

El Alcalde como Líder de la Administración Pública Local. Las realidades europea y española en contraste. Carmen Navarro (UAM).

Investigación en progreso
No citar sin el permiso de la autora

Abstract

Dentro de la amplísima variedad de temas susceptibles de análisis con respecto al liderazgo de los alcaldes, nuestra contribución se va a limitar a considerar el que se refiere a su posición como líderes de la administración pública de las que son cabeza. Abordaremos por tanto una cuestión clásica y a la vez actual de la ciencia política, la de la relación entre políticos y burócratas y la estructura político-administrativa de los gobiernos. La empresa se llevará a cabo desde el trabajo empírico realizado sobre los líderes políticos de Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes en 17 países de Europa. Se aspira a situarse en un plano similar al de los estudios *The Anonymous Leader* (KLAUSEN/MAGNIER 1998) y *Leadership at the Apex* (MOURITZEN/SVARA, 2002) basados en la opinión que de los alcaldes tienen los responsables de la administración pública de los ayuntamientos (CEOs). En este caso son los máximos responsables políticos los que dan su opinión, describiendo –entre otras muchas cuestiones- su percepción de la interacción entre política y administración local. Desde el punto de vista teórico, se intentará conectar los datos obtenidos con las tipologías que existen en la disciplina tanto de las relaciones entre políticos y burócratas (Aberbach/Putnam/Rockan, 1981) como de los tipos de sistemas de gobierno local centrados en las relaciones horizontales de poder entre el alcalde, el pleno y la administración municipal (Mouritzen y Svara, 2002)

1.- Introducción

Las tradiciones europea y norteamericana de investigación de las democracias locales no han tenido reflejo en nuestro país hasta épocas muy recientes. Mientras que en otros sistemas políticos “lo local” ha despertado tradicionalmente el interés de investigadores llegando a ser base y origen de teorías generales de la disciplina (piénsese por ejemplo en el *Who Governs* de Robert Dahl), en España los municipios han sido por muchos años objeto de análisis exclusivamente por parte de juristas, más interesados en analizar cuestiones de procedimientos administrativos y competencias formales que de desentrañar los factores explicativos y las lógicas de la actuación de los gobiernos locales. La complejidad y fragmentación de la realidad municipal española no ha ayudado, por otra parte, a dinamizar los estudios locales. Más de 8.000 ayuntamientos y una infinita variedad de tipos de municipios (por tamaño, tipo de desarrollo, etc.) añaden dificultad a cualquier estudio.

Dentro de la amplísima variedad de temas susceptibles de análisis con respecto a los alcaldes y al ejercicio de su liderazgo, nuestra contribución se va a limitar a considerar el que se refiere a su posición como líderes de la administración pública de la que son cabeza. Abordaremos por tanto una cuestión clásica y a la vez actual de la ciencia política, la de la relación entre políticos y burócratas y la estructura político-administrativa de los gobiernos.

Queda claro que otros aspectos tales como los patrones de reclutamiento de los alcaldes, las nociones de democracia que comparten, su entendimiento del ejercicio de liderazgo, las redes que conforman para el ejercicio de la gobernanza local, o la percepción que tienen de las reformas que se están produciendo en el gobierno etc., son aspectos todos ellos igualmente cruciales del liderazgo y no podrán ser considerados aisladamente del que aquí desarrollamos si se quiere entender de modo global la democracia local desde el punto de vista de sus máximos representantes. Sin embargo esa reflexión de conjunto resulta inabarcable para los límites de esta ponencia y más bien formará parte de futuros proyectos.

La empresa se llevará a cabo desde el trabajo empírico realizado sobre los líderes políticos de Ayuntamientos de 17 países de Europa. Este trabajo empírico que sirve como base de este estudio es un cuestionario aplicado a los alcaldes y alcaldesas de ciudades europeas de más de 10.000 habitantes. Se enmarca en el proyecto europeo *Political Leaders in European Cities*, del que la autora forma parte, llevado a cabo por más de veinte investigadores de universidades de 17 países de toda Europa⁷⁰ que han diseñado conjuntamente la investigación, aplicado de forma conjunta el cuestionario a lo largo de 2004 y debatido sus resultados⁷¹. El objetivo final del proyecto es describir y analizar la selección, las actuaciones cotidianas, las redes y los valores de los líderes políticos locales de los países de estudio. Los datos obtenidos contienen respuestas de más de 2.800⁷² líderes y permiten, por lo demás, alimentar diversas líneas de investigación además de la que aquí se inicia⁷³.

Se aspira aquí a situarse en un plano similar al de los estudios *The Anonimous Leader* (KLAUSEN/MAGNIER 1998) y *Leadership at the Apex* (MOURITZEN/SVARA, 2002) basados en la opinión que los responsables de la administración pública de los ayuntamientos (CEOs) tienen de los alcaldes. En el presente caso son los máximos responsables políticos los que dan su opinión, describiendo –entre otras muchas cuestiones- su percepción de la interacción entre política y administración local. Esta contribución hará especial hincapié en el caso español, analizándolo separadamente, pero también poniéndolo en contraste con el resto de los países europeos de los que se tienen datos.

En un primer apartado se considerarán las diferentes teorías que han abordado la interacción entre políticos y administración pública, tanto desde un plano general, es el caso de Aberbach/Putnam/Rockan, en su obra *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, como de una forma más particular centrada en los sistemas de gobierno local y basados en las relaciones horizontales de poder entre el alcalde, el pleno y la administración municipal (Mouritzen y Svara, 2002). Posteriormente, un breve epígrafe segundo dará cuenta de las reformas operadas recientemente en los gobiernos locales que dibujan el nuevo contexto sobre el que los alcaldes tienen que desarrollar su labor y ejercer su liderazgo, ello nos ayudará a entender mejor la posición desde la que estos responsables ejercen sus tareas. Finalmente pasaremos a la presentación de datos del trabajo empírico y a su análisis en relación con el marco teórico desplegado en la primera parte.

2.- Políticos y Burócratas

La problemática relación entre la política y la administración en los gobiernos democráticos es un tema de continua investigación en la ciencia política y también uno de los más distintivos e indescifrables rasgos de nuestros estados contemporáneos (Aberbach et al 1981). Existe una gran variedad de estudios y literatura en la materia referida al nivel de gobierno central y una inexplicable insuficiencia de los mismos en el nivel de gobierno local. Una de las razones podría ser, al menos en España, el hecho de que el nivel municipal no era entendido como un nivel de gobierno propiamente, sino como una suerte de organización administrativa de descentralización o desconcentración del poder, de modo que su realidad se entendía encapsulada en el tema general de las relaciones político-administrativas en el nivel central de gobierno.

Las tradiciones “weberiana” y “wilsoniana” establecieron una clara separación entre las dos esferas (política y administración) en el contexto de los procesos que habían llevado a la consolidación de la profesionalización de los políticos y de la burocracia moderna. La preocupación principal en ellas era la de establecer normas claras que impidieran la interferencia de los partidos en los asuntos administrativos pues esta intromisión podría llevar a la corrupción y a un exceso de politización (SVARA, 1998). Este modelo formal de separación diáfana entre los mundos político y de la administración no es más que una caricatura de lo que hoy en día políticos y servidores públicos tienen en mente sobre el ejercicio de sus diferentes tareas en la producción de los diferentes *outputs* del gobierno. Gracias a trabajos como *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Aberbach, Putnam y Rockan, 1981) sabemos que la administración y todo lo referente con la acción administrativa colectiva es también política.

⁷⁰ Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Reino Unido, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, España, Suecia y Suiza.

⁷¹ El proyecto está coordinado por la profesora Annick Magnier de la Universidad de Florencia.

⁷² 156 respuestas en el caso de España de los 646 municipios de más de 10.000 habitantes lo que representa un 24,1% de respuestas del universo total.

⁷³ El cuestionario contiene más de 300 variables.

La tipología de Aberbach *et al* de los diferentes modelos (o “imágenes”) de relaciones entre políticos y burócratas da cuenta de la superación del modelo weberiano y puede ser de utilidad para comprender la complejidad de estas relaciones. De acuerdo a su análisis, existen cuatro posibles “imágenes” de las relaciones entre políticos y burócratas y sólo la primera de ellas se adecuaría a la tradicional visión apuntada. A partir de ahí, lo que nos encontramos en la reali

1. **Imagen I: Política /Administración (Policy/Administration).** Según la cuál los políticos hacen las políticas públicas y los funcionarios administran. Dicho de otro modo: los políticos toman las decisiones y los burócratas simplemente las implementan por lo que existe una clara diferenciación entre las tareas de unos y otros.
2. **Imagen II: Hechos / Intereses (Facts / Interests).** Tanto los políticos como los burócratas participan en el desarrollo de las políticas públicas aunque de manera diferente. Los funcionarios aportan los hechos y el conocimiento experto y los políticos los valores y los intereses.
3. **Imagen III: Energía / Equilibrio (Energy/Equilibrium) .** Tanto los políticos como los burócratas participan en el proceso decisorio y ambos están interesados por los aspectos políticos (*politics*). La distinción real entre los dos es que mientras que los políticos articulan intereses amplios, difusos y no organizados, los burócratas sirven de mediadores de clientelas organizadas de intereses concretos y precisos. Según esta interpretación de la división de tareas los políticos son “apasionados, partidarios, idealistas” y llevados por su ideología mientras que los burócratas son pragmáticos, prácticos, prudentes y centrados.
4. **Imagen IV: Híbrido Puro (Pure Hybrid) .** Las tres figuras anteriores sugieren un cada vez mayor solapamiento entre los papeles de unos y otros. Esta última imagen supondría una desaparición de la distinción weberiana entre políticos y burócratas y el surgimiento de una “politización de la burocracia y una burocratización de la política”.

Como se ve, las distintas imágenes componen una gradación desde la separación entre las esferas de unos y otros y la posible identificación de tareas separadas y a la vez complementarias (imagen I) hasta una total fusión de papeles. Con las respuestas dadas por los alcaldes a las preguntas del cuestionario intentaremos establecer una conexión entre las relaciones políticos-burócratas en los gobiernos locales y alguna de estas cuatro imágenes.

Por otra parte, al hilo de la reflexión sobre las respuestas que dan los alcaldes de sus relaciones con la administración local, podremos ir analizando su papel dentro de la estructura de gobierno local. En este terreno nos ayudará a entender los datos la tipología de alcaldes acuñada por Mouritzen y Svava (Mouritzen y Svava 2002) que clasifica a los líderes locales en función de las relaciones horizontales de poder que mantienen con la administración pública local y con el órgano que reúne a los políticos electos (el pleno). Así, los cuatro tipos de gobierno local se diferenciarían según el poder político que reuniera el alcalde entendido éste como una función del nivel de control que tiene en dos arenas diferenciadas. La primera mediría en qué medida el alcalde está en control del pleno y la segunda si posee o no el control del poder ejecutivo.

Basado en estos dos criterios, existirían cuatro tipos ideales de gobierno local:

1. **Modelo de Alcalde fuerte (strong mayor form):** el alcalde controla el pleno y está formalmente y *de facto* completamente a cargo de las funciones ejecutivas. A esta categoría pertenecerían Francia, España, Portugal e Italia.
2. **Modelo de comité-líder (committee-leader form):** un actor es el líder del gobierno local, sea o no el alcalde y puede o no estar en control del ejecutivo. Los poderes ejecutivos se encuentran repartidos: el líder político tiene competencias sobre algunas funciones ejecutivas pero otras residen en órganos colectivos: comisiones formadas por concejales y altos funcionarios locales. Este tipo sería el más próximo a los sistemas danés, sueco y británico y de algún estado alemán.
3. **Modelo colectivo (collective form):** El centro de la decisión es un órgano colegiado -la comisión de gobierno- que es responsable de todas las funciones ejecutivas. Dicha Comisión está compuesta por concejales y por el alcalde, que la preside. Bélgica y Holanda se acercan a este modelo.
4. **Modelo pleno-gerente (council-manager form).** Todas las funciones ejecutivas están en manos de un profesional en la administración pública local: el gerente municipal (*citi manager*)

designado por el pleno. El gerente es un modelo propio de Estados Unidos y también de Finlandia y Noruega en el caso europeo.

3.- ¿En qué escenario ejercen sus tareas los alcaldes? del gobierno local a la gobernanza local, nuevos roles políticos para los alcaldes

Con carácter previo a la identificación de los rasgos distintivos de las percepciones y del proceder de los alcaldes con respecto a la administración local, vamos a describir algunos elementos que nos ayudarán a tener una visión más precisa del contexto en el que se produce esta relación. Los gobiernos locales han experimentado profundos cambios en los últimos tiempos, no sólo en España sino en la gran mayoría de los países de nuestro entorno (Le Gales 2000; John 2000, Bovaird et al 2002; Caulfiel y Larsen, 2002; Kersting/Vetter 2003; Denters et al 2003; Haus et al 2005). Kersting y Vetter clasifican las reformas en dos categorías: reformas en la Administración Pública local y reformas políticas.

El primer grupo, las reformas en la Administración Pública Local, pueden haber tenido dos tipos de desarrollos, de un lado las reformas en el ámbito de la gestión y, de otro lado, las que tienen que ver con una redefinición competencial del papel de las entidades locales.

a) Las reformas en la gestión (tema crucial para nuestro estudio) se enmarcan dentro de la familia de herramientas que suministra el modelo de New Public Management⁷⁴. En su mayor parte estas reformas no fueron iniciadas por los propios gobiernos locales (con la excepción de Alemania: Wollman, 2002), sino impuestas desde niveles superiores de gobierno. Las reformas tienen que ver fundamentalmente con la nueva manera en que se proveen los servicios públicos por parte de la administración local y comprenden diferentes estrategias tales como: externalización de servicios, una orientación distinta respecto del ciudadano que pasa a ser visto como cliente, una mayor preocupación por el producto de la intervención pública, una transparencia mayor en el proceso presupuestario, análisis coste-beneficio, organización interna más descentralizada, estrategias de privatización, etc. También implican un cambio en el papel de las asambleas locales con respecto a la administración local, intentando reforzar la función de dirección del pleno, por tanto, haciendo la administración más transparente y ofreciendo a los concejales los instrumentos necesarios para dirigir y controlar las decisiones de la administración local.

b) Las reformas que comprenden nuevos arreglos territoriales y nuevo reparto de tareas se encaminan también a conseguir un mayor grado de eficiencia y de eficacia. Aquí se incluirían tanto las reformas de hondo calado tales como la propia creación de nuevos niveles de gobierno, como la de transferencia o delegación de competencias a administraciones inferiores. También tendrían cabida en este ámbito la fusión de municipios (*amalgamation*). Esta estrategia ha tenido una intensa aplicación en Europa (no así en España) a lo largo de las tres últimas décadas y ha estado encaminada a reforzar y optimizar las capacidades de los gobiernos locales. Como tendencia general se observa un crecimiento del alcance de las tareas de los gobiernos locales debido a una transferencia o delegación vertical. Se han desarrollado reformas horizontales adicionales como por ejemplo una mayor cooperación entre municipios o entre éstos y actores privados a fin de superar las carencias a las que se enfrentaban ante el crecimiento de responsabilidades.

En cuanto a las reformas políticas, pueden subdividirse a su vez en, por una parte, reformas de cara a una mayor integración ciudadana en el gobierno municipal y, de otra parte, cambios en el papel de las instituciones políticas.

a) Con respecto a la primera clase, lo que se observa de manera generalizada es un movimiento por parte de los responsables de la organización municipal para lograr una mayor implicación de los ciudadanos en la política local. Las técnicas son muy variadas. Tenemos por una lado la introducción de la elección directa del alcalde que se ha extendido en varios países (Alemania, Italia, Portugal) y uno de cuyos fines es el de dar un papel más relevante a los ciudadanos con

⁷⁴ Para los conceptos de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) ver los artículos seminales de Aucoin, 1990 y Hood, 1991 así como la obra de Hughes, 1998. Para un análisis comparado sobre las reformas de gestión pública en diferentes países ver Pollitt y Bouckaert segunda edición 2004).

respecto a la decisión de quién gobierna sus ciudades. Tiene según algunos autores (Wollmann, 2003, Larsen, H.O. 2002) el efecto de hacer a los alcaldes más responsables de cara a los ciudadanos en general y menos dependientes de las estructuras de poder local que representa el pleno. Además de estos ajustes electorales, la posibilidad de aplicar las nuevas tecnologías de la información para promover una mayor participación electoral, permitir una mayor transparencia y abrir nuevas vías a la comunicación política puede encuadrarse en la serie de cambios “políticos” para una mayor integración de los ciudadanos en la vida política. Igualmente dentro de este apartado se puede considerar la introducción de la herramienta del referéndum local. Desde comienzos de los años 90 las reformas han incluido esta figura en un nada despreciable número de países (ver Consejo de Europa, 1993), bien es cierto que éstos no siempre son vinculantes y que los ciudadanos no siempre pueden iniciarlos. Finalmente, experiencias de participación ciudadana han experimentado una notable expansión en los últimos años, con múltiples fórmulas y dinámicas tendentes todas ellas a incluir a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones o de implementación de las políticas públicas: consejos consultivos, foros ciudadanos, agendas 21 locales, jurados ciudadanos, planes estratégicos, etc.

b) Cambios en el papel de las instituciones políticas. Algunas de las reformas a las que hemos asistido tienen que ver con cambios en el papel y en la distribución de tareas entre las diferentes instituciones locales: alcalde, comisión de gobierno y pleno. En algunas ocasiones estas reformas están conectadas también con el modelo de Nueva Gestión Pública, el cual, pese a estar centrado en mejorar la gestión intra-organizativa y la calidad del funcionamiento de la administración tienen también el efecto de rebajar la presión diaria sobre el trabajo de los cargos electos locales (piénsese en el caso español en la introducción de la figura de los gerentes con responsabilidades directivas en el trabajo de los ayuntamientos). Así, estas reformas proveen nuevas herramientas que permitan una mayor capacidad de gestión estratégica en la planificación y el control de la administración local.

Es en este nuevo contexto en el que nos aproximaremos a las percepciones de los alcaldes sobre la administración pública de sus municipios. Muchos autores denominan el nuevo escenario como una arena de gobernanza (BOIVARD et al 2002; BRUGUÉ y VALLÈS 2005) y no cabe duda que los cambios operados también han producido cambios en las formas de estructurarse las relaciones política y administración local.

En el paisaje local actual necesitamos explorar en profundidad la forma en que se constituye la autoridad política y la medida en que el reforzamiento del liderazgo político de los alcaldes está estableciendo un nuevo “localismo político” (*political localism*) a través del cual la su voluntad política les llevaría a estar en control de la maquinaria de gobierno, estableciendo una nueva relación entre políticos y funcionarios. Si tenemos en cuenta que detrás de las estructuras político-administrativas del gobierno local están las diferentes tradiciones políticas y los arreglos institucionales, tenemos que mirar más de cerca si estamos experimentando o no un cambio con respecto a la antigua dominación tecnocrática y basada en el *expertise* (propia de los años 60 y 70) hacia una situación de debilitamiento de la autonomía burocrática y administrativa.

4.- Los burócratas y la administración municipal en opinión del alcalde

De todas variables contenidas en el cuestionario aplicado a los alcaldes de ciudades de más de 10.000 habitantes, hemos escogido 8 en esta fase de la investigación para trazar una primera aproximación a la visión que los alcaldes tienen de la administración pública local y de su relación con ella⁷⁵.

⁷⁵ 1.- En primer lugar contamos con datos referentes a la frecuencia de las reuniones del alcalde con los funcionarios responsables de la organización municipal así como con los miembros del pleno y de la Comisión de Gobierno, contadas en horas a la semana. Su visión nos permitirá tener una primera aproximación de la interacción entre los políticos y los burócratas.

2.- Igualmente se les pregunta a los alcaldes en qué medida están de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones:

“Los funcionarios municipales deben, en la medida de lo posible, seguir escrupulosamente las metas definidas por los políticos”

“Los políticos solamente deben definir objetivos y controlar los resultados pero nunca intervenir en la realización de las tareas de la administración local”

Por cada una de las variables (salvo en el caso de la primera) ofrecemos dos gráficos donde se muestran los resultados. Un primer gráfico mostraría las respuestas de los 155 alcaldes españoles que contestaron al cuestionario, el segundo de cada serie ofrece la media de todos los alcaldes. Los dos gráficos de cada serie nos permiten poder contrastar el caso español con el de los líderes locales de los países del estudio.

En cuanto a la frecuencia de las reuniones entre políticos y funcionarios, los datos muestran que los alcaldes españoles vienen a dedicar alrededor de 7 horas y media semanales en contactos con los funcionarios (ver tabla 1). Sin embargo, dedican menos tiempo a las reuniones con sus “homólogos” políticos, cifrando éstas en una media de 3 horas y media a la semana. Llama la atención, en esta primera y muy superficial aproximación a las relaciones alcalde-administración, que España está situada por encima de la media europea (6,42 h/semana) en cuanto a tiempo invertido en encuentros con los funcionarios, mientras que se coloca muy por debajo de la media (5,32 h/semana) en el contacto con el pleno y la comisión de gobierno, siendo el alcalde que, junto con el suizo (2,85 h/s), menos tiempo dedica a estas relaciones. Estaríamos ante unos alcaldes fuertes (en la tipología Mourizten/Svara), en posesión de los poderes ejecutivos suficientes para liderar la acción gubernamental y dar las órdenes pertinentes a los altos responsables de la administración pública a fin de que pongan en marcha las políticas correspondientes.

De los datos obtenidos para estas dos variables podremos extraer el grado de permanencia del modelo de división clara entre la política y la administración correspondiente a la Imagen I de la tipología de Aberbach/Putnam/Rockan.

3.- En tercer lugar nos serviremos de las respuestas sobre el grado de influencia de los Jefes de Departamento y de los Gerentes de la organización municipal en el gobierno de la ciudad para examinar qué lugar ocupan en la red de gobernanza local los actores más relevantes de la administración. La pregunta aquí era la siguiente:

Sobre la base de su experiencia como Alcalde de esta ciudad, e independientemente de los procedimientos formales, indíquenos por favor cuál es la influencia relativa de cada uno de los siguientes actores en el ejercicio del gobierno en su municipio: (...) 7. Los Jefes de los Diferentes Departamentos; 8. Los Gerentes Municipales (caso de haberlo) (...).

4.- La posible evolución de la importancia o peso de los actores más relevantes del municipio es otra de las preocupaciones del análisis. Poder comprobar si en los últimos tiempos, bien los políticos, bien los burócratas, han adquirido más relevancia en la escena municipal a los efectos de su gobierno es un elemento importante de nuestro estudio. De ahí que una de las preguntas estuviera encaminada a poder trazar la existencia, en su caso, de una alteración. La pregunta se formuló de la forma siguiente:

¿Podría identificar sucintamente los cambios que han tenido lugar en la última década en la capacidad de influencia de los diferentes actores que participan en los asuntos del gobierno municipal? Indique por favor quiénes de entre las alternativas siguientes han adquirido más influencia según su experiencia:

*Gobiernos Autonómicos ----- Gobierno Central
Gobierno Local -----Gobierno Autónomo
Distritos -----Gobierno Local
Comisión de Gobierno ----- Pleno
Alcalde ----- Comisión de Gobierno
Alcalde -----Pleno
Políticos -----Funcionarios Municipales
Servicios Públicos--- ----- Empresas Privadas*

5.- Finalmente, se solicita de los alcaldes que prioricen entre: respeto a los procedimientos / eficacia y eficiencia / satisfacción de los ciudadanos, cuando estos tres objetivos entran en conflicto en una decisión a tomar. La pregunta se formula como sigue:

Si en el desarrollo de sus funciones como Alcalde se planteara un conflicto entre diferentes aspectos siguientes a tener en cuenta ¿cuál sería para usted el prioritario? 1) Observancia de las reglas y los procedimientos establecidos (leyes, decretos, reglamentos y procedimientos internos), 2) El cumplimiento de las tareas de manera eficaz y eficiente y 3) Garantizar que todos los actores implicados en el proceso de que se trate queden satisfechos con el sistema de toma de decisiones y sus resultados.

Existe aparentemente una coincidencia entre el ideal de los alcaldes en España sobre las funciones de la administración pública y la tradición weberiana de separación de las esferas política y administrativa (o imagen I de la tipología Aberbach *et al.*) pues tres cuartas partes de los líderes municipales piensan que los funcionarios deben seguir escrupulosamente las metas definidas por los políticos (ver figura 1.1). Los casos de alcaldes que opinan lo contrario son residuales, a diferencia del conjunto europeo, donde se identifica más variedad de opiniones sobre esta cuestión y un número importante de alcaldes que no coincide con esta afirmación (figura 1.2). Del caso español, de juzgarlo tan sólo por esta primera pregunta podría deducirse una convergencia con el modelo según el cual los políticos hacen las políticas públicas y los funcionarios administran o, dicho de otro modo, los políticos toman las decisiones y los burócratas simplemente las implementan por lo que existe una clara diferenciación entre las tareas de unos y otros. Sin embargo, los alcaldes aspiran a más, pues anhelan intervenir también en la realización de las tareas de la administración local y aquí entran en contradicción con la supuesta separación de tareas. Así, el 40 por ciento de los alcaldes españoles piensan que los políticos, además de definir objetivos y controlar los resultados, deben intervenir en la realización de las tareas de la administración local (ver figura 2.1), porcentaje claramente superior al de la media europea donde se advierte un mayor número de alcaldes proclives a no intervenir en el campo de la administración una vez se asegura el cumplimiento de fines a través de los correspondientes controles (figura 2.2). De nuevo nos encontramos aquí con un tipo de alcalde fuerte, en control de las funciones ejecutivas y con pretensión de controlar también las labores de gestión.

El tipo ideal de separación de tareas entre políticos y burócratas en la administración municipal sigue erosionándose cuando constatamos la influencia de los burócratas en las políticas y el gobierno local. Los Jefes de Departamento y los Gerentes de los Ayuntamientos tienen una gran influencia en el gobierno del municipio (ver fig. 3.1). Casi un 60% de los alcaldes declara que los Jefes de Departamento tienen una gran influencia, y este rasgo es común al resto de los países bajo estudio. El grado de influencia de los Gerentes es también alto (55%) y aún mayor en el caso europeo, si bien este dato habría que tomarlo con cierta cautela debido a la falta de generalización de la figura del gerente entre los ayuntamientos españoles y, por tanto, las dificultades que han encontrado los alcaldes para contestar esta pregunta. Esta visión nos sitúa ante la Imagen II de Aberbach *et al* según la cual tanto políticos como burócratas participan en el desarrollo de las políticas públicas aunque de manera diferente.

Especial interés tiene el análisis de la percepción que tienen los alcaldes de los cambios que han tenido lugar en la última década de la influencia de los diferentes actores. Lo que intentamos medir aquí es si el equilibrio existente entre los burócratas y los políticos electos se ha mantenido intocable o se ha inclinado la balanza hacia alguno de estos dos sectores. Los datos agregados para toda Europa nos indican que un 36% de los alcaldes no han percibido cambios y todo sigue como siempre (ver Fig. 4.2). Aproximadamente un 46% sin embargo entiende que el cambio ha favorecido una mayor influencia de los cargos electos, es decir de los políticos, frente a un 20% aproximadamente que cree que hoy en día los funcionarios locales han adquirido más influencia que la que tenían.

Si nos referimos exclusivamente a España sólo el 23% de los alcaldes, es decir, 13 puntos menos que la media europea, representan el número de alcaldes que destacan que no ha habido cambios (ver figura 4.1). Sin duda, esta claro que en el caso de nuestro país –teniendo en cuenta procesos de transición, procesos de descentralización, etc- se entiende que sea mayor el número de alcaldes que han percibido cambios. Y también se entiende –y esto es un dato importante con respecto a la realidad europea- que el cambio haya favorecido a los políticos electos. Más del 60% de los líderes locales considera que en nuestros días los políticos son más influyentes que hace 10 años y, sin embargo, sólo algo más del 6% considera que el cambio ha beneficiado el poder de los funcionarios

Los alcaldes como líderes políticos llevan a cabo las siguientes tareas: desarrollar políticas estratégicas para su ciudad, mantener la cohesión en el aparato político, en el aparato administrativo y en la sociedad; asegurar el cumplimiento de las tareas que correspondan a las competencias municipales y representar su municipio hacia el exterior. Se les preguntó precisamente a los alcaldes por factores que pudieran afectar efectivamente a su liderazgo para llevar a cabo sus tareas de alcalde y, entre ellas, la falta de definición de los campos de actuación específicos de los políticos y los funcionarios. Para el 39% de los alcaldes europeos (ver fig 5.2) esto no es un problema y un 31% considera que les afecta en muy pequeña medida. Sólo un 8% le da un valor de obstáculo a esta falta de separación entre la política y la administración. El caso de España se separa de nuevo de los datos europeos, el porcentaje de alcaldes que afirman que esta indefinición de campos no representa un problema es 16 puntos inferior a la media de los países bajo estudio. Esto quiere decir que en los gobiernos locales españoles se percibe una realidad

en la que el encaje entre la acción política y la acción de gestión o administración es, cuando menos complicada. Un 32% dice que es un obstáculo en alguna medida y un 6,4% considera que lo es en gran medida. Estos resultados están en la misma línea de lo que han identificado Bruguè y Vallès (Bruguè y Vallès 2005) en el estudio sobre concejales en Cataluña y la evolución de sus “estilos” entre los años 80 y los años 90. Según su análisis, los políticos locales de manera igual en ambas décadas, coinciden en sus percepciones sobre la administración local a la que atribuyen los clichés típicamente asociados con una “burocracia” en el sentido coloquial del término:

*La administración es una máquina de crear problemas (concejal de los años 80);
Están aún limitados por una inercia que es difícil cambiar y nosotros nos encontramos con una organización que es lenta, excesivamente formalizada y con procedimientos enormemente burocratizados (concejal de los años 90) (Bruguè y Vallès, 2005)*

Los datos podrían estar sugiriendo que la percepción que tienen los alcaldes españoles es de un aparato burocrático con más capacidades políticas que las que tendría en otros lugares de Europa.

Finalmente y para detectar el tipo de líder político que representa el alcalde se les pidió en la encuesta que priorizaran aspectos que pudieran estar en conflicto a la hora de tomar una decisión. Los aspectos a priorizar eran: a) la observancia de las reglas y los procedimientos, b) realizar las tareas de manera eficaz y eficiente y c) garantizar que todos los actores implicados en el proceso queden satisfechos con el proceso de toma de decisiones y con sus resultados. La combinación de estas tres prioridades nos permitiría detectar seis tipos de líderes locales que, ordenados por grupo de mayor a menor en términos globales europeos nos ofrecen los siguientes grupos:

1. El primer grupo de alcaldes prioriza la eficacia seguido del respeto de reglas y procedimientos, siendo la última la satisfacción de los actores (E-P-S) y que representan en Europa un 26% y en España un 18,4%.
2. Aquellos que ponen en primer lugar la eficacia, en segundo lugar la satisfacción y en tercer lugar los procedimientos (E-S-P) que en Europa representan el 23% y en España el 17,4
3. En tercer lugar en importancia estarían los que priorizan los procedimientos, seguido de la eficacia y terminando con la satisfacción (P-E-S), que en Europa representa de media un 14% mientras que en España, país con una importante tradición napoleónica y con un importante peso del precedente jurídico, representa un 23,7%.
4. El cuarto tipo de líder local sería aquel que prioriza la satisfacción, seguida de la eficacia y dejando en último lugar, en caso de conflicto, la observancia de las reglas y los procedimientos (S-E-P). A ese tipo pertenece el 15% de los líderes europeos e igual porcentaje en el caso de España..
5. Aquellos alcaldes que se caracterizan por priorizar los procedimientos, seguido de la satisfacción ciudadana y, en último lugar la eficacia (P-S-E), representan alrededor de un 9% de los líderes europeos, mientras que en España lo conformaría un 14%,
6. Por último tenemos el grupo de líderes locales menos numeroso, el compuesto por aquellos que su primera prioridad es la satisfacción de los actores implicados, la segunda la observancia de las reglas, siendo la última la eficacia. A este tipo pertenecen el 7,5% de los alcaldes europeos y un 11,4% de los españoles.

Pareciera, aunque esto requeriría de un análisis más en profundidad que las reformas propuestas o llevadas a cabo de los gobiernos locales en torno a los valores de la Nueva Gestión Pública y el credo de la eficacia y eficiencia como bandera de la gestión política ha debido contribuir a esta nueva visión de los alcaldes aunque en total los alcaldes europeos que tienen como primera prioridad la eficacia representa la mitad de los regidores locales mientras que en España sería un 35%. Todo ello pone de manifiesto que en España perduran aún muchos elementos de lo que podríamos denominar el “viejo régimen local”.

Consideraciones finales

El alcalde español es un alcalde fuerte, al mando de las funciones ejecutivas que le permiten diseñar las políticas del municipio (dentro de lo que las competencias del gobierno local le permiten) y que, además, ha ido adquiriendo peso a lo largo de los últimos años con respecto a los funcionarios y la administración municipal en general. Sin embargo, las relaciones

entre alcaldes y administración local están lejos de responder al modelo de separación entre la esfera política y la burócratas que definieron Weber y Wilson, sino que se acercaría más a la Imagen II de Aberbach *et al* según el cual tanto los políticos como los burócratas participan en el desarrollo de las políticas públicas aunque probablemente de manera diferente. Adicionalmente, España representa un caso particular en esta relación en la medida en que las reformas del gobierno local tendentes a aumentar la eficacia y la eficiencia se ven aún limitadas por el excesivo peso que siguen teniendo los procedimientos y las el sometimiento a reglas formales en la acción cotidiana de los municipios.

Tabla 1.- Frecuencia de reuniones del alcalde con el Pleno y la Comisión de Gobierno (por países en horas/semana)

Países	Pleno/Comisión de Gobierno Horas/semana	Funcionarios responsables de la organización municipal Horas/semana
Austria	4,25	8,14
Bélgica	6,02	5,64
República Checa	4,59	5,12
Dinamarca	4,11	6,67
Reino Unido	5,70	6,40
Francia	6,03	6,84
Alemania	4,79	9,85
Grecia	6,05	9,30
Hungría	4,75	5,61
Irlanda	6,52	4,10
Italia	7,32	7,34
Holanda	7,11	6,49
Polonia	7,71	8,00
Portugal	3,78	5,11
España	3,61	7,32
Suecia	5,28	8,19
Suiza	2,85	8,95
Media	5,32	6,42

Los funcionarios locales deben en la medida de lo posible seguir escrupulosamente las metas definidas por los políticos.

Fig. 1.1 ESPAÑA

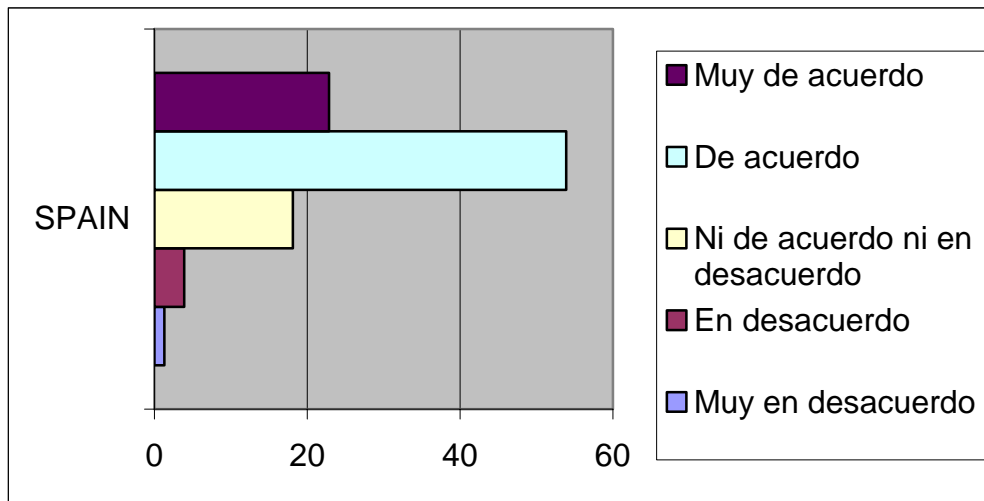
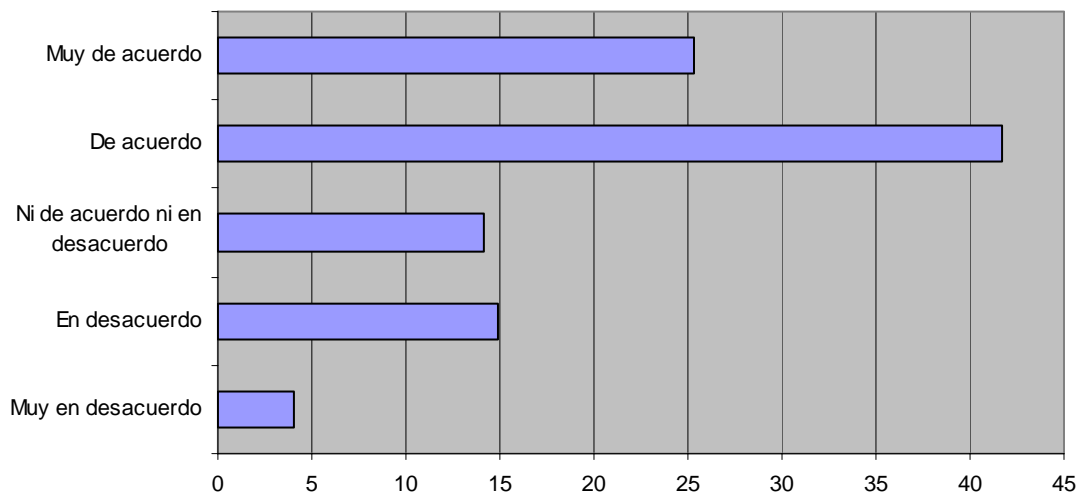


Fig. 1.1 EUROPA.



Los políticos solamente deben definir objetivos y controlar los resultados pero nunca intervenir en la realización de las tareas de la administración local

Fig. 2.1. ESPAÑA

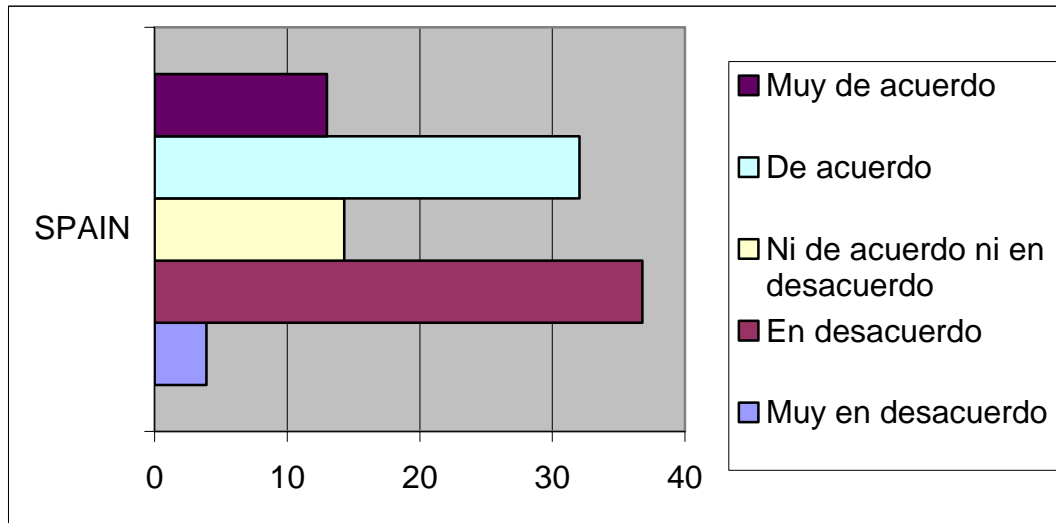
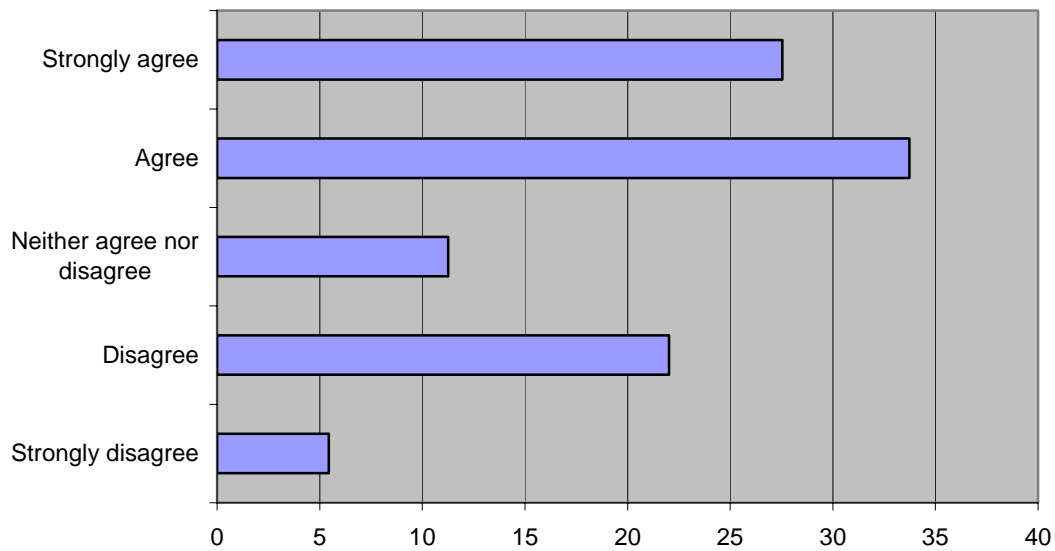


Fig. 2.2. EUROPA



Influencia de los Jefes de Departamento en el gobierno del municipio

Fig. 3.1 ESPAÑA

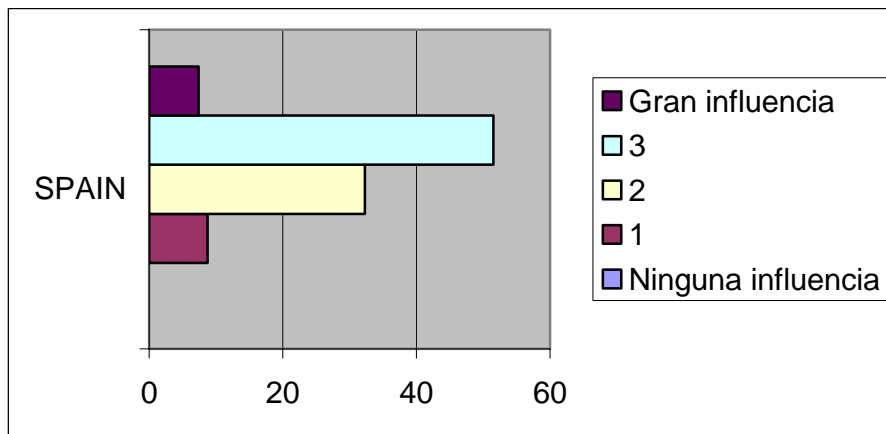
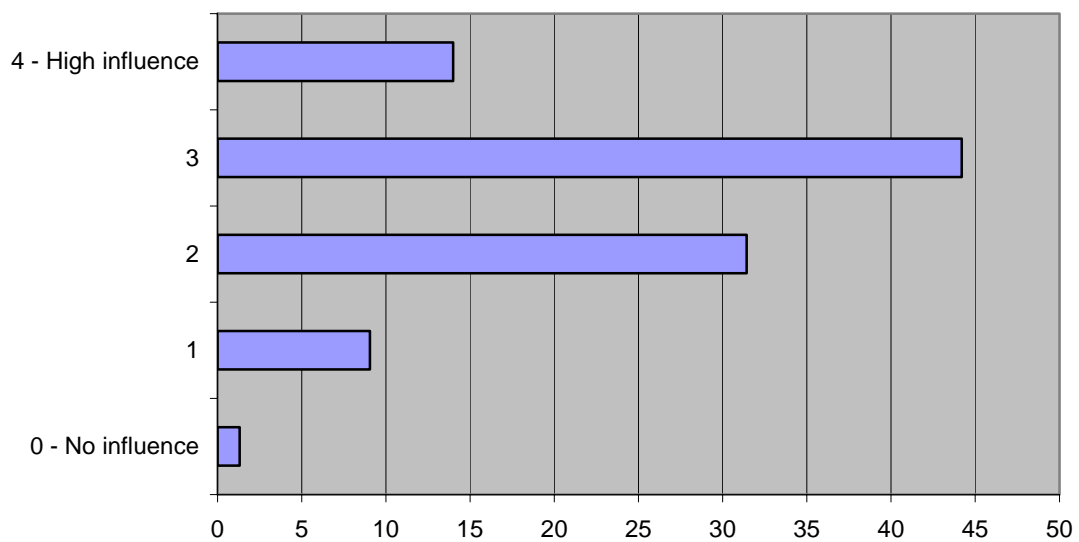


Fig. 3.2. EUROPA



Influencia de los gerentes (CEOs) sobre el gobierno del municipio

Fig. 4.1. ESPAÑA

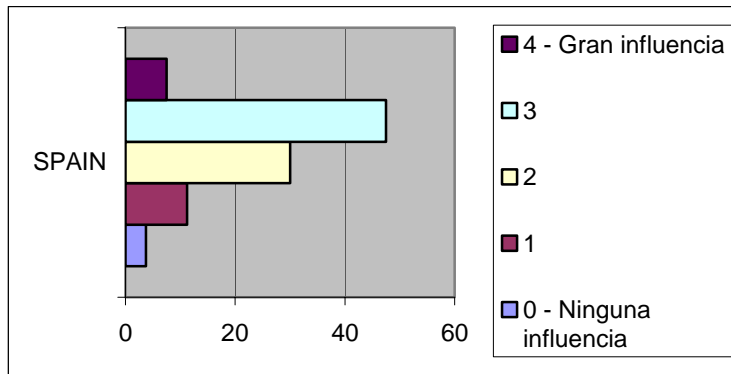
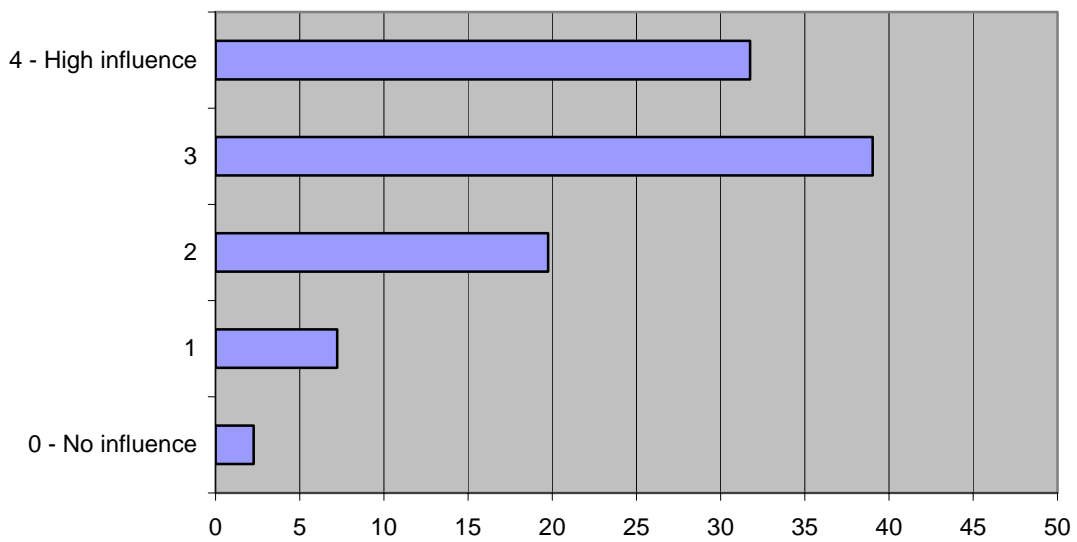


Fig. 4.2.- EUROPA



Cambios en el peso o influencia de los políticos con respecto a los funcionarios municipales producidos durante la última década

Fig. 5.1. ESPAÑA

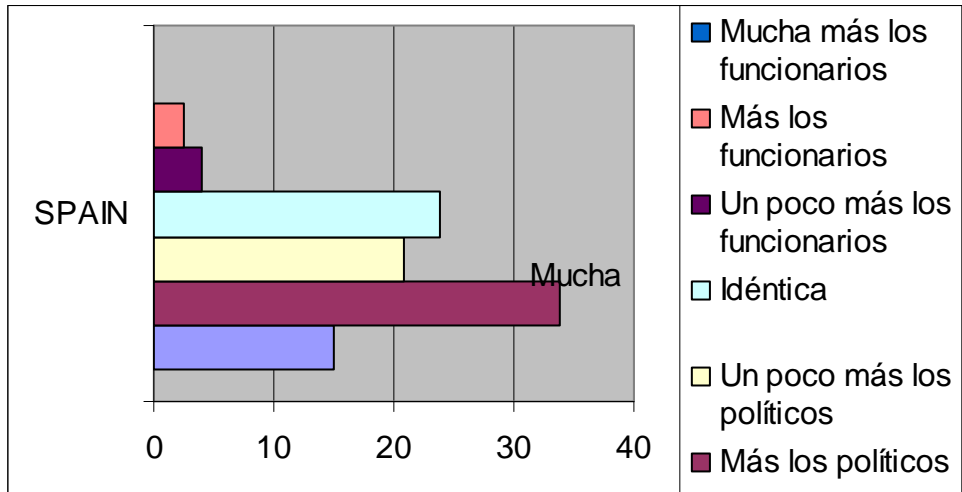
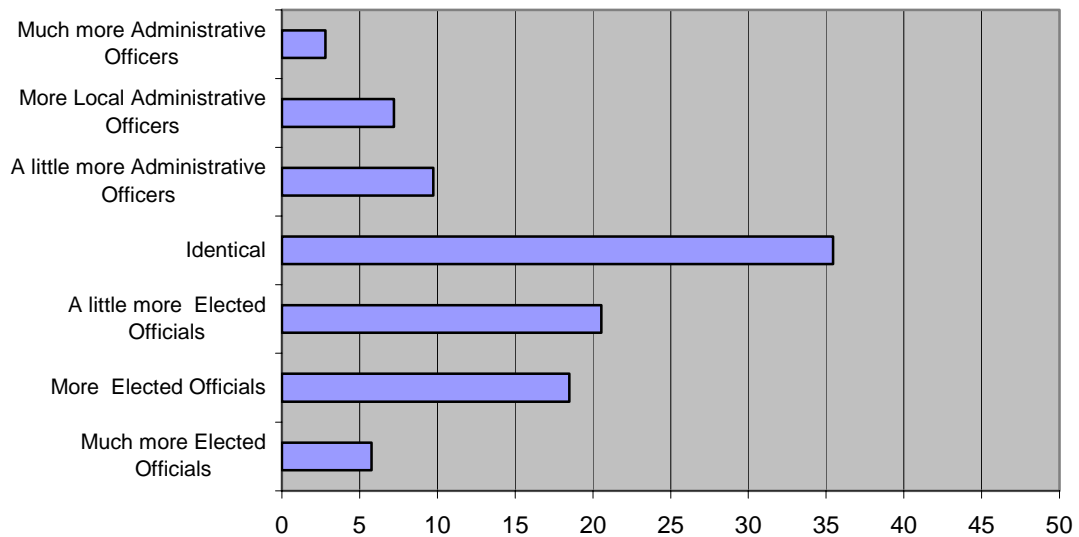


Fig. 5.2. EUROPA



Indique en qué medida su capacidad para desempeñar las tareas como Alcalde se ha visto afectada negativamente por alguno de los siguientes factores

La capacidad del alcalde para desempeñar sus tareas se ha visto afectada negativamete por la indefinición de los campos respectivos de actuación de los políticos y de los funcionarios

Fig. 6.1. ESPAÑA

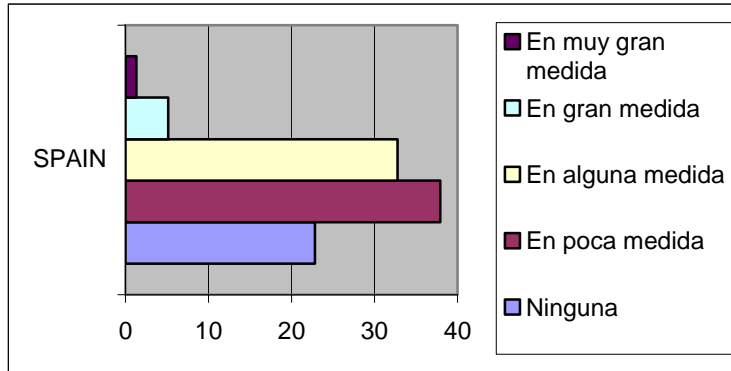
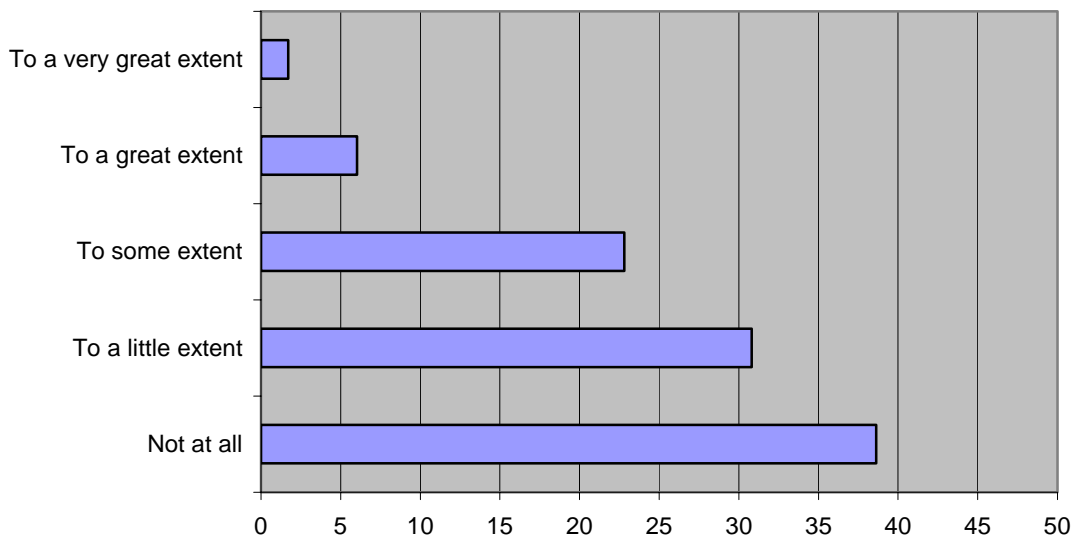


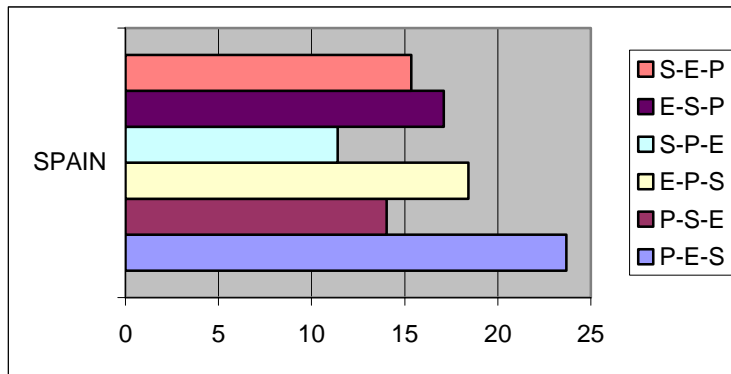
Fig. 6.2.- EUROPA



Priorización de entre eficiencia, respeto a los procedimientos y satisfacción de ciudadanos y grupos

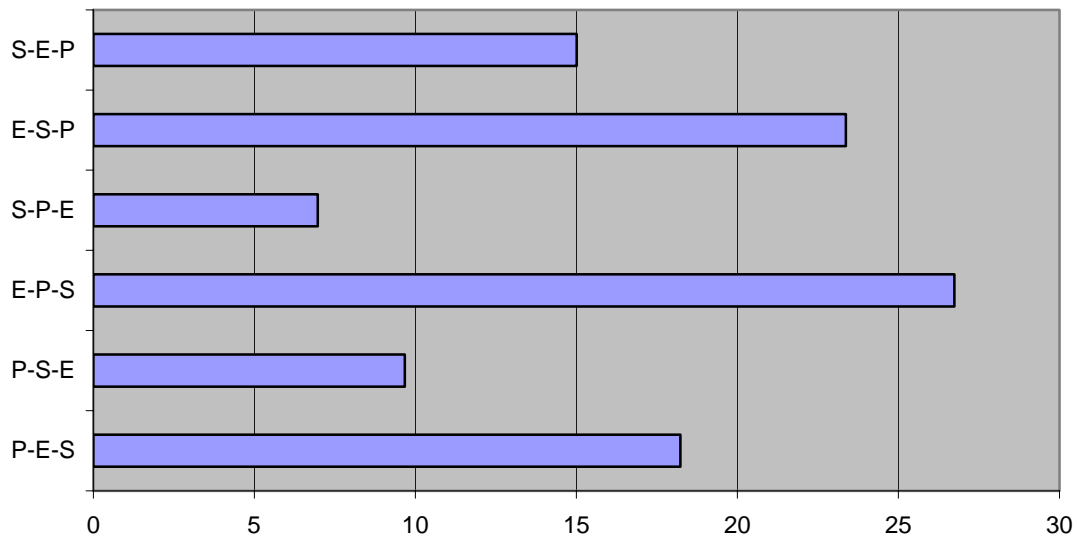
P= La observancia de las reglas y los procedimientos establecidos (leyes, decretos, reglamentos y procedimientos internos); E= El cumplimiento de las tareas de manera eficaz y eficiente; S= Garantizar que todos los actores implicados en el proceso de que se trate queden satisfechos con el sistema de toma de decisiones y sus resultados.

Fig. 7.1. ESPAÑA



E= Eficiencia; S=Satisfacción; P=Procedimientos

Fig. 7.2.- EUROPA



REFERENCIAS:

ABERBACH, Joel D., Robert D. PUTNAM, and Bert A. ROCKMAN. 1981. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

ABERBACH, Joel D., and Bert A. ROCKMAN. 1988. "Image IV Revisited: Executive and Political Roles." *Governance* 1:1-25.

ABERBACH, Joel D., and Bert A. ROCKMAN. 1988. "Political and Bureaucratic Roles in Public Service Reorganization." Pp. 79-98 in *Organizing Governance. Governing Organizations*, edited by Colin

BRUGUÉ, Q. y J.M. VALLÈS (2005) "New Style Councils, New- Style Councillors: From Local Government to Local Governance" en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol 18, nº 2. pp 197-226

CAMPBELL and B. Guy PETERS. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

JOHN, P. 2001, *Local governance in Western Europe*, London: Sage.

KERSTING, N. & VETTER, A. (eds.) 2003. *Reforming Local Government in Europe*, Leske+Budrich, Opladen.

KLAUSEN, K.K. & MAGNIER, A. (ed.), 1998. *The Anonymous Leader. Appointed CEO's In Western Local Government*, Odense University Press.

MOURITZEN, E. Poul. 2001. "Institutions, National Cultures, and Political Leadership." in *Politicians and Administrators in Western Local Governments*, edited by E. Poul Mouritzen and H. James Svava.

MOURITZEN, P.E. & SVARA, J.H. 2002. *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

PETERS, B. Guy. 1978. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.

PETERS, B. Guy. 1988. "The Machinery of Government: Concepts and Issues." in *Organizing Governance. Governing Organizations*, edited by Colin CAMPBELL and B. Guy PETERS. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.

ROSE, Richard. 1984. "The Political Status of Higher Civil Servants in Britain." in *Bureaucrats and Policy Making*, edited by Ezra N. SULEIMAN. New York: Holmes & Meier.

ROSE, Richard. 1988. "The Growth of Government Organizations: Do We Count the Number or Weigh the Programs?" Pp. 99-128 in *Organizing Governance. Governing Organizations*, edited by Colin CAMPBELL and B. Guy PETERS. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

ROSE, Richard. 1988. "Loyalty, Voice, or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service." in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, edited by Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, and Fritz W. Scharpf. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

ROUBAN, Luc. 1994. "Transparency and the "cumul des mandats". France: Political Argument and Institutional Change." Pp. 90-105 in *Rewards at the Top. A Comparative Analysis of High Public Office*, edited by C. HOOD and B.G. PETERS. London: Sage.

SULEIMAN, Ezra N. 2003. *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press.

SVARA, H. James. 1990. "The Model City and County Charters: Innovation and Tradition in the Reform Movement." *Public Administration Review* 50:688-692.

SVARA, H. James. 1998. "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration." *Public Administration Review* 58- nº 1:51-58.

SVARA, H. James. 1999. "The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities." *Public Administration Review* 59- nº 1:44-53.

SVARA, H. James. 2001. "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." *Public Administration Review* 61- nº 2:176-183.