

ELITES POLÍTICAS, LIDERAZGOS Y ENTES LOCALES: LOS ALCALDES ANDALUCES (1979-2007)

Julio Ponce Alberca
Universidad de Sevilla
jponce@us.es

Resumen:

Esta ponencia sintetiza los resultados de una investigación que llevamos a cabo en el seno del Centro de Estudios Andaluces (proyecto JUP-3) a lo largo del año 2005 y 2006. En dicho trabajo abordamos el papel y significado que han tenido los alcaldes de las capitales andaluzas desde las primeras elecciones democráticas de 1979 hasta la última convocatoria de 2003. Dentro de las diversas facetas estudiadas destacaremos tres, enriquecidas con los resultados de las últimas elecciones celebradas (2007):

- a) El perfil social de los alcaldes y alcaldesas andaluces. Su relación con el liderazgo local.
- b) La compleja interdependencia de los alcaldes y alcaldesas con sus respectivos partidos.
- c) Los estilos de gestión y su vinculación al desarrollo de liderazgos.

Nota biográfica:

Julio Ponce Alberca. Profesor Titular en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Sevilla. Sus líneas de investigación giran en torno a la historia política y de las instituciones a lo largo del siglo XX. Tras analizar la vida política de diputaciones y ayuntamientos, actualmente desarrolla un amplio programa de investigación en torno al papel de los gobernadores civiles en la España Contemporánea, muy especialmente durante el período 1936-1979.

Palabras clave:

Alcaldes, liderazgo, partidos políticos, entes locales.

ELITES POLÍTICAS, LIDERAZGOS Y ENTES LOCALES: LOS ALCALDES ANDALUCES (1979-2007)

Julio Ponce Alberca
Universidad de Sevilla

“Transición y democracia en el Ayuntamiento de Sevilla”, en ORTIZ VILLALBA, J., *El Ayuntamiento de Sevilla: dos siglos de historia*, Patronato Alcázar-Ayuntamiento, Sevilla, 2004, pp. 127-176.

La presente comunicación no pretende mayores alcances que el de servir de aportación –una más- dentro de este Grupo de Trabajo titulado *Liderazgo y élites políticas y sociales*. Y ponemos especial énfasis en el carácter limitado de esta ponencia porque es un extracto parcial de un estudio más amplio, aún inédito, realizado bajo los auspicios del Centro de Estudios Andaluces sobre los alcaldes y alcaldesas de las capitales andaluzas a lo largo de todo el período democrático (1979-2003)¹. Aunque en aquel trabajo se analizaban las alcaldías hasta el año 2003, sus principales conclusiones se han visto confirmadas hasta las últimas elecciones municipales. Es por ello por lo que en esta ponencia hemos creído conveniente ampliar el arco cronológico hasta los resultados de las últimas elecciones (2007), pero cabe considerarlas como provisionales a la luz de las perspectivas y los enfoques que el futuro, sin duda, nos proporcionará.

Por añadidura, este análisis sobre los alcaldes andaluces se desarrolla en una matriz compleja donde se dan cita varias disciplinas entre las que destacan dos: la ciencia política y lo que se viene conociendo como *historia del tiempo presente* (aunque en pugna con otras denominaciones como *historia actual*)². Nos moveremos, por tanto, dentro de la siempre reclamada –pero escasamente cultivada- *interdisciplinariedad* en la intención de mostrar más un estudio de caso que un modelo explicativo completo. Obviamente, dicho estudio será objeto de contraste con otros disponibles e intentaremos establecer una serie de rasgos básicos (generalizables y no generalizables) a partir de los alcaldes analizados, siquiera sea para fomentar el debate y el intercambio de ideas.

Para abordar la presente ponencia, he creído conveniente enfocar el análisis de los alcaldes a través de tres ópticas que conforman otros tantos epígrafes. En primer lugar, recorreré la epidermis del perfil social de los alcaldes y alcaldesas. En segundo, analizaré la figura del alcalde como miembro de un partido político y las complejas relaciones que mantiene con éste. Por último, trazaré un esbozo de los alcaldes como gestores y líderes públicos desde la corporación municipal que presiden. Naturalmente, se quedan aspectos fuera de nuestro acotado tintero como la promoción política de los alcaldes (antes y después de serlo), sus valoraciones del entorno (político, administrativo, la situación de los entes locales, etc) o una introducción sobre la situación de los ayuntamientos durante la *transición local* (1975-1979) que sí aparece

¹ Dicho estudio fue financiado bajo un Convenio de Investigación suscrito entre la Universidad de Sevilla (Departamento de Historia Contemporánea) y el Centro de Estudios Andaluces (Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía). Código de referencia JUP-3 (año 2005).

² Una interesante síntesis sobre este tipo de historia centrada en el pasado más inmediato en: NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El regreso de la verdadera historia contemporánea” en *Revista de Historia Actual*, nº 1 (2003), pp. 143-162.

en el estudio original y que excede la limitación de contenidos propia de nuestra aportación a este Congreso de Ciencia Política.

La relativa proximidad social de los alcaldes

Es sabido que los alcaldes y concejales son un colectivo más cercano a la ciudadanía que otros grupos de cargos electos. Particularmente en los alcaldes y alcaldesas –a los que se dedica este trabajo- se distinguen tres facetas: el ser políticos (en cuanto miembros de un partido), ser gestores y representantes públicos (en cuanto máximo cargos locales que son) y ser vecinos o conciudadanos de sus representados. Dentro de este último aspecto, cabe destacar que los alcaldes suelen ser un grupo que se identifica más con el perfil medio de sus representados que otros cargos electos como los de diputado o senador.

La afirmación merece ser matizada. Lo dicho vale si tenemos en cuenta el conjunto de alcaldes y concejales de una región o de toda España, es decir si incluimos a los medianos y pequeños municipios. Ese colectivo está formado por unos 65.000 responsables políticos que es 40 veces más numeroso que el conformado por todos los diputados autonómicos más los representantes en el Congreso y el Senado. Pero aparte de esa mayor relación cuantitativa, los alcaldes y concejales presentan –en general- un nivel cualitativo alto con respecto a sus representados en términos de situación socio-profesional, nivel cultural, status alcanzado por edad, etc. Esa tendencia se hace más nítida si sólo tomamos el conjunto de alcaldes -es decir excluimos a los concejales- comenzando a distinguirse perfiles más específicos que apuntan hacia la existencia de una especie de élite política local más o menos permeable. Si, además, tomamos sólo un subgrupo concreto dentro del conjunto de alcaldes (como sería el caso de los de las capitales andaluzas) las distancias entre los perfiles de representantes y representados aumentan significativamente.

En este sentido, cuando analizamos los perfiles socio-profesionales de los alcaldes y alcaldesas de las capitales andaluzas nos encontramos con una serie de políticos que se asemejan más a las características de otros cargos electos de nivel estatal o autonómico (diputados y senadores) que a sus homólogos en medianas y pequeñas poblaciones. Es por ello por lo que hablamos de relativa proximidad social de los alcaldes porque, si bien es verdad que en general existe, en el caso de las capitales de provincia se da un mayor grado de alejamiento. En otras palabras, la distancia social de un alcalde en un municipio menor de 5.000 habitantes suele ser menor que la que se da en una ciudad por encima de 250.000. Excepciones, por supuesto, hay las que se quieran.

Consignemos en la siguiente tabla quiénes han sido los alcaldes y alcaldesas de las capitales andaluzas desde el año 1979 hasta la fecha:

ALCALDES DE LAS CAPITALS ANDALUZAS (1979-2007)				
ALMERÍA				
SANTIAGO	MARTÍNEZ CABREJAS	1979-1991	PSOE	
FERNANDO	MARTÍNEZ LÓPEZ	1991-1995	PSOE	
JUAN FRANCISCO	MEGINO LÓPEZ	1995-1999	PP	
SANTIAGO	MARTÍNEZ CABREJAS	1999-2003	PSOE	
LUIS ROGELIO	RODRIGUEZ COMENDADOR	2003-2007	PP	
CÁDIZ				
CARLOS	DÍAZ MEDINA	1979-1995	PSOE	
TEOFILA	MARTÍNEZ SAIZ	1995-2007	PP	
CÓRDOBA				
JULIO	ANGUITA GONZÁLEZ	1979-1986	PCE	
HERMINIO	TRIGO AGUILAR	1986-1995	IU-PCE	
MANUEL	PÉREZ PÉREZ	1995 (enero-julio)	IU-PCE	
RAFAEL	MERINO LÓPEZ	1995-1999	PP	
ROSA	AGUILAR RIVERO	1999-2007	IU	
GRANADA				
ANTONIO	CAMACHO GARCÍA	1979 (abril-octubre)	PSOE	
ANTONIO	JARA ANDREU	1979-1991	PSOE	
JESUS A.	QUERO MOLINA	1991-1995	PSOE	
GABRIEL	DÍAZ BERBEL	1995-1999	PP	
JOSÉ ENRIQUE	MORATALLA MOLINA	1999-2003	PSOE	
JOSÉ	TORRES HURTADO	2003-2007	PP	
HUELVA				
JOSÉ ANTONIO	MARTÍN RITE	1979-1988	PSOE	
JUAN	CEADA INFANTES	1988-1995	PSOE	
PEDRO	RODRÍGUEZ GONZÁLEZ	1995-2007	PP	
JAÉN				
EMILIO	ARROYO LÓPEZ	1979-1986	PSOE	
JOSÉ MARÍA DE LA	TORRE COLMENERO	1986-1989	PSOE	
ALFONSO	SÁNCHEZ HERRERA	1989-1991	PP	
JOSÉ MARÍA DE LA	TORRE COLMENERO	1991-1995	PSOE	
MIGUEL	SÁNCHEZ DE ALCÁZAR OCAÑA	1995-2007	PP	
CARMEN PURIFICACIÓN	PEÑALVER PÉREZ	2007	PSOE	
MÁLAGA				
PEDRO	APARICIO SÁNCHEZ	1979-1995	PSOE	
CELIA	VILLALOBOS TALERO	1995-2000	PP	
FRANCISCO DE LA	TORRE PRADOS	2000-2007	PP	
SEVILLA				
LUIS	URUÑUELA FERNÁNDEZ	1979-1983	PSA	
MANUEL DEL	VALLE ARÉVALO	1983-1991	PSOE	
ALEJANDRO	ROJAS-MARCOS DE LA VIESCA	1991-1995	PA	
SOLEDAD	BECERRIL BUSTAMANTE	1995-1999	PP	
ALFREDO	SÁNCHEZ MONTESEIRÍN	1999-2007	PSOE	

Para analizar este conjunto de alcaldes contamos, entre otros, con dos estudios que nos gustaría destacar y que sirven de encuadre a un somero repaso de los perfiles de los alcaldes de nuestras capitales. Por una parte, el interesante análisis estadístico que, en 1984, publicó la Consejería de Gobernación sobre los alcaldes de toda Andalucía. Por otro lado, el trabajo promovido por el Departamento de Estudios y Programas de la FEMP en 1991 elaborado por Fernando Porto y Rosario Sanpedro bajo el título de *Los nuevos representantes locales*³. A partir de ellos y de nuestros datos sobre los alcaldes andaluces vamos a formular una serie de consideraciones.

Bajo el transcurrir del tiempo y la propia consolidación democrática se ha intensificado una relativa elevación de las edades de los representantes locales. En 1979 aún se acusaban las improvisaciones de la transición, cuando los partidos emergentes anhelaban la formación de candidaturas en todas las localidades posibles y militantes recientes aún tenían la posibilidad de acceder con rapidez a los cargos municipales. Pero aquel tiempo pasó y la propia permanencia de los alcaldes (además de otros factores como el asentamiento de las estructuras de los partidos) favoreció un progresivo envejecimiento de los munícipes a lo largo de los años ochenta y parte de los noventa. Sólo a comienzos del siglo XXI, con la renovación impulsada desde el interior de las propias organizaciones, se ha asistido a un cierto rejuvenecimiento (sobre todo de concejales). De cualquier modo hay un detalle concluyente: si en 1979 seis de los ocho alcaldes andaluces estaban por debajo de los 40 años, en 2003 ninguno cuenta con menos de 45 años. La única alcaldesa *nueva* tras las elecciones de 2007 –Carmen Peñalver en Jaén- también ha cruzado ese umbral de edad a la hora de ser la primera mujer que preside la corporación municipal en su ciudad.

Otros datos concretos ratifican esa imagen. En Almería, Santiago Martínez contaba con poco más de 30 años cuando se convirtió en alcalde en 1979; su homólogo en 2003 (Rodríguez Comendador) lo hizo con 44. Carlos Díaz, en Cádiz, era un hombre relativamente mayor si lo comparamos con otros candidatos. Nacido en 1935, llegó a la alcaldía con 44 años (el de más edad de los alcaldes andaluces en 1979 si exceptuamos el caso fugaz de Antonio Camacho en Jaén). En 2003, la alcaldesa Martínez contaba con 55 años. En Córdoba, los 38 años de Julio Anguita en 1979 hay que compararlos con los 47 de Rosa Aguilar en 2003. Granada tuvo un alcalde por unos meses (Antonio Camacho que llegó a la alcaldía con 52) que pronto fue reemplazado por el profesor Jara Andreu que tenía 30 años; en 2003, el alcalde Torres Hurtado contaba con 52 años. Si Martín Rite tenía 38 años en 1979, Pedro Rodríguez rozaba casi los 60 en 2003. En Jaén, los 32 años de Emilio Arroyo (1979) dejaron paso a los 47 de Miguel Sánchez de Alcázar (2003) y su nueva alcaldesa nació en 1961. Mayor diferencia aún presenta Málaga: donde Pedro Aparicio tenía 36 años (1979), el actual alcalde (Francisco de la Torre) ha pasado de los 60. Sólo Sevilla presenta un mayor equilibrio debido al rejuvenecimiento de Sánchez Monteseirín quien contaba 46 años en 2003, mientras su lejano predecesor (Luis Uruñuela) tenía algo más de 40 años al convertirse en alcalde. En este detalle, como en la evolución política de su Ayuntamiento con respecto a los restantes de Andalucía, Sevilla constituye una cierta excepción.

³ Vid.: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación: *Alcaldes Andaluces 1983. Análisis sociopolítico*, (Sevilla, Consejería de Gobernación, 1984); PORTO VÁZQUEZ, Fernando y SAMPEDRO GALLEGU, Rosario: *Los nuevos representantes locales. Perfiles sociales de los alcaldes y concejales elegidos en 1991*, (Madrid, FEMP, 1991).

Si atendemos a su nivel de formación y situación socio-profesional los alcaldes de las capitales se aproximan más a otros cargos electos que a sus homólogos en los pueblos de las provincias. Y esto viene ocurriendo desde el principio de nuestra democracia. Si en 1983, la mayor parte de los alcaldes del conjunto de Andalucía tenían sólo estudios primarios o estaban en posesión de un título universitario de grado medio, la inmensa mayoría de los de las capitales eran licenciados y, en algún caso, doctor (casos de Jara Andreu o, posteriormente, Fernando Martínez). Este elevado perfil se detecta ya en 1979 y no ha experimentado cambios significativos a lo largo del último cuarto de siglo. En cuanto a su dedicación profesional destacan los empresarios y autónomos, por un lado, y los profesionales y técnicos superiores (especialmente del sector público). Los múltiples ejemplos corroboran la relativa homogeneidad del grupo analizado. Fueron licenciados Martínez Cabreas (Derecho), Juan Francisco Merino (Medicina), Carlos Díaz (Derecho), Rafael Merino y Rosa Aguilar (ambos en Derecho), Gabriel Díaz Berbel (Derecho), Moratalla Molina (Medicina), Martín Rite (Derecho), Francisco de la Torre (Ingeniero Agrónomo y Sociología), Luis Uruñuela (Derecho), Soledad Becerril (Filología Inglesa) o Sánchez Monteseirín (Medicina), etc. Los diplomados son más escasos: Teofila Martínez (Arquitecto Técnico), Herminio Trigo (Magisterio), Antonio Camacho (Graduado Social) y Torres Hurtado (Ingeniero Técnico Agrícola). Los doctores que fueron alcaldes aparecen casi siempre vinculados al mundo de la Universidad: Fernando Martínez (Historia), Jara Andreu (Filosofía), Emilio Arroyo (Geografía) o Pedro Aparicio (Medicina). Como puede comprobarse, una mayoría de licenciados –sobre todo en Derecho- cantera habitual de reclutamiento de personal político y cargos electos.

Sus perfiles profesionales les adscriben mayoritariamente a sectores medio altos y decididamente altos si los comparamos con la media de sus representados. Destacan abogados y profesores de Universidad, aunque también hay entre ellos directores de banca, cirujanos y funcionarios de las escalas y niveles más elevados. De nuevo, estos alcaldes se asemejan más a otros cargos de representación que a los alcaldes de pequeñas poblaciones que tienen trabajos más precarios e, incluso, pueden engrosar las filas del desempleo una vez desempeñado el cargo. Es lógico, por otra parte, su similar perfil con respecto a diputados o senadores pues ellos mismos también lo han sido o lo serán después de la experiencia de la alcaldía. Conforman, siguiendo una terminología clásica, una auténtica elite política local, susceptible de incorporarse a la denominada *clase política* a escala nacional o autonómica en función de variados factores entre los cuales cabe destacar la buena relación de los alcaldes o alcaldesas con sus respectivos partidos.

Estos perfiles de los alcaldes y las propias dimensiones de las localidades que regentan imprimen una mayor distancia social con respecto a sus representados, lo que hace aconsejables las vías de comunicación directa con la ciudadanía (desde paseos por las calles observando las carencias urbanas y hablando con los viandantes hasta reunirse con los colectivos que puedan estar afectados por una medida). Ese tipo de actuaciones corrigen la influencia de los medios de comunicación a la que siempre suelen estar tan atentos los cargos electos, quizás en demasía a la vista de la diferencia existente entre opinión pública y opinión publicada. Ciertamente, los medios tienen un papel en las capitales (a diferencia de los pequeños municipios), pero en política municipal suele ser más efectiva una efectiva y rápida atención al público (a través de una oficina de atención a los ciudadanos) que el trabajo –por otra parte valioso- de un atento gabinete de prensa. En la coacción de un liderazgo tiene más importancia la rápida solución a

problemas planteados a corto plazo y la presencia física de los alcaldes que una brillante tarea de gabinetes más o menos burocratizados (que, por su naturaleza, no trasciende al gran público aunque sean necesarios desde el punto de vista organizativo).

Otro punto interesante es la constatación de la compleja relación que los alcaldes mantienen con sus propios partidos, algo que trataremos más adelante con mayor detenimiento. Por su perfil socio profesional son personas que pueden retornar con facilidad a sus antiguas actividades y, en consecuencia, su vida no depende de la política. Si las relaciones con sus partidos se tornan muy difíciles, la tentación de abandonar la alcaldía puede ser intensa, más aún cuando hay otras actividades que pueden resultar más lucrativas y carentes de tensiones. Ese abandono de la alcaldía puede representar una marcha definitiva de la política o, en su caso, la promoción hacia otros cargos (electos o no). Y es que los partidos requieren de alcaldes y alcaldesas con liderazgo pero, a su vez, éstos necesitan del apoyo de un partido para múltiples objetivos (desde la capacidad negociadora con otras fuerzas políticas para alcanzar un nivel de gobernabilidad hasta la resolución de problemas con el apoyo de otras administraciones). En esa relación, los alcaldes de capitales están en condiciones de plantear determinadas exigencias a sus partidos (incluso logrando mayores parcelas de poder dentro de la organización) pero, también, los partidos recrudescen más su presión –hasta cierto límite- toda vez que valoran mucho el control de los grandes municipios. En el caso del PSOE es particularmente destacable su deseo de recuperar las capitales con independencia del control que ya tiene de las provincias (y, por ende, de las diputaciones).

* * * * *

También merece destacarse un rasgo creciente desde hace unos años: el incremento de la presencia de mujeres en la política municipal como concejales y, por lo que a nuestro estudio se refiere, como alcaldesas. Si en 1983 apenas constituían un 2% las alcaldesas dentro del conjunto total de alcaldes, en 2003 se encuentran alrededor del 13%⁴. Ciertamente, el fenómeno de la incorporación de la mujer a la vida política municipal no surgió tras la desaparición de la dictadura, si bien ha sido bajo el actual sistema democrático donde ha encontrado su mayor grado de desarrollo, muy especialmente en la década de los noventa. Es conocida la presencia de mujeres en corporaciones locales durante la Dictadura de Primo de Rivera (en el Ayuntamiento de Sevilla tres mujeres fueron designadas como concejales), aunque su papel se limitó a ser meramente simbólico. Ni siquiera la Segunda República consagró un auténtico protagonismo de la mujer en las esferas políticas locales y, por supuesto, la guerra civil y el primer franquismo no serían precisamente caldos de cultivo idóneos para el acceso significativo de las mujeres a la política.

Con todo, resultó evidente que la mujer iba alcanzando mayores cotas de protagonismo público en la medida en que la sociedad española fue modernizándose a partir de los años sesenta. El incremento del acceso a la Universidad y la creciente actividad en el mercado laboral favoreció la presencia femenina en escuelas, empresas y, también, en el mundo de la política. Aquel era un cambio tímido y limitado, pero representaba algo comparándolo con la situación de veinte años atrás. A partir de los

⁴ Vid.: BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén; OJEDA GARCÍA, Raquel y RUIZ SEISDEDOS, Susana: “La política en Andalucía desde una perspectiva de género” en *Actualidad* (Septiembre 2006). Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

años setenta y, sobre todo, tras las elecciones de 1973 se detectó un incremento de concejalas y alcaldesas aunque su número seguía siendo muy reducido. De un total de casi 48.000 concejales 661 eran mujeres, lo que suponía un 1,38%. La mayor parte de ellas fueron nombradas por el tercio de entidades (361), siguiéndole el tercio familiar (260). La libre designación de mujeres fue muy escasa y apenas apreciable por el tercio sindical. Sólo había 62 alcaldesas en abril de 1975, lo que suponía un 0,71% en el conjunto del país. Entre ellas, se destacaban las amas de casas y las maestras nacionales, casi todas por encima de los 31 años de edad y mayoritariamente solteras (un 66%). Por tamaño de municipio ha de subrayarse que más del 80% de las alcaldesas lo era en municipios menores de 5.000 habitantes⁵.

Dentro de las provincias andaluzas, los municipios donde hubo mujeres alcaldesas fueron los siguientes:

ALCALDESAS EN LOCALIDADES ANDALUZAS (Abril 1975)					
Nombre	Localidad	Cargo	Nombramiento	Estado civil	Profesión
Josefina Diéguez Varona	Montemayor (Córdoba)	alcaldesa	Noviembre 1972	soltera	Estudiante de Derecho
Irena Montes Rodríguez	Sanlúcar de Guadiana (Huelva)	alcaldesa	Junio 1971	casada	Sus labores
Isabel M ^a Chamorro	Bélmez de la Moraleda (Jaén)	alcaldesa	Junio 1974	soltera	Maestra nacional
Emilia Higuera Navarrete	Cazorla (Jaén)	alcaldesa	Febrero 1974	casada	Maestra nacional
Inés Ayllón Morito	Istán (Málaga)	alcaldesa	Octubre 1972	soltera	Estudiante de Bachiller
María de los Santos Parrado	Casariche (Sevilla)	alcaldesa	Septiembre 1973	soltera	Sus labores

FUENTE: Archivo personal de Ana Bravo Sierra (Sección Femenina).

Curiosamente, ese ascenso de la presencia pública de la mujer en el tardofranquismo se ralentizó durante los primeros años de la transición. Los partidos estaban implantándose por entonces y solían atraer más a hombres que a mujeres para llenar sus candidaturas. En otras palabras: el incremento de la presencia de mujeres de los años sesenta y setenta no tuvo continuidad en el mismo grado a finales de los setenta y comienzos de los ochenta. Con todo, el avance ha sido espectacular si tenemos en cuenta que en las primeras Cortes democráticas (1977) la presencia femenina se reducía a una veintena de diputadas (de un total de 350) y sólo cuatro de un total de 208 senadores. Durante años el porcentaje de mujeres que formaban parte de gobiernos municipales en calidad de concejalas rondaba el 2% en toda Andalucía y alrededor de una quincena eran alcaldesas hasta 1995, cifras que se asemejaban más a la situación heredada del franquismo que a otros escenarios. Para Sánchez Hernández, uno de los motivos que explican la lenta incorporación de la mujer a la política en la España democrática reside en la manipulación que se hizo de ella durante los años de la transición. A ellas se les pedía el voto e, incluso, se las convertía en iconos con fines electoralistas (las célebres *musas* aireadas en campañas), pero en general los partidos se mostraron reacios a incluirlas significativamente en las candidaturas, menos aún en

⁵ Vid.: Archivo personal de Ana Bravo Sierra (Sección Femenina).

puestos de salida⁶. Habrían de pasar algunos lustros para que el mundo de la política se sensibilizase ante las reivindicaciones de género.

¿Qué perfiles ofrecen las mujeres políticas en Andalucía? Por los datos extraídos de recientes investigaciones sabemos que las mujeres dedicadas a la política local en el medio rural andaluz presentan una media de 35 años, son casadas en su mayor parte (un 60%) y dos hijos de media, una formación académica universitaria (el 63% la posee), reducida experiencia política (menos de 4 años) y suele compartir su actividad política con otros trabajos remunerados (es el caso de alcaldesas y concejales en municipios menores a 30.000 habitantes). Suelen ser personas dedicadas a la política local con escasos deseos por desempeñar otros cargos en niveles superiores. Son conscientes de las limitaciones de su tiempo y de cómo se resiente la vida familiar o sus otros trabajos. Las áreas municipales de las que se suelen encargar son las de menos peso, menos presupuesto, pero notable proyección social (cultura, parques y jardines, servicios sociales, medio ambiente, etc)⁷.

Algunos de estos rasgos, obviamente, no pueden extrapolarse al caso de las alcaldesas de capitales pero, sin embargo, sí se identifican con ellas en los motivos que les han conducido a esa actividad y cómo la conciben. La apertura de los partidos a la participación femenina en la selección de candidatos no es la única razón; las motivaciones suelen ser de muy variada índole y van desde la preocupación por lo social (ilusión por cambiar las cosas), cuestiones personales (reconocimiento, salario) y razones de género (necesidad de mostrar la validez de la feminización de la actividad pública). Si los partidos se han abierto a la mujer en los años noventa es porque se detectaba un cambio social evidente y las candidatas suponían, a la vez, una atracción del voto en determinados sectores y la proyección de una imagen “moderna” de los partidos. No en vano, fue el PP la organización que antes se aprestó a esta innovación introduciendo a mujeres en algunas cabeceras de lista. La réplica fue casi inmediata: listas “cremallera” y paridad en las listas socialistas.

Las alcaldesas andaluzas de capitales han sido hasta la fecha cinco: Soledad Becerril (Sevilla, 1995-1999), Teofila Martínez (Cádiz, 1995-), Celia Villalobos (Málaga, 1995-2000), Rosa Aguilar (Córdoba, 1999-) y la recién incorporada Carmen Purificación Peñalver Pérez (Jaén (2007)). Eso representa alrededor de un 15% de todas las personas que han sido alcaldes en las capitales andaluzas desde 1979. Otro extremo a subrayar: ese acceso a las alcaldías se verificó a partir de 1995 coincidiendo con el ascenso del PP y la presentación de mujeres como candidatas (Becerril, Martínez y Villalobos). Curiosamente, el PSOE no se prodigó en el emplazamiento de mujeres en las cabezas de lista de las capitales andaluzas y sólo después de 1995 consideró seriamente la conveniencia de adoptar medidas. Así surgió la paridad y las listas cremallera aunque, ciertamente, las candidaturas a las alcaldías siguen mayoritariamente en manos de hombres en las listas socialistas, lo que probablemente vaya corrigiéndose en el futuro. En ese sentido también cabe añadir que, en ocasiones, puede tener más proyección pública una candidata a una alcaldía (aunque el resto de la lista sea masculina) que una paridad del 50% en el conjunto de la candidatura. El hecho de que tres de estas cinco alcaldesas pertenezcan al PP, otra a IU y una –muy reciente- al PSOE

⁶ Vid. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, María F.: *Liderazgo político de mujeres. Desde la transición hacia la democracia paritaria*, (Sevilla, Instituto Andaluz de la Mujer, 2003), pp. 60-63, 100 y 167.

⁷ Vid.: PALENZUELA CHAMORRO, Pablo; CRUCES ROLDÁN, Cristina; JORDI SÁNCHEZ, Mario: *Mujeres empresarias y mujeres políticas en el medio rural andaluz*, (Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca-Universidad de Sevilla, 2002), pp. 211 y 232-237.

ratifica las consideraciones expresadas y cómo el PSOE ha tomado buena nota de la conveniencia de tener mujeres como cabezas de lista.

Cuatro de las cinco son diplomadas o licenciadas universitarias; todas oriundas o vinculadas con las localidades donde fueron alcaldesas (Becerril nació en Madrid y Martínez en Santander pero Sevilla y Cádiz pasaron a ser sus ciudades); nacidas entre 1944 y 1949 accediendo a las alcaldías con unos 50 años (con la excepción de Aguilar que nació en 1956 y llegó con 43, o Peñalver que nació en 1961); mayoritariamente casadas y con hijos (de uno en el caso de Martínez a tres en el caso de Villalobos); todas con vocaciones políticas tempranas (casi siempre vinculadas a la Universidad) y militando en partidos en torno a la fecha de la muerte de Franco (Aguilar en 1974, Becerril militó en las HOAC e ingresó en UCD en 1977). Todas tenían experiencia en la política desde hacía años antes de ser alcaldesas (Martínez ingresó en el partido conservador en 1977 y Villalobos ya era diputada en 1986). Esa experiencia se reforzaba en su trayectoria como políticas locales puesto que habían sido concejales con anterioridad (Martínez en el Puerto de Santa María en 1983, Becerril y Aguilar desde 1987, Peñalver desde 1991).

Desde luego, parece corroborarse en estas cinco mujeres el alto nivel de exigencia que hubieron de superar para convertirse en alcaldesas. O habían sido diputadas en el Congreso con anterioridad o, como mínimo, habían desempeñado el cargo de diputadas autonómicas. En paralelo, había que desarrollar una sólida carrera en la escalada de cargos dentro de sus propios partidos. Los casos de Teofila Martínez y de Rosa Aguilar son bien esclarecedores de su lucha por establecer un liderazgo en sus formaciones. Teofila Martínez, desde su posición de concejala en el Puerto de Santa María habría de ir ascendiendo hasta convertirse en presidenta provincial de Cádiz por el PP. Una vez alcaldesa se convirtió en vicepresidenta regional (en 1996) y presidenta regional (1999). Venía siendo diputada en el Congreso desde 1986, pero no abandonó esa posición tras ser alcaldesa en 1995. Por el contrario, la mantuvo unos años más y a partir de 2000 fue diputada autonómica (siendo también senadora como representante de la Comunidad Autónoma). Otro caso es el de Rosa Aguilar, quizás más afianzada en las raíces proporcionadas por su militancia partidista. Fue miembro del comité provincial del PCE desde 1979 y del comité central desde 1981, aparte de ser fundadora de Izquierda Unida Convocatoria por Andalucía. Fue concejal, diputada provincial (1987-1991), diputada autonómica (1986-1989) y luego diputada en el Congreso (desde 1993). Sin embargo, menor papel han jugado en sus destinos los cargos desempeñados en sus respectivos partidos por Soledad Becerril y Celia Villalobos. La fuerza principal en ambas ha sido la ocupación de cargos electos (Becerril diputada en 1977 por vez primera y Villalobos en 1986), al que se unió en el caso de la primera el desempeño del ministerio de Cultura (1981-1982). El desarrollo de actividades en el interior de sus partidos, con ser intensa, no lo ha sido tanto como en los ejemplos de Martínez o Aguilar.

Las alcaldesas, además, se caracterizan hasta la fecha por haber garantizado márgenes más que aceptables de gobernabilidad municipal en virtud de sus éxitos electorales. Es aún pronto para arriesgarnos a apuntar tendencias bajo la perspectiva de los escasos años que aún median desde 1995 hasta la fecha, pero resulta tan indicativa la aceptación popular de las candidaturas encabezadas por las mujeres reseñadas que merece comentarse. En primer lugar, es de estacar que tres mujeres del PP se convirtieron en alcaldesas en 1995, una por mayoría absoluta (Martínez) y las otras dos

por mayoría simple siendo capaces de desarrollar sus mandatos por pacto (Soledad Becerril y los andalucistas) o por acuerdos puntuales (Villalobos que se beneficiaría de las tensiones IU-PSOE). Dos de esas mayorías se convirtieron en mayorías absolutas (Cádiz y Málaga) y Soledad Becerril volvió a ganar aunque sería desplazada por un pacto PSOE-PA. El balance de la gestión de alcaldesas parecía refrendarse en las urnas. En un estudio preelectoral del CIS se destacaba que en Málaga más de un 65% de los encuestados pensaba que la situación de la ciudad había mejorado y que la labor de Celia Villalobos era calificada como “muy buena” (el 9,8% de los entrevistados) o “buena” (53,2%)⁸. Algo similar sucedería en Córdoba. Si Rosa Aguilar llegó a la alcaldía en minoría gracias al apoyo del PSOE, en 2003 fue capaz de alzarse con la mayoría (aunque sigue dependiendo de los votos del PSOE para la gobernabilidad y no ha sido la lista más votada en 2007). Es decir, las alcaldesas han demostrado hasta ahora una cierta facilidad para conseguir mayorías suficientes en la corporación y, lo más importante, triunfar casi siempre en la siguiente cita con las urnas. Y esa es la mejor prueba de evaluación de una corporación municipal: los resultados de las siguientes elecciones locales. Más allá del debate político y de las críticas de la oposición, el parecer de los ciudadanos expresado a través de las urnas es el más fiable. La revalidación de las mayorías absolutas en Cádiz por parte de Teofila Martínez son de sobre elocuentes, lo mismo que el triunfo –de nuevo por mayoría absoluta- de Celia Villalobos en 1999. La excepción fue Sevilla y la pérdida de la alcaldía por Soledad Becerril, pese a encabezar la lista más votada.

La clave de estos triunfos parece residir en la percepción que tiene la ciudadanía de alcaldesas realmente preocupadas por los problemas cotidianos y concretos de la ciudad, que pasean por sus calles y los arreglan en un corto plazo. La ciudadanía valora más esto en un político local que los grandes proyectos abstractos. Si es preciso esbozar un proyecto de amplio calado y necesario a medio o largo plazo, éste ha de ser desarrollado en paralelo a la resolución de problemas muy definidos en un corto plazo. Ese sentido pragmático y de estar apegado a la realidad de la calle le ha valido un gran crédito a las alcaldesas que se han distinguido por ser prácticas y resolutivas. Por otra parte, la eficaz gestión del tiempo, el orden y el estricto cumplimiento de plazos en la ejecución de obras (algo muy apreciado por los ciudadanos) y la capacidad prospectiva de detección de problemas han sido otros rasgos característicos de las alcaldesas. Aunque muchas de éstas no consideran que exista un “estilo femenino” propio y específico de hacer política, la mayor parte de las mujeres políticas –por encima de diferencias ideológicas- sí encuentra denominadores comunes que les diferencia de sus homólogos masculinos. Entre esos denominadores son de destacar la mayor fortaleza y resistencia de las políticas, la sensibilidad social, la proyección social de su trabajo, el concederle gran importancia a lo relacional, la capacidad organizativa y un profundo sentido de la sinceridad y la honestidad.

Eludimos en estos párrafos entrar en el complejo debate sobre si las diferencias entre hombres y mujeres en la actividad política están en función del género o si se deben a los efectos de la cultura y estructura de las organizaciones. De hecho, las propias entrevistadas dudan de que haya un estilo femenino específico y, por otra parte, la estructura de las organizaciones no varía cuando llega una alcaldesa. Otra cosa es, ciertamente, el diferente comportamiento del entorno cuando interactúa con un alcalde o una alcaldesa, derivado aún de patrones culturales presentes en nuestra sociedad. Y dentro de ese cambio es donde se verifica la aceptación de otros valores a la hora de

⁸ Vid.: CIS. Estudio nº 2.345. Preelectoral elecciones municipales 1999 (mayo 1999).

forjar liderazgos políticos. Capacidades como el desarrollo de relaciones interpersonales, la adopción de un estilo más democrático y participativo o el mayor grado de recursividad al acuerdo, la negociación o la escucha analítica son elementos que las mujeres han intensificado en la matriz de factores del liderazgo político con tal éxito que buena parte de sus homólogos masculinos también los han incorporado a su actividad pública.

Alcaldes y partidos: entre la autonomía y la dependencia

En general, la mayor parte de los alcaldes tiene una relación con sus partidos que cubre un amplio abanico que va desde la perfecta sintonía hasta el total desacuerdo. Estos extremos no son frecuentes: la mayor parte se mueve en una compleja tonalidad de grises entreverados por celos, desacuerdos, postergaciones, alianzas coyunturales y una relativa desconfianza mutua. Creemos conveniente plantear la cuestión desde una premisa: los políticos locales requieren del respaldo de unas organizaciones políticas (especialmente en municipios de cierta importancia) y, a la inversa, los partidos necesitan de alcaldes y alcaldesas que sean capaces de desarrollar un cierto grado de liderazgo local que les habilite para la reelección. Los problemas suelen llegar cuando se verifican intereses divergentes entre los aparatos centrales de los partidos (que tienen ramificaciones provinciales y locales) y los alcaldes o los ex alcaldes (en caso de perder las elecciones los mutuos reproches suelen sacarse a relucir).

La relación entre alcaldes y partidos se remonta a los días de la confección de candidaturas para las primeras elecciones locales de 1979. Los partidos de implantación nacional se emplearon a fondo para presentar listas en la mayor parte de los más de 8.000 municipios. En algunos lugares disponían ya de una sensible militancia, pero en otros fue preciso lanzarse a la cooptación de posibles líderes locales con raíces suficientes en sus municipios (raíces por nacimiento o por otro tipo de vínculos). Estos esfuerzos se vieron recompensados toda vez que los principales partidos pudieron presentar listas en las principales capitales y en altos porcentajes de las provincias. En este sentido, el aplazamiento de las elecciones locales hasta 1979 benefició a los grandes partidos otorgándoles un tiempo precioso para organizarse. Una de las principales consecuencias fue el alto grado de nacionalización de la política local, en especial en municipios grandes y medianos. Es decir, los grandes partidos son los que ocupan las mayorías en los principales ayuntamientos, conectando la política local con la nacional hasta el punto que las elecciones locales son consideradas como unas *critical second order elections* en atención a su –en general- carácter predictivo⁹.

Esto también significa que los grupos independientes presentan escasas posibilidades de conseguir una alcaldía importante. Los representantes electos por listas independientes pueden ser una realidad en municipios pequeños, pero no en capitales. Y Andalucía es un ejemplo: en ninguna capital no ha sido alcalde quien no estuviese encuadrado en uno de los dos grandes partidos, aparte del caso especial de Córdoba o los alcaldes andalucistas en Sevilla. Ciertamente, en las elecciones municipales se da un mayor grado de transferencia de votos entre partidos pero, con todo, apenas se modifica un mapa general dominado por el bipartidismo (PSOE-PP) en las capitales. Incluso en Córdoba –con alcaldes casi siempre de IU- el sentido de voto se orienta hacia el PP o el PSOE en comicios generales o autonómicos. Los partidos mayoritarios tienen, por

⁹ Vid.: DELGADO SOTILLOS, Irene: *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, (Madrid, CIS, 1997), en especial pp. 284 y ss.

tanto, un peso específico enorme en la política local y los aspirantes a alcaldes y concejales están sujetos a ese factor.

Los alcaldes, por su parte, han aceptado el peso de los grandes partidos en la política local como algo consustancial con la misma. Desde las primeras elecciones, los candidatos en las capitales sabían del valor inestimable de presentarse bajo las siglas de un partido. La cooptación de candidatos, a veces, se hizo de una manera tan voluntarista que pronto los partidos se tomarían mayores cuidados a la hora de seleccionar los integrantes de sus listas. El caso de Granada fue muy claro al respecto: el bancario Antonio Camacho se convirtió en alcalde lleno de ilusiones, pero pronto se vio desbordado por unas circunstancias inesperadas y el partido decidió sustituirlo por Antonio Jara, un hombre más idóneo por preparación y pragmatismo. Tengamos en cuenta que Jara era el séptimo de la lista socialista por lo que tuvieron que saltarse a cinco posible candidatos (entre ellos dos mujeres) para satisfacer los deseos de la organización. Todos aceptaron –al menos públicamente- el omnímodo poder del partido en aquella ocasión.

Pero no todos los alcaldes se han mostrado tan dóciles en estos últimos 25 años. Por una parte, hemos de tener en cuenta los orígenes de la vocación política de muchos de ellos, casi siempre relacionada con el seno familiar, la madurez otorgada por el paso por la universidad y la influencia de grupos social cristianos. Dichos orígenes les hacían concebir la actividad política en términos altruistas que estarían muy en consonancia con la política local y su dimensión de servicio próximo a sus conciudadanos. Pero, sobre todo, los alcaldes saben que su posible liderazgo se debe más al ascendente y representatividad sobre sus ciudadanos que a otros factores como puede ser su capacitación profesional o su papel en el interior de su partido. De hecho, la mayor parte de los alcaldes se siente más orgulloso de haberlo sido que de haber desempeñado otros puestos derivados de la confianza de la organización. Si están en juego los intereses locales frente a otros, normalmente apostarán por la defensa de los primeros porque ahí radican sus posibilidades de reelección. Con todo, requieren de buenas relaciones con su partido (o con otros) para conseguir beneficios para su municipio, especialmente si éste controla otras instituciones de nivel superior (diputaciones, gobierno autonómico o central). En este sentido, las élites locales parecen subordinarse a las direcciones de los partidos y juegan un papel de intermediarios entre los ciudadanos y los centros de decisión¹⁰. Al fin y al cabo, si los ciudadanos los eligen, son los partidos los que los incluyen (o no) en una candidatura. No es por ello extraño que muchos políticos locales apuesten por la elección directa de alcaldes y un mayor margen de autonomía municipal (en términos reales) para disminuir el poder de la influencia de los partidos. Estos, obviamente, se muestran muy reticentes a ello porque representa la pérdida de control de las redes provinciales y locales. No obstante, si tenemos en cuenta la experiencia italiana de elección directa de alcalde (Ley 81 de 1993) ello no ha excluido el papel de los partidos que, tras un tiempo, han vuelto a ganar protagonismo local¹¹.

De cualquier modo, en las capitales andaluzas la relación alcaldes-partidos rara vez se ha saldado con una ruptura. En la mayor parte de las ocasiones, el alcalde deja de serlo porque pierde unas elecciones, porque se ha roto la coalición postelectoral que lo

¹⁰ Vid.: CAPO, J.; BARAS, M.; BOTELLA, J.; COLOMÉ, G.: “La formación de una élite política local” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 59 (Enero-Marzo 1988), pp. 223-224.

¹¹ Vid.: VANDELLI, Luciano: *Alcaldes y mitos. Sísifo, Tántalo y Damocles en la Administración local*, (Madrid, CEDC, 2006).

sostenía o porque ha sido promocionado hacia otras responsabilidades. Casi siempre (hasta la fecha) los partidos presentan a la reelección a sus alcaldes y rara vez el partido considera su desplazamiento como fue el caso de Emilio Arroyo en Jaén (aunque aprovechando la circunstancia *políticamente correcta* de haber sido elegido senador). Arroyo había perdido la confianza de la dirección de su partido (García Vico, Reverte, Ortega, López Carvajal) y en su despedida no olvidó manifestar: *“Una de las ventajas de esta forma de gobernar, la menos imperfecta de las conocidas, que es la democracia, es que quien decide con su voto es el pueblo, y no unas cuantas cabezas pensantes que la mayor parte de las veces se cierran en el círculo pequeño de su propia sabiduría, lo que conduce a la ignorancia de la verdad circundante”*¹².

Pese a estas excepciones, existe una general prudencia de las organizaciones a la hora de adoptar decisiones que pueden perjudicar a sus alcaldes. Un espectáculo de luchas y rencillas locales debilita al alcalde, le obstaculiza seriamente la reelección y el partido puede perder el control del ayuntamiento (especialmente gravoso si estamos hablando de una capital importante). Es más, los partidos suelen utilizar otros cargos de representación institucional como formas de control de los alcaldes puesto que la promoción puede revestir diversas funciones (premio y reconocimiento, reforzamiento o desplazamiento). Un vistazo a los cargos desempeñados por el conjunto de alcaldes andaluces en el parlamento autonómico y en el Congreso (o el Senado) puede arrojar alguna luz sobre lo que estamos diciendo. Las tablas que se adjuntan al final de esta ponencia recogen dichos cargos entre los que no se cuentan los europarlamentarios. El desempeño de esas otras representaciones presenta tres modalidades: a) previa (el alcalde que antes ha sido diputado o senador); b) simultánea; c) posterior (el ex alcalde prosigue su vida política en otras esferas).

Varias son las conclusiones que se desprenden de dichas tablas. En primer lugar, que la mayor parte de los alcaldes de capitales andaluzas ha desempeñado algún otro cargo de representación nacional o autonómica. Concretamente, 24 de los 32 alcaldes han sido diputados nacionales, autonómicos o senadores en algún momento entre 1979 y 2003. De ellos, 10 han sido representantes nacionales y autonómicos, ocho han sido diputados en el Congreso o senadores y los seis restantes sólo han sido diputados autonómicos. Estos datos parecen apuntar a las mayores posibilidades de promoción de los alcaldes de capitales en comparación con los de municipios más pequeños. Son también significativos los casos de desempeño simultáneo de cargos (lo que denota confianza del partido en ese político local o que éste tiene influencia y posición dentro del partido). La última de las modalidades –desempeñar otros cargos antes de dedicarse a un Ayuntamiento- responde también a una buena relación entre partido y alcalde. La organización dispone del crédito y la experiencia de un político de escala nacional o regional para proyectarlo sobre un municipio importante. En otras palabras, el alto porcentaje de alcaldes procedentes de otros niveles de representación demuestra la buena relación general de éstos con sus formaciones políticas (salvo excepciones como la ya apuntada de Emilio Arroyo).

Si prestamos atención a la clasificación por provincias y partidos son de resaltar algunos detalles. Por una parte, es evidente que no todas las alcaldías tienen el mismo peso, al igual que no todas las organizaciones provinciales tienen la misma importancia para las direcciones regionales (o nacionales) de los partidos. Particularmente llama la atención el caso de Almería donde sólo dos de sus cuatro alcaldes han sido diputados

¹² Cfr.: <http://www.diariojaen.es/naufrago/04articulo.htm>.

autonómicos y ninguno ha sido diputado en el Congreso o senador. Sería preciso estudiar con más detalle cada uno de los casos, pero todo apunta a que el ser o haber sido alcalde de Almería no ha llevado aparejado un estrecho control de la organización a partir de cierto nivel o que, en todo caso, su papel institucional no les ha conducido a su inclusión en una lista para las elecciones autonómicas o generales. Por lo demás, en esta provincia se corrobora una tendencia general (con algunas excepciones): los alcaldes de los partidos de izquierdas suelen desempeñar otros cargos electos *durante o después* de la experiencia municipal. Los populares, en cambio, suelen proceder de otros cargos electos *antes* de ser alcaldes, de acuerdo con unos criterios de reclutamiento que aspiran a presentar candidatos experimentados para conjurar una posible victoria de los socialistas en capitales andaluzas. Las excepciones comienzan a presentarse en los alcaldes o alcaldesas de *nueva generación* en los partidos de izquierda: la alcaldesa Peñalver Pérez ha sido antes diputada autonómica.

Comenzando por Almería se comprueba que el socialista Martínez Cabrejas fue diputado autonómico durante la primera legislatura del parlamento andaluz, dentro de sus mandatos como alcalde; Rodríguez Comendador, en cambio, lo ha sido desde el año 2000 antes de ser alcalde a partir de 2003. Similares consideraciones pueden hacerse en el caso de Cádiz: si Díaz Medina simultaneó el cargo de alcalde con el diputado autonómico, Teofila Martínez procede de la vida política nacional (aunque sin romper sus vinculaciones con la local) antes de ser alcaldesa. Julio Anguita, en Córdoba, pasó de la política local a la autonómico y la nacional, pero Rosa Aguilar es la excepción en alcaldes de izquierda (de la política autonómica, pasó a la nacional y, luego, a la local en términos de cargos electos ocupados). Rafael Merino es, también, otra excepción entre los alcaldes del PP: primero fue alcalde y, luego, diputado. En Granada volvemos a encontrarnos la misma tendencia: los alcaldes socialistas comienzan su vida política en el Ayuntamiento alcanzar después otras responsabilidades (es el caso de Jara Andreu e, incluso, el de Quero si tenemos en cuenta su vinculación a la política local desde comienzos de la democracia). Un caso intermedio es el de Moratalla, aunque lejos de los diáfanos ejemplos de Díaz Berbel o Torres Hurtado, políticos que no arrancaron su trayectoria política en un Ayuntamiento. La promoción de Martín Rite en Huelva no es preciso comentarla por su claridad (Pedro Rodríguez ha reforzado su posición con el cargo de diputado autonómico). Los socialistas Arroyo y de la Torre se ajustan al modelo expuesto (uno es senador después y otro simultanea cargos), mientras que Sánchez de Alcázar es un alcalde conservador que procede de la política autonómica. Celia Villalobos y Francisco de la Torre en Málaga ratifican el desembarco popular de políticos dedicados a la política nacional como candidatos a alcalde, ambos con singladuras distintas a la de Pedro Aparicio. La compleja escena sevillana se ajusta a lo expresado: la única alcaldesa conservadora (Soledad Becerril) se dedicó antes a la política nacional (incluso como ministra) que a la local, a diferencia de un socialista como Manuel del Valle (senador antes de ser alcalde, aunque desde 1979 venía siendo presidente de la Diputación). Los dos alcaldes andalucistas presentan perfiles distintos: si Uruñuela llegó a simultanear tres niveles de representación, Rojas-Marcos (vinculado a la política local incluso antes de 1975) fue antes diputado que alcalde, una aspiración con frecuencia presente en su biografía política.

Corporaciones, estabilidad y liderazgo

Si hemos comprobado que, en general, las relaciones partidos-alcaldes han sido buenas en las capitales andaluzas, ello no siempre ha implicado la ausencia de

complicados equilibrios. El panorama se hace más complejo cuando entran en juego los demás partidos con representación municipal y es preciso alcanzar acuerdos para garantizar la gobernabilidad del Ayuntamiento. Eso significa entenderse con las demás fuerzas políticas y, además, con los intereses de los otros cabezas de lista que también pueden aspirar a la alcaldía llegado el caso.

Lo primero que hay que subrayar es que la gobernabilidad en los ayuntamientos andaluces ha sido muy alta. Ello se debe a varios motivos entre los que se cuentan la legislación electoral, la LBRL de 1985 y, en consecuencia, un notable arraigo de la figura del *alcalde fuerte*. En nuestra legislación, el alcalde está revestido de potestades ejecutivas, es la máxima representación del Ayuntamiento y la máxima autoridad en el municipio. Los partidos juegan un papel crucial en la selección de los alcaldes: diseñan las listas electorales con sus cabezas de lista y, una vez celebradas las elecciones, suelen ser precisos acuerdos postelectorales entre las distintas fuerzas cuando ninguna lista alcanza la mayoría absoluta. No faltan voces autorizadas que defienden la elección directa del alcalde por parte de la ciudadanía, sobre todo cuando se dan frecuentes cambios de alcalde y se interrumpen o modifican los proyectos emprendidos. Así lo afirmaba Antonio Jara al repasar la trayectoria del Ayuntamiento de Granada entre 1991 y 2003:

“Cuatro años de gobierno socialista de Jesús Quero, cuatro años de gobierno conservador de Gabriel Díaz Berbel, cuatro de gobierno socialista Moratalla, cuatro años de gobierno conservador de José Torres Hurtado... Yo he sido un defensor fervoroso de la elección directa de alcalde, y seguramente si esa reforma de la Ley electoral se pudiera hacer y se hiciera, parece que se ha apuntado en esa dirección, se permitiría que la ciudad apostase por una pieza, que es el alcalde, una pieza de integración, por encima de las facciones políticas, y que en torno a ese modelo pudiese articularse un proyecto de integración política”¹³.

Con todo, la rápida alternancia no implica crisis de gobernabilidad. De hecho, tanto en Granada como en Almería populares y socialistas se han alternado en mandatos estables (los populares habitualmente revestidos de mayorías amplias o absolutas mientras los socialistas han requerido de pactos). El procedimiento de acceso a la alcaldía es tan estricto que los mandatos suelen ser estables incluso cuando se ha producido un pacto entre diversas fuerzas. Y es que los acuerdos suelen perdurar porque los intereses establecidos benefician especialmente a los pequeños partidos que han contribuido a la gobernabilidad a cambio de un precio que no suele ser pequeño. Sólo cuando se acerca la siguiente cita electoral esos pactos pueden entrar en crisis en la medida en que las circunstancias así lo favorezcan. Obviamente, la influencia de la coyuntura política nacional resulta importante, así como la capacidad de liderazgo del alcalde que también cuenta a la hora de garantizar la gobernabilidad (con pactos o sin ellos). En términos generales, puede decirse que los alcaldes de las capitales andaluzas han generado un liderazgo político más o menos intenso que ha contribuido a esa estabilidad. Ahora bien, no han faltado excepciones.

Un ejemplo de capital que careció de liderazgo político ante la ciudadanía y que, posteriormente sí lo tuvo es Jaén. Desde 1979, este Ayuntamiento tuvo un alcalde con notable liderazgo entre sus conciudadanos como fue Emilio Arroyo, quien alcanzó la

¹³ Para estas y otras afirmaciones vid: SAIZ-PARDO RUBIO, Melchor: *Granada en el corazón*, (Granada, Ayuntamiento de Granada, 2004).

mayoría absoluta en 1983. Sin embargo, las diferencias con su partido le hicieron ser reemplazado en 1986 por José María de la Torre. Este perdería la mayoría absoluta en 1987 y gobernó en virtud de un pacto precario (el reparto era: 11 concejales PSOE, 11 PP, 3 del CDS y 2 de IU). A mediados de su mandato, el PP tomó la alcaldía mediante una nueva alianza en la persona de Alfonso Sánchez Herrera. En las elecciones de 1991, Jaén voto mayoritariamente al PP pero, sin embargo, José María de la Torre recuperó la alcaldía (de nuevo en virtud del pacto con la izquierda). La falta de un liderazgo claro tanto en de la Torre como en Sánchez Herrera se hizo muy evidente hasta que en 1995 el popular Miguel Sánchez de Alcázar se hizo con la alcaldía por mayoría absoluta, revalidando esa mayoría en 1999 y 2003. Todo un ejemplo de cómo las crisis internas en un partido a escala local puede significar su alejamiento del ayuntamiento por lustros. La falta de liderazgo del alcalde y las rencillas internas suelen pagarse con un alto precio electoral. En 2007, aún siendo la lista del PP la más votada, la socialista Peñalver ha conseguido la alcaldía por pacto.

Pese a esta y otras excepciones, el mapa de gobernabilidad arroja una imagen bastante estable como se recoge en el siguiente cuadro:

GOBERNABILIDAD EN LOS AYUNTAMIENTOS ANDALUCES (1979-2003)							
	1979-83	1983-87	1987-91	1991-95	1995-99	1999-03	2003-2007
ALMERÍA	Min. P	My. Abs	My. P	My. P	My. Abs	Min. P	My. P
CÁDIZ	Min. P	My. Abs	My. Abs	My. Abs	My. Abs	My. Abs	My. Abs
CÓRDOBA	My. P	My. Abs	My. P	My. P	My.	Min. P	My. P
GRANADA	Min. P	My. Abs	My. P	Min. P	My. Abs	Min. P	My. Abs
HUELVA	Min. P	My. Abs	My. Abs	My. Abs	My.	My. Abs	My. Abs
JAÉN	Min. P	My. Abs	My. P	Min. P	My. Abs	My. Abs	My. Abs
MÁLAGA	My. P	My. Abs	My. Abs	My. Abs	My.	My. Abs	My. Abs
SEVILLA	Min. P	My. Abs	My. P	Min. P	My. P	Min. P	My. P

My.Abs.: mayoría absoluta; My. P.: alcalde del partido más votado mediante pactos; My.: alcalde del partido más votado gobierna sin pactos (acuerdos puntuales); Min. P.: alcalde de otro de los partidos – habitualmente el segundo- que gobierna mediante pactos.

Como puede comprobarse, los ayuntamientos comenzaron con alcaldes en virtud de pactos (mandato 1979-1983), pero la siguiente convocatoria revalidó alcaldías de izquierda por mayoría absoluta en todas las capitales. La solidez de las izquierdas comenzaría a resquebrajarse lentamente a lo largo de los mandatos 1987-1991 y 1991-1995 (coincidiendo con el desgaste del PSOE). En esos años el recurso al pacto fue frecuente e incluso utilizado por partidos que no habían resultado los más votados (el caso del socialista Quero en Granada o el del popular Sánchez Herrera en Jaén). A partir del año 1995, los populares obtuvieron todas las alcaldías por mayoría absoluta, mayoría con pactos o mayoría simple (los partidos de la oposición no fueron capaces de alcanzar un acuerdo alternativo). Sólo a partir de 1999 las izquierdas recuperaron cuatro de las ocho alcaldías con pactos (aunque sin ser el partido más votado) en una operación que se ha visto simplificada después de las elecciones de 2003 (sólo Sevilla y Córdoba

tienen alcaldes de izquierdas mediante pactos con alcaldes pertenecientes al partido más votado).

El resultado de los comicios de 2007 ratifica la tendencia que viene apuntándose desde hace dos lustros: el PP consolida alcaldías por mayoría absoluta mientras que el PSOE gobierna por pactos sin ser la lista más votada. En otras palabras, el PP ha sido la lista más votada en todas las capitales andaluzas consolidándose liderazgos locales muy claros en Huelva, Málaga, Granada y Cádiz. El PSOE logra dos alcaldías (Jaén y mantiene Sevilla), mientras que IU conserva Córdoba pero perdiendo la mayoría de los votos.

	2007
ALMERÍA	My. P
CÁDIZ	My. Abs
CÓRDOBA	Min. P
GRANADA	My. Abs
HUELVA	My. Abs
JAÉN	Min. P
MÁLAGA	My. Abs
SEVILLA	Min. P

Analizando en conjunto el período 1979-2003 se observa que a los partidos de izquierda (especialmente el PSOE) les es más fácil alcanzar acuerdos que al PP (que no tiene un partido a su derecha con el que poder establecer pacto, y, por otra parte, los andalucistas no han demostrado tener fuerza suficiente). Esa es una debilidad del PP y una fortaleza del PSOE aunque, por otra parte, es sabido que buena parte del electorado rechaza las componendas postelectorales (especialmente si éstas son muy forzadas) y puede castigarlas si el pacto establecido no se traduce en un liderazgo claro para el alcalde o alcaldesa y en mejoras concretas, numerosas e inmediatas para la ciudad.

La figura del alcalde, en todo caso, es institucionalmente una figura *fuerte* y ello facilita el establecimiento de un cierto liderazgo. Y eso ocurre incluso cuando el alcalde o alcaldesa concretos no tengan especiales aptitudes personales de partida para el desarrollo de un liderazgo. La posición, pues, parece ser una condición previa dentro de un desenvolvimiento de liderazgos que parecen moverse entre la teoría del liderazgo transformacional y la práctica del liderazgo transaccional. No faltan en la forja de esos liderazgos –todo hay que decirlo– rasgos aislados que temporalmente remiten a modelos de autoridad y que se justifican en términos de eficacia o necesidad. Ese tipo de ingredientes son especialmente valorados en el ámbito de culturas políticas específicas.

En nuestra cultura política –podríamos también decir en nuestra *cultura pública*– está aceptada que la evaluación del gobernante (a cualquier escala) ha de expresarse cada cuatro años. Es lo que se denomina la *accountability* vertical que se ejercita cada cierto tiempo frente al concepto de *accountability* horizontal o petición de responsabilidades al gobernante a lo largo de todo su mandato. Una vez el alcalde ha sido investido poco puede hacer la ciudadanía para fiscalizar su actuación eficazmente, esto es: llegando hasta la última consecuencia de su reemplazo. Sólo en contadas excepciones puede verificarse tal fiscalización e, incluso si eso ocurre, suele venir envuelta en maniobras lejanas a la ciudadanía (campaña de medios de comunicación, *vendettas* dentro de los partidos, cambios de coaliciones, etc). Esa pasividad de la ciudadanía –diríamos incluso resignación– ante el espectáculo de los partidos es habitual

en nuestra cultura política que asume como inevitable la responsabilidad el ejercicio del voto cada cuatro años delegando todo tipo de obligaciones durante la mayor parte del mandato. Ahí radica el creciente nivel de abstenciones que se está registrando y que sorprende durante los recuentos para olvidarse al día siguiente cuando los partidos se lanzan a la estrategia de la negociación y el reparto allá donde se pueda. Bajo esas condiciones se conforma el liderazgo local en nuestro país.

El sociólogo Enrique Gil Calvo, inspirándose en Ortega, señala algunas de las peculiaridades de la cultura política española entre las que destaca el particularismo insolidario, el antagonismo incivil, el cinismo político y “...un esteticismo retórico y espectacular que conduce a valorar los aspectos dramáticos y espectaculares del liderazgo político por encima de su posible eficacia práctica”¹⁴. Conocedores de esos factores, los partidos seleccionan candidatos, ejecutan campañas y dan directrices *ad hoc* para ganar y mantener alcaldías. El cimiento fundamental del liderazgo es la confianza. Una confianza que discurre por un camino de doble sentido entre el líder y los colectivos; el líder transmite confianza, el público la recibe y la devuelve en forma retroalimentada quien, a su vez, vuelve a retransmitirla. Si la confianza se basa en elementos *dramáticos y espectaculares* (podríamos decir *simbólicos*) es fácil jugar al efecto de las formas, al discurso en el aire y a la concepción de la política como si fuera un teatro de representaciones. De hecho, una parte de los alcaldes elegidos en 1979 capitalizó en su favor el haber sido exponentes del cambio y de la modernización progresista, más aún si estaban avalados por una buena marca de partido.

Pero la vida municipal es demasiado inmediata y, a partir de finales de los ochenta, se fue haciendo más compleja en la medida en que las ciudades crecían, se habían cubierto los servicios básicos y la ciudadanía comenzaba a demandar otras cosas. Ya no atraía el sueño de *progreso* de 1980; el pragmatismo y la eficacia comenzaban a ser demandados por una ciudadanía más rica, más formada y más exigente. Los líderes tenían que demostrar su eficacia y su eficiencia resolviendo problemas concretos e inmediatos en un plazo determinado de tiempo. Las cargas ideológicas habían quedado atrás, sobre todo en la vida local que entiende de arreglo de calles, obras en plazo, suministros de luz y buena gestión del agua. Sin comprender esto, difícilmente puede explicarse el vuelco de 1995 que, en algunas capitales andaluzas, aún perdura. No es extraño que candidatos de izquierdas buscaran las alcaldías mediante campañas preñadas de contratos-programa, algo que sintonizó en su momento con los votantes. El problema es, naturalmente, que los contratos hay que cumplirlos. Hoy día, las elecciones locales se han tomado como un sondeo previo de las generales y la percepción de la política nacional orienta extraordinariamente el voto cuando se está eligiendo un ayuntamiento.

En resumen, la vida municipal andaluza se ha mostrado estable en estos últimos 25 años con alcaldes que han sido, en su mayor parte, líderes (aunque de diversa intensidad). Para triunfar en unas elecciones locales, las siglas son importantes, la lista también, las circunstancias y el contexto imprescindibles, la posibilidad de establecer pactos resulta fundamental si no se es la lista más votada, pero la capacidad de liderazgo del candidato sigue siendo una clave importante (sobre todo si se trata de candidatos reelegidos por mayoría absoluta).

¹⁴ Cfr.: GIL CALVO, Enrique: *La ideología española*, (Oviedo, Ediciones Nobel, 2006), p. 48. Otras reflexiones al respecto en: VELASCO, Luis de y GIMBERNAT, José Antonio: *La democracia plana. Debilidades del modelo político español*, (Madrid, Biblioteca Nueva, 1999), en especial pp.11-34.

ALCALDES ANDALUCES Y SUS OTROS CARGOS ELECTOS DE REPRESENTACIÓN (1979-2003)
(Parlamento autonómico, Congreso y Senado)

ALMERÍA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
SANTIAGO MARTÍNEZ CABREJAS																									
FERNANDO MARTÍNEZ LÓPEZ																									
JUAN FRANCISCO MEGINO LÓPEZ																									
LUIS R. RODRÍGUEZ COMENDADOR																									

CÁDIZ	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CARLOS DÍAZ MEDINA																									
TEOFILA MARTÍNEZ SÁIZ																									

CÓRDOBA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
JULIO ANGUITA GONZÁLEZ																									
HERMINIO TRIGO AGUILAR																									
MANUEL PÉREZ PÉREZ																									
RAFAEL MERINO LÓPEZ																									
ROSA AGUILAR RIVERO																									

GRANADA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ANTONIO CAMACHO GARCÍA																									
ANTONIO JARA ANDREU																									
JESÚS A. QUERO MOLINA																									
GABRIEL DÍAZ BERBEL																									
JOSÉ ENRIQUE MORATALLA MOLINA																									
JOSÉ TORRES HURTADO																									

HUELVA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
JOSÉ ANTONIO MARTÍN RITE																									
JUAN CEADA INFANTES																									
PEDRO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ																									

JAÉN	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EMILIO ARROYO LÓPEZ																									
JOSÉ M ^a DE LA TORRE COLMENERO																									
ALFONSO SÁNCHEZ HERRERA																									
MIGUEL SÁNCHEZ DE ALCÁZAR OCAÑA																									
CARMEN P. PEÑALVER PÉREZ (2007) (*)																									

MÁLAGA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PEDRO APARICIO SÁNCHEZ																									
CELIA VILLALOBOS TALERO																									
FRANCISCO DE LA TORRE PRADOS																									

SEVILLA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LUIS URUÑUELA FERNÁNDEZ																									
MANUEL DEL VALLE ARÉVALO																									
ALEJANDRO ROJAS-MARCOS																									
SOLEDAD BECERRIL BUSTAMENTE																									
ALFREDO SÁNCHEZ MONTESEIRÍN																									

ALCALDÍA	PARLAMENTO ANDALUZ	CONGRESO/SENADO
----------	--------------------	-----------------

Nota.- En las Cortes Constituyentes (1977-1979) figuraron como diputados Soledad Becerril y Francisco de la Torre.

(*) Hemos añadido el caso de la alcaldesa Peñalver por ser la única novedad de las elecciones de 2007, aunque su mandato quede fuera del ámbito cronológico de la tabla (1979-2003).