

LA GALAXIA LOCAL EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Por JOAN BOTELLA

Examinar la situación del gobierno local en España implica una serie de dificultades analíticas, teóricas e incluso terminológicas que obligan a algunas precisiones previas. ¿Gobierno local o, más bien, administración local? Esto es: ¿cabe hablar del mundo municipal como una arena de enfrentamiento político en la que se contraponen diversas fuerzas políticas y que les proporciona instrumentos —de acción política, de distribución de beneficios— rentabilizables en el plano partidista? Cuestión esta que remite, por una parte, a la efectiva posibilidad de perseguir objetivos específicos en el plano de la acción municipal, y por otra, al grado de presencia real de los partidos políticos en la vida local.

En segundo lugar, debe plantearse el problema de la posibilidad de analizar el mundo municipal como un objeto coherente. A los ojos del observador, la supuestamente homogénea realidad de los gobiernos municipales constituye un mosaico variadísimo de situaciones, de problemas, de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales. Tratar de reducir a unidad tal complejo mundo exige razonar en términos de dispersión y fragmentación: nos hallamos más bien ante un archipiélago, ante una galaxia, en la que se puede encontrar todo tipo de realidades y de procesos.

Sin embargo, cabe destacar elementos compartidos por todos los pobladores de la galaxia. Elementos relativos, en primer término, a su institucionalización: si bien el mundo local español no conoció una ruptura en el paso de un sistema político a otro, es innegable que se ha producido un cambio sustancial en sus condiciones de funcionamiento y en su capacidad de acción.

Elementos referentes, en segundo lugar, a su papel en la «economía política» del sistema general. Los gobiernos locales suponen a la vez un reto y un

instrumento para los partidos: si por una parte debían demostrar ser capaces de llenar ese espacio de representación, por otra ese mismo espacio constituye para las fuerzas políticas un enorme conjunto de instrumentos, del que pueden obtener «retribuciones» (en el sentido más amplio de la palabra), así como mecanismos para extender su legitimación e influencia entre los ciudadanos (en este sentido, véase Capo y otros, 1988; para una aplicación de este esquema al conjunto de la situación en Cataluña, véase Botella, 1990).

Elementos, finalmente, referentes a su actuación. La capacidad de las instituciones locales para fijarse objetivos, para movilizar recursos y consensos, hace de ellas un nivel de análisis singularmente privilegiado para examinar la relación entre ciudadanos y política y, en último extremo, para comprender el funcionamiento y los límites de un sistema democrático.

I

Entre la muerte del anterior jefe del Estado y la celebración de las primeras elecciones municipales, en abril de 1979, el mundo local español conoció un largo período de paralización y de indefinición. Ello puede considerarse lógico, dada la concentración de la atención de los ciudadanos, de las fuerzas políticas y de los medios de comunicación sobre el proceso político de cambio a nivel central. Pero, sin embargo, ello no hacía justicia ni al enorme volumen de problemas que se estaban acumulando en las ciudades españolas ni a la perspectiva tradicional que diversas familias políticas españolas (especialmente las de la mitad izquierda del espectro) habían tenido sobre la gobernación municipal.

De hecho, constituye una firme tradición española la de concebir al municipio como un posible punto de partida de todo proceso de transformación o de regeneración del sistema político. Si en ello no se puede decir que nuestra tradición sea original (puesto que el mismo elemento se puede detectar, en diversos momentos históricos, en los Estados Unidos de América, en Gran Bretaña, en Italia o en Suecia), cabe reconocer como mínimo que en nuestra historia tenemos el ejemplo más claro de ese posible papel: me estoy refiriendo, como es natural, a la proclamación de la II República como consecuencia del resultado de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931.

Bajo el franquismo, el papel reservado al gobierno municipal era exactamente el inverso: los ayuntamientos eran vistos como el instrumento político del gobierno central a nivel local. El alcalde es, a la vez, el jefe de la administración municipal, el delegado local del Gobierno y el jefe del «Movimien-

to»; ello explica que los alcaldes fuesen nombrados por el gobierno (en los municipios de más de 10.000 habitantes) o por el gobernador civil (por debajo de esa cifra).

De ahí se deriva una situación muy específica de confusión de funciones y atribuciones. Confusión, en primer lugar, entre funciones políticas y funciones administrativas. Pero incluso entre estas últimas cabe distinguir entre funciones estrictas de administración local y funciones de la administración central atribuidas a los ayuntamientos, pero sin una delegación formal (en sectores como la enseñanza primaria o la sanidad; atribución que, por otra parte, se realiza sin criterios homogéneos, acrecentando la diversidad de situaciones).

Este esquema se ve fuertemente deslegitimado a lo largo del proceso de transición política. El proyecto de convocatoria apresurada de unas elecciones locales a finales de 1975 queda congelado, lo que va a dejar a los entes locales en manos de gobiernos virtualmente «en funciones». Por otra parte, el impulso democratizador y, sobre todo, la realización de las elecciones de junio de 1977 y el inicio del proceso constituyente dejan a los gobiernos locales en una situación de clara paralización.

Esta paralización es tanto más significativa si se tiene en cuenta la existencia de dos factores adicionales que van a desempeñar un fuerte peso en ese período: el desarrollo del movimiento vecinal y la crisis financiera a que hacen frente los ayuntamientos.

El movimiento vecinal aparece con un cierto vigor a partir de 1970, conducido por partidos de la oposición clandestina y tomando formas organizativas diversas: comisiones de barrio, asociaciones de vecinos, incluso comisiones organizadoras de fiestas, etc. Su *status* legal es, como mínimo, ambiguo; pero al tratarse de organizaciones con objetivos aparentemente no políticos y de amplia resonancia social (oposición a las grandes maniobras especulativas, graves déficit de infraestructuras y servicios públicos elementales, etc.), conocerán un fuerte desarrollo, sobre todo en ciudades medianas y grandes, y podrán esquivar en general la represión política de los últimos años del régimen franquista.

Rotos los diques políticos, el movimiento vecinal conocerá un breve período de esplendor, que podemos situar, aproximadamente, en el año 1976. Sus convocatorias se hacen masivas, se obtienen éxitos concretos relevantes y el movimiento se empieza a coordinar a escala de toda España. Sin embargo, ese mismo éxito lleva la semilla de su futuro agotamiento: ese éxito, al fin y al cabo, se basa en su carácter «vicarial». El mundo del movimiento vecinal es fuerte en tanto que está protagonizado, esencialmente, por dirigentes y militantes políticos y sustituye otras formas de acción estrictamente partidista que en aquel momento no pueden expresarse de modo abierto. Cuando

las posibilidades se abran, los actores políticos buscarán el espacio que les es propio y primarán los elementos de competición entre partidos por encima de los elementos de colaboración unitaria que habían hecho la fuerza del movimiento vecinal. A partir de 1978, el *leit-motiv* del movimiento vecinal será la crítica a los partidos políticos, que lo han «abandonado» por las instituciones.

Con todo, la llamarada del movimiento de las asociaciones de vecinos dejará dos elementos que serán claves para el futuro de los gobiernos municipales: por una parte, un conjunto de hombres y mujeres que han hecho su aprendizaje político en ese ámbito y que luego pasarán a las instituciones representativas y de gobierno; por otra, una preocupación por el desarrollo de instrumentos de participación popular y de descentralización institucional en el plano local, que van a preocupar fuertemente a los ayuntamientos de la etapa democrática.

Si el movimiento vecinal expresa un fuerte crecimiento de la demanda de inversiones y servicios, la crisis financiera de los ayuntamientos constituye el otro dato clave para comprender la situación del gobierno local en los primeros momentos del nuevo sistema democrático. La situación que iban a heredar los primeros gobiernos locales democráticos sólo puede ser calificada de dramática, puesto que la larga paralización de los años de la transición había puesto en crisis de forma completa el anterior sistema de financiación, aunque esta crisis cobraba formas diversas.

Así, en los municipios pequeños la crónica insuficiencia de recursos les ponía enteramente en manos de las Diputaciones provinciales, dada la ausencia de otras fuentes de financiación supramunicipal. Si la situación era equilibrada en las ciudades de dimensiones medianas, en cambio sólo se puede calificar de caótica en las «ciudades proletarias» generadas por las fuertes migraciones internas que acompañaron a la industrialización de los años sesenta. A sus fuertes déficit urbanos hay que añadir su carácter habitual de «ciudades-dormitorio», en las que la ausencia de actividades económicas de escala relevante se hacía sentir de modo especialmente pesado.

En Madrid y Barcelona (así como en las mayores capitales españolas), la situación era algo más complicada, especialmente en Barcelona. Mientras en la capital ciertos servicios habían sido tradicionalmente asumidos por la Administración central, en otras ciudades el ayuntamiento debía ocuparse tanto de hacer frente a gastos que, en condiciones normales, hubieran correspondido a la Administración central (escuelas, museos, etc.) como de asegurar la prestación de servicios metropolitanos más allá de lo que correspondería a la estricta población de la ciudad (en términos de transporte, residuos, recursos hidráulicos, etc.). De ahí, probablemente, el papel líder desempeñado con frecuencia por Barcelona en el conjunto del *lobby* municipalista español y la

especial virulencia que cobró el debate acerca de la supresión en 1987 de la Corporación Metropolitana de Barcelona por parte de la Generalitat.

Pero, a través del conjunto de esas diversas situaciones, un elemento aparecía con claridad: la crisis del sistema de financiación existente, tanto por la insuficiencia de los recursos que generaba como por las propias características del modelo, en el que cerca de dos tercios de los ingresos locales estaban constituidos por transferencias finalistas de la Administración central. (Para la situación de los ayuntamientos en su primera etapa, véanse los estudios recogidos en Nel-lo, 1989).

II

La determinación de las nuevas características de la administración local española era uno de los elementos obligados del proceso de cambio político y de la puesta en marcha del sistema democrático. Sin embargo, no se puede creer que la nueva organización respondiese sólo a la necesidad de hacer frente a los problemas del gobierno local; una segunda variable esencial iban a ser los intereses de los partidos políticos, en términos de afirmar su preeminencia en las diversas esferas del nuevo sistema que se estaba gestando y también en términos de posibilitar una ocupación de posiciones institucionales que les permitiese generar ciertos recursos y ganarse consensos populares.

Sólo así se comprende que se aprobase la Ley de Elecciones Locales en julio de 1978, es decir, antes de finalizar la elaboración de la Constitución. Su contenido ilustra claramente acerca de los propósitos del legislador.

Los principales elementos del sistema que se crea (y que no se verán alterados en las modificaciones legislativas que se introducen en 1983 y 1985) son los siguientes:

- a) Elección directa de los concejales e indirecta del alcalde.
- b) El número de concejales a elegir se define a partir de un escalado que relaciona ese número con la población de cada municipio, si bien con mecanismos fuertemente desproporcionales, que hacen que el número de concejales sea, proporcionalmente, mucho más alto en los municipios pequeños que en los mayores.
- c) La fórmula electoral es proporcional, mediante el sistema D'Hondt, con listas cerradas y bloqueadas, y un umbral mínimo del 5 por 100 de los votos emitidos para poder participar en el reparto de escaños. (Se exceptúan, con todo, los municipios menores de 250 habitantes, donde se aplica un sistema mayoritario de voto limitado y de listas abiertas, así como los municipios menores de 25 habitantes, donde se mantiene el régimen de «consejo abierto», con elección directa del alcalde por los ciudadanos.)
- d) La designación del alcalde debe recaer en alguno de los concejales

que encabeza la candidatura del respectivo partido, eligiéndose por mayoría absoluta en el acto de constitución del ayuntamiento. Si ninguno de los concejales obtiene esa mayoría absoluta, la designación recae en el concejal que encabezare la candidatura más votada.

e) Se introduce, finalmente, la posibilidad de la moción de censura contra el alcalde, moción de carácter constructivo (requiriendo la presentación de un candidato alternativo), que debe ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del consejo, a propuesta, como mínimo, de un tercio de los mismos.

A los efectos que aquí nos interesan, resulta claro que el objetivo primordial perseguido por esta norma era consagrar a los partidos políticos como protagonistas principales del proceso político local, estableciendo un sistema electoral en todo paralelo al vigente para las elecciones generales, con una excepción aún más restrictiva, cual es el aumento del mínimo necesario para acceder a la representación del 3 por 100 vigente en las generales al 5 por 100, porcentaje mínimo que sí ha tenido una fuerte operatividad en el plano local (a diferencia de lo que acontece en las elecciones generales), excluyendo a las fuerzas menores del acceso a los ayuntamientos españoles.

El carácter «partitocrático» de la Ley de 1978 (y, a estos efectos, mantenido también por las reformas posteriores) resulta indiscutible. Ello resulta aún más claro si se recuerda la norma que establecía que, en caso de que un concejal causase baja en el partido en cuya lista había sido elegido, causaría automáticamente baja también en el consejo local. Esta norma (declarada anticonstitucional por el Tribunal Constitucional en polémica sentencia de febrero de 1983) había dado lugar a prácticas claramente «perversas» por parte de los partidos e ilustra bien acerca de la concepción de los principales partidos sobre la representación local, que se entendía atribuida a las organizaciones de partido y no a los concejales individuales.

En otras palabras: el temor de los principales partidos políticos al surgimiento de ofertas políticas puramente «locales» y a la aparición de tendencias centrífugas en su propio seno, así como el objetivo compartido de dificultar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas condujo a la elaboración de un sistema electoral que claramente primaba a los partidos y que (con la moderación establecida por la mencionada sentencia del TC) primaba igualmente a los aparatos de partido por encima de sus representantes públicos. Como muestra el cuadro 1, aunque en 1979 se registraba una presencia alta de alcaldes y concejales elegidos en «agrupaciones de electores» de características, en principio, apartidistas, esa presencia se ha reducido de modo sustancial en las elecciones subsiguientes, afirmando el progresivo predominio de los partidos.

CUADRO 1

PRESENCIA DE ALCALDES Y CONCEJALES ELEGIDOS
EN CANDIDATURAS DE «AGRUPACION DE ELECTORES»,
1979-1987

(En porcentaje sobre el total)

	1979	1983	1987
Concejales	42,1	27,3	16,1
Alcaldes	58,2	30,9	17,0

El sistema antes descrito implicaba un segundo elemento, a saber: la posibilidad de formar mayorías de gobierno local negociadas entre los partidos. Significativamente, esas mayorías han tendido más bien a negociarse y formalizarse a escala nacional antes que a escala de cada localidad. De todos modos, ha habido una diferencia significativa entre las elecciones de 1979 y las posteriores.

En efecto, las elecciones de 1979 se realizaron bajo una dura presión de socialistas y comunistas contra el Gobierno de UCD, presión que condujo a la formalización de «pactos de progreso» PSOE-PCE (ampliados en algunas zonas del territorio a otros partidos, singularmente nacionalistas moderados), encaminados a excluir el acceso de candidatos de UCD a las alcaldías. Así, resulta emblemático el ejemplo de Madrid, ciudad en que resultó vencedora la candidatura de UCD, pero recayendo la designación de alcalde en Enrique Tierno Galván en virtud del acuerdo de los dos partidos de la izquierda.

En 1983 y 1987, el predominio electoral y político del PSOE y el deterioro de sus relaciones con el PCE tendieron a dificultar la obtención de acuerdos generales y a que en diversas localidades los acuerdos de formación de mayorías no tuvieran el sentido expresado o incluso no existiesen (acerca de las posibilidades de gobiernos minoritarios y de la tendencia creciente «presidencial» de los gobiernos locales, véase la sección siguiente). Por otra parte, por lo que hace al centro y derecha del espectro político, la desaparición de UCD dejó a AP (o, posteriormente, PP) sin un claro socio a nivel global, manteniendo relaciones de diverso tipo con las distintas fuerzas regionalistas y nacionalistas de signo moderado.

Así, el plano local se ha caracterizado por un predominio de la izquierda en su conjunto desde 1979, aunque a partir de 1987 la reducción del voto comunista y el crecimiento de la fragmentación electoral han posibilitado la formación con éxito de coaliciones antisocialistas. Nuevamente es emblemático el ejemplo de Madrid, en que una moción de censura condujo a la alcaldía al candidato del CDS, Rodríguez Sahagún.

III

Razonar en términos de gobernantes locales implica una fuerte distorsión, en la medida en que, como hemos indicado, el número de concejales atribuidos a cada municipio crece menos que proporcionalmente con la población por municipio. En última instancia, todos los municipios tienen un alcalde, sean cuales sean sus dimensiones, lo que explica las importantes distorsiones entre población y gobernantes municipales que recoge el cuadro 2.

Sin embargo, como muestra la bibliografía relativa a otros países, el conjunto de las características de la elite local y su evolución a través del tiempo constituye un elemento clave para comprender el lugar del subsistema local en el conjunto del sistema político y sus tendencias evolutivas.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LA ELITE LOCAL Y DE LA POBLACION
POR COMUNIDADES AUTONOMAS*(En porcentajes)*

	Alcaldes	Concejales	Población *
Castilla-León	27,8	19,7	6,7
Cataluña	11,7	12,0	15,5
Castilla-La Mancha	11,3	9,4	4,4
Andalucía	9,6	14,0	17,6
Aragón	9,1	6,5	3,1
Comunidad Valenciana	6,6	8,1	9,7
Extremadura	4,7	5,1	2,8
Galicia	4,0	7,0	7,4
Navarra	3,2	2,6	1,3
Euskadi	3,0	3,7	5,5
Madrid	2,2	2,4	12,4
Rioja	2,1	1,6	0,7
Cantabria	1,3	1,5	1,4
Canarias	1,1	2,1	3,8
Asturias	1,0	1,7	2,9
Baleares	0,8	1,4	1,8
Murcia	0,6	1,2	2,6

(Los totales son distintos a 100 por redondeo. Ceuta y Melilla quedan excluidas de la tabla.)

* Población de derecho según padrón municipal 1986.

La cuestión central a examinar aquí es la de determinar cuál es el factor clave que configura el acceso a las responsabilidades de representación y de gobierno a escala local. De modo esquemático, podríamos definir tres grandes tipos de canales de extracción de las elites locales:

1. Una representación de tipo sociológico: el concejal y el alcalde constituyen la expresión, en el plano de la gobernación municipal, del tejido de estructuras sociales existentes en ciertas zonas del territorio.

2. En segundo lugar, una caracterización predominantemente política: son los partidos quienes, constituidos como hemos visto en un cuasi monopolio en el plano de la oferta electoral, promueven hombres y mujeres a los ayuntamientos sobre la base de su adhesión político-programática a una cierta fuerza política.

3. Finalmente, la complejidad de las responsabilidades de gestión y la insuficiente diferenciación entre funciones políticas y funciones estrictamente administrativas contribuirían a poner el acento en la necesidad de primar los elementos técnicos en la selección de los gobernantes locales.

Por descontado que esos tres elementos no se dan en estado puro, sino que aparecen siempre combinados en la realidad. Pero, por una parte, el grado y las formas de combinación son variables (según tamaño de los municipios, áreas geográficas, fuerzas políticas e incluso momentos), y es precisamente la forma de combinación lo que permite caracterizar con exactitud la elite local.

Por otra parte, y en segundo lugar, podemos tomar los tres mecanismos de acceso como otros tantos «tipos ideales», que permiten dibujar un esquema conceptual a partir del cual orientar el análisis.

La primera dimensión a tener en cuenta contrapondría una lógica estrictamente localista (en la que juegan fuerzas políticas locales o en la que los partidos de ámbito general adoptan actitudes y estrategias distintas a las que cabría prever en función de sus orientaciones generales) a una lógica «nacionalizadora», en virtud de la cual el gobierno local es sólo una «arena» en la que se proyectan las estrategias y orientaciones generales de las grandes fuerzas políticas.

Una segunda dimensión contrapondría una concepción de la política local en la que ésta es vista como el ámbito de la confrontación entre programas políticos claramente diferenciados a una visión que pondría el acento en la gestión y en las exigencias de tipo estrictamente técnico. Por así decir, *politics* frente a *policies*.

En tales términos, podemos llamar a nuestras variables «nacionalización» y «politización». Aunque no son del todo independientes (puesto que una fuerte nacionalización conllevará probablemente una fuerte politización, no

siendo lo contrario necesariamente cierto), pueden servirnos para esquematizar cuatro situaciones distintas:

		Politización:	
		Alta	Baja
Nacionalización:	Alta		
	Baja		

Sin embargo, aunque sería tentador situar ejemplos concretos en cada una de las cuatro casillas así definidas (y en parte nos basaremos en ello en el análisis que sigue), para razoner en términos de elite local hay que añadir una tercera variable, de enorme importancia pero de difícil medición: el grado de profesionalización de la actividad política.

La consideración de las funciones locales como una mera actividad «notabiliaria», de representación de la comunidad, conduce a unos gobernantes locales de baja dedicación, sin fuertes requisitos de cualificación técnica y con preponderancia en el plano institucional de los sectores socialmente dominantes.

La profesionalización de la política local se genera por dos vías independientes, aunque puedan coincidir y solaparse: por una parte, su democratización, que permite el acceso a las instituciones de personas que ya no proceden de los sectores dominantes y para quienes la carga de ocupación de la actividad municipal requiere compensaciones incluso de tipo simplemente económico. Por otra, el crecimiento de la complejidad de las funciones del gobierno local, que excluyen actitudes *amateurs* y exigen dedicación, estabilidad en las funciones y una actitud más ejecutiva y menos puramente representativa.

Desde esta perspectiva, la hipótesis de una creciente profesionalización de la vida política municipal (que con nuestros datos no podemos medir, aunque se intuye con claridad) permite comprender la dinámica de los tres tipos de acceso que antes hemos dibujado. El punto de partida sería una cierta primacía de la representación sociológica que, bajo el impacto de la creciente presión sobre concejales y alcaldes, iría abriendo paso bien a una representación de tipo político, bien a una percepción crecientemente tecnocrática de la vida local. ¿Confirman los datos sobre el personal político local español esta hipótesis? ¿En qué dirección se está moviendo?

Un primer dato espectacular es el que se refiere al perfil socioprofesional de los gobernantes locales: su distribución por categorías socioprofesionales es la que muestra el cuadro 3.

CUADRO 3

PROFESIONES ANTERIORES DE ALCALDES Y CONCEJALES

(En porcentajes)

	Alcaldes	Concejales
Agricultores	41,4	33,7
Trabajadores industriales	11,8	18,1
Empresarios	10,3	8,1
Empleados	9,0	11,6
Enseñanza	7,0	6,5
Técnicos medios	5,8	6,7
Técnicos superiores	5,0	4,9
Autónomos, comerciantes	3,6	3,4
No activos	5,2	5,9
Sin datos	1,0	1,0

La disparidad entre el perfil profesional de la elite local y el de la población en su conjunto es enorme, como muestra el simple hecho de que la categoría más numerosa sea la de agricultores. Naturalmente, tras esta categoría se pueden ocultar realidades sociales y políticas enteramente distintas: tan «agricultor» puede considerarse el propietario latifundista tradicional, el titular de una explotación familiar o el empresario agroindustrial. Sin embargo, prescindiendo por un momento de la estructuración clasista de la sociedad rural, lo que parece indiscutible es la sobrerrepresentación del sector primario, con lo que tal dato conlleva en términos de estructuración social y de «modernidad» político-administrativa. (Los datos relativos a los electos de 1991 están todavía en fase de elaboración; con todo, una estimación, basada en una muestra de 1.147 individuos, sugiere una fuerte reducción en el porcentaje de agricultores tras las elecciones de 1991, que situaría el dato en el 18,6 por 100. Véase Porto Vázquez y Sampedro Gallego, 1991: 40-46, 119.)

Si se toman conjuntamente alcaldes y concejales, el porcentaje de agricultores es especialmente alto en Castilla-León (57,7 por 100), Aragón (57,6 por 100), Rioja (50,5 por 100) y Navarra (40,1 por 100), registrándose los valores mínimos en Baleares, Canarias, Euskadi, Madrid y Murcia, donde la cifra se sitúa entre el 10 y el 13 por 100 (todavía por encima, pues, del dato correspondiente a la población activa).

La sobrerrepresentación del campesinado es casi obvia, dada la disparidad entre distribución de la población y distribución de la elite local y el carácter predominantemente agrario de la gran mayoría de los municipios menores,

que son los que, en términos relativos, pesan más en la configuración del conjunto de los gobernantes locales. El cuadro 4 permite controlar este factor, tomando como variable independiente el tamaño de los municipios.

CUADRO 4

DISTRIBUCION DE LA ELITE LOCAL POR GRUPOS PROFESIONALES,
SEGUN POBLACION DE LOS MUNICIPIOS

	Hasta 2.000	2.000 a 10.000	10.000 a 20.000	20.000 a 50.000	50.000 a 100.000	100.000 o más
Agricultores	52,5	22,5	8,8	5,4	1,0	0,5
Obreros	18,3	19,2	18,1	16,6	14,4	10,7
Empresarios	5,3	11,3	12,1	8,7	8,4	6,1
Empleados	8,4	14,6	14,7	14,8	14,1	10,5
Enseñantes	2,5	8,2	11,2	12,9	11,1	11,7
Técnicos medios	2,8	7,3	12,8	14,0	18,7	18,0
Técnicos superiores	1,5	4,5	8,8	11,9	16,2	30,3
Autónomos, comercio	2,1	4,9	6,2	6,8	4,5	4,8
Inactivos	6,0	6,5	6,4	7,4	7,3	6,1
Sin datos	0,8	1,2	1,0	1,5	4,4	1,5
N	(38.816)	(19.161)	(4.947)	(3.348)	(1.330)	(1.434)

Como habíamos sugerido, la realidad es sustancialmente distinta si atendemos al tamaño de los municipios. La caracterización predominantemente tecnicada de los municipios de más de 100.000 habitantes constituye el reverso de la medalla de lo que podemos hallar en los municipios menores de 2.000 habitantes, en los que los agricultores componen el grueso de la representación municipal.

Sólo si atendemos a esta dimensión tiene validez para España la afirmación formulada por Garraud como conclusión de su estudio sobre los gobernantes de las mayores ciudades francesas: «La estructura socioprofesional de los alcaldes urbanos tiene sólo una relación muy lejana con el reparto de la población activa francesa (...). Los cargos estudiados proceden predominantemente de las capas sociales más favorecidas, no necesariamente por el nacimiento o la fortuna, sino por la educación y el *status* socioprofesional que ésta permite adquirir o por la notoriedad local» (Garraud, 1988: 408; Garraud, 1989). Para el caso de Italia, aunque la visión de los autores es globalmente similar a la de Garraud y a la nuestra, cabe reseñar que el peso de los agricultores es mucho más bajo, solamente el 8,3 por 100 (Bettin y Magnier,

1989: 104). En cuanto a Gran Bretaña, una reciente revisión habla de «un duradero y fundamental desajuste, en términos de características personales, entre los consejeros locales y sus electorados» (Gyford, Leach y Game, 1989: 48).

Otros datos confirmarán para el caso español esta disociación. Por lo que hace al sexo, sólo el 4,5 por 100 de los gobernantes locales son mujeres. Contra lo que podría hacer pensar la hipótesis de la mayor proximidad de las instituciones locales a la sociedad, la potenciación de la presencia de mujeres en las instituciones de gobierno es una opción de las organizaciones políticas; cuanto menos estructurada políticamente se encuentre una «arena» y, por consiguiente, más dominada por la espontaneidad social, más débil será la presencia de mujeres en su seno. El plano local se muestra como el más discriminatorio contra la participación política de las mujeres. (Tampoco todas las fuerzas políticas operan con los mismos criterios en este terreno, como se verá en el capítulo correspondiente.)

La distribución por edades merece un análisis de mayor complejidad (cuadro 5).

CUADRO 5

DISTRIBUCION DE ALCALDES Y CONCEJALES
POR GRUPOS DE EDAD
(Porcentajes a 31 de diciembre de 1987)

	Alcaldes	Concejales
Menos de 25 años	1,5	4,0
De 25 a 29	8,2	11,9
De 30 a 34	13,3	15,6
De 35 a 39	15,5	16,8
De 40 a 44	14,4	14,0
De 45 a 49	15,0	12,6
De 50 a 54	12,7	11,1
De 55 a 59	9,3	7,5
De 60 a 64	6,3	4,1
Más de 64	3,5	2,3

Aquí no se trata tanto de medir la distancia entre los ciudadanos y sus representantes cuanto de empezar a aproximarse a la dinámica de la formación del nivel más alto: los alcaldes. En efecto, puede detectarse un claro sesgo hacia la *seniority*, como ilustraría el hecho de que por debajo de los cuarenta años las cifras de la columna derecha son mayores que las de la

izquierda, invirtiéndose la situación a partir de ese punto y sin excepciones. Una presentación simplificada podría ir en los siguientes términos:

CUADRO 6

DISTRIBUCION DE ALCALDES Y CONCEJALES
EN GRANDES GRUPOS DE EDAD

	Alcaldes	Concejales
Menos de 40 años	38,4	47,2
40 años y más	61,6	52,8

Si hay que reconocer a la vez la relativa juventud de la elite local española (como acontece en otros ámbitos de nuestra vida política), hay que tomar nota de un claro predominio de los «mayores» en el acceso a las más altas funciones locales: las de alcalde; dos tercios de éstos tienen más de cuarenta años, mientras apenas la mitad de los concejales supera esa edad.

Sin embargo, estos datos pueden referirse a las características de la elite política local o bien a las características de los gobiernos locales. ¿Se trata tal vez de un ciclo político, en virtud del cual antes de llegar a la alcaldía hay que haber pasado por un cierto período de mandato de concejal? ¿O bien puede tratarse de un ciclo a la vez biológico e institucional, en virtud del cual la dificultad y las escasas compensaciones del mandato de los meros concejales dificulta la duración del cargo, fenómenos que no se darían, o de modo menor, en las funciones de mayor responsabilidad?

Cuestiones estas que a su vez se conectan con otra: cuando se habla de la elite política local, ¿cómo hay que caracterizar las actividades que ésta lleva a cabo? ¿Se trata de unas desinteresadas funciones de representación y de servicio a la colectividad o se concibe esta actividad como una función activa que requiere preparación, esfuerzo y dedicación?

Como se ve, todas estas preguntas giran alrededor de la básica cuestión de la profesionalización de la política local. En otras de las contribuciones de nuestra investigación se incluyen datos más concretos al respecto, pero aquí queremos llamar la atención sobre un dato antes apuntado: las variaciones en la composición socioprofesional de la cumbre de esta elite, de los alcaldes.

Recogiendo de modo sintético los datos del cuadro 3 se puede construir el cuadro 7, en el que intentamos medir el sesgo, favorable o contrario, que experimentan los concejales de los diversos grupos socioprofesionales para

alcanzar la alcaldía. Dicho sesgo puede medirse de diversos modos (Bettin y Magnier, 1989: 116-117), pero el perfil resultante es el mismo.

CUADRO 7

SESGO EN EL TRANSITO CONCEJAL-ALCALDE
POR GRUPOS SOCIOPROFESIONALES
(En porcentaje)

	1	2
Agricultores	7,7	122,8
Obreros	-6,3	65,2
Empresarios	2,2	127,2
Empleados	-2,6	77,6
Técnicos medios	-0,9	86,6
Técnicos superiores	0,1	102,0
Autónomos, comercio	0,2	105,9

Indicador 1: Diferencia entre el porcentaje de alcaldes y de concejales pertenecientes a un determinado grupo profesional. El signo negativo indica un sesgo adverso.

Indicador 2: Proporción porcentual entre el porcentaje de alcaldes y el de concejales pertenecientes a un determinado grupo profesional. Los valores inferiores a 100 indican un sesgo adverso.

En el fondo, lo que sugiere el cuadro 7 es una baja profesionalización de las funciones de gobierno local, puesto que los sesgos favorables al acceso a la función de alcalde priman a las categorías sociales más «independientes», en términos socioeconómicos, como empresarios, agricultores, autónomos y comerciantes y, en medida prácticamente inapreciable, técnicos superiores. En cambio, ven dificultado su acceso a la primera magistratura local los asalariados de industria, los empleados y técnicos medios. Por otra parte, un examen más fino (que no podemos realizar aquí) debería permitir distinguir en el seno de cada uno de esos subgrupos: ¿a qué sectores pertenecen los empresarios incorporados al gobierno local? ¿En qué medida los técnicos superiores son profesionales independientes o, por el contrario, técnicos, asalariados o funcionarios (incluso de la propia administración local)?

Como se ve, son más las preguntas que aparecen al final de nuestro trabajo. Esperamos que en los análisis que se acompañan algunas de ellas encuentren, como mínimo, un atisbo de respuesta.

REFERENCIAS

- BETTIN, G., y A. MAGNIER: *Il consigliere comunale*, Cedam, Padua, 1989.
- BOTELLA, J.: «Les élites politiques de la Catalunya democràtica», en *Papers*, 33 (1990), 65-74.
- CAPO, J., y otros: «La formación de una elite política local», en *Revista de Estudios Políticos*, 59 (1988), 199-224.
- GARRAUD, Ph.: «La sélection du personnel politique local», en *Revue Française de Science Politique*, 38 (1988), 4, 402-432.
- GARRAUD, Ph.: *Profession: Homme politique*, L'Harmatan, Paris, 1989.
- GYFORD, J., S. LEACH y C. GAME: *The Changing Politics of Local Government*, Unwin Hyman, Londres, 1989.
- NEL-LO, O. (dir.): *Deu anys d'Ajuntaments democràtics*, Institut d'Estudis Metropolitans-Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1989.
- PORTO VÁZQUEZ, F., y R. SAMPEDRO GALLEGO: *Los nuevos representantes locales. Perfiles sociales de los alcaldes y concejales elegidos en 1991*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 1991.