La política hace referencia al ejercicio del poder en situaciones sociales. Y el estudio de la política se ocupa de todos los problemas relacionados con el poder y con el uso que de él se hace en contextos sociales. La política se define en términos de una clase de acciones, no en términos de un conjunto de instituciones u organizaciones. DOWSE, Ry HUGHES, J. A., *Sociología Política*, Madrid (1979), pp. 22-23.

5 Sobre los problemas que se han incorporado al estudio de los procesos de modernización, véase CARNERO ARBAT, T. (ed.): *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp. 9 y 21.

6 Con la sociologización de la historia, el lugar de los grandes individuos aparece ocupado por actores colectivos, «los individuos actúan únicamente como miembros o representantes de los grupos a los que pertenecen. Los colectivos, por otro lado, únicamente «actúan» en un sentido figurado, pero personificando la red de interacción, que es la única en la que pueden darse las acciones individuales previsible», HABERMAS, J.: *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, 1992, p. 191.



que dilucidar quienes habían sido los diputados provinciales del novecientos y qué papel desempeñaron las elites locales⁷, a través de la Diputación, en las directrices políticas emitidas desde el Gobierno central, independiente de la postura propugnada o la gestión realizada⁸.

Clasificar al diputado provincial como objeto de estudio sociológico no deja de aportar dificultades. Sin entrar en la polémica sociológica sobre la teoría de elites, es conveniente la clarificación conceptual en el empleo del término a utilizar, al referirnos al conjunto de diputados como personal político, frente al de elite o clase política. Rn los estudios prosopográficos sobre diputados, gran parte de los investigadores utilizan el término de «elite política», aunque algunos matizan su aplicación. Así Pedro Carasa, en su aproximación al poder político castellano especifica que el concepto de elite no es tanto por la posición que ocupan en el Estado como por el disfrute efectivo del poder, independientemente de títulos y cargos⁹. Para Carles Viver el concepto de elite política lleva una connotación valorativa, y opta por el término personal, que no sólo carece de esa connotación sino que refleja con mayor rigor la idea de ejercicio de una función o cargo¹⁰.

Partiendo de esa idea y del marco global de la estructura social, se aproxima a una definición del personal político diciendo «que se trata de un grupo o categoría social que en el seno de una determinada sociedad ejerce, directamente, el poder del Estado¹¹».

7 El estudio de la naturaleza e identidad de las elites, dentro del proceso de constitución de las sociedades contemporáneas, y previo a su valoración como agentes históricos, fue objeto de un Seminario en Córdoba. *El poder de las elites. Las elites en el poder en la Europa mediterránea*. Córdoba, 6, 7 y 8 de noviembre de 1997.

8 Ante las instituciones de cada tiempo, los hombres socialmente influyente adoptaron una determinada actitud, bien justificando el *statu quo* y, en consecuencia, manteniendo una actitud conservadora que favoreciera sus intereses o, por el contrario, quienes desearon cambiar ese *statu quo* y plantearon la reforma total o parcial de todo aquello que no estuviera en la realidad sociopolítica que le interesaba. Ambas posturas -conservadora y progresista- tuvieron eco en las diputaciones y era necesario estudiarlas. «Si no estariem fabricant una historia parcial e incompleta». RIQUER I PERMANYER, B. de: «Introducció» a *Historia de la Diputació de Barcelona*. Barcelona, 1987... p. 13.

9 Nuestro concepto de elite no se refiere propiamente a la posición que ocupa esas personas en el organismo político de un Estado, sino que se relaciona con el poder real y efectivo de que disponen en aquella sociedad, independientemente -en principio- de títulos y cargos. En consecuencia no estamos retrocediendo en nuestro planteamiento a la historia de los grandes hombres, sino que tratamos de afrontar el estudio desde una visión del poder más completa y profunda». CARASA, P. (Dir): *Elites castellanas de la restauración. Tomo I: Diccionario biográfico de parlamentarios castellanos y leoneses (1876-1923)*. Salamanca 1997 p. 119.

10 Como es la de «de los que ocupan públicamente los puestos que formalmente se consideran provistos de poder político. En definitiva, aquellos que ejercen el poder político desde las instituciones del gobierno». VIVER PI SUNYER, C.: *El personal político de Franco, 1936-1945...* pp. 29-31.

11 Ibid. ... p. 26.



En el estudio del primer franquismo, el concepto de personal político ha resultado útil para un análisis de los cargos públicos¹², sin llegar a caer en la consideración de que forman parte de una mera superestructura, y también resulta aplicable para el resto del régimen del general Franco. Es evidente que los diputados provinciales constituyen una parcela de ese personal político, en cuanto son agentes del Estado, y como tales ejercen el poder político en una institución pública. Ahora bien, hay que señalar que son diferentes del personal político que integra el Gobierno de la Nación, al que sólo accederá una escasa minoría de aquellos. Es, pues, conveniente distinguirlos del personal político que está situado en la cúpula del régimen, puesto que aquellos hombres, que integraron las corporaciones provinciales, formaron parte de las capas bajas e intermedias, y a los que Glicerio Sánchez viene en denominar como 'cuadros políticos intermedios'¹³.

Los diputados provinciales formaron parte de la clase políticamente dominante, pero no siempre de la que controló la economía, y recurrieron a aquellas formas de poder que venían facilitadas por las condiciones estructurales, y el diferente nivel de desarrollo social y cultural¹⁴. Estos factores son importantes a la hora de analizar el comportamiento político de los diputados cordobeses, puesto que la estructura socioeconómica experimentó muy pocos cambios, y la cultura política predominante -o carencia de ella- facilitó la transmisión de unos determinados usos y costumbres en el área de lo político-administrativo.

Una de las características más significativas que trasluce la Corporación provincial de Córdoba en el período estudiado, fue el ascenso y consolidación de las clases medias en el poder provincial. La composición socioprofesional de los diputados que se sucedieron con los diferentes regímenes políticos, refleja los cambios sociales que afectaron a la socie-

¹² Al menos así lo exponen. ALCARAZ ABELLÁN, José y CABRERA ACOSTA, Miguel A.: «El personal político insular durante el primer franquismo. 1940-1960». En *I Encuentro de Investigadores del Franquismo. Barcelona, 5, 6, 7, de noviembre de 1992*. Fundació Arxiu Històric, Universitat Autònoma de Barcelona y Societat Catalana d'Estudis històrics, p. 17.

¹³ Fueron concejales o diputados provinciales, ocuparon cargos responsables en el sindicato vertical, a la vez que dirigentes locales del partido único. SÁNCHEZ RECIO, Glicerio: *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959. Diversidad de origen e identidad de intereses*. Alicante (1996), 220 p.

¹⁴ Inquestionablemente, la eficacia de los tipos de poder varía según el empleo que se haga de ellos y según las estructuras preferenciales de los menos poderosos, lo que a su vez cambia según la estructura social, la experiencia en la socialización y el desarrollo de las contraculturas. JESSOP, B.: *Orden social, reforma y revolución...* p. 77.



dad española en general. La concreción de esta evolución se plasmaría en una serie de fenómenos que abarcan desde la irrupción de nuevos grupos sociales entre los diputados provinciales, hasta el rejuvenecimiento de los mismos, pasando por los cambios profesionales y académicos. Las manifestaciones más significativas fueron:

a) *El desarrollo de los sectores medios de la sociedad, cuyas filas nutrirán al personal político provincial, y la inversión de los términos del binomio poder político y poder económico.*

En la Dictadura primorriverista todavía hay coincidencia de los grupos hegemónicos del poder político y del poder económico, pero la democracia de los años ochenta, el poder económico no está ya en manos del grupo políticamente dominante. Este proceso queda manifiesto en el descenso de los propietarios. En 1924 los propietarios dominaban el panorama político de los diputados provinciales, y hasta 1930 en las corporaciones cordobesas primorriveristas el grupo más numeroso de diputados procedía de los propietarios agrarios -5,9% del total absoluto de diputados-. En 1930 hay una aminoración de los mismos y durante la República experimentaron un brusco repliegue, aunque no desaparecen del todo. El salto hacia arriba que dieron nuevamente en 1936 fue aniquilador para otros sectores sociales -empleados, comerciantes- que comenzaban a emerger en la política provincial, y permitió a los propietarios continuar su hegemonía durante algunos años más. Sin embargo, en la década de los ochenta y comienzo de los noventa, los diputados vinculados a la explotación agraria no llegan al 0,5%. Este notorio declive de propietarios no puede dejar de señalarse sobre todo ante el ascenso de los empleados: 2,0% en la dictadura primorriverista, 2,8% en la República, 6,25% en el franquismo, y 14% en la transición y democracia.

La variada composición profesional de los diputados de la República, trasluce la paulatina entrada al juego político, a la administración de sus propios intereses locales y provinciales, de aquellas clases sociales menos pudientes como los jornaleros, o aquellas más autónomas pero pertenecientes a un balbuceante clase de comerciantes e industriales, entre los que hay que destacar el importante grupo de tipógrafos. Esto pone de relieve que la provincia de Córdoba tuvo, en aquella coyuntura política, la posibilidad de transformar sus arcaicas estructuras socioeconómicas, de mano de unas nuevas clases sociales que iban emergiendo, sin representar precisamente una izquierda revolucionaria. Pero esa posibilidad no se realizó porque se truncó con el retorno al poder político, con el triunfo del



franquismo, de la élite privilegiada económica, social y culturalmente, que poseía el dominio de los medios de producción, y que tenía relaciones con la fuerza militar, la que se habían replegado en el juego político republicano, la que veía amenazados sus seculares privilegios, y, entonces, se erigía en decisoria de los destinos de la provincia.

Hay que resaltar, en la Diputación de Córdoba y a lo largo de las cuatro décadas bajo el Régimen de Franco, la evolución experimentada en cuanto a la cantera de extracción de los diputados provinciales. Pese a que, en los comienzos del Régimen las Comisiones Gestoras del primer franquismo - especialmente la de 1936 - vuelven a revelar la alianza entre el poder político y la clase económicamente dominante, representada en los propietarios y la burguesía con profesiones liberales, esa coalición se fue deshaciendo, a lo largo de las diversas corporaciones, hasta llegar a la transición y la democracia. Por el contrario, las emergentes clases socio-profesionales, truncadas con la guerra, acabarán por imponerse a lo largo del franquismo y continuarán, en su avance, por la transición, hasta constituir el núcleo fundamental de las corporaciones de la democracia.

A lo largo de los cuarenta años de franquismo, se produce una disociación entre el hombre político, que está en el poder, y el hombre económicamente poderoso. La evolución social generará un tipo de diputado que formará parte de una élite política, pero tras el cual ya no hay un poder económico fuerte, hasta llegar a los noventa en que la mayoría de los diputados proceden de estratos económicamente débiles, en su mayoría maestros o licenciados poco situados, ahora, la fuerza que los respalda es la de los partidos políticos.

b) El cambio en la profesión general de los diputados.

Es notorio el progresivo descenso de los que tradicionalmente habían nutrido la clase política: los abogados, los cuales fueron abrumadoramente mayoritarios en la década de los veinte -22,8%, pasando a constituir una escasa aportación en la transición -8,1%-. Mientras que se produce un tímido acercamiento de los maestros a la política, los cuales se iniciaron bajo el régimen de Franco con 8 diputados - 5,3%-, fundamentalmente, en la última legislatura -, pasando a constituir el mas elevado porcentaje de diputados de la transición, con un 20,4%, entre 1979 y 1995.

En cuanto a las profesiones ejercidas por los diputados provinciales de 1924 a 1995, pueden resumirse en la desaparición de los propietarios, y el mantenimiento de una mínima representación de los vinculados a la



producción agraria. El imparable ascenso de los empleados, especialmente los públicos, y dentro de éstos, los maestros. La progresiva disminución de las profesiones liberales. El mantenimiento, con una cierta estabilidad, de los industriales, que han ido aumentando paulatinamente. El aumento, aunque con escasa proporción, de los comerciantes.

Los diputados médicos como los veterinarios, que constituyeron un importante contingente durante el franquismo, no lo son tanto en la transición ni en la democracia, etapas en las que también continúan los farmacéuticos, aumenta el número de licenciados en Filosofía y Letras, aunque no ejerciendo como tales, y aparecen los procedentes de nuevas carreras universitarias como los licenciados en Económicas.

Es durante el largo régimen del general Franco, cuando se va constatando el cambio socioprofesional, en relación con los diputados de los regímenes precedentes, pues al revisar el número y profesión de diputados, que entraron en cada una de las legislaturas del franquismo, se constata que, junto a la pervivencia de sectores tradicionales vinculados a la economía agraria, al ejercicio de la abogacía, y otras profesiones liberales, o el comercio, va a desarrollarse la extracción de diputados de sectores que se habían apuntado tímidamente en épocas precedentes: los empleados. Ahora en concreto, los del sector público, que van a llegar a igualar en número a los otrora omnipresentes propietarios. De todos modos son doblados en número por los abogados y médicos. La representación comercial se mantiene en menor medida, igual que los militares, y se incrementa considerablemente el sector procedente de la industria.

En trazos gruesos podríamos establecer que la composición social de los diputados provinciales refleja el paso de una provincia eminentemente agraria a otra en el que el sector servicios es importante, pero en la que no tiene lugar la industrialización. En una y otra los abogados y médicos tienen amplia cabida. La escalada de los empleados públicos traduce que la burocracia se había convertido en cantera de extracción del personal político.

El ascenso de funcionarios dentro de las clases gobernantes, que se manifiesta claramente en el franquismo, continúa una vez establecido el sistema de partidos políticos.

c) El descenso de titulados superiores



Como evidencia paralela al cambio profesional del personal político provincial, se constata la disminución de titulados superiores entre los diputados provinciales: desde un 32,4% de los diputados primorriveristas, al 28,5% de los que ingresaron en los años de la transición y la democracia. La bajada del porcentaje de titulados superiores ofrece mayor contraste, si se compara con los años del franquismo, en los que aquellos establecieron la cota más alta con un 36%.

En líneas generales, para las dos etapas políticas autoritarias, la Dictadura primorriverista y el franquismo, hay más diputados con carrera universitaria, mientras que son menos en las etapas más democráticas como la republicana y la transición y democracia, todas en torno al 28% de diputados. El alto porcentaje de diputados provinciales cordobeses con titulación superior coincide con el perfil que Amando de Miguel señala para el conjunto de los ministros del franquismo puesto que uno de los datos más sobresalientes de los Gabinetes de Franco fue el reunir a gente instruida, las personas con tierras o con dinero que no tuviesen carrera universitaria o militar, difícilmente podían acceder a un puesto ministerial con Franco. Sin embargo, el perfil de formación de los socialistas, que ocuparon cargos de responsabilidad en el partido, como es el Comité Federal, según F. Tezanos, no coincide tan fielmente con el de los diputados provinciales socialistas.

No podría terminarse esta indicación de la merma de titulados superiores sin expresar la contrapartida que implica la confrontación con el lento proceso en el incremento de titulados medios. En los diputados de la época comprendida entre 1924 y 1930 el porcentaje de titulados medios era de 4,8%; en los republicanos descendió a un 3,7%, iniciándose una ligera tendencia al alza entre los franquistas, aunque no superó el 6,6. Proceso que alcanzaría un importante 30,6% de los diputados de la transición y la democracia. Lo que constituye ya un índice significativo del desarrollo social que conlleva primeramente el acceso a titulaciones medias. Es en las etapas de la transición y la democracia cuando se produce un equilibrio entre los diputados con titulación superior y los que estaban en posesión de carreras de grado medio, constituyendo estos últimos en las tres etapas precedentes un pequeño porcentaje.

d) El rejuvenecimiento en la edad de acceso a la política provincial

Para finalizar con los acontecimientos que caracterizan el cambio en la composición socioprofesional de los diputados provinciales y la introduc-



ción de los sectores medios en el poder provincial, cabe señalar el rejuvenecimiento en la edad de acceso a la política provincial. La edad media para todo el conjunto de diputados provinciales de todas las épocas, sería en torno a los 42 años, pero es conveniente observar cómo la edad media de acceso a la política fue descendiendo. Así los diputados primorriveristas accedieron con algo más de 44 años, la de los republicanos descendió en un año, siendo casi la misma que la media de todo el franquismo, con 43 años. Los diputados más jóvenes accedieron a partir de la transición y durante la democracia, presentando una tónica en torno a los 40 años.

En la dictadura primorriverista, el grupo más numeroso de diputados lo constituyeron los comprendidos entre 40 a 44 años, en la República desciende al de los 35 y 39 años. El franquismo aportó los diputados más maduros, puesto que el mayor contingente lo formaron los que estaban entre los 45 y 49 años. A partir de 1979 fue notable el descenso de edad de los diputados, cuyo grupo más numeroso vuelve a situarse entre 35 y 39 años, la misma edad que los republicanos.

Los grupos profesionales de mayor edad lo constituyeron los propietarios y los militares. En los años primorriveristas y en la República, los propietarios alcanzaron los 47 y 48 años de media, descendiendo a valores medios normalizados durante el régimen franquista. Los militares de Primo de Rivera ostentaron una media de 47 y los de Franco 51 años. Las profesiones liberales se mantienen constantes en su media de edad casi a lo largo de los tres primeros periodos históricos, en torno a los 41 y 42 años, bajando a los 40 en la transición. Un notable descenso de la edad se produce en los industriales, que pasa de 43 años en los primorriveristas a 40 años en el franquismo, y 39 desde la transición. Los empleados aparecen tímidamente en la República con una media de 41 años, edad que se eleva un poco en la etapa franquista hasta los 43, descendiendo a 36 en la transición.

La naturaleza del poder provincial

Entendemos «poder»¹⁵ en un sentido amplio, como la capacidad de coacción de un individuo o grupo para obligar a otros a hacer algo que no

¹⁵ Más allá del generalizado concepto del poder, como la capacidad de un agente de influir, es difícil hallar un consenso generalizado en torno a esta cuestión. La teoría del poder según Tuñón ocupa bibliotecas enteras. TUÑÓN DE LARA, Manuel; *Historia y realidad del poder*. Edicusa, Madrid (1973).



harían de otro modo, y en la que es esencial que el poderoso pueda manipular la situación e intenciones de los menos poderosos, de modo que estos prefieran obedecer sus deseos antes que desobedecerlos. Pero no fueron las diputaciones instituciones donde se pueda constatar ni la oposición de los gobernados ni el ejercicio de la fuerza, de los gobernantes. Antes bien, fueron y son instituciones llamadas a ejercer unas funciones de cara a los menos favorecidos individual - beneficencia y asistencia social- y colectivamente -municipios menores-, pero no exentas de un cierto tipo de poder, que en definitiva beneficia a una determinada clase, la que en ese momento haya conseguido acceder a los mecanismos de gobierno provinciales.

Los diputados provinciales no participaron de los medios de poder al uso entre los políticos del Gobierno de la Nación -económico, militar, político, social y cultural-, pero sí de algunas de las características que precisa la naturaleza y alcance del poder ¹⁶. Así del poder económico conservaría el control en la distribución de bienes y servicios, del poder político conservaría el control de ciertos medios de coacción, mientras que no entra de lleno ni en el poder social ni en el cultural, excepto en los primeros años de cambio de régimen al cambio de valores ¹⁷. No obstante, las condiciones estructurales y culturales, que posibilita la provincia, no les facilitaron el tener un poder basado en medios simbólicos, carentes de valor en uso, pero sí de valor de cambio, y más ligados a usos particulares, como la autorización, la influencia o el compromiso generalizado en contextos jerárquicos institucionalizados ¹⁸.

El poder se ejerce a través de unas élites, que son emanación de uno o más grupos sociales dominantes, y de la vinculación de una élite con su raíz o base social se desprende la naturaleza auténtica del poder ¹⁹. De ahí el interés en perfilar la extracción social de los diputados provinciales.

16 POULANTZAS, N.: *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Madrid (1978), 427 p.

17 En los dos grandes cambios de régimen político, con consecuencias perdurables, el franquismo y la transición, la Diputación colabora, en consonancia con la política estatal, en la implantación del nuevo sistema de valores, al menos en los elementos simbólicos.

18 JESSOP, B.: *Orden social, reforma y revolución...* pp. 74-76.

19 Ricardo MIRALLES, R. y DE LA GRANJA, J.L.: «Poder y élites en la obra de Manuel Tuñón de Lara», en *Historia Social*, Valencia, 20 (1994), P. 131. Mediante la gestión de los cuadros políticos intermedios «se afianzó el régimen y se ampliaron los apoyos y partidarios del mantenimiento del franquismo». SÁNCHEZ RECIO, Glicerio: *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, (1936-1959)*... pp. 8-9. El papel desempeñado por los diputados provinciales del franquismo, en cuanto a consolidación del régimen, es paralelo al que desempeñaron en los demás regímenes.



Ahora bien, la aproximación al componente sociológico de los hombres que gestionaron la política provincial durante casi siete décadas, nos manifiesta su procedencia geográfica, edad, formación, status social y profesional, pero no podemos precisar con rigurosidad su cultura y su ideología, que es la que en definitiva contribuirá a un determinado ejercicio del poder, vinculado a intereses personales o de partido. Las estadísticas nos brindan aproximación a sus condiciones de vida social, pero no nos posibilitan entrar en el mundo de valores de los diputados ²⁰, y que desempeñan un importante papel en la vida social. El mantenimiento de una cultura política y ciudadana clientelar, desde el siglo XIX, nos permite comprender comportamientos que no responden al 'deber ser', pero no se ha podido llegar al mundo de valores que animaba a los diputados provinciales. Tras cuarenta años de régimen franquista, la sociedad cambió y anhelaba el cambio político. Sin embargo, el cambio a un régimen de libertades de derecho no implicó un cambio a un ejercicio real de la democracia. A comienzo de los ochenta, tras una clara opción por la democracia política, el personal político en el poder, en general, mantenía comportamientos poco acordes con esa opción, y más próximos al autoritarismo. Actitud de la que no quedaron exentos los diputados provinciales.

Cuando a finales de la década de los ochenta, ya se sentía cristalizar un cierto desencanto en el cambio político, se comenzaba a preguntar qué estaba sucediendo para que los comportamientos políticos en la Administración Local sonaran a algo conocido ²¹.

Viejos fantasmas que parecían periclitados dominaban la escena política y administrativa, cobrando forma bajo nuevas terminologías, clientelismo, neocaciquismo, etc. El presente ocupaba el centro de unas preocupaciones, y para su comprensión había que interpelar al pasado, puesto que el hoy no era sino el resultado del desrealizarse del ayer como diría Zubin. Había que repensar la historia, en palabras de Fontana, para comprender el presente y plantearse el futuro ²².

20 Entendiendo por valores las creencias relativas a lo justo y a lo injusto, a lo que debe ser y a lo que no debe ser. DUVERGER, M.: *Sociología política*. Ariel, Barcelona (1968), p. 19.

21 Sobre la «adulteración neofranquista de la política y la reaparición de ciertas constantes del comportamiento político de los políticos del franquismo» bajo el Gobierno de Felipe González, y el soporte sociológico de las mismas, puede verse. AUMENTE BAENA, José: *Desde Andalucía a contracorriente*. Diputación, Córdoba (1991), p. 218.

22 ZUBIRI, X.: *Naturaleza, Historia, Dios*. Alianza Editorial, Madrid (1987), 563 p. Dado que las viejas previsiones en que habíamos depositado nuestras esperanzas se han venido abajo, porque estaban mal fundamentadas, es necesario repensar la historia. FONTANA, J.: *La historia después del fin de la historia...* p. 142.



El caciquismo decimonónico, ampliamente denunciado por políticos, intelectuales y escritores, fue considerado como uno de los males de la patria hasta el mismo momento del golpe primorriverista, fecha de comienzo de nuestro estudio. Sin embargo, las manifestaciones de un clientelismo subalterno en nuestra época, conducían a pensar que, como dice Robles Egea, los patronos y clientes han sido y son protagonistas de la escena política de mi historia contemporánea, y crearon una estructura intraestatal, paraestatal o extraestatal de desigualdades e intercambios recíprocos, especialmente de recursos públicos que explican muchas de las funciones y disfunciones de nuestras instituciones²³. La consideración de un clientelismo diluido o caciquismo como enemigo de la regeneración del país, es la interpretación clásica que se ha hecho desde amplios sectores de la intelectualidad y la política española²⁴.

Hoy, sin olvidar esta visión, se tiende a analizar historiográfica y politológicamente el caciquismo desde una perspectiva que hace hincapié en el papel mediador del patrono-cacique y en el papel de pieza clave que desempeña en la estructuración política del Estado²⁵. La realidad caciquil ha sido analizada desde perspectivas conflictuales, especialmente desde la violencia del conflicto por la posesión de la tierra, y surgen estudios que revelan la integración del caciquismo en el funcionamiento global del Estado, y que responde a una determinada manera de encauzar el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios comunes.

El caciquismo fue evolucionando y transformándose bajo sucesivos regímenes políticos, pero en todos ellos, instituciones como Diputación, Ayuntamientos o Juzgados municipales constituyen piezas básicas de di-

23 ROBLES EGEEA, Antonio: «Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX.» En ROBLES EGEEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgos clientelismos políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid (1996), p. 230.

24 En la Andalucía de fines de la Restauración se había estudiado el caciquismo desde el comportamiento electoral, pero las interpretaciones que relacionaban analfabetismo y pasividad política comienzan a desvanecerse y surgen explicaciones, para el caciquismo clásico restauracionista, en las que aparece como un fenómeno de la mentalidad propia de los espacios rurales predominantes que imponen sus universos conceptuales y sus pautas de comportamiento, y no como mero exponente de las deficiencias formales del sistema político restauracionista.

25 RIEZU MARTÍNEZ, Jorge: «Desde la óptica del clientelismo: Reparto del poder entre el régimen de Franco y la Iglesia católica e integración política», En ROBLES EGEEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgo...*, p. 276.



cho entramado²⁶, porque permitieron un control privilegiado de los resortes del favor, facilitaron ágilmente la sustitución de una conexión de la legalidad objetiva entre político y ciudadano por otra de obligación y favor²⁷. Cabía esperar que la quiebra del sistema restauracionista conllevara la desaparición del caciquismo, ante el cual el régimen primorriverista se situaba, inicialmente, en abierta hostilidad. No obstante, las manifestaciones finiseculares del XX, llevaban a plantearse cómo había pervivido, bajo qué formas se había transmitido y qué papel había jugado la Diputación a través de diferentes regímenes políticos.

Durante la II República se inauguró un nuevo modelo de clientelismo. Ciertamente el desarrollo urbano y el comportamiento electoral en las ciudades parecían propiciar la eliminación del caciquismo electoral como algo propio de lugares atrasados. Pero si la movilización urbana hizo que las elecciones en los núcleos urbanos fuesen más puras, también hizo, a la vez, nacer otra modalidad del patronazgo y clientelismo, basado en el partido con liderazgo fuerte. En el franquismo veremos que resurge el patronazgo clásico en los medios rurales, a los que acompaña un clientelismo de Estado y de partido único, para resurgir, de nuevo el clientelismo, a la muerte de Franco, en una España que podemos considerar estable democráticamente.

26 La diputación de la Restauración favoreció el nexo caciquil. Pese a su relevancia en la red caciquil, poca atención han recibido las diputaciones en los estudios sobre el caciquismo, salvo excepciones y en fechas más recientes, como los trabajos de DURAN, J.A.: *Historias de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana* (Rianxo, 1910-1914). Madrid, Siglo XXI, 1972. MARTÍ, Manuel: «Las diputaciones provinciales en la trama caciquil: un ejemplo castellanense durante los primeros años de la Restauración», en Hispania, Madrid, 179 (1991), pp. 993-1041. LEMUS LÓPEZ, Encarnación: «Diputación provincial y política nacional. La Diputación de Huelva de la Dictadura de Primo de Rivera a la IIª República», En *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía*. Córdoba (1991). *Andalucía Contemporánea*. Córdoba, 1996, I, p. 547. CARASA, P.; PELAZ, V.; GARRIDO, B.; ALONSO, J.: «Diputaciones y oligarquía provinciales. Salamanca: 1876-1923». En *I Congreso de Historia de Salamanca. Historia Contemporánea*. Salamanca (1992), pp. 133-154. MORENO LUZÓN, Javier: «El poder público hecho cisco». Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración». CRUZ ARTACHO, Salvador: «Estructura y conflicto social en el caciquismo clásico. Caciques y campesinos en el mundo rural granadino (1890-1923)». Ambos en ROBLES EGEEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgos y clientelismos políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid (1996).

27 Si los ayuntamientos se constituían «en la piedra angular del poder caciquil» las diputaciones eran escuelas de adiestramiento político y parlamentario. Pedro Carasa, ha demostrado, para las diputaciones castellanas, que desde ellas se controlaba ayuntamientos, se organizaban los niveles intermedios de la elección indirecta de senadores por compromisarios y se dirigía todo el proceso electoral, tanto general como municipal de la provincia. CARASA, P. (Dir): *Élites castellanas de la restauración...* p. 61. «La Diputación no sólo es escuela y trampolín de acceso, más importante aún es su papel de plataforma desde la que crear redes y ejercer el poder, como se documenta en Salamanca, Valencia y Valladolid». CARASA, P.; PELAZ, V.; GARRIDO, B.; ALONSO, J.: «Diputaciones y oligarquía provinciales...» pp. 133-154.

El ejercicio del poder desde la Diputación

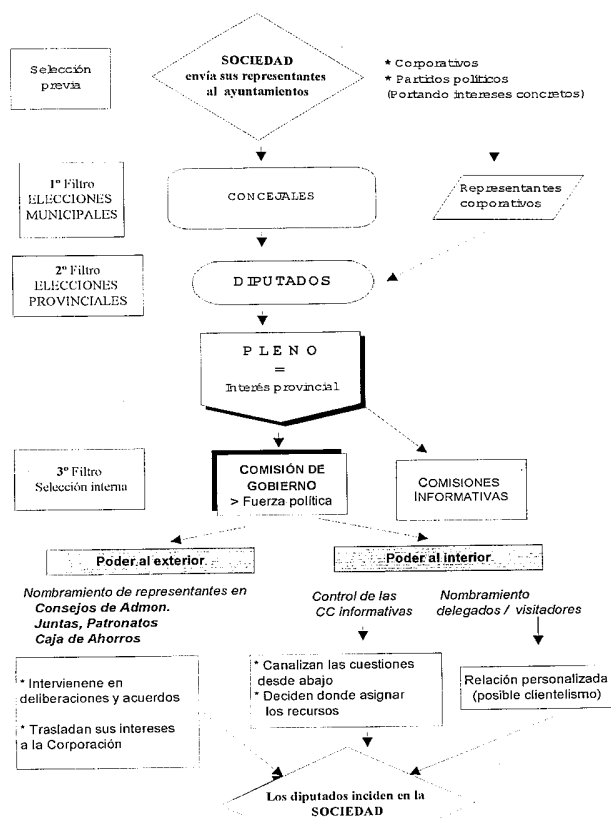
La Diputación, pese al escaso protagonismo histórico que se le ha concedido, se revela como institución con capacidad para el 'ejercicio del poder', en la cual, y a lo largo del período estudiado, accederán al poder las clases medias.

Se ha venido afirmando que las diputaciones tuvieron funciones más administrativas que políticas, que su actuación estuvo encorsetada entre una normativa centralista y una raquíta hacienda, sin embargo es necesario precisar que, dentro del margen de actuación que le quedara, ejerció el poder, el cual procedía de su capacidad legislativa, de inversión y de contratación. Y al cual aspiraron grupos, clases, corporaciones y partidos, accediendo a él mediante una cuidada selección de sus representantes.

Primeramente, en el XIX tuvo acceso una burguesía enriquecida que deseaba relegar a la aristocracia del poder. Posteriormente, a lo largo del siglo XX, la alta burguesía, fundamentalmente propietaria, fue cediendo su puesto, en los escaños provinciales, a una burguesía asalariada, y dentro de este sector, los profesionales altamente remunerados ceden el puesto a un grupo medio que ha podido acceder a la enseñanza media y superior.

Los organismos locales, como la Diputación, tienen escasa capacidad legislativa, por lo que no se da el forcejeo entre diferentes grupos sociales como en el juego político de los órganos del Gobierno central, pero no están exentas de competencia para elaborar normas y reglamentos. Tienen, sin embargo, facultad inversora - en infraestructura o en dotaciones -, lo que hace que no esté ausente la pugna entre intereses encontrados, por conseguir el ejercicio del poder provincial. Se hace pues necesario establecer los nexos de unión entre los diputados provinciales y la forma de ejercer su poder real, que llega a ser de forma muy personalizada mediante su inserción en instituciones u órganos colegiados provinciales o municipales. Los diputados no llegan por casualidad al poder provincial, sino que surgen de determinadas sectores sociales y acceden a él mediante una serie de filtros, es decir, son enviados por determinados grupos y sus intereses quedaran defendidos y asegurados al insertarse en las instituciones provinciales con capacidad de acción. Esto se da tanto en los regimenes corporativos como en los pluripartidistas con sistema de listas cerradas, en uno u otro caso los representantes corporativos o del partido son previamente seleccionados por una cúpula dirigente.

EL ACCESO AL PODER EN LA DIPUTACIÓN

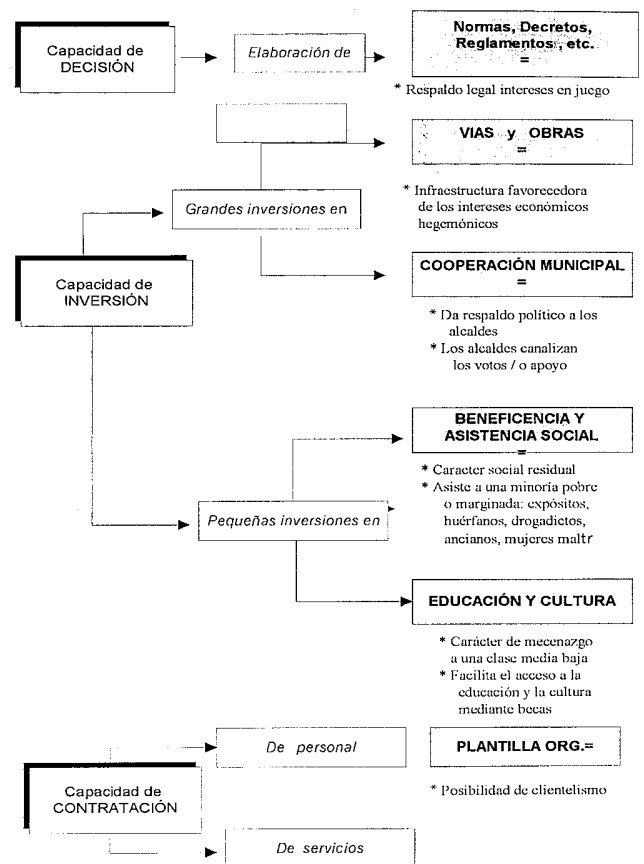


La organización corporativa de la sociedad, se introduce legalmente, en la administración local, con el Estatuto de 1924, en los municipios, y con el de 1925 en las corporaciones provinciales. Si antes la oligarquía ingresó en la política vía partidos turnantes, ahora relegado cada grupo sobre sus propios intereses, lo harán vía corporativismo, y fueron las Cámaras y Colegios oficiales las que canalizaron sus intereses, a través de los diputados provinciales. Sistema que se mantiene durante el franquismo y que sólo fue quebrado con la instauración de la democracia, en la cual la sociedad elige sus representantes vía partidos políticos.

Es interesante comprobar cómo los sucesivos cambios políticos que experimentó la corporación cordobesa, - primorriverista, republicana, franquista y democrática -, y que ocuparon gran parte de las cuestiones planteadas en sus sesiones plenarias, no afectó a la permanente presencia de la Diputación en otros organismos provinciales, ya que todo cambio de diputado y el inmediato nombramiento de otro, iba acompañado de su también inmediata designación para ocupar la representación en Juntas, Consejos provinciales y Patronatos.

El cargo de diputado provincial conlleva el ejercicio de un determinado poder, y para acceder a él, en cualquiera de los regímenes políticos, corporativos o democráticos, al ser el resultado de unas elecciones indirectas, hay que pasar una serie de filtros, los que implican los grupos interesados —corporaciones profesionales o partidos políticos—, y a los que hay que responder posteriormente.

EL EJERCICIO DEL PODER DESDE LA DIPUTACIÓN





Sin lugar a dudas, los sectores sociales intermedios vieron aumentada su inserción en los mecanismos de decisión política a través de los diputados provinciales. De ellos, tan sólo una mínima selección accedió a los escalones más altos del gobierno político de la Nación. Sin embargo, los diputados provinciales se constituyeron en una importante cantera de reclutamiento de políticos, fundamentalmente para la administración periférica, como gobernadores civiles y directores generales en el franquismo, y para la autonómica en la transición y democracia.

En 1979 se iniciaba la primera legislatura democrática, que duraría hasta 1983, en la que hubo predominio de ucedistas, pero con presencia de socialistas y comunistas, y un claro consenso, por parte de los diversos partidos políticos, de contribuir a la estabilidad democrática, todos ellos participarán en el reparto del poder, distribuido en las diversas comisiones. Presidida por el ucedista Diego Romero, mantuvo un talante de convivencia democrática, que se perdería en la legislatura siguiente, siendo el único de los presidentes, de la transición y democracia, que no recibió duras críticas de los demás grupos políticos. En el reparto del poder, que supone el control de las diferentes comisiones informativas, esta Corporación fue la única que lo compartió entre los diferentes grupos políticos, otorgándoles la presidencia de algunas de ellas. Aunque en las votaciones pudiesen obtener siempre la mayoría, no dejaron de tenerse en cuenta y valorarse las diferentes aportaciones de los grupos de la oposición, que además tenían cabida en la Comisión de Gobierno. Algo que no se repetirá, pues en la siguiente corporación el partido ganador copará todos los puestos de responsabilidad.

Durante las legislaturas de 1983-1987 y 1987-1991 se produjo el acceso y consolidación del PSOE en la Diputación, y en las cuales se produjo la ruptura del pacto entre la izquierda, y la aparición del grupo popular; los socialistas impusieron su política de rodillo y fueron a la consecución de cuantos puestos representativos hubiera en instituciones y patronatos de Córdoba.



UNA APROXIMACION HISTORICA AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Miguel J. Agudo Zamora

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba

INDICE

1. Introducción: el derecho fundamental a la autonomía universitaria en nuestro sistema constitucional
 - 1.1 Derecho a la educación y autonomía universitaria
 - 1.2 Configuración de la autonomía universitaria como elemento inescindible de la libertad académica
 - 1.3 Naturaleza de la autonomía universitaria: ¿derecho fundamental o garantía institucional?
2. Una aproximación histórica a la autonomía universitaria
 - 2.1 La autonomía en las universidades españolas
 - 2.2 La autonomía universitaria en la Ley General de Educación de 1970
 - 2.3 La autonomía universitaria en el proceso constituyente

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

1.1. Derecho a la educación y autonomía universitaria

El derecho a la educación es una exigencia del principio de legitimidad democrática del Estado, que enuncia el artículo 1.2 de nuestra Constitución, y un requisito imprescindible para hacer efectivo el libre desarrollo de nuestra personalidad.