
Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes

Quim Brugué

El objetivo de este artículo es contrastar un estudio empírico sobre la evolución en las actitudes y los comportamientos de los *políticos locales* con la reciente literatura sobre el gobierno relacional en el ámbito local (*local governance*). Para realizar esta tarea, el artículo recoge los resultados de unas 200 entrevistas en profundidad realizadas a los concejales de 9 municipios catalanes en dos espacios temporales diferentes: 1986-1987 y 1998-1999. A través de una comparación entre los resultados de las entrevistas realizadas en los ochenta y en los noventa, el trabajo confirma unas tendencias de cambio que, con algunas matizaciones, se adaptan a las aportaciones académicas que postulan la aparición de unos estilos más estratégicos, pluralistas y relacionales de gobierno.

Palabras clave: política local, gobernanza, liderazgo.

I. INTRODUCCIÓN: PUNTO DE PARTIDA Y OBJETIVOS

Tanto en España como en el resto de Europa, los gobiernos locales han despertado un creciente interés por parte de la ciencia política. Este interés se ha visto espoleado por algunos factores coyunturales y por otros que se relacionan con la propia naturaleza del ámbito local. Entre los primeros destacaríamos la crisis del llamado *municipio de bienestar* (Cockburn, 1977) y la politización del debate municipal que desencadenó la política local *thatcherista* (Butcher *et al.*, 1990), mientras que entre los segundos subrayaríamos cómo el tradicional dinamismo de los municipios los ha colocado en la van-

guardia de las abundantes experiencias de innovación gerencial y democrática de las dos últimas décadas (Stewart y Stoker, 1989; Pratchett y Wilson, 1996). Desde hace algunos años, esta avalancha de novedades y debates en torno al municipalismo parece haberse concretado en lo que se ha etiquetado como el tránsito desde el tradicional *gobierno local* hasta la actual *governance local*¹ (Stoker, 1999; Goss, 2001; Bovaird, Löffler y Parrado, 2002).

Definiremos el término *governance* a continuación, mientras que ahora únicamente nos interesa anticipar que hace referencia a una forma de asignar y distribuir los recursos sociales (gobernar y administrar) que nos ha trasladado del tradicional “*que cada uno haga lo suyo*” al más reciente “*entre todos lo haremos todo*”. La asignación clara de tareas y responsabilidades nos remite a una administración de corte burocrático y a un gobierno que se ejerce a través de las nociones hobbesianas de autoridad y poder; mientras que la difuminación de los contornos que las delimitan nos permiten introducir el debate sobre la nueva gestión pública y sobre el gobierno a través de la influencia, el pacto y la negociación (Hood, 1994; Hooghes, 1994; Kooiman, 1993; Pierre y Peters, 2000). Así pues, la eventual aparición de lo que estamos llamando *governance local* nos dibujaría un escenario municipal poblado por diversos actores (públicos, privados y voluntarios) que se relacionan entre ellos (en una red) para negociar y comprometerse en determinadas políticas y en su implementación. En este sentido, Goss (2001: 11) describe el concepto en los siguientes términos:

«... el término *local governance* describe una nueva y emergente forma de tomar decisiones en el nivel local que se desarrolla a través de diferentes relaciones, tanto entre agencias públicas como entre éstas y los ciudadanos».

Esta definición coincide con la propuesta en los trabajos de Stoker (1999), donde se identifica *governance* con *gobierno a través de redes* y, por lo tanto, de las relaciones que caracterizan estas estructuras reticulares. Desde esta perspectiva, el gobierno a través de redes se presenta como una forma de asignar los recursos colectivos que contrasta con las otras dos grandes formas de desarrollar esta tarea: a través del mercado o a través de jerarquías. El gobierno en red, en otros términos, ya no se basa en la concentración de autoridad en los políticos electos (modelo jerárquico) ni en ceder la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado), sino que regula y asigna los recursos colectivos a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno (Benington y Harvey, 1999).

1. Al término *governance* se le ha dado recientemente una traducción oficial, “gobernanza”. Creemos, sin embargo, que esta palabra no recoge suficientemente su significado y, en consecuencia, hemos optado por mantener el término original —*governance*— o por sustituirlo por las expresiones *gobierno en red* o *gobierno relacional*.

Finalmente, Bovaird, Löffler y Parrado-Díez (2002: 12) nos proponen una definición que integra los diferentes elementos mencionados hasta el momento e incorpora el concepto de *stakeholders*² para referirse a los actores que conforman la red a través de la cual se articulan las nuevas formas de gobernar:

«... la *governance* local puede definirse como el conjunto de reglas formales e informales, de estructuras y de procesos a través de las cuales los *stakeholders* resuelven sus conflictos colectivos y satisfacen sus necesidades sociales. Se trata de un proceso inclusivo, ya que cada *stakeholder* incorpora cualidades, habilidades y recursos importantes para el conjunto. En este proceso, son factores críticos la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y la negociación».

Existen otras muchas definiciones y aportaciones académicas a la elaboración del concepto *governance*, aunque no es el objetivo de este trabajo entrar en debates teóricos. Nuestra intención es más bien partir de una visión intuitiva del *gobierno relacional* y, desde este punto de arranque, contrastar esta intuición con la realidad de nueve municipios catalanes. Estos nueve municipios, evidentemente, no pretenden ser representativos del gobierno local ni catalán ni español, sino que nos limitamos a utilizarlos como casos ilustrativos donde contrastar —sin ánimo demostrativo— nuestras intuiciones.

Para contrastar estas intuiciones empíricamente utilizaremos una variable clave: los políticos locales. Los concejales son los protagonistas políticos de nuestros municipios y, en consecuencia, consideramos que aquello que hacen y piensan puede ser utilizado como un indicador privilegiado de la evolución del propio gobierno local. Más concretamente, nos parece pertinente empezar nuestro trabajo con una hipótesis inicial según la cual el perfil, las actitudes y los comportamientos de los concejales del *gobierno local* tradicional reflejarán su vocación monopolista y tecnocrática, mientras que estos mismos perfiles, actitudes y comportamientos deberían evolucionar en paralelo a la emergencia de una nueva *governance local* caracterizada por su naturaleza relacional y su espíritu negociador³.

En el siguiente apartado, por un lado, situaremos esta hipótesis en el contexto de la evolución del gobierno local catalán durante las dos últimas décadas y, por otro lado,

2. El término *stakeholder* podría traducirse por “involucrados” o “interesados”; es decir, aquellos que tienen algo a decir en torno a un determinado asunto. El término también incorpora la noción de interesados que están “incluidos”, es decir, que —de una forma u otra— “forman parte” en las decisiones y actuaciones que afectan a estos asuntos. Hemos mantenido el término original para dejar clara su referencia a la literatura sobre lo que se ha llamado el *stakeholder capitalism* (Kelly, Kelly y Gamble, 1997).

3. En España son muy escasos los estudios sobre los políticos locales, al tiempo que su objetivo suele ser más estadístico que interpretativo (Baras *et al.*, 1991; Magre, 1999). La tradición europea es más rica (Elcock, 1982; Gyford, 1989) y nos proporciona algunos estudios —con niveles de análisis diferentes— con los que contrastar nuestros planteamientos (Quilley, 2000; Hansen, 2001).

la desglosaremos con la intención de hacerla operativa y útil para guiar nuestra investigación.

II. VEINTE AÑOS DE DEMOCRACIA LOCAL: LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

A continuación pretendemos resumir la historia más reciente de los gobiernos locales en Cataluña ⁴, identificando aquellos factores de cambio que nos permitan intuir la evolución desde el gobierno tradicional al gobierno relacional. Para ello, asumiendo el riesgo de un esquematismo excesivo, distinguiremos dos etapas: durante la primera, que se correspondería con la década de los ochenta, los ayuntamientos se habrían concentrado en ordenar sus asuntos internos y poner en funcionamiento sus maquinarias administrativas; mientras que durante la segunda, que se iría consolidando a lo largo de los noventa, las preocupaciones municipales se desplazarían del interior de sus organizaciones a las *relaciones* con su entorno.

El año 1979, después de las primeras elecciones democráticas en el ámbito local, los nuevos responsables municipales se encuentran con unos ayuntamientos raquíticos, mal organizados y con graves dificultades financieras que les obligan a dedicar todas sus energías a la superación de los déficits de carácter estructural. Se construyen, pues, nuevos edificios, se informatizan los circuitos, se simplifican los procesos, se modifican los organigramas y se introducen nuevas formas de trabajar. Todo ello, acompañado por la vocación prestacional de los primeros ayuntamientos democráticos, sirve para consolidar una administración municipal capaz de ofrecer servicios y de realizar un notable esfuerzo en la construcción de equipamientos e infraestructuras.

A finales de los ochenta, sin embargo, empiezan a manifestarse los límites de tanto esfuerzo y tanta dedicación. Por un lado, los concejales han adquirido cierta experiencia política, disponen de una organización mejor engrasada y, por lo tanto, pueden empezar a pensar en otros asuntos. Además, en la medida que se han ido cubriendo los déficits heredados del municipalismo franquista y que el entorno de crecimiento económico se encuentra en un punto de inflexión, las dinámicas incrementales de los primeros años encuentran mayores resistencias. Por otro lado, las políticas de los años ochenta se caracterizaban por un *hacer cosas* desde el esfuerzo, el empuje, la dedicación y el voluntarismo; pero también, y en paralelo, por la descoordinación, la falta de planificación y la inexistencia de visiones a medio o largo plazo.

Así, a medida que avanzan los años noventa, los ayuntamientos empiezan a darse cuenta de la necesidad de disponer de un proyecto, de definir unos escenarios de futuro

4. Una visión más detallada la podemos encontrar en Vallès y Brugué (1997), Brugué y Gomà (1998) o Brugué, Gomà y Subirats (2001).

a partir de los cuales dotar de coherencia a las diversas actuaciones municipales. Los ayuntamientos empiezan, pues, a mirar a su alrededor, a salir de su caparazón administrativo. Esta nueva preocupación por lo exterior se concreta, en primer lugar, en la revalorización de la *proximidad*: los ayuntamientos perciben que han de dejar de trabajar desde la distancia profesional y el aislamiento de los despachos para apostar por el contacto y la cercanía con los ciudadanos (Goetz y Clarke, 1993; Costas, 1998). En segundo lugar, la preocupación por el exterior cristaliza en la progresiva introducción de perspectivas estratégicas, las cuales vienen a sustituir una forma de operar tradicionalmente reactiva (Forn y Pascual, 1995; Gaffikin y Morrissey, 1999). Finalmente, y éste es el aspecto que más directamente nos permite enlazar con la literatura sobre el *gobierno relacional*, las preocupaciones externas se materializan en la introducción de actitudes *relacionales* entre los responsables de abordar los diversos asuntos de la comunidad: el ayuntamiento abre así sus puertas a una red de actores (*stakeholders*) sociales, económicos e institucionales (EAP, 1999; Jacobs, 2000).

Hemos resumido la evolución que empieza a observarse durante los años noventa (con calendarios muy diversos, obviamente) a partir de cuatro hipótesis. Las tres primeras tienen un carácter instrumental y las utilizaremos para llegar al objetivo central de nuestro estudio, que queda explícitamente recogido en la cuarta hipótesis:

— *Hipótesis 1*: Los ayuntamientos han evolucionado desde un modelo basado en la administración delegada a otro basado en la recuperación de la proximidad y lo específicamente local.

— *Hipótesis 2*: Los ayuntamientos han evolucionado desde un modelo de actuación eminentemente constructor y reactivo a otro que introduce planteamientos estratégicos y anticipativos.

— *Hipótesis 3*: Los ayuntamientos han sustituido su tradicional rol de autoridad y su posición de prestador monopolista de servicios por un ejercicio del poder más relacional y por una aproximación pluralista a la prestación de los servicios.

— *Hipótesis 4*: Unos ayuntamientos localistas, estratégicos y relacionales nos conducirían del gobierno local tradicional a las formas más novedosas de *governance local*.

Como ya habíamos mencionado, utilizaremos a los políticos locales como indicadores para hacer operativas las variables que aparecen en las hipótesis anteriores. En concreto, utilizaremos las entrevistas en profundidad realizadas a 112 concejales de ayuntamientos catalanes de entre 10.000 y 50.000 habitantes que hicimos entre los años 1986 y 1987 y que repetimos, para esos mismos municipios, ahora con 87 entrevistas, entre 1998 y 1999⁵.

5. Los municipios escogidos no son representativos estadísticamente, aunque en su elección tuvimos en cuenta el color político, la variable urbano-rural, la ubicación geográfica, el tipo de actividad económica dominante

La estructura de las entrevistas también fue la misma en los dos períodos, ya que en ambos se trataba de acercarse no tanto a los datos concretos sobre el perfil de los electos locales como a las actitudes, los comportamientos y las perspectivas que definían su paso por el ayuntamiento. En concreto, el contenido de las entrevistas nos permitía extraer información cualitativa sobre los siguientes aspectos:

- Perfil socio-profesional.
- Descripción del tipo de actividad y valoración de la dedicación municipal.
- Motivación para acceder al cargo y valoración de la experiencia.
- Conocimiento de la estructura administrativa y participación en la misma.
- Relaciones con otras administraciones y/o grupos de diverso cuño.
- Relaciones con el partido político.
- Relaciones con los ciudadanos.
- Valoración de las dinámicas políticas municipales.
- Descripción de lo que es y lo que debería ser un político local.
- Descripción de lo que es y lo que debería ser la democracia municipal.

Contrastando las respuestas respecto de estos asuntos de los concejales de los ochenta con las de los concejales de los noventa, esperamos poder ilustrar qué significa en la práctica de nuestros ayuntamientos el paso del gobierno tradicional al *gobierno relacional*. No pretendemos, como ya hemos advertido anteriormente, alcanzar unas conclusiones ni demostrativas ni representativas. No hemos utilizado una muestra de municipios, sino que hemos explotado 9 casos que nos han de permitir —simplemente— ilustrar nuestras intuiciones y razonar nuestros argumentos. Este trabajo, por lo tanto, no pretende ser un punto de llegada, sino un punto de partida para continuar investigando y discutiendo sobre los gobiernos municipales.

III. DEL GOBIERNO A LA *GOVERNANCE* LOCAL A TRAVÉS DE LOS POLÍTICOS LOCALES

Es, pues, el momento de analizar la información recogida en nuestras entrevistas; una información muy rica y compleja, difícil de sistematizar y que, finalmente, hemos optado por ordenar en función de la utilidad que le hemos dado. De este modo, en primer lugar, nos referiremos a las relaciones con el partido y con los ciudadanos para observar la even-

y la estructura de gobierno municipal (mayoría o coalición). En estos municipios, realizamos entre los años ochenta y los noventa 199 entrevistas de una hora de duración cada una de ellas. Finalmente, los municipios integrantes de nuestro estudio fueron Figueras, La Seu d'Urgell, Olot, Granollers, Valls, Ripollet, Sant Carles de la Ràpita, Esplugues y Castelldefels.

tual aparición de unos concejales *localistas*; en segundo lugar intentaremos contrastar la figura de un concejal *estratégico* a partir de sus actividades y motivaciones; en tercer lugar utilizaremos la descripción de las relaciones con la Administración y con otras instituciones (públicas o privadas) para discutir sobre la posible aparición de unos concejales *relacionales*; y, finalmente, combinaremos los elementos anteriores para definir modelos alternativos de político local y, en paralelo, del propio gobierno municipal.

III.1. *Del despacho a la calle: ¿la aparición del concejal localista?*

Existe en la literatura europea una aproximación clásica al gobierno local a través de lo que se conoce como la *tesis de la nacionalización de la política local* (Schofield, 1977). Desde esta perspectiva, los ayuntamientos se limitan a hacer aquello que se les encarga desde instancias gubernamentales superiores, al tiempo que sus dinámicas políticas quedan estrictamente condicionadas por debates e intereses de partido que desbordan sus fronteras municipales. Si tan sólo se trata de hacer aquello que me *ordenan*, el espacio para la política local queda algo más que restringido. Un primer paso en la dirección del *gobierno relacional* debería, pues, superar esta situación, colocando a los ayuntamientos en escenarios políticos de alcance estrictamente local. Será en estos escenarios locales donde los concejales pueden establecer un diálogo y un contacto con los diferentes actores que les permita desbordar las rutinas administrativas y situarse en un ámbito de gobierno. Para contrastar hasta qué punto el debate político se ha *localizado* vamos observar si los concejales se dedican más a trabajar en sus despachos o en la calle. En el primer caso se limitarían a gestionar servicios, mientras que en el segundo establecerían *relaciones* con los agentes locales y, a través de ellas, gobernarían.

En concreto, utilizamos nuestra primera hipótesis de trabajo para sugerir que los ayuntamientos analizados estarían evolucionando desde una situación dominada por el profesionalismo y la dedicación administrativa a otra donde el acento se situaría en el contacto —en las *relaciones*— con la calle, con los ciudadanos, con la comunidad y con sus inquietudes. Un contacto que, para hacerlo operativo y guiar nuestro estudio, se puede articular de forma directa (a través de la relación con los ciudadanos) o indirecta (a través de la relación con los partidos políticos). A continuación repasamos brevemente estos dos aspectos.

La relación con los ciudadanos

En el nivel discursivo, los concejales de los ochenta y los de los noventa coinciden en valorar como básica la participación ciudadana, en la necesidad de dedicarle muchos esfuerzos y en constatar las dificultades para obtener resultados efectivos en este terreno. A partir de aquí, los políticos locales de los ochenta destacan los límites de un modelo participativo poco formalizado y excesivamente puntual y desordenado; mientras que los entrevistados de los noventa utilizan un discurso más sofisticado para enfatizar la necesidad de acercar el ayuntamiento a los ciudadanos-usuarios. En otras palabras, la preocupación central durante la primera década de ayuntamientos democráticos es la generación de instrumentos y canales participativos, mientras que en los noventa se detectan planteamientos más de fondo y que, por ejemplo, nos sitúan en el debate entre democracia representativa y participativa (Merino, 1997; Vallès, 1999).

De todas formas, es en las experiencias y en las prácticas, más que en los discursos, donde encontramos las principales líneas de evolución. Una evolución que se refleja claramente en el contraste entre la desorientación y la práctica inexistencia de experiencias participativas durante los años ochenta y la proliferación de iniciativas y propuestas que, con mayor o menor éxito, encontramos durante los noventa.

Durante los años ochenta, la mediación entre los ciudadanos y los gobernantes se realiza a través de unas asociaciones cada vez más debilitadas y, por lo tanto, menos capaces de articular un auténtico espacio de debate. Los partidos prácticamente no existen y, por lo tanto, parece que el contacto con la calle se limite al esfuerzo personal de cada concejal. Esta situación provoca cierta satisfacción entre los concejales en el gobierno, que se presentan a ellos mismos como *gente de la calle*; mientras que despierta ácidas críticas entre la oposición, que les acusan de no salir de los despachos:

«La calle es lo que más funciona. Te preguntan por la calle porque te conocen, mientras que les cuesta más acceder a los canales formales de comunicación con el ayuntamiento» (concejal de gobierno, años ochenta).

«La verdadera relación con el ciudadano consiste en bajar, bajar y bajar. Únicamente desde la proximidad puedes palpar lo que le pasa a tu comunidad» (concejal de gobierno, años ochenta).

«Acabas olvidando cualquier horario y cualquier mecanismo formal para hablar con la gente de manera informal» (concejal de gobierno, años ochenta).

«Son concejales de despacho; alejados de la realidad y de la ciudadanía, preocupados únicamente por asistir a fiestas populistas pero sin enterarse de las necesidades reales de su ciudad» (concejal de la oposición, años ochenta).

Durante los noventa, en cambio, se formalizan una gran diversidad de espacios participativos, se detecta cierta recuperación del papel de los partidos en su tarea de mediación entre la comunidad y los gobernantes y, finalmente, se relaja la necesidad de las relaciones personales entre los concejales y sus ciudadanos. Otra vez, los políticos en

el gobierno se congratulan de la proliferación de experiencias participativas y de la maduración de sus planteamientos, mientras que desde la oposición los critican por utilizar de forma interesada la participación ciudadana:

«Estoy todo el día en la calle; no se puede perder su pulso. La calle es donde recibimos la información directa, mientras que la indirecta siempre distorsiona de una u otra forma la realidad» (concejal de gobierno, años noventa).

«Hemos diseñado abundantes mecanismos e instrumentos para recibir la opinión de los ciudadanos. Estamos convirtiéndonos en ayuntamientos mucho más abiertos a nuestros vecinos» (concejal de gobierno, años noventa).

«La calidad de los canales de comunicación no es muy elevada, no se ajusta a la realidad y no está enfocada a informar sino a hacer *marketing* político y electoral» (concejal de la oposición, años noventa).

En síntesis, entre los ochenta y los noventa hemos detectado pautas simultáneas de continuidad y cambio respecto a la relación entre los concejales y sus ciudadanos. Por una parte, parece claro que la preocupación y la perplejidad delante de los déficits y las dificultades de la participación ciudadana se ha mantenido. Por otro lado, parece que se han producido cambios en los contenidos de estas preocupaciones y perplejidades. Así, si partimos de la doble dimensión política y administrativa de los gobiernos locales, hemos constatado cómo las preocupaciones de los concejales de los años ochenta se concentraban en la dimensión administrativa (una preocupación instrumental sobre cómo construir los canales de relación), mientras que los concejales de los noventa se declaraban más interesados en asuntos de naturaleza política (como mejorar la involucración de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas). Se ha producido, en definitiva, un salto cualitativo que ha servido para consolidar la naturaleza *relacional* de la actividad de los políticos locales. No vamos a entrar ahora a discutir si las cosas se han hecho mejor o peor, pero sí parece claro que nuestros concejales están intentando salir de sus despachos, están intentando tomar las calles de sus ciudades y, en definitiva, están entendiendo que es en la relación con los actores locales donde su trabajo de gobernantes municipales adquiere sentido. Este esfuerzo es el que nos permite intuir la progresiva aparición de un modelo de *governance* local.

La relación con los partidos políticos

Uno de los cambios que detectábamos en el apartado anterior hacía referencia a la creciente importancia de los partidos como espacio de relación entre los concejales y los ciudadanos. Es evidente, de entrada, que los partidos políticos se han convertido en protagonistas de la vida política municipal, diseñando los programas y las listas que se ofrecen a los ciudadanos en el momento electoral. Este proceso —etiquetado como *partidificación* de la política local— ya está muy presente en los años ochenta y tiene

una clara relación con el sistema electoral y el diseño institucional que ha acompañado la creación de los ayuntamientos democráticos en España (Vallès y Brugué, 1997).

Reconocer la presencia de los partidos en la política local, sin embargo, no significa que ésta sea ni intensa ni continuada. En este sentido, la mayoría de los concejales de los ochenta manifestaban que el partido únicamente *existía* durante el período electoral. Además, estos mismos concejales valoraban positivamente la *desaparición* de los partidos entre elección y elección, ya que, en una opinión formulada de manera extrema pero muy compartida, «hemos de escoger entre el servicio al pueblo y la lealtad al partido» (concejal del gobierno, años ochenta). Los concejales, evidentemente, escogen el servicio al pueblo y relegan el partido a la misión instrumental de llevarlos al poder: «una vez en el gobierno hemos de olvidarnos del partido y pensar en la comunidad» (concejal del gobierno, años ochenta). Recurriendo a la claridad de uno de nuestros entrevistados:

«El partido no tiene nada que ver con nosotros (los concejales). Nosotros únicamente nos debemos a la población que nos ha votado» (concejal del gobierno, años ochenta).

Este discurso experimenta algunas novedades en los años noventa, afianzándose una valoración más positiva respecto a la continuidad de los partidos en la vida política local. Paralelamente, los partidos ya no se perciben simplemente como agencias *colocadoras* de gobernantes, sino como actores que desarrollan actividades más complejas y que ayudan a articular las *relaciones* con la comunidad. Los partidos, en este sentido, se convierten en espacios de reflexión y diálogo, así como en plataformas de soporte a la actividad política de los concejales.

La mayor intensidad y fluidez de las relaciones entre los concejales y los partidos políticos se observa de forma clara en nuestras entrevistas. Así, en contraste con lo que sucedía en los años ochenta, la práctica totalidad de los políticos locales de los noventa afirman mantener reuniones periódicas con los militantes y simpatizantes de su partido. Estas reuniones son valoradas muy positivamente como mecanismo para rendir cuentas de la actividad gubernamental y para discutir ideas y proyectos de futuro; es decir, por su componente *relacional*. Por otro lado, durante los noventa se ha intensificado también la relación entre el concejal y la agrupación local del partido. Según nuestras entrevistas, un 85 por 100 de los concejales van al menos un día a la semana al local del partido, mientras que esto era excepcional en los ochenta.

Parece, por lo tanto, que la presencia secuencial de los partidos durante los ochenta podría vincularse a una percepción más administrativa e instrumental del gobierno local (los partidos sirven para colocar políticos-gerentes y, una vez realizado su trabajo, se esfuman), mientras que la continuidad de los años noventa permite a los partidos generar espacios de reflexión, diálogo y *relación* que nos acercaría a una nueva forma de entender el gobierno local. Los partidos políticos no son actores muy de moda entre el con-

junto de la sociedad, pero su presencia en los territorios puede convertirlos en espacios *relacionales* muy importantes para un eventual desarrollo de la *governance local*.

III.2. *De la mirada al pasado a la mirada al futuro: ¿la aparición del concejal estratégico?*

En este apartado pretendemos contrastar aquella hipótesis según la cual la evolución desde las formas tradicionales a las relacionales de gobierno se manifestaría en una evolución paralela desde unos ayuntamientos dominados por actividades paliativas y por lógicas reactivas hacia otros donde se iría imponiendo una perspectiva anticipativa y estratégica. En el caso español, además, el eventual paso de un modelo a otro supone la superación del *pasado* y la recuperación del *futuro*: los primeros ayuntamientos democráticos, aún dominados por el pasado, construyen y reaccionan ante los déficits heredados; mientras que los actuales se dedicarían a anticipar escenarios de futuro y a plantear estrategias para alcanzarlos. Los primeros ayuntamientos estaban encadenados a una larga lista de deberes atrasados, mientras que los gobiernos locales de hoy habrían recuperado la oportunidad de escribir lo que quieran en un papel en blanco. Finalmente, los municipios estratégicos se dedicarían no sólo a mirar el futuro, sino también a mirar hacia afuera. Es, en definitiva, esta intensificación de las *relaciones* con el exterior lo que nos permite situarnos en el contexto de la *governance local*.

Existen algunos trabajos relacionados con la planificación estratégica en el ámbito local español (EQU, 1998; Font y Rivero, 1999; Brugué y Jarque, 2002). En este artículo, de todas formas, nos concentramos en los políticos locales y, en consecuencia, utilizaremos estas variables para ver hasta qué punto —independientemente de la existencia o no de Planes Estratégicos formalizados— la perspectiva estratégica impregna las actitudes y los comportamientos de los concejales entrevistados. En realidad, dando otra vuelta de tuerca a nuestro planteamiento, creemos que la existencia de un Plan Estratégico no garantiza la interiorización de comportamientos estratégicos y que, en consecuencia, el desarrollo efectivo de una perspectiva estratégica dependerá más de la *mentalidad* de los actores que de la existencia *material* de un documento. Así pues, a continuación nos referiremos a dos indicadores que nos permitirán avanzar en la comprensión de la *mentalidad estratégica* de nuestros políticos locales: sus motivaciones para acceder al ayuntamiento y su dedicación al trabajo municipal.

Las motivaciones de los políticos locales

¿Por qué se presentó a las elecciones? ¿Qué motivaciones le han guiado en su tarea municipal? ¿Cómo explicaría su vocación de político local? Las respuestas de los concejales a preguntas como éstas nos han abierto un rico campo de análisis y nos han permitido acercarnos a aquellas corrientes de fondo que explican por qué los ayuntamientos han optado por una orientación o por otra.

Con las entrevistas realizadas durante los años ochenta establecimos una primera tipología para clasificar las diversas motivaciones que explicaban la entrada de los concejales en los ayuntamientos. Las llamábamos la *vocación de servicio* y la *motivación política*.

— Los concejales con *vocación cívica o de servicio* eran aquellos que vinculaban su entrada al ayuntamiento con la determinada voluntad de *hacer cosas concretas*: existen problemas a resolver y a esto se va al ayuntamiento. Desde una óptica más personal se definen como «hombres (o mujeres) del pueblo; personas normales y corrientes que lo único que pretenden es ayudar a mejorar su comunidad» (concejal de la oposición, años ochenta).

— En segundo lugar, los concejales con *vocación política* eran aquellos que condicionaban sus tareas más inmediatas a un proyecto global, al modelo de comunidad que se pretendía alcanzar. Este proyecto puede definirse desde el partido o ser el resultado de una posición ética personal, pero tanto en un caso como en el otro convierte al ayuntamiento en un instrumento para alcanzarlo. En palabras de uno de los entrevistados, «si yo no pensara que mi actividad municipal sigue siendo un medio para tirar adelante una política que creo adecuada desde mi pensamiento político y mi forma de ser, no estaría ni en el partido ni, por supuesto, en el ayuntamiento» (concejal de gobierno, años ochenta).

Estas dos motivaciones, de hecho, pueden asociarse respectivamente a un modelo municipal más preocupado por responder a demandas o a un modelo de ayuntamiento más preocupado por alcanzar un determinado escenario de futuro. Durante los ochenta, y en coherencia con las hipótesis de nuestro trabajo, las vocaciones de servicio eran mayoritarias (más de tres cuartas partes de los entrevistados) y las políticas minoritarias (menos de una cuarta parte). Los concejales de esta década estarían, pues, más dedicados a mirar el pasado que el futuro. Nos encontramos, en otras palabras, con una mayoría de los concejales que acceden a sus tareas municipales con una idea fija: *trabajar para mejorar sus pueblos y sus ciudades*. Esta idea, evidentemente, tiene un fuerte impacto sobre los ayuntamientos y, al menos en parte, explica la aparición de unos gobiernos locales muy concentrados en la superación de los déficits heredados del pasado y en las obras de mejora que reclama la comunidad. Constatamos, en definitiva, cómo las

motivaciones dominantes entre los concejales se convierten en un puente hacia unos ayuntamientos *constructores y reactivos*.

Según nuestras entrevistas, esta situación habría experimentado algunas novedades durante los años noventa. Por un lado, las proporciones de cada motivación siguen la tendencia esperada según nuestra hipótesis (*de la mirada al pasado a la mirada al futuro*): la vocación de servicio descende, aproximadamente, de representar a tres cuartas partes de los concejales en los ochenta a la mitad de los mismos en los noventa; mientras que la motivación política se incrementa de un cuarto a la mitad. Así pues, la relación entre concejales que actúan como *trabajadores municipales* o como *políticos locales* se equilibra a lo largo de los años noventa, con más o menos la mitad de los concejales entrevistados en cada grupo. La tendencia esperada se confirma, aunque lo hace con una intensidad débil que no nos permite asegurar que los concejales de finales de los noventa llegan a los ayuntamientos con unas *mentalidades* significativamente diferentes a las de sus colegas de la década anterior.

Por otro lado, durante los noventa hemos apreciado que tanto las vocaciones de servicio como las políticas se expresan con algunos matices específicos. Así, la vocación servicial de los ochenta se expresaba en términos asistenciales, altruistas y, en consecuencia, otorgaba un gran valor al esfuerzo y al trabajo de los concejales. Los concejales de los noventa, en cambio, no expresan la vocación de servicio como un acto de *buena voluntad*, sino como la guía de su *actividad gerencial*. Esta matización es importante, ya que comporta cierta profesionalización de los políticos locales. La vocación servicial, utilizando otros términos, ya no sirve tanto para proporcionar al ayuntamiento *trabajadores municipales* como para dotarlo de *ejecutivos locales*. Esta transformación expresa un proceso de maduración tanto en las mentalidades de los concejales como en sus consecuencias sobre el modelo de ayuntamiento.

Finalmente, aunque de forma aún modesta, la progresiva incorporación de concejales con vocación política estaría induciendo un cambio más de fondo. En cualquier caso, desde la perspectiva del *governance*, cabe destacar la dimensión *relacional* que, en contraste con la figura del *trabajador municipal*, adquieren tanto el *ejecutivo* como el *político local*. El primero muestra un sesgo hacia la acción, mientras que el segundo se decanta por la planificación; pero ambos coinciden en que sus tareas se han de realizar a través de la *relación* con otros actores con los que acordar estrategias, compartir recursos, delegar funciones o intercambiar visiones de futuro.

La dedicación de los concejales al ayuntamiento

Al analizar las motivaciones hemos utilizado una variable claramente subjetiva, mientras que ahora pretendemos introducir un indicador de carácter más objetivo. En este sentido, la dedicación de los concejales al ayuntamiento (valorada tanto en términos

cuantitativos como cualitativos) puede ayudarnos a establecer qué tipo de actividades desarrollan efectivamente los políticos locales, independientemente de expresiones vocacionales más o menos idealizadas.

Al repasar las entrevistas realizadas durante los ochenta, inmediatamente aparecen dos grandes tipos de dedicaciones: la de los concejales con responsabilidades de gobierno y la de los concejales en la oposición. Los primeros sufren la paradoja de dedicar muchas horas a su labor municipal, mientras que (exceptuando el caso de los alcaldes) su dedicación formal es parcial. Esta paradoja expresa la combinación de una práctica que les sumerge intensamente en el día a día de la administración municipal con un discurso a través del cual se resisten a cualquier proceso de profesionalización de sus actividades como concejales. En palabras de los propios entrevistados:

«A nivel de horas, muchas; y más en un pueblo como éste, donde todos nos conocemos y cuando llegas a casa continúas trabajando para el municipio porque uno te viene a ver, otro te llama por teléfono. Prácticamente eres concejal las 24 horas del día» (concejal de gobierno, años ochenta).

«¿Dedicación? Le dedico al ayuntamiento todo el tiempo humanamente posible» (concejal de gobierno, años ochenta).

Los segundos, en cambio, manifiestan simplemente que les es imposible dedicarse al ayuntamiento; a un tipo de ayuntamiento al que se va a trabajar (y esto lo hacen los concejales en el gobierno) o no se va. Los concejales de la oposición viven esta situación con frustración e impotencia, sintiéndose extraños en su propio ayuntamiento. En definitiva, los concejales con responsabilidades de gobierno se convierten (tanto por vocación como por práctica) en los administradores y los gestores de la construcción de los municipios del bienestar. Los de la oposición, por su parte, manifiestan motivaciones similares pero se les impide llevarlas a la práctica. En términos de dedicación, los primeros son *concejales 24 horas* y los segundos *concejales en stand-by*.

Entre los propios concejales de los ochenta aparecen referencias críticas a esta situación. Algunos de los entrevistados aseguran que las dedicaciones son excesivas y que sería necesario desarrollar una tarea más limitada a la dirección y al control. Estas opiniones empezarían a dar la vuelta a la situación dominante y a propiciar una nueva combinación de vocación política y menor dedicación. Esta tendencia parece que se va consolidando, tal como hemos detectado en nuestras entrevistas, durante los años noventa. Así, en primer lugar, durante estos años se empieza a difuminar la radical diferenciación entre concejales del gobierno y de la oposición. Se mantiene la centralidad del *trabajo*, aunque sea con connotaciones gerenciales, y, por lo tanto, se favorecen las dedicaciones de los que ostentan el poder. Sin embargo, la creciente profesionalización y consolidación de las estructuras administrativas municipales dejan sin sentido al tradicional *concejal 24 horas* y abren nuevas oportunidades al *concejal en stand-by*.

Por otro lado, han aumentado los concejales con vocación política, los cuales son capaces de definir su actividad y su dedicación municipal con independencia de su posición en el gobierno o en la oposición. Esto es así porque ya no definen su actividad única o principalmente en relación a su participación en el aparato administrativo, sino que incorporan la *relación* con los ciudadanos, con sus asociaciones, con otras administraciones o con el partido. *Del trabajo a los ciudadanos* podría ser una forma de sintetizar una tendencia que, de confirmarse, reforzaría el paso de las preocupaciones internas a las externas y, en consecuencia, nos situaría en el camino que nos lleva del gobierno tradicional al *gobierno relacional*.

III.3. *De la jerarquía a la red: ¿la aparición del concejal relacional?*

El objetivo de este apartado es contrastar aquella hipótesis según la cual los ayuntamientos tenderían a superar un estilo *tecnocrático* y *monopolista* de actuación y a impulsar nuevas formas *pluralista* y *relacionales*. Esta hipótesis se enmarca de forma estricta en el debate entre la *administración pública tradicional* y la *nueva gestión pública* y, en términos más amplios, en la discusión que ahora nos ocupa entre *gobierno* y *governance*. Por otro lado, al situar a la figura del político local como indicador central para observar la validez de nuestra hipótesis, estamos de hecho transformándola en el estudio sobre la eventual evolución desde el *concejal burocrático* hasta el *concejal relacional*. El primero se caracterizaría por mantener una relación de amor-odio con una administración que valora negativamente, pero que le absorbe y le induce a adoptar su estilo tecnocrático y monopolista de trabajo. Estos concejales critican la burocratización de los ayuntamientos, aunque no pueden impedir verse enredados en sus rutinas. El segundo, en cambio, mantiene una mayor perspectiva en su relación con la administración municipal y, en consecuencia, dispone de mayor libertad de movimientos y de más capacidad para establecer *relaciones externas* con una amplia diversidad de actores (públicos o privados) que pueden colaborar en el desarrollo de sus políticas.

A continuación, por lo tanto, pretendemos ilustrar esta evolución, observando, en primer lugar, las *relaciones* de los concejales con la administración y, en segundo lugar, las *relaciones* que estos mismos concejales establecen con otros actores públicos o privados de su entorno.

Las relaciones con la administración municipal

El análisis de las relaciones entre los concejales y el aparato administrativo es crucial tanto para entender el rol de los políticos locales como para observar el modelo de administración municipal, con sus ventajas y sus inconvenientes, que se imponen en

cada momento. Es decir, los comportamientos y las actitudes de los concejales frente a la administración condicionan tanto su propio trabajo como el de todo el ayuntamiento. Ellos son los responsables de la administración y, por lo tanto, aunque a menudo no la conozcan ni la controlen al detalle, los únicos capaces de marcar sus rasgos distintivos.

Analizando nuestras entrevistas se observa cómo los políticos locales, tanto los de la década de los ochenta como los de los noventa, coinciden en manifestar una *sensación* de insatisfacción con el funcionamiento de una administración a la que, a pesar de las mejoras, no acaban de separar de los tradicionales tópicos asociados a una burocracia lenta, compleja, formalista, etc.:

«La administración es una máquina de poner inconvenientes» (concejal de gobierno, año ochenta).

«Se arrastran inercias difíciles de cambiar, y nos encontramos todavía con una organización poco ágil, excesivamente formalizada y con unos procedimientos muy burocráticos» (concejal de gobierno, años noventa).

Sin embargo, un análisis más detallado de estas declaraciones genéricas nos permite observar diferencias significativas entre los años ochenta y los noventa. Por un lado, los concejales de los noventa tienen un discurso más sofisticado. Estos concejales, por ejemplo, son capaces de diagnosticar con cierta precisión los problemas y de proponer alternativas: en concreto, 2/3 de los concejales de los noventa verbalizaban propuestas específicas de cambio administrativo, mientras que en los ochenta no alcanzaban a representar 1/3. En lo que sí coinciden tanto en una década como en la otra es en la referencia al *mito empresarial* como pauta para la modernización de sus organizaciones municipales. En otros términos, en nuestro estudio comparativo hemos detectado una sustitución de lo que hemos llamado las *voluntades adaptativas* de los ochenta por las *voluntades transformadoras* de los noventa. Las primeras manifiestan posiciones de resignación e impotencia, mientras las segundas parten de un mayor conocimiento tanto de la administración como de las posibilidades de mejora:

«Tenemos muchas cosas por hacer y no sabemos por donde empezar» (concejal de gobierno, años ochenta).

«La adversidad económica y la sobrecarga de funciones nos obligan a replantearnos la utilización de los recursos disponibles y a diseñar estrategias para mejorar la eficiencia y la eficacia de nuestra gestión» (concejal de gobierno, años noventa).

Por otro lado, una diferencia importante entre los concejales de los años ochenta y los de los noventa hace referencia al tipo y a la intensidad de las relaciones que establecen con la estructura administrativa municipal. En términos generales, los políticos locales (y nos estamos refiriendo especialmente a los que estaban en posiciones de gobierno) de los ochenta mantienen una relación directa, detallada e intensa con la

administración; mientras que en los noventa esta relación tiende a volverse más indirecta, distanciada y directiva:

«Hay momentos en los que considero que he trabajado de secretaria, de funcionario, ... ipero de qué manera! Si no fuera así no habría pasado tantas horas en el ayuntamiento como he pasado» (concejal de gobierno, años ochenta).

«Ahora el concejal tiene más claro su papel, cuál es su posición dentro de la estructura. Esto le da seguridad y mayor capacidad y voluntad de delegación» (concejal de gobierno, años noventa).

Finalmente, una última distinción entre los concejales de ambas décadas se sitúa en el terreno de las relaciones que establecen con el personal administrativo. De forma resumida y simplificada, los concejales de los ochenta tienden a manifestar una visión negativa de los *funcionarios*, los cuales serían los responsables del mal funcionamiento de la administración y, por lo tanto, merecedores de la desconfianza y el afán de control por parte de los políticos locales. Los concejales de los noventa, en cambio, se refieren menos a los *funcionarios* y más a unos *empleados públicos* que no provocan, sino que sufren las deficiencias de la administración. Unas deficiencias que, en clara contradicción con los planteamientos de la década anterior, sólo pueden abordarse a través de otorgar confianza y capacidad de decisión a aquello que ahora se percibe como el principal activo de cualquier organización, es decir, sus recursos humanos. Utilizando las palabras de alguno de los concejales entrevistados durante los noventa:

«Es difícil desagregar al funcionario de la estructura. Se han realizado esfuerzos para mejorar la preparación de los empleados públicos, pero no es una tarea sencilla. La estructura administrativa no recoge todo el potencial de sus trabajadores; el sistema es perverso, las personas no» (concejal de gobierno, años noventa).

«A menudo no cedimos suficiente poder, pero sería positivo dar a los empleados más poder y confianza» (concejal de gobierno, años noventa).

Así pues, respecto las relaciones entre los políticos locales y la administración hemos detectado diferencias significativas entre los años ochenta y los noventa. Durante la primera década dominaba la desconfianza y, por esa misma razón, la continuada usurpación y confusión de responsabilidades. En la segunda década, al contrario, se impone paulatinamente el mejor conocimiento, la confianza y el respeto mutuo; un escenario, por lo tanto, donde las *relaciones* adquieren una mayor fluidez y se convierten en cruciales para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales.

Relaciones con actores externos

En coherencia con las conclusiones del apartado anterior, en las entrevistas a los concejales de los noventa se detecta una actitud muy crítica respecto las formas monopolistas y jerárquicas de gobierno, al tiempo que se defiende una actuación *relacional* o, de forma más clara, una forma de trabajar y gobernar que tenga en cuenta a los diversos actores locales (*stakeholders*) tanto en el momento de tomar las decisiones como en su implementación. Para contrastar esta afirmación inicial, a continuación analizaremos las relaciones de los concejales de los ochenta y de los noventa con el ámbito privado y con otros niveles gubernamentales. El primer aspecto nos hablará del grado de penetración de la sociedad civil en las tareas gubernamentales (Johnson, 1989), mientras que el segundo nos situará en el terreno de lo que la literatura ha denominado como el gobierno multi-nivel (Hooghe y Marks, 2001).

En cuanto a la relación con los actores sociales, los concejales de los ochenta empiezan manifestando su decepción ante la poca representatividad («siempre son los mismos») y la poca actividad («su contribución al ayuntamiento es muy limitada») de lo que, por otra parte, se define como una densa red de asociaciones y entidades de diverso cuño. Los concejales, además, realizan esta valoración desde la preocupación, ya que consideran que el desarrollo de sus tareas requiere de una colaboración y un consenso social que no encuentran en la debilidad del entramado asociativo de sus municipios. Esta valoración es compartida por los concejales de gobierno y los de la oposición, aunque difieren a la hora de buscar explicaciones. Los del gobierno se remiten a explicaciones históricas, mientras que los de la oposición aprovechan la ocasión para acusar a los concejales con responsabilidades de gobierno de un protagonismo y una actitud acaparadora que acaba por desactivar a los demás actores de la sociedad civil.

Durante los años ochenta, según nuestros entrevistados, las entidades más significativas a nivel local eran las asociaciones de vecinos, los grupos económicos (los gremios o los comerciantes) y las asociaciones culturales y recreativas. Las relaciones que los concejales establecen con ellas se definen como «normales, naturales y positivas», aunque también hay una amplia coincidencia a la hora de afirmar que estas relaciones no pueden significar nunca una hipoteca para la acción municipal. Con otras palabras, los concejales de los ochenta se esfuerzan para hacer explícita tanto su voluntad de escuchar a todo el mundo como la obligación de mantener la última palabra. Así pues, se percibe una intensa interiorización del modelo de democracia representativa:

«Nosotros necesitamos de todos los sectores sociales; todos son interlocutores válidos mientras no pretendan imponer sus intereses» (concejal de gobierno, años ochenta).

En la práctica, durante estos años, la voluntad de escuchar se realiza de una forma anárquica y poco formalizada, muy dependiente de la actitud de cada concejal y de

las dinámicas de cada departamento municipal. El tipo de relación más frecuente consiste en la visita del concejal, acompañado del técnico pertinente, a una asociación para celebrar una especie de *reunión de trabajo* donde tratar, desde el terreno, asuntos muy concretos y de carácter eminentemente profesional. El modelo de *relación* que se genera recibe fuertes críticas por parte de la oposición. Estas críticas se dirigen tanto a la debilidad como a la instrumentalización de las relaciones entre el gobierno y las asociaciones y, en consecuencia, apuntan hacia la aparición de dinámicas clientelares y procesos de manipulación institucional de unos grupos sociales cada vez más dependientes y domesticados.

Durante las entrevistas realizadas con los concejales de los años noventa apreciamos tanto pautas de continuidad como algunos cambios significativos. En primer lugar, el panorama asociativo despierta las mismas sensaciones de debilidad y desarticulación. A partir de esta coincidencia, sin embargo, los concejales de los noventa se replantean el equilibrio entre lo que antes habíamos llamado la *necesidad de escuchar a todos* y la *obligación de mantener la última palabra*. Coinciden en la necesidad de escuchar a los ciudadanos y a sus agrupaciones, aunque empiezan a añadir la posibilidad de incorporarlos al proceso decisional. De este modo, los estilos de gobierno asumirían la dimensión *relacional* al introducir lógicas de negociación, pacto y compromiso, tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas locales.

Como es evidente, lo anterior son tendencias con una traducción aún incipiente en el día a día de la actividad municipal. De todas formas, a través de las entrevistas nos hemos acercado a experiencias y discursos que distinguen claramente las posturas de los políticos locales de los ochenta y los noventa. Así, por ejemplo, en el ámbito del desarrollo local se ha ido consolidando la lógica del *partenariado*, mientras que la inmensa mayoría de los concejales nos hablan de la necesidad y de la oportunidad de trabajar en *red*, una expresión inexistente en las entrevistas de los ochenta. En términos generales, pues, se detecta la aparición de un *concejal relacional* que acepta la interdependencia con los diversos actores de su entorno local:

«Sin estas relaciones y sin el trabajo en común, la política está condenada al fracaso. Los necesitamos y ellos nos necesitan» (concejal de gobierno, años noventa).

La identificación de esta tendencia no significa, en cualquier caso, que se desarrolle sin dificultades. Nos encontramos, por un lado, con la ya referida debilidad de la sociedad civil. Se reconoce la necesidad de contar con interlocutores y colaboradores, pero éstos no siempre existen o están disponibles. Por otro lado, existen dificultades para formalizar las relaciones y para dar cuerpo a una idea tan intangible como la de una *red*. Las estructuras administrativas y de gobierno no están preparadas para operar de forma relacional y, consecuentemente, se generan inercias y resistencias difíciles de superar.

En segundo lugar, respecto a las relaciones con otros actores institucionales o niveles gubernamentales nos interesa analizar cómo éstas se personalizan en la figura del político local. En este sentido, nuestros entrevistados confirman la existencia de relaciones muy frecuentes, a menudo intensas, con los Consejos Comarcales, las Diputaciones, la Generalitat de Catalunya, el Estado y la Unión Europea. La importancia de estas relaciones justifica que los concejales, especialmente los de los años ochenta, reivindiquen la articulación de un marco de relaciones intergubernamentales; un espacio desde el cual se garantice la necesaria coordinación para el desarrollo de los diferentes proyectos municipales. En relación a este marco, los concejales de los ochenta lo definen como una clarificación competencial destinada a distribuir funciones y a evitar duplicidades. Los concejales de los noventa, por su parte, coinciden mayoritariamente en esta posición, aunque un grupo reducido pero significativo lo interpreta en términos de negociación y conflicto; de diálogo —en lugar de distribución— intergubernamental. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

«Es necesario trabajar para la complementariedad entre administraciones y es necesario trabajar para consensuar los temas. Hemos de insistir en la voluntad de cooperar, de alcanzar acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno» (concejal de gobierno, años noventa).

Al margen de este marco clarificador o cooperador, la mayoría de los concejales manifiestan una sensación de dependencia y subordinación en sus relaciones intergubernamentales. En este sentido, más de 2/3 de los entrevistados, tanto de una década como de la otra, se muestran descontentos con el margen de maniobra y el nivel de autonomía que disfrutaban en el desarrollo de su actividad municipal. «Hemos de ir a llorar» o «somos la cenicienta del sistema» son referencias constantes en sus discursos, al tiempo que concretan estas declaraciones con reclamaciones de más competencias y más recursos.

Sin embargo, este discurso victimista queda matizado en la práctica. Así, cuando los políticos locales nos hablan de sus relaciones intergubernamentales, no destacan su conflictividad, sino su frecuencia e, inclusive, su normalidad. Por otro lado, parece muy claro que las relaciones intergubernamentales dependen fundamentalmente de la figura del político local y, más en concreto, de determinados concejales *especialistas* en relaciones intergubernamentales. Los menos especialistas destacan el carácter técnico de las relaciones (tramitar solicitudes y lograr subvenciones), mientras que aquellos concejales que mejor conocen el terreno reconocen el carácter político del mismo. Político más que partidista, ya que, según nuestros datos, las relaciones dependen menos de la afinidad de partido y más de cuestiones personales y de acceso a determinados espacios decisionales.

A diferencia de lo que hemos hecho en los apartados anteriores, ahora no nos hemos referido a las diferencias entre los ochenta y los noventa, ya que no hemos apreciado

diferencias significativas. En los discursos únicamente hemos encontrado referencias al intercambio de recursos y a los debates competenciales entre administraciones, mientras que en las prácticas la aparición de algunas novedades en los años noventa es todavía muy incipiente. En cualquier caso, la hipótesis inicial sobre la eventual aparición de un *concejal relacional* queda reflejada más en una tendencia que en una realidad. Una tendencia con luces y sombras, pero espoleada por un conjunto de factores como el agotamiento del modelo burocrático, la consolidación de unas estructuras administrativas locales que ya no exigen la presencia de los políticos locales, la aceptación de la colaboración de actores externos ante los límites de las actuaciones estrictamente públicas, o la propia evolución de unas demandas ciudadanas que obligan a actuar desde la complejidad relacional. Avanzar en esta dirección será, de todas formas, difícil. Las dificultades serán frecuentes y complejas, sobre todo porque son de naturaleza intangible y, por lo tanto, reclaman modificaciones en las actitudes, las tradiciones y las culturas de una amplia variedad de actores. Es en terrenos como éstos donde observamos la distancia, aún por recorrer, entre el discurso y la práctica del *gobierno relacional*.

IV. CONCEJALES Y GOBIERNOS LOCALES: TIPOS Y EVOLUCIONES

En este apartado pretendemos, en primer lugar, combinar las informaciones recogidas hasta el momento para integrarlas en una tipología de concejales y, en segundo lugar, interpretar la evolución que experimentan los perfiles de los políticos locales desde la óptica del *gobierno relacional*.

Como ya hemos mencionado, la década de los ochenta representa la democratización de nuestros ayuntamientos, así como la construcción de las bases para convertirlos en lo que la literatura ha llamado los *municipios de bienestar*. En esta coyuntura, los concejales entrevistados manifiestan una autopercepción de su rol que sintoniza tanto con su experiencia como con su voluntad de trabajar en el servicio a la comunidad. Intentando proyectar un retrato robot, que obviamente supone una simplificación excesiva, podríamos mencionar —como rasgos distintivos de los primeros concejales democráticos— que están más vinculados a los intereses inmediatos de sus ciudades que a ningún proyecto político general; que están más preocupados por resolver problemas concretos que por definir proyectos a medio o largo plazo; que se dedican más a la gestión ejecutiva que a la recepción y la articulación de las demandas sociales; que son contrarios a la profesionalización pero dedican muchas horas y esfuerzos a su tarea municipal; que son vocacionales pero con una ambición política que sólo excepcionalmente supera el horizonte local; y que se presentan bajo las siglas de un partido con el que, sin embargo, no mantiene demasiadas relaciones. Evidentemente, estos grandes rasgos esconden importantes diferencias entre los concejales entrevistados. Hemos explorado estas dife-

rencias a través de una tipología que nos permite distinguir entre tres tipos ideales: el concejal asistencial, el concejal ejecutivo y el concejal político.

— Los concejales asistenciales (CA) se caracterizan por enfatizar la lógica del servicio a la comunidad. Valoran el trabajo diario con sus vecinos y, en cambio, desprecian tanto las *estériles* polémicas partidistas como la *sofisticada* distancia de los tecnócratas. Este perfil es muy abundante durante los ochenta, aunque a menudo cuesta distinguir entre su presencia efectiva y las declaraciones más o menos *románticas* sobre cómo debería ser el concejal ideal. Los concejales identificados como asistenciales expresan sus puntos de vista con descripciones como las siguientes:

«Lo esencial es que el alcalde y los concejales hablen lo menos posible; pero que trabajen. Dedicación, dedicación por encima de cualquier otra cosa» (concejal de gobierno, años ochenta).

«Para mí el concejal ideal ha de ser consciente de aquello para lo que ha sido elegido, que es para servir al pueblo» (concejal de gobierno, años ochenta).

«El concejal tiene que ser un hombre abierto a los otros, sensible, un hombre con buena voluntad, dispuesto a buscar lo mejor para el pueblo y a no buscarse acomodo de ningún tipo (...) y si es hombre sociable y agradable de trato, mejor; pero yo diría que sobre todo ha de ser un hombre abierto, un hombre bueno, un servidor» (concejal de la oposición, años ochenta).

— El concejal ejecutivo (CE), en segundo lugar, es el que pretende utilizar su bagaje técnico y su habilidad profesional para resolver lo que él mismo califica de disfuncionalidades burocráticas y absurdas irracionalidades administrativas. El trabajo es central en el CE, aunque desde la dirección y la profesionalidad, no desde la dedicación asistencial. Algunas expresiones de los concejales encuadrados bajo esta etiqueta son:

«Los concejales han de ser gente capaz de desarrollar un trabajo de gestión fundamentalmente técnico. Un concejal sin técnicos, malo; un político de primera en el ayuntamiento, malo» (concejal de la oposición, años ochenta).

«Existe una definición muy clara: un buen concejal ha de disponer de conocimientos y capacidad de gestión. Aquí se trata de gestionar cosas, de lograr cosas para el pueblo» (concejal de gobierno, años ochenta).

— Finalmente, el concejal político (CP) es un tipo escaso aunque influyente. A diferencia de los anteriores, suele estar más vinculado al partido y menos a las rutinas administrativas. Considera, en cambio, que su trabajo debe ceñirse a la dirección y al control de las políticas. Utilizando sus propias palabras:

«Un concejal de lista cerrada ha de estar encuadrado bajo la disciplina de un partido» (concejal de gobierno, años ochenta).

«A menudo hemos perdido el carro de muchas cosas por haber olvidado que somos políticos. Si no es así yo siempre digo lo mismo (...) escogemos un gerente y que lo haga

todo. Si queremos convertir a los ayuntamientos en instituciones próximas a los ciudadanos no me sirve decir que al ayuntamiento sólo se viene a hacer cosas por la ciudad; sino que tenemos que hacer cosas, pero siempre con visión política» (concejal de gobierno, años ochenta).

Analizando las opiniones de los concejales entrevistados durante los ochenta, hemos intentado clasificarlos bajo las etiquetas expuestas anteriormente (cuadro 1). Al observar los datos obtenidos, se constata la ya esperada versión despolitizada y constructora del trabajo municipal. Así, aunque con contradicciones internas, se detecta una rápida profesionalización de los concejales en gestores y administradores de un sinnúmero de proyectos. La discusión política desaparece del ámbito local, al tiempo que se incrementa su estructura burocrática y administrativa. Se estaban construyendo los esperados municipios de bienestar y, por lo tanto, se reproducía el consenso político, la preocupación operativa y el proceso de gerencialización que los había caracterizado. Nada, pues, demasiado sorprendente.

Tal como hemos explicado anteriormente, a principios de los noventa los gobiernos locales empiezan a notar vientos de cambio. Los perfiles de sus protagonistas también cambian y, en consecuencia, el retrato robot que apuntábamos hace un momento va perdiendo sentido. Los concejales de los noventa ya no están tan ligados a intereses inmediatos y a problemas concretos, sino que se muestran más atentos a los proyectos a medio y largo plazo. Además, la consolidación de las estructuras administrativas municipales les ha liberado de su tradicional dedicación y les ha permitido incrementar sus actividades de relación con la comunidad. En cuanto a la tipología anterior, se observan algunas modificaciones relevantes (cuadro 1): aumenta la presencia de CP, prácticamente desaparece el CA y se reduce el número de CE.

CUADRO 1.
TIPOLOGÍA DE CONCEJALES

1980s	CA	CA-CP	CP	CP-CE	CE
Gobierno	-	- -	- -	+	+
Oposición.....	+	-	- -	- -	-
Total.....	+	- -	- -	-	+
1990s	CA	CA-CP	CP	CP-CE	CE
Gobierno	- -	- -	+ +	-	-
Oposición.....	-	+	+	-	- -
Total.....	- -	-	+ +	-	-

Muy poco frecuente: - - (menos 15 por 100).

Poco frecuente: - (entre 15-30 por 100).

Frecuente: + (entre 30-45 por 100).

Muy frecuente: + + (más del 45 por 100).

Fuente: Elaboración propia.

De todas formas, los datos del cuadro anterior sólo nos sirven parcialmente: las grandes tendencias se detectan con cierta claridad (aumento de los CP y disminución de los CA y los CE), aunque no nos explican de forma demasiado convincente cuál es la nueva situación que se está generando. El problema, como ya puede intuirse, se debe a la aplicación de viejas categorías a nuevas situaciones.

Durante los ochenta el mundo municipal gira alrededor de la capacidad de trabajo y de la realización de tareas. Los ayuntamientos, por lo tanto, se parecen a una *antigua máquina de tren*; avanzando incansable sobre una vía cuyo destino todos conocen y moviéndose gracias al esfuerzo de unos trabajadores que alimentan su viejo corazón de vapor. En este escenario, las categorías útiles para interpretar las actitudes y los comportamientos de los concejales hacen referencia obligada a la variable *trabajo*. Durante los años noventa, en cambio, ni los ayuntamientos son vistos como viejas locomotoras ni sus concejales están tan preocupados por el trabajo que supone hacerlas avanzar. Los nuevos políticos locales no únicamente pretenden *hacer más o menos cosas*, sino que pretenden *desarrollar determinados proyectos*. Y para ello no requieren tanta dedicación y esfuerzo como dirección y habilidades relacionales. Para entender e interpretar este nuevo escenario creemos adecuado sustituir la variable *trabajo* por la variable *emprendedor*. Es decir, lo importante no es tanto el tiempo dedicado como la capacidad de conducir, de liderar, de dirigir a la comunidad hacia determinados proyectos de futuro (Heifetz, 1997). Esta interpretación es coherente con una evolución del propio gobierno local que Harvey (1989) interpreta como la evolución desde el *urban managerialism* hasta el *urban entrepreneurialism*. Según este autor, los gobiernos locales han dejado de ser los responsables de un determinado nivel de bienestar (*municipio de bienestar*) para convertirse en intermediarios y promotores de su territorio.

Al contrastar este rol emprendedor con los resultados de las entrevistas realizadas durante los años noventa, podemos, además, hacer algunas matizaciones adicionales. Unas matizaciones que nos permiten distinguir entre lo que hemos denominado el *emprendedor desde arriba* y el *emprendedor desde abajo*:

— El *emprendedor desde arriba* es aquel que conduce al gobierno local desde el ejercicio del liderazgo. En una democracia representativa, el concejal es quien legítimamente puede desarrollar sus visiones de futuro, aunque para llevarla a término tenga que articular una red de actores locales que le den soporte. El político local, desde esta óptica, es una especie de promotor que *sabe lo que quiere* y que, al mismo tiempo, es capaz de *seducir* a los otros para que le ayuden a lograrlo.

«Más que un gestor, un concejal ha de ser alguien con ideas, con una visión de la ciudad, con un proyecto... y que, además, sepa dotarse de los medios adecuados para llevarlo a buen puerto» (concejal de gobierno, años noventa).

«Los políticos locales hemos de elaborar proyectos globales, ser un motor, tener ideas claras y saber hacia dónde hemos de ir» (concejal de la oposición, años noventa).

— El *emprendedor desde abajo*, por su parte, es aquel que pretende convertirse en una especie de *animador* de la comunidad, de tal forma que sea la propia comunidad la que determine los modelos de ciudad que han de guiar la actuación municipal. De esta forma, la preocupación por el liderazgo deja paso al interés por la participación: el concejal no únicamente ha de persuadir a los demás para que le ayuden a desarrollar su proyecto, sino que ha de animarlos a participar en la propia definición del proyecto.

«Los políticos hemos de estar en contacto con la gente, vivir en la calle. Deberíamos hablar, pues, del concejal como un animador o un facilitador de la participación» (concejal de gobierno, años noventa).

«Hemos de ser los portavoces de la gente y utilizar la institución para servirla» (concejal de la oposición, años noventa).

No todos los concejales de los noventa habían dado el paso de *trabajadores a emprendedores*, aunque sí —al menos en lo que se refiere a sus discursos— un número importante. Por otro lado, nuestras entrevistas nos permiten afirmar que, entre los emprendedores, son más frecuentes el tipo *desde arriba*. A pesar de la insistencia en la retórica sobre la participación ciudadana, las dificultades para hacerla efectiva y la interiorización de la lógica representativa favorecen las posiciones que subrayan la importancia del liderazgo en la definición y la implementación de los proyectos municipales. También es cierto, sin embargo, que en diversas ocasiones se combinan las expresiones sobre la necesidad del liderazgo con la voluntad de escuchar y articular las voces que llegan *desde abajo*. Entendemos que no se trata de una combinación incoherente, sino de lógicas que incluso podrían reforzarse mutuamente: el liderazgo desde arriba puede verse legitimado cuando se ofrece sobre la base de un diálogo con los ciudadanos, mientras que la capacidad para animar y estimular la participación depende en buena medida de la personalidad y la confianza que despierte quien la convoca.

Esta misma combinación ha sido identificada por Hansen (2001) en un estudio sobre la *governance* local en Holanda. Según este autor, los concejales han incorporado nuevos roles de liderazgo y conducción de la comunidad (*goal steering decision-makers*) en combinación con la proliferación de mecanismos más o menos formalizados de diálogo con la comunidad. De forma similar, en un estudio comparado entre Francia y Gran Bretaña, John y Cole (1999) destacan la tensión entre liderazgo y participación, al tiempo que argumentan sobre la necesidad de combinar ambos aspectos. Finalmente, tanto en nuestro trabajo como en la literatura internacional se observa una estrecha relación entre la aparición de políticos *emprendedores* y la emergencia de un *gobierno relacional* a nivel municipal. Éste ha sido el argumento desarrollado a lo largo de este artículo y que, a continuación, recogemos en unas breves conclusiones.

V. CONCLUSIONES

Efectivamente, la literatura sobre el *gobierno relacional* tiende a destacar dos aspectos que difícilmente podrán consolidarse sin un proceso paralelo de transformación en las actitudes y los comportamientos de los políticos locales. Por un lado, el paso del gobierno a la *governance* supone un cambio estructural que nos traslada de un modelo donde las decisiones las toma un centro dotado de autoridad a otro donde la fragmentación y el pluralismo convierten la toma de decisiones en un ejercicio de influencias y relaciones. Ya que son los concejales quienes legítimamente han de tomar las decisiones de gobierno, parece evidente que deberán modificar sus roles para adaptarse a la nueva situación. Por otro lado, como nos recuerdan Peters y Pierre (1998), la nueva dimensión relacional ha de desarrollarse en un entorno de *interacción* y de *cooperación* y, en consecuencia, requiere de unos políticos locales capaces no sólo de relacionarse, sino también de seducir e involucrar al conjunto de la comunidad.

En el trabajo de John y Cole (1999) se comparan los estilos de liderazgo de los políticos locales en Gran Bretaña y Francia a través de una tipología que puede sintetizar los resultados obtenidos en este trabajo. Así, ayudándose de tipologías como las de Stone (1995), estos autores proponen distinguir a los concejales a partir de dos variables: el papel que juegan respecto a la comunidad (proactivo o reactivo)⁶ y la forma y la finalidad en el ejercicio del poder (el *poder sobre* y el *poder para*). Combinando estas variables (figura 1) aparecen 4 tipos ideales de políticos locales: los facilitadores, los visionarios, los asistentes y los gerentes. Como ya puede intuirse, los dos primeros se mueven en el ámbito del *governance* y los dos últimos en la esfera del *gobierno tradicional*. Utilizando los términos de nuestro estudio, los asistentes y los gerentes se centran en el trabajo y se diferencian por el tipo de relación que establecen con la comunidad, mientras que los facilitadores y los visionarios se asemejan en su vocación emprendedora y se distinguen por desarrollar esta vocación desde arriba o desde abajo.

Así pues, de esta última lectura se desprende que una forma de hacer operativo el *gobierno relacional* es a través de la forma de ejercer el poder por parte de los políticos locales, mientras que la distinción entre roles reactivos y proactivos aparece como secundaria. Esto no es tan extraordinario, ya que, por definición, las tareas de gobierno suponen una determinada combinación de respuestas y anticipaciones. En cualquier caso, existe una estrecha relación entre las formas de ejercer el poder y los protagonistas de este ejercicio. Analizar esta relación ha sido el punto de partida y el lugar de llegada de nuestro trabajo. El título que hemos escogido para este artículo —*Nuevos Ayun-*

6. John y Cole (1998) no utilizan estos términos, sino los de *directive* y *responsive*. Hemos optado por esta traducción libre, ya que creíamos que era la mejor forma de captar la idea de unos concejales que o bien se anticipan y dirigen a la comunidad o bien la escuchan y responden a sus demandas y necesidades.

FIGURA 1.
TIPOLOGÍA DE POLÍTICOS LOCALES (EN PARÉNTESIS NUESTRA TERMINOLOGÍA)



Fuente: Adaptado de John y Cole (1999: 102).

tamientos, *Concejales diferentes*— ilustra esta relación entre la evolución de la formas de gobierno y los estilos y los comportamientos de los políticos locales.

Referencias

Baras, M., J. Botella y G. Colomé. 1991. «Las Élités Políticas Locales: Una Panorámica», en Departament de Ciència Política i Dret Públic, ed., *El Gobierno Local*. Barcelona: UAB.

Benington, J., y J. Harvey. 1999. «Networking in Europe», en Stoker, ed., *The New Management of British Governance*. Londres: Macmillan.

Butcher, H., et al. 1990. *Local Government and Thatcherism*. Londres: Routledge.

Bovaird, Löffler, y Parrado-Díez, eds. 2002. *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Brugué, Q., y R. Gomà. 1998. *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., R. Gomà y J. Subirats. 2001. «Les Polítiques Municipals a Catalunya: Cap a una Governance de Proximitat, Estratégica y Relacional», en Gomà y Subirats, eds., *Govern y Polítiques Públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: UB-UAB.

Brugué, Q., y M. Jarque. 2002. «Planes Estratégicos Locales y Redes Participativas: Entre el Discurso y la Práctica», en I. Blanco y R. Gomà, eds., *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

- Cockburn, C. 1977. *The Local State*. Londres: Pluto Press.
- Costas, A. 1998. *Descentralización y Calidad de las Políticas Locales*. Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.
- Elcock, H. 1982. *Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EAP (Equip d'Anàlisi Política). 1999. *Governar en un Entorn Complex: Relacions, Xarxes y Contractes*. Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.
- EQU (Estratègies de Qualitat Urbana, SL). 1998. *EL Mapa dels Plans Estratègics Locals*. Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.
- Forn, M., y J. M. Pascua. 1995. *La Planificació Estratègica Territorial: Aplicació als Municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Font, J., y C. Rivero. 1999. «Participación de la Sociedad Civil en el Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial», en J. Subirats, ed., *¿Existe Sociedad Civil en España? Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Gaffikin, F., y M. Morrisey, eds. 1999. *City Visions*: Londres: Pluto Press.
- Goetz, E., y S. Clarke, eds. 1993. *The New Localism*. Londres: Sage.
- Goss, S. 2001. *Making Local Governance Work*. Londres: Palgrave.
- Gyford, J., et al. 1989. *The Changing Politics of Local Government*. Londres: Allen & Unwin.
- Hansen, K. 2001. «Local Councillors: Between Local Government and Local Governance», *Public Administration*, 79 (1): 105-123.
- Harvey, D. 1989. «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in the Late Capitalism», *Geografiska Annaler*, 71 (B): 3-17.
- Heifetz, R. 1997. *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*. Barcelona: Paidós.
- Hood, C. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hooghe, L., y G. Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Hooghes, O. 1994. *Public Management and Administration*. Londres: Macmillan.
- Jacobs, B. 2000. *Strategy and Partnership in Cities and Regions*. Londres: Macmillan.
- John, P., y Cole, A. 1999. «Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared», *Local Government Studies*, 25 (4): 98-115.
- Johnson, M. 1989. *El Estado de Bienestar Pluralista*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Kelly, G., D. Kelly y A. Gamble, eds. 1997. *Stakeholder Capitalism*. Londres: Macmillan.
- Kooiman, J., ed. 1993. *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Magre, J. 1999. *L'Alcalde a Catalunya*. Barcelona: ICPS.

- Merino, A. 1997. «Democracia y Participación: Una Visión desde el Ámbito Local», *Revista del CIFA*, 6.
- Peters, G., y J. Pierre. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).
- Pierre, J., y G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan.
- Pratchett, L., y D. Wilson. 1996. *Local Democracy and Local Government*. Londres: Macmillan.
- Quilley, S. 2000. «Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City», *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3): 601-615.
- Schofield, M. 1977. «The Nationalisation of Local Politics», *New Society*, 28: 165-176.
- Stewart, J., y G. Stoker, eds. 1989. *The Future of Local Government*. Londres: Macmillan.
- Stoker, G., ed. 1999. *The New Management of British Local Governance*. Londres: Macmillan.
- Stone, C. 1995. «Political Leadership in Urban Politics», en D. Judge, G. Stoker y H. Wolman, eds., *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.
- Vallès, J. M., y Q. Brugué. 1997. «Los Sistemas de Representación y Gobierno», en AAVV, *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Vallès, J. M. 1999. «La Participación Ciudadana y la Democracia Local», *Revista del CIFA*, 12.

QUIM BRUGUÉ

E-mail: quim.brugue@uab.es

Profesor titular en el departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus publicaciones e investigaciones se han desarrollado en los ámbitos del gobierno local, las políticas públicas y la gestión pública.