

25 años de ayuntamientos democráticos.

Las élites políticas locales en Sevilla y su provincia (1979-2003)

Julio Ponce Alberca

La presente comunicación es producto de los resultados obtenidos en el proyecto de investigación titulado *Representatividad democrática en las corporaciones locales: los alcaldes de Sevilla y su provincia (1979-2003)*. Dicho proyecto, promovido y financiado desde el área de Presidencia de la Diputación de Sevilla en colaboración con la Universidad de Sevilla, se centra en el estudio de las élites políticas locales sevillanas desde las primeras elecciones democráticas hasta la última convocatoria electoral municipal (2003). El método seguido ha sido la entrevista a todos los alcaldes y alcaldesas desde 1979 lo que representa una población de unos 380 individuos.

El índice de dicha investigación comienza con una panorámica general de la Administración Local en la España democrática para, a continuación, abordar las diversas facetas de los alcaldes que hemos clasificado en tres grandes bloques: perfiles socio-económicos y profesionales, las elecciones y la política municipales, y por último la gestión de los ayuntamientos. En otras palabras, se trata de comprender a la figura del alcalde como vecino de su municipio, como político de partido y como gestor público. El mencionado proyecto se cierra con un capítulo dedicado a la vida de los ex alcaldes, su evolución profesional y política tras abandonar el Ayuntamiento.

En el espacio disponible en esta comunicación no pretendemos exponer todos los resultados obtenidos, pero sí

cabe centrarnos en alguno de ellos. En concreto, me detendré en la faceta política de los alcaldes formulando algunas reflexiones en torno a los motivos de la presencia de un partido hegemónico –el PSOE– durante el último cuarto de siglo en esta provincia.

ELECCIONES Y TRIUNFO SOCIALISTA DURANTE UN CUARTO DE SIGLO

Es sabido que existe una vertiente política y otra administrativa en nuestros ayuntamientos aunque la frontera entre ambas no siempre es fácil de perfilar. La corporación municipal y el alcalde utilizan técnicas de gobierno político en la gestión administrativa bajo su competencia encontrándose legitimadas para ello por su carácter electivo. Los comicios, en consecuencia, confieren una cualidad representativa a los ayuntamientos que les dota de legitimidad, se encuentran capacitados para la toma de decisiones y, además, pueden conducirse por principios políticos distintos de los predominantes en instancias superiores en virtud de la voluntad de sus representados y el principio constitucional de pluralismo y autonomía.¹

Las elecciones locales son el origen básico de la selección de los alcaldes. Estos son elegidos en segundo grado por los concejales de la corporación concediendo la prioridad a los cabezas de lista, siendo presumible que sea elegido quien encabece la lista más votada siempre que obtenga una mayoría suficiente. Aunque desde comienzos de los ochenta concejales y alcaldes mantienen su mandato en el caso de abandonar el partido por cuya lista fueron elegidos, lo cierto es que la disciplina en la adscripción política se ha mantenido sólida en general. Los partidos, por tanto, juegan un papel clave en las corporaciones tanto a la hora de la designación del alcalde como en el mantenimiento del mismo a lo largo del mandato. Al igual que en la política a escala nacional, las mayorías absolutas o relativas son cruciales y la moción de censura es un mecanismo posible en determinadas circunstancias, a la que se ha añadido hace algunos años la cuestión de confianza promovida por los alcaldes. En cuestión de pactos locales, las formaciones políticas pueden alcanzar acuerdos que serían difíciles de entender en otros ámbitos como, por ejemplo, acuerdos de mayoría entre el PSOE y el PP.

Como punto de partida, consideramos de interés analizar un panorama general sobre las elecciones municipales en

Partidos	Victoria electoral	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
	Alcaldes							
PSOE	Municipios	32	60	68	77	67	68	67
Partido Socialista Obrero Español	Alcaldes	45	68	74	73	60	68	72
CD-AP-PP	Municipios	2	4	4	3	8	12	7
Coalición Democrática-Alianza Popular-Partido Popular	Alcaldes	2	2	4	5	9	10	7
PSA-PA	Municipios	3	2	4	2	2	2	6
Partido Socialista de Andalucía-Partido Andalucista	Alcaldes	4	2	3	3	3	5	6
PCE-IU	Municipios	25	22	16	12	18	18	18
Partido Comunista de España-Izquierda Unida	Alcaldes	26	22	16	15	24	17	18
UCD	Alcaldes	18	-	-	-	-	-	-
Unión del Centro Democrático	Municipios	28	-	-	-	-	-	-
Otros	Municipios	12	14	11	9	10	5	7
Otros	Alcaldes	7	9	6	7	9	7	2

FUENTE: IEA y cuestionarios utilizados. Elaboración propia.

Sevilla y su provincia traduciendo, a la vez, esos resultados en número de alcaldes.

Desde luego, algunas cosas han cambiado desde 1979 hasta ahora. En primer lugar, el número de municipios: los 102 de 1979 se convirtieron en 103 en las elecciones de 1987 (las fuentes del Instituto de Estadística de Andalucía incluyen a Cañada del Rosal en dichos comicios) y en 105 a partir de las elecciones de 1995 (contabilizando las segregaciones de El Cuervo y Villafranco del Guadalquivir, actual Isla Mayor). Por otra parte, la extinta UCD tenía una presencia notable en esta provincia siendo la segunda fuerza por número de municipios obtenidos. Pero hay una evidente continuidad: el claro predominio del PSOE tanto en número de municipios donde sus listas han triunfado como en número de alcaldías alcanzadas. Y eso ocurre desde el año 1979 hasta la fecha. Ese predominio ha sufrido algún altibajo bajo las influencias de diversos factores entre los cuales se cuenta la situación política nacional. Veamos con mayor detalle los contenidos de la anterior tabla.

Comencemos por el principio. En las elecciones de 1979 los partidos políticos recibieron rentabilidades distintas en términos de votos por municipio alcanzado. Si tomamos los sufragios recibidos por cada formación en las localidades donde fue la lista más votada y dividimos esa cifra por el número de municipios en los que obtuvo la victoria, podemos tener un indicador de lo costoso o sencillo que fue para cada partido conseguir la victoria por municipio. Así, la UCD recibió 102.672 votos en el conjunto de localidades donde fue la lista más votada. Dividiendo esa cifra por el número de municipios donde triunfó (28), su relación fue de 3.667 votos por municipio. La del PSOE fue de 2.010 votos/municipio; la del PSA llegó a 2.836 votos/municipio; la del PCE alcanzó 2.257 votos/municipio; la conservadora Coalición Democrática necesitó 1.055 votos por cada uno de los municipios en los que triunfó; y otros partidos requirieron unos 1.282 votos en cada localidad donde fueron listas más votadas. Ante estos datos, parece evidente que cada localidad obtenida por la UCD tuvo un “precio” en votos superior al de las restantes formaciones políticas. Aparte de los bajos costes de CD y otros partidos, es destacable la rentabilidad lograda por el PSOE: consiguió el mayor número de municipios (32) con unos costes relativos inferiores a los de la UCD, el principal competidor de los socialistas.

Ahora bien, amparado en ese número de municipios conseguidos y en las circunstancias adversas de la UCD, el PSOE supo capitanear una amplia coalición de izquierdas donde todos los partidos estaban dispuestos a unir concejales con tal de arrebatar el mayor número de alcaldías al partido de Adolfo Suárez. Así se entiende la no coincidencia entre el número de municipios donde cada partido fue la lista más votada y el número de alcaldías finalmente conseguidas. La UCD perdió 10 alcaldías por el pacto de izquierdas (de 28 posibles alcaldías sólo consiguió 18). La CD liderada por Manuel Fraga logró las dos alcaldías donde obtuvo mayoría absoluta (en aquellas circunstancias, hubiera resultado muy difícil a las derechas hacerse con las alcaldías con mayoría relativa). Los ganadores del pacto fueron el PSA (obtuvo una alcaldía más de la esperada y la clave de la alcaldía de Sevilla capital), lo mismo le ocurrió al PCE (otra alcaldía extra), mientras el PSOE logró 13 alcaldías más (siendo la lista más votada en 32 localidades controló 45 alcaldías). En conse-

cuencia, el PSOE pasó a tener la responsabilidad en el 44% de los municipios de la provincia de Sevilla, aunque hubo de ceder al PSA la alcaldía de Sevilla a favor de Luis Uruñuela (no sin algunas tensiones dentro del PSOE). El punto de partida para los socialistas sevillanos era muy elevado: con ese porcentaje de municipios y el pacto pudieron obtener la Diputación Provincial. La alcaldía de la capital para el PSOE sería cuestión de tiempo y las circunstancias ratificarían el reiterado triunfo socialista.

Como es conocido, la UCD se hundió y en las siguientes elecciones locales (1983), el PSOE consolidó su predominio tras haber vencido en las elecciones autonómicas (1981) y en las generales (1982). Los votos centristas fueron a parar a manos de los independientes, en parte también a las derechas pero, sobre todo, se dirigieron al PSOE el cual ya era considerado un partido de gobierno sobradamente acreditado. Las demás fuerzas políticas quedaron como meramente testimoniales a excepción del PCE que mantuvo una veintena de ayuntamientos. Significativamente, esa distribución de fuerzas políticas se ha mantenido relativamente rígida a lo largo de estos años: los andalucistas han permanecido estancados consiguiendo elevar su techo sólo en los comicios locales de 2003; los comunistas descendieron hasta 1995, año en el que se estabilizaron en torno a los 18 municipios; los conservadores no consiguieron más de ocho alcaldías hasta 1995 aunque siguen siendo la tercera fuerza municipal de la provincia seguidos de cerca por andalucistas. Por su parte, los independientes han trazado un recorrido decreciente, agravado por el hecho de alcanzar casi siempre menor número de alcaldías por encontrarse limitados a la hora de negociar pactos al carecer de posibilidades de compensación en otros municipios de la provincia o en otros ámbitos institucionales.

La amplia hegemonía socialista en la provincia se ha mantenido e incluso aumentado en determinadas coyunturas. No sólo ha sido la lista más votada en la mayor parte de las localidades sevillanas sino que, además, ha negociado con facilidad el acceso a alcaldías donde tenía mayoría relativa. El ser partido de gobierno durante muchos años, tener en sus manos la autonomía y la provincia le han proporcionado bazas importantes a la hora de negociar pactos locales. Hasta las elecciones de 1987 la ventaja socialista fue clara, pero entre las de 1991 y 1999 se produjo una cierta crisis en parte conectada con la pérdida del gobierno por el PSOE (1996) que se vio rodeado de una agria polémica por escándalos de corrupción. Ya en 1991, el número de alcaldías socialistas disminuyó aunque el PSOE llegó a ser la lista más votada en 77 localidades. Sobrevolaba el ambiente político una cierta animosidad contra el PSOE y los partidos estaban dispuestos a aliarse con tal de impedir un alcalde socialista (como ocurrió, por ejemplo, en Sevilla). Irónicamente, al PSOE le estaba ocurriendo algo parecido a lo que le pasó a la UCD trece años antes. Lo mismo volvió a pasar en 1995: muchos estaban dispuestos a desalojar a los socialistas aunque fuese al precio de pactos complejos. No sería hasta las elecciones de 1999 cuando la situación parece haberse estabilizado en torno a un 65% de municipios y alcaldes socialistas.

Destaca la relativa rigidez en el reparto de sufragios hasta tal punto que se presupone antes de cada convocatoria la más que posible victoria socialista en el conjunto provincial. No obstante, los votantes no son siempre los mismos y de hecho

se ha registrado una evolución a lo largo de los años ochenta y primeros años noventa. Al respecto, José Cazorla ha señalado que dicho voto se desplazó del mundo urbano al rural (el PSOE perdió alrededor de un 30% de voto urbano entre los comicios locales de 1983 y los de 1991), se trasladó de hombres a mujeres (más mujeres votaban socialista) y viajaba hacia inferiores niveles de instrucción (se perdía votos de licenciados universitarios y se ganaban en sectores que no habían ni siquiera terminado los estudios primarios).² Con todo, parece que desde finales de los noventa –una etapa en la que el PP estaba en el gobierno central con el PSOE en la oposición– se han recuperado sectores de voto socialista que optaron por la abstención en consultas anteriores. De cualquier modo, en Sevilla, el color general del mapa de la provincia no ha registrado cambios importantes, salvo la alcaldía de la capital (períodos 1991-1995 y 1995-1999).

Por lo demás, el PSOE ha venido triunfando en un amplio rango de localidades, grandes y pequeñas, con sectores industriales o de servicios o esencialmente agrarias. Es decir, no hay un «municipio-tipo» que tenga alcalde socialista en Sevilla. Algo más caracterizados son los municipios donde obtienen la victoria otros partidos. La segunda fuerza política, el PCE reconvertido más tarde en Izquierda Unida junto a otras formaciones, mantiene una presencia notable en variados municipios de la provincia. Las dimensiones van desde las magnitudes medias de Carmona (más de 20.000 habitantes) hasta pequeños municipios de algo más de 2.000 habitantes (Marinaleda), rondando los 8.500 habitantes la media de las localidades que han tenido alcalde PCE-IU. Es remarcable la permanencia de algunos de estos alcaldes al frente de sus localidades desde 1979: son los casos de Juan Manuel Sánchez Gordillo (Marinaleda) o Manuel Ruiz Lucas (Castilblanco de los Arroyos).

Las victorias conservadoras –bajo las siglas de CD, AP o PP– se han dado sobre todo en municipios en torno a Sevilla capital con poblaciones en general inferiores a los 10.000 habitantes. Son los casos de Espartinas, Olivares, Umbrete, Albaida, Villamanrique de la Condesa o Villanueva del Ariscal. También las derechas han alcanzado durante algunos años las alcaldías en localidades mayores: Pilas o Sanlúcar la Mayor en el Aljarafe, además de Morón o Lora. Aparte de los mencionados, Almadén y Alanís, en el partido judicial de Cazalla, han sido también para el PP. En una ocasión, el PP obtuvo la alcaldía de Sevilla en la figura de Soledad Becerril (1995-1999) en virtud de un pacto con los andalucistas.

El PSA –más tarde PA– ha contado con un balance notable en estos años en relación a los votos recibidos. Un balance más cualitativo que cuantitativo. Pese a sus limitaciones en la provincia en término de votos, ha conseguido dos veces la alcaldía de Sevilla por pactos (Luis Uruñuela y Alejandro Rojas-Marcos) y ha conservado enclaves importantes en la provincia (Ecija), aparte de haber ostentado en algún momento las alcaldías de Coria del Río, El Viso del Alcor, Utrera o Constantina.

Por último, podemos decir de los grupos independientes que obtienen la victoria en municipios pequeños, casi siempre inferiores a los 5.000 habitantes (Gines). El número de municipios y, sobre todo, el número de alcaldes independientes marcan una tendencia general de descenso en estos 25 años de ayuntamientos democráticos. Valga un dato para

España: en 1979 el 58,2% de los alcaldes proceden de agrupaciones de electores; en 1983 ese porcentaje se redujo hasta un 31%, al 17% en 1987 y al 14,6% en 1991.¹³ Esto demuestra la importancia de los grandes partidos como cauces de la participación a escala local. En la mayor parte de los casos, quienes desean iniciar una carrera política requieren militar en uno de los cuatro partidos principales y ascender en el mismo.

Pero conviene advertir que en muchos municipios donde triunfan en las elecciones locales otros partidos distintos al socialista, los vecinos otorgan sin embargo su voto al PSOE en consultas a nivel autonómico, nacional o europeo, lo que parece indicar que las tendencias generales de voto no van a cambiar a corto o medio plazo en los municipios sevillanos. Si el censo electoral de la provincia confía su voto habitualmente al PSOE en todo tipo de consultas, resultará difícil que no lo hagan así también en unos comicios locales en la mayor parte de las localidades.

REFLEXIONES EN TORNO A UNA HEGEMONÍA POLÍTICA

La principal pregunta que podemos hacernos es previsible: ¿cómo se explica esta hegemonía de voto socialista? Muchas han sido las hipótesis explicativas y no pocas de ellas se encuentran sesgadas por ópticas partidistas. Se ha hablado del «voto cautivo» y de la nueva red de influencias desplegada por el PSOE capaz de fidelizar los sufragios, pero también es preciso destacar la falta de liderazgos claros en la oposición, las resistencias para que otros partidos alcancen el gobierno autonómico y la limitada capacidad de las posibles alternativas al PSOE para sintonizar con el electorado. Pero creo que podríamos añadir una clave más que, si bien no encierra una explicación exclusiva, sí considero importante. Esta es la persistencia general de una idiosincrasia heredada de una trayectoria histórica marcada por la desmovilización política, la debilidad de la sociedad civil, la permanencia de prácticas de patronazgo-clientelismo y una cierta pasividad en la aceptación de lo establecido. Durante 40 años de franquismo y pese a la existencia de movimientos de protesta concretos y limitados (en tiempo, espacio y número de actores), el comportamiento político de la población del entorno estudiado se caracterizó por la docilidad de una mayoría silenciosa y/o silenciada. Es evidente que dicha idiosincrasia se ha ido modificando parcialmente y enriqueciendo en matices conforme se incorporaba savia nueva al cuerpo electoral y la sociedad se hacía más compleja, pero sus rasgos generales han permanecido debidamente adaptados y ello puede contribuir a explicarnos un cuarto de siglo de victorias socialistas en un ámbito como el estudiado. Vale la pena recordar que vivimos en décadas de desideologización a favor de una prosperidad material que ha mejorado las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Por añadidura, en la modernización y el progreso del país han desempeñado un papel importante los gobiernos socialistas registrándose, en ese contexto, un sensible avance de Sevilla y su provincia. Los partidos –y los candidatos– que aspiran a revalidar victorias conocen bien las inercias del electorado y los resortes que hay que pulsar para conservar votos e, incluso, mejorar los resultados en las urnas llegado el caso.

En primer lugar, conviene precisar que no todas las élites locales eran nuevas en 1979. Buen número de votantes siguieron confiando sus votos a candidaturas integradas por antiguos responsables municipales. De hecho, se registró una cierta continuidad con respecto al franquismo. Para toda Andalucía, Márquez Cruz cifra en 108 los alcaldes reelegidos en 1979 que lo habían sido antes de esa fecha. Si a ellos sumamos los 45 que habían pertenecido a corporaciones locales franquistas en calidad de concejales, tenemos un total de 153 alcaldes que representan aproximadamente un 20% del total de municipios andaluces de aquel entonces (761). En Sevilla ese porcentaje se redujo al 14,7% (15 alcaldes de un total de 102 municipios) siendo el reemplazo de personal político aquí más profundo que en provincias como Granada o Almería en las que más de un 27% de los alcaldes elegidos en 1979 lo habían sido antes. Ese grado de continuidad reflejaba una relativa aceptación de anteriores municipales, en su mayor parte vinculados al franquismo aunque cabían excepciones: algunos claros opositores al régimen (andalucistas, socialistas, comunistas, etc) ya consiguieron puesto de concejal o, incluso, alcalde dentro de la misma dictadura que querían combatir. Aunque, insistimos, estos eran casos minoritarios toda vez que la mayor parte de los ex concejales y ex alcaldes del franquismo se presentaron como *independientes* o bajo las siglas de la UCD.⁴

Esa permanencia de políticos locales de la época franquista en corporaciones democráticas fue disminuyendo con el transcurrir de los años. En buena medida era la lógica consecuencia de un agotamiento biológico de personas que iban alcanzando ya una cierta edad. En parte también se trataba de opciones políticas o estilos de gestión municipal que se iban quedando atrás conforme el régimen democrático cobraba raíces. Así, en 1983, el número de alcaldes andaluces procedentes del anterior régimen fue de 75 (casi un 10%), representando en Sevilla un 7,7% de los elegidos. En las elecciones de 1987 esos porcentajes se redujeron aún más: 55 casos en Andalucía (un 5,8%) y cuatro en Sevilla (menos de un 4%).⁵ Similar declive se percibió en las diputaciones andaluzas, en las que un 11% de los diputados provinciales elegidos en 1979 lo fue antes de ese año. Dicho porcentaje se redujo a un 6,5% en 1983 y a un 2,5% en 1987.⁶

Esos votos que en su momento fueron a parar a ex alcaldes o ex concejales fueron capitalizados por las nuevas formaciones democráticas, especialmente la UCD. Una vez desaparecida ésta, aquellas fidelidades se trasladaron en buena medida al PSOE que inequívocamente se presentaba como partido de poder a escala regional (capitalizando el impulso autonómico) y, a partir de 1982, el gobierno de la nación. En otras palabras: el triunfo electoral del PSOE no se basaba sólo en un electorado de firmes convicciones socialistas. La política de moderación desplegada por el PSOE junto a la puesta en marcha de un programa modernizador –que se sustentaría a partir de mediados de los ochenta en las ayudas comunitarias– terminó por consolidarlo como partido no sólo mayoritario sino hegemónico en la provincia. Se había convertido en un auténtico *catch-all-party* adelantándose a las demás fuerzas políticas y ocupando el centro y centro-izquierda del espectro político. Las derechas seguían demasiado vinculadas a las imágenes del pasado a los ojos de los votantes y no acertaron a trasvasar las pasadas fidelidades

(fidelidades por activa o por pasiva) dentro de un marco democrático. Por otro lado, la izquierda (léase PCE-IU) mantuvo una simbología y un mensaje que no llegaría a calar entre las clases medias.

En segundo lugar, conviene subrayar que las redes de influencia encuentran en la política local un entorno favorable para su expansión. La proximidad, la amistad y la estrecha convivencia en muchos municipios pequeños así lo favorece y los partidos democráticos de escala nacional –concedores de estos rasgos locales– tuvieron que emplearse a fondo para levantar sus candidaturas ante la convocatoria electoral de abril de 1979. En ese sentido, las formaciones buscaron personas más o menos afines pero que, esencialmente, cumplieran un criterio: ser capaces de atraerse el mayor número de sufragios posible. En ocasiones ya existían líderes locales con una trayectoria de resistencia pero estos tenían la opción de militar bajo unas siglas u otras y, en consecuencia, los partidos tuvieron que ampliar su rango de búsqueda cuando el «candidato idóneo» se había decantado ya por otra formación. Si, como apuntamos anteriormente, los aspirantes a políticos locales necesitan del sustento de un partido organizado y de unas siglas atractivas, también parece evidente que las formaciones han de adaptarse a las circunstancias locales a través de una variada selección de candidatos que muestran un sensible grado de heterogeneidad entre ellos. La autonomía concedida por las direcciones de los partidos a los alcaldes obedecen a este esfuerzo por adecuarse a los electores locales, siempre que dicho margen de libertad no ponga en peligro ni los equilibrios internos de la organización (por ejemplo, a escala provincial) ni la obtención de una mayoría adecuada en la localidad. Todo ello favorecerá un clima de tolerancia ante actitudes clientelares, incluso en partidos que se mostraron durante los tiempos de la transición como defensores de la participación popular frente al caciquismo franquista.⁷

Por último, cabe señalar que la estrategia del pacto de izquierdas frente a la UCD benefició extraordinariamente a socialistas y en menor medida comunistas, con el coste a corto plazo de tener que ceder la alcaldía de la capital al PSA (Luis Uruñuela). Dicho pacto, como hemos señalado, condujo a que la fuerza política que obtuvo más municipios en las urnas (el PSOE) incrementara más aún sus alcaldías (cerca de la mitad de las de la provincia). Desde esa plataforma, los socialistas controlaban la Diputación Provincial y, no en vano, fue esta institución –en compañía de sus homólogos de la región– un elemento importante en el impulso de la autonomía andaluza. A comienzos de los años ochenta, el PSOE fue progresivamente responsabilizándose de los diversos niveles político-administrativos, lo que le confirió una importante plusvalía aparte de otro aspecto que merece señalarse: buena parte de la cúpula de este partido era sevillana. La identificación, por tanto, del electorado sevillano con las siglas del PSOE fue muy estrecha desde el comienzo y su consolidación convirtió a la provincia en todo un bastión socialista. La única competencia a escala provincial sería el PCE –convertido más tarde en IU– sustentado en un electorado capaz de deslizar su voto más a la izquierda, aunque con dos condiciones: buena parte del voto de estos electores en las elecciones generales o autonómicas podría orientarse hacia los socialistas y, en segundo término, una actitud excesivamente anti-PSOE podría generar perjuicios al PCE-IU.

Las mayorías socialistas retroalimentaron la influencia de los políticos del PSOE cada vez más y el tiempo –aparte las costumbres heredadas– fueron desarrollando redes de intereses que, a su vez, garantizaban aún más elevados contingentes de sufragios. Lo mismo cabe decirse de otros partidos aunque su ámbito de actuación ha sido más limitado. Las causas de los triunfos electorales suelen ser plurales y de naturaleza varia, pero consideramos importante tener presente las tres reflexiones formuladas (inercias de un electorado dócil, cooptación de candidatos por parte de los partidos admitiendo el juego de las clientelas y cristalización de un panorama de estabilidad política provincial más que notable presidido por un partido crecientemente hegemónico desde 1979).

La tentación de comparar este esquema con el clásico caciquismo de otros períodos de nuestro pasado es inevitable, aunque poco riguroso y anacrónico. No estamos hoy en día ante un modelo bipartidista en los ayuntamientos estudiados, ni existen irregularidades en los procesos electorales como los de antaño. A ello hay que añadir la profunda renovación de las élites políticas locales en 1979. Pero podría inducirnos a error el considerar que una transformación sustancial de los responsables municipales conlleva una modificación más o menos inmediata de las instituciones locales. Cuando menos deberíamos tener en cuenta que hasta 1985 no va a cambiar la norma de las instituciones locales y, lo que es más, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de ese año tampoco va a favorecer una auténtica autonomía local. Los ayuntamientos carentes de recursos –aunque cargados de competencias– van a depender intensamente de la Diputación y de la administración autonómica. Esa situación conduce a que las élites locales encuentren escaso margen de maniobra en su gestión al frente de sus ayuntamientos: los alcaldes socialistas deberán perseverar en el cultivo de la red de amistades en su partido a nivel supraprovincial y los de otros partidos tendrán que confiar en su capacidad negociadora intentando, además, ocupar cargos en la Diputación u otras instituciones para incrementar dicha capacidad. Todo eso favorece el clientelismo en el interior de los partidos, sobre todo del hegemónico.

Tampoco resulta menor el peso de los funcionarios –sobre todo de los altos (secretario, interventor)– puesto que han sido y son considerados como fiscalizadores u obstaculizadores de la gestión político-administrativa de los alcaldes. Excepciones existen, pero es bien conocida la tensión general entre los alcaldes y los secretarios siendo la más alta de Europa, si seguimos los trabajos de Lourdes López.⁸ El que la élite política local cambie no significa que el sistema local se transforme en un sentido de mayor participación y transparencia. Más bien ha ocurrido lo contrario. Entre los representantes electos y los altos funcionarios se han ido insertando un número variable de asesores y puestos de libre designación de directivos nombrados por el alcalde. Con ello se ha reducido la profesionalización de las tareas directivas pero, quizás lo más importante, se han extendido y consolidado redes clientelares en el interior de los propios ayuntamientos. Redes que se ramifican más allá de las casas capitulares en años de expansión que han proporcionado vías de comunicación, obras

públicas, construcción de equipamientos y polígonos industriales. Obras públicas o suministros para las nuevas infraestructuras han sido adjudicados a ciertas personas y no a otras por motivos ajenos a los criterios de la libre competencia.

En consecuencia, se ha ido generando un doble patronazgo-clientelismo en el ámbito local. Por un lado, el de las élites locales que ejercen el papel de patronos con respecto a sus clientes (dentro y fuera del ayuntamiento) y, por otro, el de las élites locales cuando desempeñan el papel de clientes de patronos superiores. Esas vinculaciones en apariencia son personales pero, en realidad, se encuentran referidas a una posición. No es la persona que desempeña el cargo la que tiene el poder de influencia sino que, al contrario, tiene poder de influencia porque ocupa un cargo determinado. Ello remite a una concepción colectiva de «cliente» y «patrono». El profesor Cazorla lo define como *clientelismo colectivo no personalizado o clientelismo de partido*:

*«Quienes distribuyen los favores no son los caciques, ni siquiera los terratenientes; pero su control de los mecanismos administrativos y municipales les proporciona una posición en que lo que parece un favor personal, se presta en realidad a un colectivo (los parados reales o supuestos), por otro (los municipales en el poder), sean quienes sean. Lo cual determina que esta variedad de clientelismo sea impersonal e institucional (aunque no formalmente). No hay atribución individual, ni más exigencia por parte de las autoridades locales que las tácitas de que se apoye y se vote a su partido, y se mantenga un silencio de complicidad. No se requieren más prestaciones. La amenaza implícita es que si ganaran 'los otros' podría acabarse el sistema. Desde el punto de vista electoral es claro que este tipo de 'compromiso' disminuye bastante la volatilidad, no por fidelidad a unas siglas o a una ideología, sino meramente por interés propio».*⁹

Conviene advertir que hay casos en los que el alcalde no es el auténtico líder-patrono. Incluso puede ocurrir que el liderazgo local esté en manos de un ex alcalde, de un mero concejal o del secretario general de la agrupación local (en el caso de los socialistas) que ha promocionado en la política provincial, regional o nacional. En cualquier caso, será más importante la «posición» ocupada (o la suma de «posiciones» ocupadas) que la persona concreta que ocupa temporalmente ese resorte de poder. De hecho, si en los ayuntamientos estudiados la estabilidad por partidos es general, no ocurre así con los alcaldes quienes han sido frecuentemente objeto de reemplazo. Cuando la persona es reemplazada, la clientela colectiva trasvasa automáticamente sus fidelidades al nuevo responsable público en función del cargo desempeñado.

ESTABILIDAD MUNICIPAL Y REEMPLAZO DE MUNICIPES

La estabilidad municipal en la provincia de Sevilla se observa en la siguiente tabla:

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

FUENTE: Cuestionarios proyecto de investigación.

Como puede observarse, la mayor parte de los municipios han tenido entre tres y cuatro alcaldes. Si dividimos los 25 años de ayuntamientos democráticos entre el número de alcaldes más frecuentes (tres-cuatro) podemos determinar unos límites dentro de los cuales se encuentra comprendida la permanencia media de los alcaldes sevillanos (alrededor de siete años). La estabilidad es bastante notable como se contempla en los grupos de municipios con dos partidos y tres/cuatro alcaldes. Se detecta una cierta presencia de alternancia política, pero con matices toda vez que a un alcalde de la UCD le han seguido alcaldes de un mismo partido (habitualmente del PSOE). Sólo un tercio de los ayuntamientos han visto alcaldes de tres o más partidos y sólo un 18% de los mismos han tenido cinco o más alcaldes. Llama la atención que alrededor del 20% de los municipios sevillanos haya conocido un solo partido, lo que ratifica un mapa estable. La máxima estabilidad se registra en localidades como Castilblanco de los Arroyos o Marinaleda (el mismo alcalde y partido desde 1979), localizándose grados de volatilidad en Morón de la Frontera, Arahal, Pedrera y Coria. Resulta llamativo el caso de Villanueva del Río donde el mismo partido ha llegado a tener siete alcaldes distintos mostrando un caso de ausencia de liderazgo dentro de unas mismas siglas. Justo lo contrario al caso de Guillena donde el mismo alcalde ha llegado a militar en tres partidos distintos conservando perfectamente operativo su liderazgo local. El transfuguismo es escaso: en pocos municipios (sólo en seis) se han dado más alcaldes que partidos políticos desde el año 1979.

Ante tal escenario provincial se comprende la escasez de mociones de censura y cómo la cuestión de confianza, elemento reciente en nuestra normativa, puede ser perfectamente utilizada en el ámbito de este estudio de estabilidades y mayorías. La capacidad para generar liderazgos locales parece clara en nuestra provincia. No pocos de nuestros alcaldes son personas experimentadas en la política y la gestión municipales —muchas veces con una previa experiencia como concejales— siendo símbolos de continuidad ante la mayor renovación que acusan las concejalías. Ahora bien, la permanencia de un mismo color político general en el mapa provincial no significa que los alcaldes no hayan sido objeto de un alto nivel de reemplazo. De hecho, cerca del 80% de los alcaldes que lo han sido alguna vez entre 1979 y 2003 no se ha presentado a la reelección, abandonando la actividad política local a medio plazo. Los concejales —ya en los años noventa— acusaron una mayor tendencia al abandono que los alcaldes, especialmente si su partido quedaba en la oposición. Mientras los alcaldes que no concluían su mandato en esa década no pasaron del 7%, muchos concejales terminaban por cansarse de una actividad municipal costosa en términos de esfuerzo y con escasas posibilidades de recompensa política. Tal grado alcanzó la «desaparición» de concejales que, por ejemplo, el PSOE exigió en Andalucía a los candidatos locales a las elecciones de 1999 el compromiso de permanecer en las salas capitulares incluso aunque su grupo quedase en la oposición. Quizás las elecciones que mayor grado de renovación han introducido en los últimos años fueron las de 1995, de acuerdo con el ascenso del PP frente al PSOE (casi un tercio de los alcaldes elegidos entonces fueron nuevos). Con todo, se detectaba aún una permanencia notable a

escala nacional: un 22% era alcalde desde 1991; el 16% desde 1987; el 10% desde 1983; el 7% desde 1979 y todavía un 2,3% eran alcaldes desde antes de las primeras elecciones municipales democráticas.¹⁰

Ese nivel de renovación de la élite política local parece confirmar que no estamos ante fórmulas de clientelismo de carácter personal. Más bien perfila la existencia de un clientelismo de partido de carácter colectivo. Los partidos seleccionan a sus candidatos de acuerdo a criterios como su capacidad de alcanzar la mayoría, las posibilidades de establecer coaliciones o, en su caso, ser capaces de trabajar eficazmente desde la oposición. Es importante que sean personas con cierta influencia en sus municipios (no en vano un buen número de alcaldes y alcaldesas pertenecen a la carrera docente) pero, en la mayor parte de los casos, pierden las posibles vinculaciones clientelares en el mismo momento en que abandonan el cargo.

Este contraste entre hegemonía de un partido pero alto grado de reemplazos en las élites políticas locales nos remite a un aspecto que considero crucial: las complejas relaciones entre los políticos locales y la organización de sus partidos. Ya señalamos que los partidos necesitan a los políticos locales y que éstos, a su vez, requieren de unas siglas que garanticen un atractivo a la candidatura. En el caso de la provincia de Sevilla, las relaciones de los alcaldes con sus partidos (especialmente dentro de la fuerza hegemónica) no están exentas de tensiones y divergencias de intereses. A las organizaciones les interesan líderes locales capaces de asegurar la fidelidad del ayuntamiento —y, por extensión, del municipio— correspondiente, siempre y cuando el líder local no pretenda acceder a esferas superiores de poder (ello supone poner en riesgo la mayoría en el municipio) y, menos aún, tenga pretensiones de modificar los equilibrios en las cúpulas provinciales o regionales del mismo. En otras palabras, son los partidos los que promocionan a sus líderes locales a cargos de representación superiores (habitualmente en Diputación o en el parlamento autonómico) como reconocimiento de sus servicios y fidelidad. Por el contrario, el líder con personalidad y criterio propio puede ratificar mayorías entre sus vecinos pero será incapaz de promocionar políticamente. Estos rasgos se hacen especialmente diáfanos allí donde un solo partido es hegemónico y disfruta de un amplio plantel de políticos locales entre los que puede elegir el reparto de candidaturas a diputado provincial o diputado autonómico (por no contar otros cargos al frente de organismos autónomos, empresas públicas, asesorías o direcciones generales). Así se desprende de las respuestas proporcionadas por los alcaldes encuestados que ofrecen, en general, la imagen de personas que han sido leales a sus partidos (aunque con niveles diversos de compromiso y consistencia ideológica) pero se muestran críticos ante el tratamiento que se hace de la política local y la escasa promoción posterior recibida por los que han desempeñado responsabilidades municipales.

El grado de lealtad es notable: el 73% de los alcaldes sólo ha militado en un partido político a lo largo de su vida. Por otra parte, el compromiso partidista puede considerarse sólido si tenemos en cuenta que el 80% de los que han sido alcaldes siguen militando en algún partido político. Más que transfugas propiamente hablando, lo que se detecta en la población analizada son casos de cambio de partido (no

necesariamente durante su período como alcaldes) que se concentran en miembros del grupo PCE-IU (que pasan al PSOE o se convierten en independientes) y en independientes que han terminado ingresando en el PSOE o en IU, además de algunos que ingresaron en el PP o en el PA.

Alrededor de un 12% de los alcaldes sevillanos que han pertenecido a un solo partido se afiliaron antes de la muerte del general Franco. Sin embargo, casi un 42% de los que han cambiado de filiación iniciaron su militancia antes de 1976. Es decir, la veteranía en la militancia termina en un número de ocasiones en cambio de bandería, algo lógico si tenemos en cuenta la profunda evolución experimentada en España y Andalucía durante los últimos 25 años. Por otra parte, muchos de los que han figurado en un solo partido son de militancia reciente (el 32% ingresó después de 1989) y la mayor parte no tenía una militancia política antes de la desaparición de la dictadura. Con permanencias o cambios, lo cierto es que los partidos son considerados un cauce casi imprescindible para iniciar una carrera política desde el ámbito local y en Sevilla son esencialmente el PSOE e IU.

En cuanto a los orígenes de su adscripción política, los alcaldes consultados manifiestan unos rasgos bastante generalizados. Teniendo presente la superioridad numérica de los alcaldes de izquierdas en Sevilla, las respuestas suelen coincidir bastante. La procedencia de su vocación política se situó en tres esferas: la familiar, la experiencia estudiantil y el contacto con movimientos juveniles inspirados en la doctrina social de la Iglesia (el paso por los seminarios también marcó muchas vocaciones). El matiz más destacable es el de los alcaldes más jóvenes y los de partidos como el PP o el PA para los cuales su vocación se emplaza en razones más concretas como el servir a su pueblo, la sensibilidad ante las desigualdades o la inquietud por resolver los problemas de su colectividad. En este sentido, parece apuntarse un cierto desplazamiento de los grandes valores ideológicos a razones más determinadas e inmediatas en las vocaciones hacia el centro-derecha.

Los caracteres apuntados se ratifican en el análisis de la militancia sindical de los alcaldes. Los de militancia política de izquierdas mantienen una filiación sindical, si bien sólo en el grupo de los alcaldes PCE-IU más de la mitad han militado en sindicatos. Mayoritariamente los socialistas pertenecen a la UGT, mientras los comunistas se adscriben a CCOO. No obstante hay algunas excepciones y los hay que han cambiado de militancia entre UGT-CCOO (en ambas direcciones). Los principales sindicatos son, por este orden, la UGT, CCOO y otros sindicatos, siendo la USO y el CSIF prácticamente testimoniales.

	Afiliado a un sindicato	No afiliado a un sindicato
PSOE	43,18%	56,81%
CD-AP-PP	12,5%	87,5%
PSA-PA	26,66%	73,33%
PCE-IU	56,36%	43,63%
Otros	33,33%	66,66%

FUENTE: Cuestionarios proyecto de investigación.

La mayor parte (un 63%) han sido cabezas de lista desde la primera convocatoria a la que se presentaron. Dentro de este grupo, en los años siguientes han optado por no ser candidatos de nuevo (un 25%) o por presentarse otra vez como cabezas de lista en dos o más ocasiones. Es decir, aunque se produce un sensible grado de abandono de la carrera política local tras un solo mandato, buena parte de los que fueron cabezas de lista y consiguieron ser alcaldes vuelven a presentarse a la reelección encabezando la candidatura. Y así ha venido ocurriendo durante años de modo que una parte de nuestras élites políticas locales proceden todavía de las primeras elecciones de 1979 o de los años ochenta. A partir de la década de los noventa se observa una cierta renovación en las candidaturas y una progresiva promoción dentro de las listas hasta que un candidato a concejal se convierte en cabeza de lista. Particularmente esta promoción se observa desde el puesto segundo, tercero y cuarto de las listas; por el contrario, aquellos que van por debajo de la sexta o séptima posición raramente consiguen escalar hasta ser candidatos a alcalde.

No obstante lo expresado, las relaciones de los políticos locales con los partidos muestran otra realidad. Para quien ha sido alcalde, su partido puede ofrecer flancos para la crítica a lo largo de su experiencia política: antes de ser elegido, mientras duró su mandato y tras desempeñar el cargo.

Los alcaldes suelen adjudicar el triunfo electoral más a la candidatura o al programa que al partido. Son conscientes de la invitación que en su momento le hicieron sus partidos para presentarse como candidatos y, con mayor o menor disimulo, se enorgullecen de la idoneidad de su perfil o sobre su actuación diaria como motivos fundamentales de la victoria en los comicios municipales. Al «fichaje» del candidato le sucede el otorgarle un grado de autonomía para alcanzar pactos y establecer las directrices de gobierno municipal, lo que refuerza la seguridad y autoconfianza. Hasta ahí todo parece perfecto y no surgen roces hasta que el alcalde afecta los intereses del partido con su proceder. Ello puede ocurrir como consecuencia de una defensa de reivindicaciones del municipio que le enfrente con sus compañeros de partido en otras instituciones o como producto de luchas de poder dentro de la organización. La resultante puede conducir incluso a la retirada de apoyos por parte de su propio grupo municipal lo que habitualmente conduce a su dimisión. Es curioso comprobar, al respecto, que la mayor parte de los abandonos de las alcaldías no se producen por mociones de censura sino por «decisión personal» tras las cuales se encierra, en parte, la pérdida de apoyos.

Los alcaldes parece que registran un nivel de desgaste mayor que el de los concejales. Son responsables de una compleja tarea administrativa y, de hecho, muchos valoran su tarea como más administrativa o gestora que propiamente política. Eso les hace perder tiempo y energías mientras han de mantener los equilibrios en el interior de la corporación y, por añadidura, han de sostener relaciones cordiales dentro de su partido (sobre todo si pertenecen al partido hegemónico porque de las instituciones superiores dependen recursos, subvenciones y ayudas al desarrollo). Los concejales, por el contrario, tienen ante sí una tarea más cómoda o menos expuesta a conflictos con instituciones superiores.

Esto tiene sus costes en términos de promoción. Las instituciones más habituales para la promoción política son la Diputación y el parlamento autonómico, siendo más escasa la presencia en el Congreso de los Diputados (aunque en el Senado, en cambio, la presencia de ex políticos locales con larga experiencia es sensible). Poco cabe comentar sobre las diputaciones pues sus corporaciones proceden de una elección indirecta a partir de alcaldes y concejales. En el Parlamento de Andalucía, sin embargo, la presencia de políticos con experiencia municipal es amplia tal y como lo demuestra la siguiente tabla:

Legislatura Parlamento de Andalucía	Alcaldes	Concejales	Total	% sobre el total de parlamentarios
I (1982-1986)	28	32	60	53,04%
II (1986-1990)	24	52	76	69,72%
III (1990-1994)	23	46	69	63,30%
IV (1994-1996)	21	42	63	57,79%
V (1996-2000)	22	51	73	66,97%
VI (2000-2004)	27	49	76	69,72%

FUENTE: página web del Parlamento de Andalucía.

Como puede contemplarse, el número de alcaldes ha permanecido estable mientras que el de concejales ha ido cobrando importancia, aunque ambos grupos registraron retrocesos a mediados de los años noventa, justo cuando el PSOE perdió presencia –aunque no la mayoría– en esta institución. Ciertamente, los concejales se muestran como un grupo más «adecuado» para servir los intereses del partido en la tarea parlamentaria que los alcaldes quienes, por su propia actividad, han podido ser más proclives a enfrentamientos.

Si tomamos el conjunto de los alcaldes sevillanos, la mayor parte de ellos no ha seguido una carrera política. Sólo alrededor del 12% de ellos han tenido otros cargos públicos a escala provincial, autonómica o nacional antes o después de haber sido alcaldes. La mayor parte de éstos ha accedido a la condición de diputado provincial y, en mucha menor medida, a los parlamentos autonómico o nacional. Más aún: el 55% de los ex alcaldes manifiesta que no tiene intención de proseguir su carrera política.

Pero si la permanencia en la actividad política no es el camino más gratificante para muchos ex alcaldes, su evolución profesional sí parece que ha ofrecido mejores perspectivas. Al menos el 65% de los alcaldes que han respondido a esta cuestión ha cambiado de trabajo tras desempeñar la alcaldía. Dejando aparte a los jubilados, cerca de un 25% es empleado de la Diputación o de alguna empresa pública desempeñando tareas gestoras o directivas. A ellos hemos de añadirle cerca de un 10% que se ha convertido en empresario o ejerce como autónomo.

Es evidente que no hay puestos de representación política para todos los ex alcaldes, aunque ya es destacable ese 12% que ha desempeñado otras responsabilidades a escala provincial, regional o nacional. A falta de nuevos cargos electos de representación, las gratificaciones a determinados ex alcaldes se efectúan por medio de nombramientos discrecionales. La promoción profesional es vía de compensación que mantiene fidelidades y amplía la base de sustento político.

NOTAS

1. Vid.: NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana María: *Los entes locales municipales. Entre la política y la administración*, Madrid, INAP, 2001, pp. 109-110.
2. Vid.: CAZORLA, José: «El clientelismo de partido en España. El medio rural, la Administración y las empresas» en *Working Papers del ICPS*, n° 86, 1994, p. 7.
3. Vid.: BASSOLS COMA, Martín: «Evolución legislativa de las elecciones locales» en VV.AA.: *Elecciones locales*, (Madrid, MAP, 1998), p. 48.
4. Vid.: MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, CIS, 1992, p. 414.
5. Vid.: MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: *Movilidad política...*, pp. 417-419.
6. Vid.: MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: *Movilidad política...*, pp. 450-455.
7. Como muestras de aquellas actitudes de izquierda, vid.: ANGULO URIBARRI, Javier: *Municipio, elecciones y vecinos: por unos ayuntamientos democráticos*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1978.
8. LÓPEZ NIETO, Lourdes: «Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer» en *Working Papers del Institut de Ciències Polítiques i Socials*, n° 179. Barcelona, 2000, p. 18.
9. Vid.: CAZORLA, José: «Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características» en *Working Papers del Institut de Ciències Polítiques i Socials*, n° 55. Barcelona, 1992, n° 5.
10. LÓPEZ NIETO, Lourdes: «Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer» en *Working Papers del Institut de Ciències Polítiques i Socials*, n° 179. Barcelona, 2000, p. 14.