

## Elites locales y liderazgo político: Los alcaldes en Sevilla y su provincia (1979-2003)

Julio Ponce Alberca (US).

### Resumen

La presente comunicación se desprende de los resultados del proyecto de investigación que hemos desarrollado bajo el título *de Representatividad democrática en las corporaciones locales: los alcaldes de Sevilla y su provincia (1979-2003)*. En el mismo se abordan las diversas facetas de los alcaldes agrupadas en tres grandes bloques: perfiles socio-económicos y profesionales, las elecciones y la política municipales, y por último la gestión de los ayuntamientos.

### Nota Biográfica

Nacido en Sevilla en 1964. Profesor Titular de Historia Contemporánea en la Universidad de Sevilla. Las áreas de especialización son la historia política y de las instituciones. Línea que se condensa en los siguientes títulos: *Política, Instituciones y Provincias: La Diputación de Sevilla durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República (1923-1936)* publicado en 1999, *Municipios y Libertad. Los ayuntamientos sevillanos democráticos*, publicado en 2003. Actualmente prepara un estudio sobre los alcaldes andaluces (1979-2003).

### Palabras Clave

Elites locales, Liderazgo, Elecciones, Historia política, Historia de las instituciones.

Coincidiendo con la celebración de los 25 años de ayuntamientos democráticos, la Diputación de Sevilla ha promovido una serie de estudios que pretendían establecer un balance de lo que ha representado este último cuarto de siglo en la provincia. Un primer trabajo se tituló *Municipios y Libertad. Los ayuntamientos democráticos sevillanos* donde se abordaron aspectos tan variados como

la política, el desarrollo local y agrícola, el establecimiento de infraestructuras o la expansión de la política cultural, entre otros. A este le siguió otro aunque desde una perspectiva más periodística y gráfica titulado *Crónica de un sueño. Memoria de la transición democrática en Sevilla, 1973-83*<sup>77</sup>. Al abrigo de estas líneas de trabajo realizamos un proyecto de investigación más concreto y enfocado al análisis de la figura de los alcaldes denominado *Representatividad democrática en las corporaciones locales: los alcaldes de Sevilla y su provincia (1979-2003)*. Esta investigación se realizó encuestando a todos los alcaldes y alcaldesas que han sido en Sevilla y su provincia desde las primeras elecciones democráticas municipales (1979). En esta ponencia destacamos algunos de los resultados obtenidos en lo referente a configuración de élites locales y generación de liderazgos políticos.

---

<sup>77</sup> Vid.: PONCE ALBERCA, Julio (coord.). 2003. *Municipios y Libertad. Los ayuntamientos democráticos sevillanos*. Sevilla: Diputación Provincial-Caja San Fernando-Universidad de Sevilla; MELLADO, Juan de Dios (ed.). 2003. *Crónica de un sueño. Memoria de la transición democrática en Sevilla*. Sevilla: Caja San Fernando-Diputación de Sevilla. Para algunas provincias andaluzas vid.: MELLADO, Juan de Dios. 2004. *Crónica de un sueño: memoria de la transición democrática en Córdoba*. Córdoba: Comunicación y Turismo S.L. y TORRE, José María de la y MOLINO, Pedro (coords.). 2004: *Jaén, 25 años de democracia*, Jaén: Diputación-Caja de Jaén. Una visión global en Andalucía en: LEMUS LÓPEZ, Encarnación y QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael (coords.) 2003. *La transición en Andalucía*. Huelva: Universidad. La heterogeneidad de estos trabajos es amplia y, además carecemos de estudios específicamente centrados en la cuestión municipal para la mayor parte de las provincias andaluzas, aunque fuera de nuestra Comunidad autónoma hay precedentes como lo atestiguan los siguientes títulos: *15 años de ayuntamientos democráticos*, (Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 1994); *Madrid 1979-99, la transformación de la ciudad en 20 años de ayuntamientos democráticos*, (Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo, 1999); *Catarroja a las puertas del tercer milenio: historia gráfica: veinte años de ayuntamientos democráticos*, (Ajuntament de Catarroja, 1999) o el libro coordinado por Ricardo González Villaescusa con el título de *Democracia municipal en Mislata: veinte años de ayuntamientos democráticos (1979-1999)*, (Ayuntamiento de Mislata, 1999).

Hasta hace poco, en nuestro país, la cuestión del liderazgo estaba vinculada generalmente al mundo de las empresas y a la gestión de sus recursos humanos con el objetivo de imprimir eficaces dinámicas de equipo capaces de alcanzar unos determinados objetivos. Pero desde otras ópticas, como la ciencia política, la sociología o la historia contemporánea, el tema del liderazgo se ha visto impulsado en las últimas décadas por estudios teóricos y empíricos sobre élites. La historiografía hace mucho que abandonó las explicaciones centradas en el papel del individuo providencial al incorporar enfoques estructurales más amplios enriquecidos por las diversas teorías de las élites. Y, en ese sentido, el desarrollo de la historia política e institucional para etapas recientes de nuestro pasado se conecta con los aportes realizados desde otras disciplinas, muy especialmente la ciencia política. El concepto de interdisciplinariedad (tantas veces mencionado como escasamente practicado) resulta esencial cuando abordamos etapas de nuestro siglo XX y, sin duda, es clave para entender un período próximo como es el de nuestra transición y posterior consolidación democrática. Esta ponencia, redactada por un historiador y deudora de investigaciones realizadas desde el ámbito de la ciencia política, pretende servir una matriz de ideas para la discusión y el contraste de pareceres entre disciplinas.

Para mi exposición creo conveniente clasificar las diversas facetas de la figura del alcalde en tres apartados: el vecino, el político y el gestor. Soy consciente de lo perfectible de esta clasificación y, como veremos, de lo difícil que resulta establecer fronteras nítidas entre los tres ámbitos. Pero creo que resume bastante bien la evolución de un persona que siendo mero ciudadano, milita y promociona dentro de una organización política hasta alcanzar un cargo de representación local. Dedicaré un último epígrafe a los ex alcaldes, las causas del fin de sus mandatos y su evolución socio-profesional posterior.

### Los alcaldes: ¿vecinos comunes o élite local?

Una primera cuestión que cabe plantearse es si los alcaldes se encuentran en los valores medios de las poblaciones a las que representan o, por el contrario, conforman una auténtica élite local en términos de status<sup>78</sup>. Para el conjunto de España se ha puesto de manifiesto que los políticos locales (alcaldes y concejales) reflejan una mayor proximidad social –y, por tanto, identificación– con respecto a sus representados que otros cargos electos como los diputados autonómicos, los diputados en el Congreso o los senadores<sup>79</sup>. Baste señalar que la suma de todos los representantes municipales es 40 veces superior al formado conjuntamente por diputados autonómicos, diputados a Cortes y miembros del Senado. Un peso cuantitativo de las élites políticas locales incuestionable que se ve reforzado por similitudes con sus vecinos en términos de edad, de estado civil o de situación socio-profesional por tomar tres criterios.

En el caso analizado para la provincia de Sevilla se verifica lo apuntado anteriormente: los alcaldes muestran perfiles más similares que, por ejemplo, los senadores. Ahora bien, podemos distinguir dos “proximidades” de los alcaldes con respecto a sus representados: la geográfica y la social. Entendemos por proximidad geográfica si el alcalde ha nacido en el municipio (oriundo) o si ha nacido fuera (foráneo). Y parece claro que el hecho de ser oriundo es clave para ser elegido alcalde: alrededor de un 73% de los alcaldes y alcaldesas han sido elegidos en la localidad en la que habían nacido. Todos los partidos políticos dan altos porcentajes (superiores al 70%) en la adscripción “local” de sus alcaldes.

No obstante, conviene introducir un matiz. Si atendemos los porcentajes de alcaldes que han sido elegidos por vez primera en las diversas elecciones, se percibe que en Sevilla ese porcentaje de “proximidad geográfica” no fue tan amplio en los primeros comicios de 1979 ni en los dos últimos (1999 y 2003).

#### Porcentaje de alcaldes oriundos y foráneos. Sevilla y provincia

(Alcaldes que triunfan en cada elección por vez primera)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
Oriundo	65,38	77,50	73,68	80,65	78,38	67,86	54,29
Foráneo	28,85	20,00	26,32	19,35	18,92	32,14	45,71

<sup>78</sup> Sin entrar en un complejo análisis de definiciones sobre el resbaladizo concepto “élite”, aquí lo entenderemos como una minoría selecta o diferenciada, reconocida así tanto por los miembros de ese grupo minoritario como por el resto de la población.

<sup>79</sup> Vid.: PORTO VÁZQUEZ, Fernando y SAMPEDRO GALLEGU, Rosario. 1991. *Los nuevos representantes locales*. Madrid: FEMP, pp. 14-20.

Evidentemente, no hemos tenido en cuenta la presencia de alcaldes reelegidos (si lo hubiéramos recogido el porcentaje de oriundos sería mayor), pero así podemos darnos cuenta con mayor nitidez que en los recientes alcaldes no resulta tan importante el que hayan nacido en la localidad con tal de que sean personas preparadas, con un notable grado de protagonismo social, bien conocidos y a los que se les presupone una serie de capacidades. Téngase en cuenta que estamos ante una provincia que ha sufrido intensos movimientos migratorios y que muchos hijos de emigrantes nacieron fuera pero retornaron a las localidades de origen de sus progenitores. Eso explica una parte de los porcentajes registrados para 1979 en los que se produjo una intensa renovación de las élites políticas locales. Más recientemente, desde 1999, los crecientes porcentajes de foráneos dan testimonio de la mayor movilidad geográfica y social de nuestras localidades que, por su dinamismo económico, han llegado a atraer gentes de fuera.

En resumen, los alcaldes sostienen un alto grado de identificación con respecto a su municipio y ese es un rasgo esencial para generar su liderazgo. Pero dicho grado puede no requerir el nacimiento en la localidad y el haber compartido las mismas vivencias que el resto del vecindario en el pasado. Por el contrario, puede ser un elemento favorable el que el candidato sea una persona relativamente “distinta” –nacida fuera o con un nivel de formación superior o con buenos contactos en la capital- capaz de suscitar un mínimo umbral de fascinación y respeto. Lo importante es que la distinción no sea promovida por el alcalde, sino que sean los propios representados los que reconozcan, acepten y aprecien esa diferencia. El alcalde ha de ser reconocido, pues, como “uno de los nuestros” pero, a la vez, suscitar con su desenvolvimiento público y sus actuaciones un carácter distintivo de líder capaz de transmitir seguridad y confianza. No en vano, en las dos últimas elecciones (1999 y 2003), el número de alcaldes foráneos elegidos ha crecido.

Respecto a la denominada “proximidad social”, podemos decir que es cierta aunque relativa. Si nos fijamos en las edades de los alcaldes, suelen rondar los 40 años siendo, por tanto, significativamente más jóvenes los que gobiernan localidades rurales que los que gobiernan capitales o ciudades muy pobladas para la escala española. Estos últimos muestran medias de edad en torno a los 50 años y una mayoritaria formación universitaria. Atendiendo a estos y otros *ítems*, los alcaldes y alcaldesas de las capitales muestran perfiles más similares a la de los políticos a escala regional o nacional.

La hipotética proximidad social del conjunto de los alcaldes de la provincia de Sevilla también puede contrastarse a través del nivel de estudios.

<b>DISTRIBUCIÓN DE LOS ALCALDES POR NIVEL DE ESTUDIOS (1979-2003). Sevilla y provincia</b>						
<b>En %</b>	<b>Sin estudios</b>	<b>Primarios</b>	<b>Bachillerato</b>	<b>Diplomado</b>	<b>Licenciado</b>	<b>Otros</b>
<b>Total provincia</b>	8,51	25,27	22,52	20,87	20,87	1,92
<b>Localidades menores de 5.000 habitantes</b>	11,48	31,08	20,94	18,24	14,18	3,37
<b>Localidades mayores de 5.000 habitantes</b>	6,14	20,17	22,36	21,49	24,12	0,87

Más del 40% de los alcaldes sevillanos desde el año 1979 han pasado por la Universidad alcanzando el grado de diplomado o la licenciatura. En este aspecto, superan las medias de la población provincial y, por tanto, del perfil general de sus representados. El nivel de estudios del alcalde crece con el volumen demográfico del municipio. Pero los alcaldes en conjunto se muestran más próximos a sus vecinos si los comparamos con otros colectivos de cargos electos. El número de doctores, por ejemplo, en el conjunto de los diputados nacionales es sensiblemente superior, mientras que no alcanza al 1% de los alcaldes de los municipios sevillanos. Es también relevante que el 33% de los alcaldes carezcan de estudios o sólo hayan completado los primarios.

Teniendo en cuenta los niveles de formación se comprenden mejor los rasgos socio-profesionales de los alcaldes. La docencia ocupa el lugar más destacado entre las actividades profesionales. Suelen ser maestros de primaria y profesores de secundaria que pertenecen a centros de la

localidad y son casi siempre funcionarios. Tienen formación, disponibilidad de tiempo y despliegan un cierto grado de influencia local. También favorece su carrera política local el poder acogerse a comisiones de servicio que permiten reincorporarse a su labor docente de forma inmediata. Este predominio de docentes en alcaldías ratifica en Sevilla lo que se conoce para otros ámbitos mayores como es el caso de Francia o España<sup>80</sup>.

**PROFESIONES DE LOS ALCALDES (1979-2003). Sevilla y provincia (en %)**

ATS	0,27
Periodista	0,27
Graduado social	0,54
Estudiante	0,82
Industrial	1,09
Ama de casa	1,36
Abogado	2,45
Empleado de empresa pública	2,72
Empleado de banca	3,27
Médico	3,54
Funcionario	3,54
Asesor	4,36
Administrativo	4,36
Empresario/autónomo	5,99
Empleado empresa privada	10,63
Otros	10,90
Agricultor/ganadero	11,17
Construcción/mecánica/electricidad	11,72
Maestro/profesor	20,98

Además de los dedicados a la enseñanza, el abanico de las profesiones restantes es amplia y reflejan una clara composición de clase media. Y destacaría dos consecuencias de este perfil. En primer lugar cabe indicar que aunque los alcaldes (y concejales) están más próximos a sus representados que otros colectivos de cargos electos, eso no significa que no ostenten rasgos diferenciales que les definen como una “élite” a escala local. Los alcaldes, desde luego, no creemos que conformen ni una clase política ni una clase dirigente en la acepción paretiana. El concepto que más les encaja es el de élites políticas locales –en plural- dentro de las cuales pueden encontrarse exponentes destacados (alcaldes de la capital, por ejemplo) que cabrían ser considerados miembros de la clase política en determinadas circunstancias. Y aún así, debemos subrayar el matiz aportado por el término “locales”. Si son élites es porque destacan entre el resto de los vecinos e intentar representar una diversidad de los colectivos sobre las que gobiernan. En otras palabras: son unas élites locales no exclusivamente políticas (diríamos antes “locales” que “políticas”) puesto que, en realidad, los municipios se mueven en una parcela donde lo político y lo administrativo resulta difícil de deslindar.

La segunda consecuencia a plantear es la convergencia socio-profesional que, en general, presentan todos los partidos en la provincia de Sevilla (aunque es cierto que la mayor parte de los alcaldes son del PSOE). La presencia, por ejemplo, de maestros y profesores en todos los partidos favorece una cierta moderación en todo el espectro ideológico y la comunicación entre municipios de distintos partidos (extremo también corroborado por Philippe Garaud para Francia). Cabe añadir, no obstante, que en la provincia de Sevilla el nivel de estudios no parece afectar decisivamente al grado de permanencia de los alcaldes al frente de sus puestos. Es decir, el nivel de formación favorece el acceso al cargo y la generación de un liderazgo capaz de revalidar la confianza de los convecinos, pero no faltan casos de

<sup>80</sup> Vid.: GARRAUD, Philippe. “Le maire urbain français: un entrepreneur politique” en Working Papers del ICPS, nº 10; NATERA PERAL, Antonio. 1998. *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*. Madrid: UCM. Tesis doctoral difundida como publicación electrónica; f. 359.

alcaldes con bajos niveles de estudios capaces de aglutinar adhesiones en torno a sí. Al contrario, alcaldes “ilustrados” se sienten pronto defraudados por los costes derivados del desempeño de la alcaldía y optan por reintegrarse a su profesión o buscar otros cargos en la administración pública.

Mención especial merecen las alcaldesas; un fenómeno relativamente reciente y, sin duda, creciente. La propia dinámica social y las respuestas ofrecidas por los partidos a las demandas de la mujer han favorecido la presencia de alcaldesas. Para el conjunto de España, el avance ha sido incuestionable: su porcentaje ha pasado desde un exiguo 2% en 1983 a un 4,8% de 1991. En un principio se localizaban en municipios pequeños y pertenecían sobre todo a partidos regionalistas, nacionalistas y en el PP<sup>81</sup>. Pero el número de alcaldesas ha progresado en los años noventa en partidos de izquierda, implantándose también en municipios mayores de 20.000 habitantes.

El caso de Sevilla se inscribe en el modelo general apuntado. Entre 1979 y 2003, cerca de treinta mujeres han ejercido el cargo de alcaldesa en algún momento. El reparto por tamaño de municipio ha sido el siguiente:

NÚMERO DE ALCALDESAS POR TAMAÑO DE MUNICIPIO												
	Total	Menos de 101	De 101 a 500	De 501 a 1.000	De 1.001 a 2.000	De 2.001 a 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.000 a 20.000	De 20.000 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	Más de 500.000
<b>Municipios de Sevilla</b>	105	..	1	4	11	30	27	19	10	1	1	1
<b>Nº de alcaldesas (1979-2003)</b>	29	0	1	1	5	7	5	3	5	1	0	1

Debido al predominio socialista, la mayor parte de las alcaldesas pertenecen al PSOE. Aquí, en Sevilla, no se ha producido la referida “sobrerrepresentación” femenina en partidos conservadores o regionalistas debido a la debilidad de éstos en el conjunto provincial, al menos desde las elecciones locales de 1983. En este aspecto no se aprecian diferencias entre los alcaldes y las alcaldesas sevillanas, ambos mayoritariamente adscritos al PSOE. Tampoco se detectan diferencias muy notables en cuanto al perfil de edad de ambos conjuntos: las mujeres han accedido al máximo cargo de representación local con una edad media de 39,75 años; los hombres con 40,03.

1979-2003	PSOE	AP-CD-PP	PSA-PA	PCE-IU
% de alcaldesas	75,86	17,24	3,44	3,44

En lo que sí se encuentran diferenciados mujeres y hombres es en el acceso a las alcaldías es en el número, pese a la evolución registrada en el papel político de las mujeres. Tan sólo 29 mujeres de un total de 380 personas que han sido alcaldes, lo que arroja un porcentaje del 7,63%. Esa presencia no ha sido continua a lo largo de estos últimos 25 años tal y como se observa a continuación:

ALCALDESAS EN SEVILLA Y PROVINCIA (1979-2003)			
	Elegidas tras las elecciones	Acceso dentro de mandato	TOTAL
<b>1979-1983</b>	1		1
<b>1983-1987</b>	5	1	6
<b>1987-1991</b>	3		3
<b>1991-1995</b>	2	1	3
<b>1995-1999</b>	3	2	5
<b>1999-2003</b>	8	3	11
<b>2003-</b>	15		15

<sup>81</sup> Vid.: PORTO VÁZQUEZ, Fernando y SAMPEDRO GALLEGOS, Rosario. *Op.cit.*, p. 90.

Cabe apuntar que actualmente alrededor de un 14% de las alcaldías están ocupadas por mujeres en Sevilla, pero sólo superaron el 10% durante el mandato 1999-2003. Nos encontramos, por consiguiente, ante un fenómeno tan acelerado como reciente. Antes de ser alcaldesas, la mayor parte de ellas han sido previamente concejales. Al menos el 55% se ha presentado antes a otros comicios locales sin ser cabezas de lista y, por tanto, con escasas opciones de dirigir sus ayuntamientos. Otra cosa es que por pactos hayan conseguido serlo en el transcurso de un mandato determinado, casi siempre a causa de la dimisión del alcalde que las precedió (son contadas las mociones de censura). También es de resaltar que un buen número de mujeres han llegado a la alcaldía a la primera, aproximadamente un 34%. La mayor parte de este grupo (7 de 10 casos) han repetido la experiencia y han sido alcaldesas por dos o más mandatos, destacándose el caso de María Regla Jiménez (Espartinas) que lo fue desde 1983 hasta 2003.

Dicho lo anterior, cabe plantearse: ¿entienden las alcaldesas su papel político y gestor de diferente forma que sus homólogos masculinos? También resultaría válido reflexionar sobre si los estilos de liderazgo masculinos y femeninos –caso de existir- son iguales o similares. Consideramos que el número de alcaldesas es aún pequeño para establecer conclusiones con el debido fundamento, pero no cabe duda del éxito de algunas de ellas y de su capacidad de permanencia revalidando en convocatorias electorales sucesivas la confianza de la ciudadanía.

### La política y los alcaldes

Si algo define el comportamiento electoral en Andalucía y, dentro de ésta, en Sevilla, es el amplio predominio del PSOE en todas las consultas (generales, autonómicas, locales y europeas). Puede decirse que el PSOE ha vencido ampliamente en todas las elecciones municipales en la provincia de Sevilla desde 1979 hasta la última convocatoria de 2003. Eso representa un cuarto de siglo de victorias socialistas. Tal predominio merece la suficiente atención y buscar algunas claves explicativas de semejante fenómeno. Desde ópticas partidistas (y, por tanto, interesadas) se han confeccionado teorías tan ligeras como escasamente contratadas desde un punto de vista científico. Así transitan continuamente fórmulas fáciles como las del “voto cautivo” o las del rechazo “natural” a la derecha, como si el voto no fuese secreto o nunca hubieran habido alcaldes conservadores en Sevilla capital y otros municipios de la provincia.

No podemos centrar nuestra atención en este punto, pero sí debemos plantear algunas reflexiones que contribuyan a explicarnos cómo se han ido gestando estas élites políticas locales en los últimos 25 años. Consideramos que para comprender un dominio político continuado es preciso tener en cuenta las inercias de un electorado que, hasta hace pocos lustros, presentaba notorias carencias materiales y educativas. Y es preciso recordar que la transición política fue más el resultado de una calculada conducción “desde arriba” (y añadiríamos también desde el “exterior”) que el producto derivado de una movilización ciudadana incontenible. Veamos algunos datos para entender mejor lo que estamos sugiriendo.

Si tomamos los resultados de los *referenda* franquistas y lo comparamos con el de la reforma política (1976), podemos advertir que el primer referéndum de la monarquía instaurada conservó no pocas similitudes con respecto a las consultas precedentes.

RESULTADOS DE LAS CONSULTAS DE 1947, 1966 Y 1976 EN SEVILLA Y SU PROVINCIA							
Año	Censo	Abstención	Votantes	Si	No	Blanco	Nulos
1947	625.355	13,35 %	86,95 %	91,32 %	6,60 %	2,02 %	0,06 %
1966	844.971	14,05 %	85,95 %	97,90 %	0,97 %	1,04 %	0,09 %
1976	825.419	19,70 %	80,30 %	94,50 %	1,56 %	2,37 %	1,46 %

FUENTE: GARCÍA PRIETO, José Luis. 1978. *Transición política en Sevilla*. Sevilla, Serie Jamaga, p. 57.

Es bien sabido el grado de control de las consultas bajo la dictadura, sin duda mayor que las celebradas después de 1975: el porcentaje de votos globales contrarios al “sí” se elevó hasta un 25% en 1976 (sumando votos negativos, en blanco, nulos y abstenciones), porcentaje superior al de 1947 (22%) y 1966 (16%). Pero también hemos de tener en cuenta que en Sevilla capital, donde el voto era más difícil de controlar, el porcentaje de votos negativos fue de 9,8% en 1947 y sólo de un 2,2% en 1976. Sería

erróneo pensar que el régimen de Franco tenía un control perfecto de las consultas. En la provincia de Sevilla no faltaron localidades donde el voto negativo fue bastante sensible en 1947: Alcalá de Guadaíra (12,8%), Dos Hermanas (9,19%), Camas (16,4%) y Mairena del Alcor (14,7%)<sup>82</sup>. Por el contrario, el primer referéndum de la monarquía no fue tan “limpio” como cabría presuponer. Hasta el propio ministro del la Gobernación en 1976 –Rodolfo Martín Villa- reconoció que buena parte del éxito del referéndum para la reforma política estuvo a cargo del gobierno y de su labor:

*“... se puso al rojo la red política con la que el gobierno contaba y que todavía no tenía una estructura de partido. Los gobernadores civiles fueron los encargados de coordinar el gran esfuerzo a nivel provincial.*

*Y he de decir en justicia que buena parte del franquismo político, cuyos máximos representantes ya habían aportado su contribución a la reforma al aprobar la ley de la misma, se volcó para asegurar el éxito del referéndum, aspecto éste que no ha tenido nunca la debida atención, ni por supuesto valoración, pero que entiendo constituye un hecho relevante y, lo que todavía reviste mayor importancia, decididamente significativo”*<sup>83</sup>.

Las inercias de buena parte del electorado –con todas las excepciones que se quieran- facilitó la victoria electoral de un partido creado desde el gobierno de Adolfo Suárez: la Unión del Centro Democrático (UCD). En Sevilla, la UCD consiguió convertirse en la segunda fuerza política provincial (a escasa distancia del PSOE) en las elecciones de 1977 y 1979. Llegó incluso a ser la lista más votada en la capital durante las elecciones generales de 1979. Con todo, la principal fuerza política –en términos electorales- era el PSOE, lo que indicaba la temprana preferencia de los ciudadanos por una opción moderadamente de izquierdas capaz de afrontar cambios demandados desde hacía tiempo. Y, al respecto, conviene recordar las muestras de oposición a la dictadura que se dieron en Sevilla, más simbolizadas en personalidades (el catedrático Giménez Fernández, por ejemplo) que en amplias movilizaciones de masas. Conviene recordar también el activo papel de la Iglesia en el patrocinio de los futuros cuadros dirigentes de partidos como el PSOE (a través de la Hermandad Obrera de Acción Católica). Y, por último, merece destacarse que buena parte de los líderes del socialismo español eran sevillanos (Felipe González, Alfonso Guerra).

De nuevo, en abril de 1979, las elecciones municipales ofrecieron el habitual panorama sevillano de aquellos años. Triunfo socialista en el conjunto de la provincia (aunque seguido muy de cerca por la UCD) y triunfo del partido de Suárez en la capital. Sin embargo, a partir de ese año se iniciaría un proceso complejo que iba a consolidar al PSOE como un partido absolutamente hegemónico durante los siguientes lustros. Por un lado, la alianza de los partidos de izquierda frente a la UCD favorecería en Sevilla a los socialistas (aún a costa de ceder la alcaldía de la capital al andalucista Luis Uruñuela). Todos estaban dispuestos a arrebatarle el máximo número de alcaldías a la UCD. Y así sería: si la UCD triunfó en 28 municipios y el PSOE en 32, el número de alcaldes de la primera serían 18 frente a 45 alcaldes socialistas. El PSOE, sin duda, se benefició más que sus socios de coalición (PCE y PSA) que ganaron sólo una alcaldía para cada uno. Poco después comenzaría a hundirse la frágil y artificial empresa de la UCD cuyo electorado, en Sevilla, terminó por decantarse en gran medida hacia los socialistas. Teniendo presentes estas circunstancias, han de interpretarse los resultados de la siguiente tabla:

<b>NÚMERO DE MUNICIPIOS Y ALCALDÍAS CONSEGUIDAS POR LOS DIVERSOS PARTIDOS EN LA PROVINCIA DE SEVILLA (1979-2003)</b>								
<b>Partidos</b>	<b>Victoria electoral</b>	<b>1979</b>	<b>1983</b>	<b>1987</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
	<b>Alcaldes</b>							
PSOE	Municipios	32	60	68	77	67	68	67
	Alcaldes	45	68	74	73	60	68	72
CD-AP-PP	Municipios	2	4	4	3	8	12	7
	Alcaldes	2	2	4	5	9	10	7
PSA-PA	Municipios	3	2	4	2	2	2	6
	Alcaldes	4	2	3	3	3	5	6
PCE-IU	Municipios	25	22	16	12	18	18	18
	Alcaldes	26	22	16	15	24	17	18

<sup>82</sup> GARCÍA PRIETO, José Luis. 1978. *Transición política en Sevilla*. Sevilla, Serie Jamaga, pp. 59, 60, 62, 69 y 75.

<sup>83</sup> Cfr.: MARTÍN VILLA, Rodolfo. 1984. *Al servicio del Estado*. Barcelona, Planeta, p. 71.

UCD	Municipios	28	-	-	-	-	-	-
	Alcaldes	18	-	-	-	-	-	-
Otros	Municipios	12	14	11	9	10	5	7
	Alcaldes	7	9	6	7	9	7	2

FUENTE: IEA y cuestionarios utilizados. Elaboración propia

Como puede comprobarse, el mapa político provincial ha permanecido en general estable durante estos últimos 25 años. El predominio del PSOE le ha llevado a ostentar más de un 65% de las alcaldías salvo en el mandato que comenzó en 1995 (crisis final de los gobiernos de Felipe González y ascenso del PP). Por su parte, el partido conservador registró un ascenso a partir de la segunda mitad de los años noventa aunque se ha estabilizado en torno a los 7-10 alcaldes. Similar estabilidad ha registrado el andalucismo, aunque en las últimas elecciones consiguió un ascenso que, probablemente, sea coyuntural y no signifique el anuncio de un firme recorrido ascendente. La izquierda a la izquierda del PSOE se ha mantenido como segunda fuerza política aunque a una gran distancia e, igualmente, estabilizada con serias dificultades para superar la veintena de alcaldes. Los alcaldes independientes, por último, presentan una trayectoria descendente y no pasan de ser una fuerza testimonial.

Tal evolución del voto merece algunos comentarios. A la vista de los datos, parece claro que el PSOE ha logrado sintonizar profundamente con el electorado. Su moderación, la captación de los votos de la UCD, la oportuna capitalización del impulso autonómico andaluz y el disponer de los gobiernos andaluz y nacional han sido factores importantes a la hora de interpretar los resultados municipales. Por añadidura, los gestores socialistas han impreso un sello de modernización en sus municipios a través de una política de obras públicas e infraestructuras financiada con fondos públicos (sobre todo comunitarios) capaz de emplear la mano de obra sobrante del sector primario. En esas condiciones es habitual que las inercias de voto se consoliden en ausencia de mensajes alternativos lo suficientemente atractivos. La única alternativa posible son las alcaldías en manos de IU al acontecer que votantes al PSOE en las generales o en las autonómicas pueden desplazar su voto más hacia la izquierda en las municipales (caso de Carmona, por ejemplo). La política de pactos, por lo demás, se desenvuelve en torno al partido dominante, siendo relativamente habituales los pactos PSOE-IU, PSOE-PA e, incluso, PSOE-PP.

Las visiones simplistas en torno al “voto cautivo” o la presunción sobre la auténtica raigambre socialista de muchos de los votos recibidos por el PSOE consideramos que son erróneos. En realidad, el liderazgo de no pocos alcaldes socialistas se sustenta en un amplio apoyo social que incluye muchos sectores (clases medias, profesionales, trabajadores, propietarios, etc). En este sentido, si el partido es importante para los alcaldes porque les suministra una “imagen de marca” beneficiosa y les abre las puertas de instancias clave (como es la Diputación), también es cierto que el partido necesita de unos líderes locales a los que les permite unos amplios márgenes de autonomía para adecuarse a la diversidad de municipios. La nacionalización de la política local encuentra su límite en un modelo de alcalde-fuerte estable y relativamente permanente que, en gran medida, decanta el resultado electoral por la capacidad de liderazgo de su persona. Las conclusiones de Natera Peral muestran que más de la mitad de los electores adjudican a la persona de los alcaldes el papel de principal factor en el éxito electoral. Similar imagen ofrecen las propias respuestas de los alcaldes<sup>84</sup>. En la provincia de Sevilla, al ser preguntados por los factores que favorecen el triunfo electoral, conceden las siguientes puntuaciones medias:

Valoración de diversos factores para el triunfo electoral por parte de los alcaldes (valoración de 0 a 10). Sevilla y provincia	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
<b>El partido</b>	6,87	6,80	6,66	6,65	6,43	6,63	5,80
<b>El candidato</b>	7,07	7,36	7,32	7,28	7,23	7,40	7,10
<b>El programa</b>	6,61	6,83	6,78	6,89	6,85	6,95	7,30
<b>La lista</b>	7,21	7,30	7,32	7,47	7,29	7,29	7,36

El factor humano -alcalde e integrantes de la lista- son juzgados como factores más importantes que el partido o el programa, si bien recientemente éste último ha cobrado importancia a juicio de los encuestados en nuestro estudio. En otras palabras: aunque en el ámbito local se desarrolla también el gobierno de partido (*party government*), los alcaldes gozan de la posibilidad de practicar un amplio

<sup>84</sup> Vid.: NATERA PERAL, Antonio. *Op.cit.*, ff. 364-365.

liderazgo que, usualmente, se verifica más en su capacidad para manejar ideas, saber transmitir las y ser hábiles en las relaciones interpersonales que en sus competencias técnicas. Resulta interesante comprobar que los ciudadanos valoran más en los alcaldes su destreza para solucionar problemas a corto plazo que otras capacidades como, por ejemplo, planificar a medio y largo plazo.

Pero el protagonismo de los políticos locales –por importante que sea- no excluye la importancia que desempeñan los partidos, sobre todo si uno de ellos ostenta un predominio tal como el del PSOE en Sevilla. De hecho, si se verifican fenómenos de clientelismo es gracias a las posibilidades que brinda la organización política del alcalde si goza de amplio poder institucional en otros niveles de la administración. El asunto tiene su importancia porque el liderazgo suele encontrarse vinculado a prácticas clientelares generadas, en el caso de Sevilla, a través de un solo partido. Aunque, ciertamente, existen líderes locales de otros partidos que no son el socialista, les es imprescindible mantener un umbral mínimo de buenas relaciones en la Diputación o en la Junta de Andalucía, con independencia de expresiones públicas y campañas de oposición.

Ese clientelismo ha sido definido por el profesor Cazorla como *clientelismo colectivo no personalizado* o *clientelismo de partido*, precisado en los siguientes términos:

*“Quienes distribuyen los favores no son los caciques, ni siquiera los terratenientes; pero su control de los mecanismos administrativos y municipales les proporciona una posición en que lo que parece un favor personal, se presta en realidad a un colectivo (los parados reales o supuestos), por otro (los municipios en el poder), sean quienes sean. Lo cual determina que esta variedad de clientelismo sea impersonal e institucional (aunque no formalmente). No hay atribución individual, ni más exigencia por parte de las autoridades locales que las tácitas de que se apoye y se vote a su partido, y se mantenga un silencio de complicidad. No se requieren más prestaciones. La amenaza implícita es que si ganaran ‘los otros’ podría acabarse el sistema. Desde el punto de vista electoral es claro que este tipo de ‘compromiso’ disminuye bastante la volatilidad, no por fidelidad a unas siglas o a una ideología, sino meramente por interés propio”*<sup>85</sup>.

Evidentemente, el líder local tendrá más oportunidades de establecer clientelas eficaces en la medida en que disfrute de las posibilidades de un cargo público como es la alcaldía. Los tres tipos de clientelismo apuntados por Susana Corzo (electoral, de partido y burocrático) se encuentran enlazados al grado de acceso y uso que el “patrono-líder” tenga de los resortes institucionales<sup>86</sup>. Un candidato utilizará el clientelismo electoral en mayor medida si se presenta a la reelección. Un político tendrá más poder dentro de su partido en la medida en que ocupe posiciones clave en determinadas instituciones. Y un cargo público se apoyará en el clientelismo burocrático en la medida en que su posición sea importante. Si el cargo público es no electo deberá generar un clientelismo que favorezca al político electo que libremente le designó. En el caso de Sevilla, ha habido alcaldes que han recorrido toda la escala: de ser reelegidos en repetidas ocasiones, han pasado a tener un cierto protagonismo en la organización provincial del partido para, finalmente, situarse en un cargo público de libre designación (habitualmente vinculado a la Diputación Provincial o la administración autonómica).

Con todo, no podemos caer en la simplicidad equiparando alcaldes socialistas y líderes. Hay en la provincia de Sevilla auténticos líderes que no pertenecen al PSOE: baste citar los casos de la desaparecida alcaldesa popular de Espartinas (M<sup>a</sup> Regla Jiménez) o el alcalde comunista de Marinaleda (Juan Manuel Sánchez Gordillo). O tengamos también en cuenta la sucesión de alcaldes socialistas sin liderazgo que han tenido localidades como Villanueva del Río y Minas (siete alcaldes desde 1979 y todos del PSOE). No obstante, el mapa político provincial ha sido bastante estable desde 1979 y presenta una serie de rasgos generales firmemente consolidados hasta la fecha. La siguiente matriz de estabilidad municipal que relaciona número de alcaldes y número de partidos municipio a municipio en Sevilla así lo viene a demostrar:

---

<sup>85</sup> Cfr.: CAZORLA, José. “Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características” en *Working Papers* del Institut de Ciències Polítiques i Socials, 55, 1992, p.21.

<sup>86</sup> Vid.: CORZO FERNÁNDEZ, Susana. “El clientelismo político como intercambio” en *Working Papers* del Institut de Ciències Polítiques i Socials, 206, 2002, p. 54.

Número de partidos que han participado en el gobierno municipal	1	2	3	4
Número de alcaldes en el período (1979-2003)				
Uno	Castilblanco de los Arroyos, Marinaleda.		Guillena.	
Dos	Cañada del Rosal, Castilleja del Campo, Las Navas de la Concepción, Marchena, El Real de la Jara, Valencina de la Concepción.	Alanís, La Algaba, El Cuervo, Dos Hermanas, Osuna, Peñaflor, La Puebla de Cazalla, Utrera.	Los Corrales, Gelves, El Ronquillo.	
Tres	Algámitas, La Roda de Andalucía, Salteras, San Nicolás del Puerto.	Alcolea del Río, Burguillos, Las Cabezas de San Juan, Castilleja de la Cuesta, Castilleja de Guzman, Coripe, Espartinas, Fuentes de Andalucía, Gerena, Gilena, Guadalcanal, Herrera, Isla Mayor, Lebrija, Palomares del Río, La Puebla del Río, La Rinconada, San Juan de Aznalfarache, Santiponce.	Albaida del Aljarafe, Benacazón, Cantillana, Cazalla de la Sierra, La Luisiana, Pilas.	El Castillo de las Guardas, Sanlúcar la Mayor.
Cuatro	Alcalá de Guadaira, Aznalcóllar, Estepa, Montellano, El Saucejo, Villaverde del Río.	Bollullos de la Mitación, Bormujos, Camas, La Campana, Casariche, Constantina, El Coronil, Huévar del Aljarafe, El Madroño, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, El Pedroso, Pruna, El Rubio, Tocina, Tomares.	Alcalá del Río, Aznalcázar, El Garrobo, Gines, Lantejuela, Mairena del Alcor, Los Molares, Villamanrique de la Condesa, El Viso del Alcor.	Brenes, Umbrete, Villanueva del Ariscal.
Cinco	Villanueva de San Juan.	Aguadulce, Carmona, Carrión de los Céspedes, Ecija, Lora de Estepa, Paradas, La Puebla de los Infantes.	Lora del Río, Sevilla.	Almensilla.
Seis			Almadén de la Plata, Martín de la Jara.	Badolatosa.
Siete	Villanueva del Río y Minas		Arahal, Pedrera.	Morón de la Frontera.
Ocho			Coria del Río.	

Como se puede comprobar, la mayor parte de los municipios han tenido entre tres y cuatro alcaldes. Si dividimos los 25 años de ayuntamientos democráticos entre 3 o 4 alcaldes nos salen unos límites dentro de los cuales se encuentra comprendida la permanencia media de los alcaldes sevillanos (alrededor de siete años). La estabilidad es bastante notable como se contempla en los grupos de municipios con dos partidos y tres/cuatro alcaldes. Son casos genéricos de alternancia más o menos estable. Sólo un tercio de los ayuntamientos han visto alcaldes de tres o más partidos y sólo un 18% de los

mismos han tenido cinco o más alcaldes. Por el contrario, cerca de un 20% de los municipios han tenido alcaldes de un solo partido mientras que tres ayuntamientos han conocido un solo alcalde. En ese sentido, el partido juega un papel importante en términos de estabilidad estableciendo un matiz con respecto a la fuerza del liderazgo personal en las élites políticas locales. Es decir: la estabilidad proporcionada por el liderazgo partidista es superior a la ofrecida por el liderazgo personal en el caso de la provincia analizada.

La máxima estabilidad se registra en localidades como Castilblanco de los Arroyos o Marinaleda (el mismo alcalde y partido desde 1979), localizándose escasa estabilidad en Morón de la Frontera, Arahal, Pedrera y Coria. Resulta llamativo el citado caso de Villanueva del Río donde el mismo partido ha llegado a tener siete alcaldes distintos mostrando un caso de ausencia de liderazgo dentro de unas mismas siglas. Justo lo contrario al caso de Guillena donde el mismo alcalde ha llegado a militar en tres partidos distintos conservando perfectamente operativo su liderazgo local. El transfuguismo es escaso: en pocos municipios (sólo en seis) se han dado más partidos que alcaldes desde el año 1979.

Ante tal escenario provincial se comprende la escasez de mociones de censura y cómo la cuestión de confianza –elemento relativamente novedoso en nuestras corporaciones locales- puede ser perfectamente utilizada. La capacidad para generar liderazgos locales parece clara en esta provincia. Buena parte de estos alcaldes son personas experimentadas en la política y la gestión municipales (muchas veces con una previa experiencia como concejales) siendo símbolos de estabilidad ante la mayor renovación que acusan las concejalías. Estabilidad en las alcaldías, renovación en las corporaciones y equilibrio general son las tres tónicas de esta provincia, con todas las excepciones que se quieran.

### **Alcalde como representante y responsable público**

El desempeño de una alcaldía presenta dos vertientes distintas pero que, habitualmente, ofrecen amplias intersecciones: la política y la administrativa. Complica ese deslinde entre ambas esferas el hecho de que el artículo 140 de la Constitución afirme que el gobierno y la administración municipal corresponde a los ayuntamientos “*integrados por los Alcaldes y los Concejales*”. Ello ha dado lugar a una cierta confusión que ha producido –y produce- no escasos roces entre el estrato político dotado de representatividad (corporación) y el organismo administrativo (compuesto por funcionarios seleccionados en función de criterios de capacidad técnica). Ante esta problemática, conviene subrayar que existe una frontera –al menos teórica- entre ambos ámbitos toda vez que el gobierno municipal dispone las metas y los objetivos a alcanzar, mientras que la administración se encargaría de conducir la ejecución de lo dispuesto. Desde esta sintética formulación, el distingo parece claro y no debería ser objeto de polémica alguna.

Sin embargo, las cosas son más complejas. Los intereses políticos que dictan medidas concretas de gestión pueden no ser concordantes con las necesidades reales del municipio o no cumplir los mínimos criterios de eficacia y/o eficiencia. Al contrario, la gestión administrativa puede bloquear o ralentizar determinaciones políticas que están orientadas a implementar beneficiosas transformaciones de gran calado. Por añadidura, en nuestro sistema de régimen local desde 1979 la dirección política ha primado sobre la ejecución administrativa de los proyectos. Los responsables políticos desconfiaban de las plantillas de funcionarios heredadas del régimen anterior y el propio legislador hizo descansar en las corporaciones la responsabilidad de las competencias administrativas. A los funcionarios tan sólo les restaba acatar pasivamente las órdenes recibidas y podía desestimarse la opinión de un funcionario con experiencia y cualificación suficientes a la hora de adoptar una determinada medida. Esa situación no sólo se dio en los primeros tiempos de la transición democrática (cuando en *lo político* residía todo el protagonismo) sino que también se ha mantenido en gran parte a lo largo de los años ochenta y noventa. Valga una muestra de lo que decimos: en los últimos 25 años apenas se han regulado los aspectos técnicos de la Administración Local en comparación con las cuestiones políticas que han sido perfiladas – y reformadas- con calculado detalle (véase la LRRL de 1985 e incluso su reforma de 1999). Pese a que cada día más se habla de eficacia, calidad, flexibilidad y modernización en nuestras administraciones públicas, lo cierto es que aún no se ha permitido la inclusión real de figuras profesionales para participar en los procesos de toma de decisión y dirigir el impulso gestor. La proliferación de “asesores” (que en los ayuntamientos de cierta entidad puede ser numéricamente llamativa) y la recurrencia a “informes técnicos” externos reduce las posibilidades de aprovechamiento de las propias plantillas de funcionarios municipales, con el ahorro que ello conllevaría. En consecuencia, la carrera profesional del funcionario local se encuentra con unos límites que no son precisamente estimulantes.

Al encontrarse rodeado de personal de libre designación, el alcalde aumenta sus apoyos y recompensa servicios prestados. Es una forma más de relaciones de patronazgo-clientelismo que tienen mucho que ver con la consolidación de un liderazgo. En los dos componentes de la ecuación personal de liderazgo (la competencia y la ambición políticas) pueden desempeñar un papel esencial los asesores si son intermediarios eficaces entre la ciudadanía y los alcaldes. Hemos de tener en cuenta que los alcaldes se encuentran ante una abrumadora tarea técnico-administrativa en merma de su auténtica vocación de hacer “política local”. Ellos se consideran representantes pero, sin embargo, han de someterse al desempeño de numerosas funciones ejecutivas de carácter técnico. Es decir, la representatividad no tiene por qué ir aparejada a la dimensión ejecutiva necesariamente. Desde esta óptica puede considerarse como conveniente la inserción de un gerente aunque conlleve un incremento de los costes de personal si seguimos adheridos al actual modelo funcional (Secretaría-Intervención) y no se utilizan a estos altos funcionarios como gerentes. En ese sentido algunos autores apuntan a la superación del estilo de gobierno municipal que se impuso a partir de 1979 y que Ana María Nieto-Guerrero ha descrito en los siguientes términos:

*“Los funcionarios locales fueron reducidos a labores instrumentales, y vieron además cómo la desconfianza planeaba de lleno sobre su actividad profesional. Las corporaciones de mayor tamaño iniciaron también un proceso de politización de sus estructuras directivas, con el fin de poder situar en los puestos de mando a personas de fidelidad contrastada. Ello conllevaba esa ‘partidificación gerencialista’, ...y que ha supuesto que los políticos locales se han limitado a ejercer funciones gerenciales (cuando no meramente funcionariales), descuidando por completo sus funciones políticas”<sup>87</sup>.*

Con todo ello, la confusión entre política y administración se ha intensificado. De hecho, los alcaldes consideran que su labor es una combinación entre ambas. Al ser preguntados los alcaldes sevillanos sobre si la dirección de los ayuntamientos es una tarea puramente política (valor extremo cero) o puramente técnica (valor extremo diez), la media de las respuestas se sitúa en poco más de cuatro. Es decir, algo más cerca de la actividad política, pero con una dimensión técnico-administrativa indudable. Y esa doble perspectiva apenas cambia según el grado de experiencia de los alcaldes consultados. Como puede observarse en la siguiente tabla, la media de todas las categorías establecidas se encuentra entre 4 y 5. Tan sólo se observa un cierto deslizamiento hacia las tareas políticas a partir del tercer mandato, probablemente una vez que las múltiples tareas técnicas son sobradamente conocidas. Sin embargo, a partir de un grado de experiencia –más de 16 años- se deja sentir de nuevo un ligero incremento a favor de la vertiente técnico-administrativa.

<b>VALORACIÓN DE SU LABOR POR PARTE DE LOS ALCALDES SEGÚN SU DURACIÓN.</b> Tarea puramente política=0; tarea puramente técnica=10	
MENOS DE CUATRO AÑOS	4,68
DE CUATRO A OCHO	4,92
DE NUEVE A DOCE	4,15
DE TRECE A DIECISÉIS	4,13
MÁS DE DIECISÉIS	4,72

Aunque por grado de experiencia no se reflejan apenas diferencias, sin embargo por adscripción política los resultados varían. Los alcaldes populares destacan por su elevada media a favor de la vertiente técnico-administrativa de su labor. Lo mismo les ocurre a los independientes y los que en su día fueron alcaldes con la UCD. Los representantes de partidos de izquierdas consideran su misión en las alcaldías más política, lo que puede relacionarse con sus respectivas ideologías y con la posición predominante que tienen en la provincia de Sevilla, sobre todo el PSOE. Es singular que la media de los alcaldes andalucistas se encuentre decantada hacia la esfera política. Hemos de advertir que son pocos los alcaldes de esta filiación desde 1979 y es posible que el valor se encuentre sesgado. No obstante, la intensa conciencia regional o nacional de este grupo puede conducirlos fácilmente a considerar su tarea más política que técnica.

<sup>87</sup> Cfr.: NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana María. 2001. *Los entes locales municipales: entre la política y la administración*. Madrid, INAP, pp. 220-221.

### VALORACIÓN DE SU LABOR POR PARTE DE LOS ALCALDES SEGÚN PARTIDO.

Tarea puramente política=0; tarea puramente técnica=10

PSOE	4,54
PP	5,61
PSA-PA	3,66
PCE-IU	4,71
Otros	5,63

Si tomamos el criterio del nivel de formación de los alcaldes, volvemos a no encontrar diferencias sustanciales. Los alcaldes más formados parecen concebir su actividad en términos más técnicos que políticos pero, con todo, los que carecen de estudios también conceden gran importancia a las tareas técnicas probablemente porque su actividad al frente de las alcaldías debía resultar compleja.

### VALORACIÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS. Tarea puramente política=0; tarea puramente técnica=10

Sin estudios	4,94118
Primarios	4,43852
Bachillerato	4,56134
Diplomado	4,74314
Licenciado	4,86066
Otros	5,27778

Por tramos de edad también parecen detectarse diferencias en la valoración. Los menores de cuarenta años (edad al llegar a las alcaldías) otorgan más importancia a la política (valor 4,48) como definidora de su tarea que sus homólogos mayores. Estos últimos dan una cierta mayor importancia a la capacidad técnica que al liderazgo exclusivamente político (valor 5,10). No parece que el tamaño del municipio sea determinante para la valoración de las tareas por parte de los alcaldes. Los de municipios menores de 10.000 habitantes ofrecen una media de 4,87; los mayores de ese umbral muestran una media de 4,33.

Una cuestión que complementa a la anterior es la que planteó a los encuestados si se consideraban más representantes de la voluntad popular o meros gestores, en una escala del cero al diez. Por grado de experiencia, se observó que los alcaldes más veteranos se sienten ligeramente más representantes de la voluntad popular que gestores. Concretamente, los alcaldes con experiencia menor a ocho años dan una media de cuatro al responder al cuestionario, mientras que en los que han tenido una experiencia superior a ocho años el índice se reduce hasta un 3,46. Esto casa con lo expresado anteriormente: también los alcaldes con menor permanencia (menos de ocho años) consideran su labor más técnica en comparación con los que permanecen más de ocho años que se definen levemente como más “políticos”. Con ello se apunta a la correlación existente entre “tarea política” y “representante de la voluntad popular”. Lo mismo ocurre a la inversa: los alcaldes que se consideran esencialmente “gestores” suelen concebir su labor como una actividad técnico-administrativa. También por edad, los más jóvenes al llegar a las alcaldías suelen ser más proclives a considerarse representantes de la voluntad popular que los mayores de 40 años, para los cuales la vertiente como “gestor” tiene un mayor peso.

Es curioso comprobar que la percepción de los alcaldes sobre su labor (en este caso, los sevillanos) difiere ligeramente de la percepción que tienen los ciudadanos. Estos, según el trabajo de Natera Peral, no valoran a los alcaldes por sus conocimientos técnicos o capacidad de gestión. Lo que más valoran son las cualidades específicas de carácter político como ganar la confianza de los demás, la habilidad para la negociación o la resolución eficaz de problemas a corto plazo con notorias dotes de acertada improvisación y rentable oportunidad<sup>88</sup>. Para los ciudadanos también el alcalde competente suele ser reconocido como un alcalde ambicioso desde el punto de vista político, sin que ello le reste adhesiones o simpatías.

En lo que sí parecen coincidir los encuestados sevillanos y la opinión pública ciudadana es que los alcaldes han de ser personas honestas y con capacidad de diálogo. El líder debe de estar investido por

<sup>88</sup> Vid.: NATERA PERAL, Antonio. *Op.cit.*, ff.360-362.

una imagen de honestidad (o, al menos, que no se conozcan casos de corrupción comprobados) y una percepción de persona dialogante. Curiosamente, la capacidad de diálogo se sitúa por encima de otros valores como el ser “negociador” o “receptor de demandas sociales”, lo cual marca un matiz al auténtico sentido que se da en nuestra cultura política a la expresión “capacidad de diálogo” entre los encuestados.

Es interesante contemplar la valoración que hacen los alcaldes del entorno que rodea su Ayuntamiento, bien sean instituciones públicas de rango superior, bien asociaciones, colectivos de funcionarios, etc. Para el caso de los alcaldes sevillanos, hemos logrado confeccionar la siguiente tabla a partir de respuestas sobre el grado de influencia que tienen determinados instituciones o grupos (influencia real) y el grado de influencia que, según ellos, deberían tener (influencia ideal).

<b>NIVEL DE INFLUENCIA POLÍTICA LOCAL DE LOS SIGUIENTES GRUPOS, CUERPOS E INSTITUCIONES (0= influencia nula; 10= mucha influencia)</b>		
	Influencia real	Influencia ideal
Funcionarios Admon. Municipal	3,79	2,48
Secretario del Ayuntamiento	4,58	3,10
Partidos políticos	6,11	6,78
Sindicatos	4,28	5,44
Organizaciones patronales	2,61	4,09
Constructores	2,44	2,17
Medios de comunicación	3,55	3,37
Iglesia Católica	2,48	1,26
Gobierno central	3,62	4,24
Junta de Andalucía	5,34	5,68
Diputación Provincial	6,03	5,92
Asociaciones de vecinos	4,24	6,21
Asociaciones de comerciantes	2,97	4,69

Una primera línea de lectura es la vertical que recoge la influencia “real” de cada elemento durante los mandatos. Los alcaldes han otorgado la máxima influencia a la Diputación, la Junta de Andalucía y a los partidos políticos (por encima de cinco en la escala). Es de resaltar que la puntuación en términos de influencia política de la Diputación, la Junta de Andalucía y el gobierno central es pareja a la valoración de estas mismas instituciones en términos de apoyo y colaboración. En otras palabras, la cooperación entre instituciones no se encuentra desvinculada de la influencia política sobre los municipios.

Por encima de cuatro puntos destacan el secretario del ayuntamiento, los sindicatos y las asociaciones vecinales. Según López Nieto la conflictividad alcaldes-secretarios es la más alta de Europa<sup>89</sup>. Para los secretarios, los alcaldes deberían limitarse a establecer las directrices genéricas de gobierno municipal, dejando en manos de los técnicos los asuntos administrativos diarios. Para los alcaldes, en cambio, los secretarios representan en no pocas ocasiones un irritante obstáculo burocrático que ralentiza o resta eficacia a los servicios que han de brindarse a la comunidad. Afortunadamente, hay excepciones y no faltan ejemplos de correcta sintonía entre el máximo representante electo y quien vela por la adecuación legal de las medidas adoptadas en el Ayuntamiento. Pero la tónica general es la expresada.

La segunda línea de lectura es la comparación entre el grado de influencia que han tenido cada uno de los elementos y la que deberían tener a juicio de los entrevistados. Muy claramente opinan los alcaldes que la influencia de los funcionarios y de los secretarios debería ser menor a la que tienen. Con menos intensidad, también manifiestan un parecer favorable a la disminución de la influencia de los constructores, los medios de comunicación, la Iglesia católica y la Diputación Provincial, aunque por razones bien distintas.

Por el contrario, la relación con los vecinos es considerada la más importante por los alcaldes (un 80% así lo piensa a escala nacional). En el caso de los alcaldes sevillanos, opinan que vecinos y

<sup>89</sup> LÓPEZ NIETO, Lourdes. “Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer” en *Working Papers* del Institut de Ciències Polítiques i Socials, 179, 2000, p. 18.

comerciantes deberían tener más influencia de la que tienen. A escala nacional, los alcaldes se decantan por mantener fluidas relaciones con los actores principales del ayuntamiento, especialmente con los jefes de departamento, aunque se comunican menos con funcionarios de otras administraciones o con representantes de asociaciones<sup>90</sup>. Esto no es tan evidente en el caso de Sevilla. Aquí los alcaldes se pronuncian a favor de una disminución de la influencia de los funcionarios, pero conceden mayor importancia a los sindicatos. También la patronal y, singularmente, el gobierno central y la Junta de Andalucía son reivindicadas como factores que deberían desplegar una mayor influencia a nivel municipal.

En el caso de la provincia de Sevilla, por tanto, los alcaldes conceden un grado de influencia importante a los partidos políticos (en realidad al partido socialista) y, lo que es más llamativo, reivindican un nivel de influencia para el partido aún mayor. Esto parece ser una peculiaridad del ámbito estudiado si lo comparamos con las conclusiones establecidas por Natera Peral en su estudio<sup>91</sup>. Aquí, en Sevilla, la red de apoyo no se encuentra tanto en el propio grupo municipal o en los medios de comunicación como en el partido. De éste se espera el apoyo y la posible solución a un problema cuando este se presenta. En este sentido, parece que los alcaldes sevillanos cuadran mejor en el modelo de alcalde “emprendedor” que tiende a confiar su asentamiento en una red de apoyo externa, que en el esquema de alcalde “gestor” sustentado en una red de apoyo interno. Un ejemplo concreto: como la clave del éxito reside en la obtención de recursos financieros y estos vienen de la Diputación o la Junta, se espera resolver por vía de partido cualquier obstáculo que la institución pudiera interponer. En otras palabras: un alcalde “emprendedor” en la provincia de Sevilla necesita del apoyo del partido (red externa) si quiere tener éxito. Ese peso del partido y de su organización provincial establece una limitación al liderazgo de carácter personal.

La excesiva dependencia del partido y sus intereses hace que los posibles líderes locales se encuentran muy mediatizados en una labor ardua y llena de desgastes. Su trabajo ha de verificarse en municipios donde la proximidad física entre gobernantes y gobernados hace que la presión de la opinión sea tan inmediata como directa. En buena parte de nuestras localidades, la opinión publicada carece de importancia ante la sencillez con la que puede pulsarse la opinión pública y recibir mensajes de ella. Sólo en los municipios superiores a un determinado umbral, tiene sentido una opinión publicada más o menos divorciada o sintonizada con el parecer de los ciudadanos. La presión sobre los alcaldes y el escaso reconocimiento recibido, entre otros factores, determinan buena parte del final de los mandatos.

### Los ex alcaldes

En principio, el motivo del fin de un mandato debería ser la pérdida de las elecciones. Sin embargo en Sevilla suelen ser otras las circunstancias, a juicio de los entrevistados, las que le han llevado a poner fin a su experiencia política municipal. Y no son pocos los que lo han hecho: dos terceras partes de los alcaldes que lo han sido en algún momento entre 1979 y 2003 ya no permanece al frente de sus ayuntamientos. Ese grado de renovación parece contradecir el sensible nivel de estabilidad municipal en la provincia y el sobrado predominio de una fuerza política sobre las demás. Es preciso, por tanto, buscar otras causas más allá de las posibles derrotas electorales para encontrar las claves de tan elevado abandono.

Una hipótesis explicativa de este fenómeno ha de buscarse en las escasas satisfacciones del cargo de alcalde, bien en términos de reconocimiento, promoción política, relevancia social, etc. A ello le hemos de añadir el elevado número de insatisfacciones –frustraciones en no pocos casos- lo que lleva a muchos alcaldes a abandonar. A los problemas propios de la gestión municipal se le suma la obstrucción de otros grupos políticos en la corporación, las pequeñas ambiciones, las grandes miserias, el sistemático desgaste, entramadas conjuras, etc. Nada mejor que hablar con los alcaldes para conocer estos detalles y dilucidar por qué terminan sus mandatos. Los siguientes datos que se desprenden de sus respuestas son suficientemente reveladores.

---

<sup>90</sup> LÓPEZ NIETO, Lourdes. “Notas sobre los políticos...” en *Op.cit.*, p.19.

<sup>91</sup> Vid.: NATERA PERAL, Antonio. *Op.cit.*, ff. 355-359.

**RAZONES POR LAS CUALES LOS ALCALDES TERMINARON SUS MANDATOS (1979-2003)**

MOTIVO	%
Su partido perdió las elecciones	21,32
Decisión personal	48,45
Falta de acuerdo con otras fuerzas políticas	4,26
Moción de censura	5,04
Decisión del partido	3,88
Otros	17,05

Casi la mitad de los alcaldes dejó el cargo por una decisión de carácter personal mientras que sólo algo menos de la cuarta parte lo hizo tras perder las elecciones. Curiosamente, la falta de acuerdo con otras fuerzas políticas o la moción de censura no son causas principales en la explicación del abandono del cargo. Ni siquiera los partidos políticos y su influencia son importantes: sólo un 3,88% de los alcaldes dejó de serlo por decisión de su partido. Ya subrayamos que si los alcaldes necesitan de unas siglas, también los partidos requieren de los políticos locales y les otorgan un grado de autonomía. Por añadidura, el apartado “otros motivos” también tiene una importancia significativa. Si sumamos este último porcentaje al 48% de la decisión personal, resulta que algo más de un 65% de los alcaldes sevillanos termina su mandato tras una reflexión personal. Es difícil establecer un catálogo de razones concretas dentro de los infinitos vericuetos de los pensamientos de la población que estamos tratando, pero sí se pueden plantear algunas directrices generales. El cansancio parece ser una de las claves. Cansancio por hastío o por desengaño, por presiones o por la amenaza de una moción de censura, por desgaste ante la opinión pública local o por falta de apoyo de las instituciones superiores, por costes en su vida personal o por deseos de reemprender su carrera profesional... En cualquier caso, cansancio y ganas de dejar el cargo.

Si nos atenemos a la filiación de los alcaldes podemos introducir un matiz en lo ya expuesto.

**RAZONES POR LAS CUALES LOS ALCALDES TERMINARON SUS MANDATOS (1979-2003)**

**En tantos por ciento**

	PSOE	CD-AP-PP	PSA-PA	PCE-IU	Otros
Su partido perdió las elecciones	13,69	33,33	23,07	31,37	31,42
Decisión personal	54,10	25	38,46	41,17	48,57
Falta de acuerdo con otras fuerzas políticas	3,42	16,66	7,69	3,92	2,85
Moción de censura	5,47	8,33	7,69	3,92	2,85
Decisión del partido	5,47	0	0	3,92	0
Otros	17,80	16,66	23,07	15,68	14,28

Sea cual sea la formación política, la mayor parte de los alcaldes suelen terminar su mandato como consecuencia de una decisión personal, a excepción de los populares cuyo máximo abandono se da tras perder las elecciones. En el caso de los alcaldes socialistas, que son mayoritarios, la decisión personal u “otros” motivos superan los casos de abandono tras la pérdida de unas elecciones, extremo que no se registra en las demás formaciones políticas. También es de resaltar que la falta de acuerdo con otras fuerzas políticas o la moción de censura afecta principalmente a los alcaldes de partidos no mayoritarios en esta provincia (caso de los populares o los andalucistas). La decisión del partido, por último, no se destaca salvo en el partido socialista y en el grupo PCE-IU.

El desgaste se corresponde con el escaso reconocimiento que, en general, se otorga a los políticos locales. Aunque es la más próxima a los ciudadanos, la política local sigue siendo la “pariente pobre” y, como hemos visto, ha resultado bastante difícil hasta la fecha la promoción de los políticos locales a las esferas autonómica, nacional o europea. No hay cauces de promoción en la carrera política y eso produce frustración en el medio plazo y hastío irreversible a la larga. Esto es especialmente sensible en el caso de los alcaldes que pertenecen a un partido hegemónico con responsabilidades de gobierno como es el caso del socialista. De hecho, en los alcaldes de esta filiación el porcentaje de abandonos por “decisión personal” es más elevado que en los demás grupos. Tras la iniciación en la política local y

conseguir el cargo de alcalde, muchos piensan en proseguir su carrera en esferas superiores. El problema es que son muchos los alcaldes y no todos pueden obtener la ansiada promoción. Por otra parte, tampoco hay vacantes suficientes porque ya están ocupadas por otros políticos que se iniciaron en política nacional o regional directamente. Es una herencia de la transición: primero se constituyeron las Cortes en 1977, luego los ayuntamientos en 1979. Eso produjo una doble capa de políticos separados por una barrera bastante impermeable.

Los exalcaldes pueden seguir o no en política, mantener algunas aspiraciones o retornar simplemente a su antiguo puesto de trabajo, pero en términos generales mantienen una relación buena y frecuente con la mayor parte de los vecinos, sea cual sea su filiación o simpatía política. Así al menos lo consideran los alcaldes al valorar de cero a diez la relación con los vecinos, la frecuencia de la misma y si se relacionan sólo con los simpatizantes o con todo el pueblo.

<b>PERCEPCIÓN DE LOS ALCALDES SOBRE SU RELACION CON LOS VECINOS TRAS SER ALCALDES</b>			
	Media	Desviación típica	Moda
Relación con los vecinos (escala cero a diez, de muy mala a muy buena)	8,32	1,35	8
Intensidad de la relación con los vecinos (escala cero a diez, de muy escasa a muy frecuente)	7,67	1,90	8
Relación con los simpatizantes o con todos los vecinos (escala de cero a diez)	8,47	1,60	10