

---

# Estudiar las democracias locales desde la perspectiva de los concejales. Democracia y actores políticos en los ayuntamientos españoles<sup>1</sup>

Carmen Navarro Gómez

*Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid*

Juan Ignacio Criado Grande

*Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid*

## 1. Introducción

## 2. Marco general de la investigación sobre las democracias locales desde la perspectiva de los concejales

- 2.1. Estudiar las democracias locales en un contexto cambiante: líneas y diseño de investigación
- 2.2. Primera línea de investigación: participación ciudadana y teoría democrática
- 2.3. Segunda línea de investigación: nueva gestión pública en los servicios y las políticas públicas locales
- 2.4. Tercera línea de investigación: élites políticas y liderazgo político local
- 2.5. Diseño de investigación: marco teórico y metodológico

## 3. Resultados sobre el estudio de los concejales españoles

- 3.1. La noción de “alcalde fuerte” entre los concejales españoles
- 3.2. Visiones de democracia local
- 3.3. Percepciones sobre los instrumentos de la nueva gestión pública

## 4. Conclusiones

## 5. Bibliografía

## Resumen

El nivel municipal de Gobierno ha cobrado una importancia fundamental en nuestras sociedades y, en este contexto, las democracias locales han acaparado un creciente interés y atención en las investigaciones empíricas de la ciencia política. La producción científica se ha venido concentrando en el estudio de la institución más relevante del ámbito local: la figura del alcalde. Esta tendencia ha dejado momentáneamente fuera de foco a otra institución que goza de una importancia similar: el pleno municipal, y los actores que lo componen, los concejales. Este trabajo presenta el diseño y algunos resultados preliminares de la investigación: *Nuevos espacios para el análisis del liderazgo político en España. Estudio de los concejales españoles y su papel en la estructura de Gobierno local a treinta años de ayuntamientos democráticos*, dirigida a comprender y analizar las maquinarias de Gobierno local en los municipios españoles de más de 10.000 habitantes, tomando como fuente de conocimiento la visión sobre las mismas de los concejales. En concreto, después de presentar en la primera parte el objetivo y diseño y método general de la investigación, este trabajo se centra en el análisis de algunas de las dimensiones básicas del estudio tales como: la visión de los concejales sobre la democracia local y el tipo de liderazgo que se ejerce en los ayuntamientos, y sus percepciones sobre las nuevas formas de gestión pública.

Palabras clave: *Gobierno local; democracia; liderazgo; élites políticas; nueva gestión pública.*

---

1. Este artículo se ha realizado con el apoyo económico del Plan Nacional de I+D+i a través del proyecto CSO2008-06453, *Nuevos espacios para el análisis del liderazgo político en España. Estudio de los concejales españoles y su papel en la estructura de Gobierno local a treinta años de ayuntamientos democráticos*.

## Abstract

*During the last years, the local level of government has gained influence and local democracies have merited attention of empirical studies in political science. Academic research has focused on the study of two of the most relevant institutions at the local level of government: mayors and boards of government. This trend has made city councillors an unstudied research subject. This study presents the design and preliminary results of the research: Nuevos espacios para el análisis del liderazgo político en España. Estudio de los concejales españoles y su papel en la estructura de Gobierno local a treinta años de ayuntamientos democráticos, devoted to understand and analyse the role of Spanish city councillors in municipalities up to 10.000 inhabitants. This study is framed by a European project with primary data derived from a common survey. This empirical study sheds light on various features of local councillors regarding to their political roles and careers. What is the role of city councillors, as political actors, in the local government, and what are the types of factors –agency or institutional– determining them the most. In the Spanish case, the research hypothesis is that institutional factors (i.e., the “strong mayor” type of local government) shape behaviours and roles of city councillors.*

*Keywords:* Local government; democracy; leadership; political elites; new public management.

## 1. Introducción

La democracia local constituye un pilar importante del sistema político democrático de un Estado. Las instituciones centrales de la democracia a nivel municipal son: el pleno, el alcalde y la junta de gobierno. Estas dos últimas instituciones han recibido una mayor atención por parte de estudios empíricos y análisis desde la ciencia política. No así la primera de ellas, el pleno municipal y sus miembros (los concejales). El objetivo de este trabajo consiste en abordar un análisis sobre las estructuras básicas del Gobierno local a través del acercamiento a los componentes del pleno, esto es, los concejales. En concreto, a través de este estudio se aspira a aportar conocimiento sobre la figura del concejal en los Gobiernos locales españoles y, más en concreto, sobre algunas de sus dimensiones básicas tales como su visión sobre la democracia local, la percepción que poseen de sus tareas, su relación con otros actores del sistema de Gobierno local, etc.

El nivel de Gobierno local es el menos explorado por la ciencia política española (Alba y Navarro, 2003), el que está en proceso de mayores transformaciones y el que presenta más importantes retos de investigación (por su número –8.114 municipios en España–, por su diversidad, por sus diferencias en cuanto a tamaño de la población, competencias, etc.). Sin embargo, a nivel comparado, la literatura es enormemente extensa. Abundan los trabajos, tanto aquellos basados en el enfoque de las tradicionales visiones de Gobierno (Page y

Goldsmith, 1987; Hesse y Sharpe, 1991), como nuevas contribuciones que han comenzado a hablar del cambio del “gobierno” a la “gobernanza” (Stoker, 1998), tal y como en España se hiciera, referidas a ámbitos geográficos limitados (Brugué y Vallès, 2005). Algunos trabajos han aspirado a hacer una revisión de la naturaleza del Gobierno local en toda Europa (John, 2001) y de los impactos de la globalización en los Gobiernos locales (Hambleton *et al.*, 2002), poniendo bajo el foco de atención las ciudades como lugares de interés para el estudio de la actividad política (Le Gales, 2002), la reflexión sobre el papel de los CEOs (*Chief Executive Officers*) o gerentes en los Gobiernos locales (Klausen and Magnier, 1998), su relación con los líderes políticos (Mouritzen and Svava, 2002) y la aparición de nuevas formas de toma de decisiones (Denters *et al.*, 2003). En estas obras, el análisis del caso español ha estado ausente o ha sido muy escasamente tratado.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En el siguiente apartado se presenta el marco general del trabajo de investigación en marcha sobre los concejales en España, introduciéndose sus tres líneas de investigación principales, así como el marco analítico y metodológico propuesto. Más adelante, en el apartado tercero, se ofrecen algunos resultados del estudio, en concreto los referidos a una de las líneas de investigación: las élites locales y sus visiones de democracia, liderazgo local y gestión pública. Finalmente, la conclusión resume los aspectos más relevantes de ese análisis, y esclarece algunas líneas de trabajo futuro

que quedan abiertas debido a las potencialidades que se derivan de un objeto de estudio del alcance y naturaleza del presente.

## 2. Marco general de la investigación sobre las democracias locales desde la perspectiva de los concejales

Este apartado ofrece una aproximación al marco general de investigación en el que se inscribe el presente artículo, presentando sus tres líneas de trabajo [(a) participación ciudadana y teoría democrática, (b) nueva gestión pública en los servicios y las políticas públicas locales, (c) élites políticas y liderazgo político local] para centrarse después, más específicamente, en el marco analítico y metodológico concreto con el que se aborda la atención a los concejales españoles, estableciendo una consideración general de todas las variables posibles de análisis que se tienen en cuenta, de cara a especificar aquellas que se atienden en el presente artículo y que, por su propia naturaleza, no son tan numerosas.

### 2.1. Estudiar las democracias locales en un contexto cambiante: líneas y diseño de investigación

El principal objetivo de este proyecto de investigación sobre los concejales es evaluar el estado de la democracia local en España, mediante el análisis detallado y sistemático de las nuevas formas de relacionarse los Gobiernos locales con la ciudadanía. A más de treinta años de la constitución de ayuntamientos democráticos en nuestro país, se pretende explorar en qué medida los cambios operados se acomodan a los desafíos de mayor democracia y mayor eficiencia que tienen ante sí los sistemas locales. La compleja realidad en que consiste el mundo local español (por el alto número y fragmentación de sus municipios) y la ausencia de estudios de suficiente amplitud y alcance que permitan analizar el fenómeno (por la inexistencia de estudios empíricos globales sobre la materia), hicieron necesaria la obtención de datos propios. Solo sobre datos empíricos actuales que permitan construir conocimiento de nuestra realidad local, resulta posible realizar un análisis integral del entramado amplio y complejo de las nuevas relaciones ciudadanos-Gobierno en nuestras democracias de proximidad.

Cada una de las dimensiones enumeradas en la Tabla 1 constituye un conjunto de fenómenos para ser analizado. Ello se traduce en la necesidad de unir esfuerzos desde tres campos de conocimiento diferenciados, a fin de poder comprender el fenómeno en toda su extensión. Por un lado, relacionada con la primera dimensión de análisis, tendríamos la presencia del vector de la Teoría Política, que ayudaría a comprender las implicaciones que, para la teoría democrática, tienen los cambios producidos. En segundo lugar, se incluye en el programa la presencia de los estudios de Administración y Gestión Pública, para explorar los nuevos arreglos de producción de servicios y políticas públicas de una forma más eficaz y eficiente, y más cercana al ciudadano, teniendo en cuenta el papel de la NGP. En tercer lugar, se incorpora el bloque de estudios sobre Élites Políticas, a fin de analizar el papel de los líderes políticos en la democracia local y en su reforma.

**Tabla 1. Tipos de cambios en la relación ciudadanos/Gobierno en las democracias locales**

<b>Dimensión I Participación ciudadana Cambios en la presencia de ciudadanos o grupos en los procesos decisorios</b>	<b>Dimensión II Nueva gestión pública Cambios en la producción de los servicios y las políticas públicas locales</b>	<b>Dimensión III Liderazgo local Cambios en los comportamientos y visiones de los líderes políticos locales</b>
Indicadores: – Medidas para el incremento de la información o transparencia – Medidas para propiciar la consulta (encuestas, ...) – Medidas para incorporar activamente a los ciudadanos en las decisiones públicas (foros participativos, referéndums, voto electrónico, foros deliberativos: consejos de barrio, jurados ciudadanos, planes estratégicos, agendas 21 locales, etc.)	Indicadores: – Descentralización intraorganizativa – Orientación a cliente – Mejora en la calidad – Uso de tecnologías de la información – Privatización y partenariados público-privados – Enfoque hacia el tercer sector – Cooperación intermunicipal	Indicadores: – Tipos de líderes políticos – Cambios en las visiones de democracia por parte de los líderes políticos – Cambios en las relaciones de los líderes políticos con los ciudadanos

Fuente: elaboración propia.

## 2.2. Primera línea de investigación: participación ciudadana y teoría democrática

El primero de los ámbitos de estudio se refiere a los estudios de teoría democrática. En este primer bloque de temas, al trabajo empírico de identificación de las formas puestas en marcha de participación ciudadana en los municipios objeto de estudio, le seguiría la reflexión sobre su vinculación con un modelo u otro de democracia y sus implicaciones. Existen muchas formas de participar, y cada una tiene diversos subtipos internos con diferente complejidad e intensidad. Como tipos básicos se suelen establecer diferencias entre: 1) información, 2) consulta, y 3) implicación (codecisión). Las diferentes formas de participación que en la actualidad se están practicando en todos los municipios acaban en propuestas o decisiones que pueden tener un carácter más o menos vinculante. En determinar su grado de influencia en las decisiones finales reside uno de los más interesantes centros de atención en la materia.

Este es uno de los criterios que muchos autores consideran relevante a la hora de evaluar si ha habido transferencia sustantiva de poder a los ciudadanos. La actual LBRL (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 1985) es clara en atribuir la decisión a los representantes políticos, lo que hace que de ningún proceso participativo se pueda derivar una decisión automáticamente vinculante. Otra cuestión, sin embargo, es el compromiso de los representantes electos de respetar lo acordado en los foros ciudadanos, o la cultura que en un momento dado las autoridades puedan desarrollar de asumir la voluntad ciudadana e incorporarla en la decisión de que se trate. Asimismo, se suelen destacar otros efectos de la participación que pueden tener tanto o más valor, como el hecho de que se desarrollen procesos deliberativos o se implique en ellos a un gran número de ciudadanos.

Al corpus empírico obtenido del trabajo de campo en esta dimensión, tras someterlo a una clasificación y, en su caso, generación de tipos, se le aplicarán las siguientes preguntas de investigación:

- De qué tipo de participación se trata (información/consulta/implicación ciudadana).
- Cuál es el grado de vinculación de las propuestas (alto, medio, bajo).
- Quién lo ha impulsado (Gobierno, ciudadanos).
- En qué fase del proceso decisorio se ha utilizado (diseño, decisión, implementación, evaluación).
- Cuál ha sido el grado de deliberación que se ha producido (alto, medio, bajo).

- Impacto del modelo de participación (extensivo, intensivo).

- Cuál es la base del esquema de participación (asociativa, ciudadana, mixta).

- Cuál es el ámbito de su desarrollo (sectorial, territorial).

De las respuestas que se obtengan a estas preguntas, se espera poder construir una reflexión sobre la medida en que estas fórmulas están consiguiendo o no participar realmente e influir de manera directa en las políticas que afectan a sus vidas, y qué implicaciones tiene ello para el modelo democrático local.

## 2.3. Segunda línea de investigación: nueva gestión pública en los servicios y las políticas públicas locales

En este segundo bloque se pretende contrastar la incorporación en el ámbito local del enfoque de la nueva gestión pública (NGP). Aquí, el trabajo empírico pretende identificar innovaciones en la gestión de los servicios y las políticas públicas locales, dentro de los ayuntamientos objeto de análisis. En este sentido, se han considerado diferentes mecanismos de innovación administrativa que caminan en la dirección de la superación de la realidad burocrática anterior, entre otros, mediante la búsqueda de: a) el reforzamiento de la coordinación gubernamental; b) la descentralización y simplificación de las estructuras administrativas; c) la separación creciente de las responsabilidades políticas respecto de las de gestión; d) la delegación de la gestión de servicios en agencias con mayor autonomía y controladas por sus resultados; e) la incorporación de elementos de competencia en la prestación de servicios públicos; f) la difusión de instrumentos de medición de la calidad de los servicios; g) la creciente orientación a los clientes de los servicios; h) la participación de actores del sector privado; i) la cooperación intergubernamental desplegada, así como j) la adopción y difusión de tecnologías de información y comunicación en dichos procesos.

En esta dimensión, el trabajo empírico orientado a la identificación de nuevas formas de gestión de los servicios y políticas públicas estaría ligado a un esfuerzo de análisis sobre la orientación predominante de las iniciativas desplegadas en la arena local, así como los constreñimientos institucionales más relevantes que se han encontrado a su emergencia y desarrollo. Los

cambios esperados se podrían considerar, bien como reformas de aspectos poco importantes en la línea de una NGP, cuyos valores suelen contrastar con las características del modelo administrativo español, bien como transformaciones de mayor calado en la línea de mejora de la gobernanza local desde un enfoque más amplio, en el que la participación de diferentes agentes del entorno de referencia se convierte en un aspecto clave dentro de los procesos de producción de los servicios y las políticas públicas locales.

El análisis con base empírica de los servicios y de las políticas públicas locales se centra en el intento de respuesta de una serie de preguntas de investigación que se desprenden de los estudios más recientes en la materia:

- ¿Qué tipo de mecanismos de innovación de la gestión de los servicios y las políticas públicas se han identificado?

- ¿Cuál es la orientación predominante en las reformas en las organizaciones o tipos de organizaciones analizados?

- ¿Cuáles han sido las características institucionales más decisivas a la hora de impulsar/inhibir las innovaciones propuestas?

- ¿Cuál es la intensidad de la implantación de las actuaciones desarrolladas? (discurso, decisiones, prácticas actuales, resultados)

- ¿Cuál es el grado de implicación de los diferentes actores político-administrativos en su desarrollo? (alta, media, baja)

- ¿Cuál es el modelo de relación con el público que se adopta como referente para la innovación en la gestión de los servicios públicos? (consumidor-financiador, propietario-ciudadano)

Los resultados del análisis de los datos y las respuestas a las preguntas formuladas, permitirán la profundización en la reflexión en torno a la dirección de las innovaciones en la gestión de los servicios y las políticas públicas locales. De manera específica, en este ámbito se pretende dar continuidad a la temática de la primera dimensión, dando cuenta de la mayor o menor presencia concedida a la ciudadanía como referente de los cambios en la acción pública, considerando la relevancia de la legitimidad de sus resultados.

## 2.4. Tercera línea de investigación: élites políticas y liderazgo político local

El análisis de los datos obtenidos va a permitir acceder al nivel de análisis relativo a la élite política local. Sabemos

muy poco de quienes han conformado y forman hoy día este grupo de líderes. Pero sí sabemos que, como tales líderes urbanos, dan forma a las decisiones acordadas –son actores clave en los procesos de toma de decisiones– y, a su vez, están afectados por toda una serie de variables exógenas. Sin duda veremos una realidad caracterizada por la interdependencia entre las estructuras y reglas que establecen los ámbitos del liderazgo y la propia personalidad de nuestros líderes urbanos. Esto tiene una relación muy estrecha con los marcos organizativos y las reglas de funcionamiento dentro de los cuales operan los líderes locales. Y, finalmente, para poder completar la escena deberemos atender a los aspectos relacionados con el comportamiento político, los rasgos de su personalidad y las percepciones políticas de nuestra clase política local:

- ¿Cómo perciben nuestros políticos locales los problemas de sus municipios y cómo se orientan a la solución de los mismos?

La literatura más relevante sobre liderazgo pone un especial énfasis en la respuesta a este interrogante, como fuente de conocimiento para poder clasificar a los líderes de acuerdo con sus mapas cognitivos y sus percepciones políticas y predisposiciones para actuar.

## 2.5. Diseño de investigación: marco teórico y metodológico

Para abordar las tres dimensiones de análisis arriba expuestas se han empleado varias técnicas de investigación, tanto cuantitativas como cualitativas. Sin embargo, el método fundamental de obtención de datos ha sido la aplicación de un cuestionario a los miembros de los consistorios municipales. En él se les preguntaba sobre la evolución de su carrera política, sus motivaciones para desempeñar el cargo, sus características sociodemográficas, actitudes, comportamiento en el ejercicio de sus funciones, percepciones sobre la estructura del Gobierno local, patrones de interacción con el resto de actores del Ayuntamiento, patrones de interacción con el resto de actores del municipio (ciudadanos, grupos, medios) y con el resto de niveles de Gobierno. En total, el cuestionario constaba de 307 variables de análisis.

La pregunta de investigación que nos hacíamos para guiarnos en la elaboración del cuestionario era: ¿cuál es el papel de los concejales en el Gobierno local y qué factores –individuales o contextuales– lo determinan? Para mayor clarificación reproducimos

más abajo el marco analítico para el estudio de los concejales (Figura 1). En el caso español, la hipótesis de partida es que los factores institucionales (en especial los referentes al marco institucional: entre otros

el modelo de alcalde fuerte) tienen un peso preponderante en las percepciones de los concejales sobre la maquinaria de Gobierno local y su comportamiento y papel en ella.

**Figura 1. Marco analítico para el estudio de las visiones de los concejales sobre el funcionamiento del Gobierno local**



**Fuente:** elaboración propia a partir del proyecto europeo MAELG (*Municipal Assemblies in European Local Governments*).

Los cuadros 4-5 y 12-15 contienen la lista de variables a ser operacionalizadas en las preguntas del cuestionario (o en algunos casos recogidas de otras fuentes). Las variables independientes (1) pueden ser divididas en individuales (2; 4) y contextuales (3; 5). La variable dependiente (7) es el papel de los concejales. Este "rol" o papel puede ser organizado en un número de esferas de interacción (9). Estas pueden ser consideradas desde dos perspectivas (8): una es actitudinal o normativa. La otra es de comportamiento (*behavioural*). Las esferas de interacción pueden ser subdivididas en interacciones externas (10) e interacciones internas (11). Se pueden continuar haciendo subdivisiones de las interacciones externas en "comunidad local" (12) y "otros niveles de Gobierno" (13). De la misma forma las interacciones internas pueden ser subdivididas en "dentro del pleno municipal" (14) y el "resto de autoridades locales" (15).

Teniendo presente este mapa de variables, el objetivo de este artículo es ofrecer una aproximación a las percepciones y visiones de los concejales españoles sobre algunos de sus aspectos clave. En particular, se muestran los primeros pasos del análisis del estudio: *Nuevos espacios para el análisis del liderazgo político en España. Estudio de los concejales españoles y su papel en la estructura de Gobierno local a treinta años de ayuntamientos democráticos*.<sup>2</sup> Cabe destacar que esta investigación posee un corpus que asciende a los 2.000 casos distribuidos en una muestra estadísticamente significativa de 96 municipios españoles de más de diez mil habitantes. La principal técnica de recogida de datos fue un cuestionario autocumplimentado por 504 concejales españoles. Por consiguiente, se puede decir que se dispone de más del 25% de la muestra de concejales inicialmente seleccionada, sin que se hayan detectado sesgos dentro de la misma, ni por razones de partido político, ni por comunidad geográfica. En definitiva, se trata de un trabajo empí-

rico sobre el que se ofrecerán datos estadísticos descriptivos.

Además de realizar una breve descripción de los líderes políticos en el ámbito local español, se elaboran algunas conclusiones tentativas sobre tres variables contextuales planteadas en el marco analítico. En primer lugar, a partir de la tipología sobre las formas de Gobierno local que desarrollan Mouritzen y Svava (2002), se analizan las percepciones de los concejales españoles en relación al concepto de "alcalde fuerte", que, según los autores, es la forma de gobierno típica de los países del Sur de Europa.

En segundo término, se examinan las visiones de la democracia local que poseen estos actores. Para ello se tienen en cuenta los cuatro modelos de democracia que propone Sweeting (Haus y Sweeting, 2006): representativa, participativa, de mercado y de redes. De esta forma, se intenta vislumbrar cuál de estos modelos predomina en las percepciones de los líderes políticos españoles.

En tercer lugar, se consideran las perspectivas que cuentan en referencia a los instrumentos de la NGP aplicados al entorno de las Administraciones locales. En este sentido, se atienden algunos de los componentes básicos de la NGP acerca de cómo gestionar los servicios públicos (Hood, 1991, 1996a, 1996b; Pollit, 1990): gestión directa profesional (*hands-on management*); estándares explícitos y medidas de rendimiento; énfasis en el control de los impactos (*outcomes*); colaboración público-privada y desagregación de unidades del sector público; introducción de competencia e instrumentos de mercado; acento en prácticas de gestión del sector privado. Todos ellos, de alguna manera, han estado presentes en el sector público español, si bien no con la misma intensidad, en gran medida por las dudas de los responsables políticos sobre la utilización de algunos de ellos.

2. Esta investigación se origina en un trabajo que desde hace 7 años desarrolla un equipo europeo, y cuya primera fase se centró en el análisis de la figura del alcalde. El análisis que se llevó a cabo partió del trabajo empírico realizado sobre los líderes políticos de ayuntamientos de 17 países de Europa a través de un cuestionario aplicado a los alcaldes y alcaldesas de ciudades europeas de más de 10.000 habitantes. Se enmarca en el proyecto: *Political Leaders in European Cities*, desarrollado en diecisiete países de toda Europa. Los países incluidos en el estudio fueron Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Reino Unido, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, España, Suecia y Suiza. Se obtuvieron datos que contienen respuestas de más de 2.700 líderes europeos. Para el caso español se obtuvieron 156 cuestionarios autocumplimentados de los 646 municipios de más de 10.000 habitantes, lo que representa un 24,1% de respuestas del universo total, que fue considerado como muestra representativa de la realidad española. En mayo de 2006 se publicó la primera monografía con los resultados de este estudio: H. BÄCK, H. HEINELT & A. MAGNIER (ed.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006. A ella le han seguido diferentes publicaciones, y en la actualidad se prepara una monografía sobre la figura del alcalde en el sistema de Gobierno local español.

### 3. Resultados sobre el estudio de los concejales españoles

Antes de considerar los resultados del estudio realizado en las tres dimensiones planteadas, este apartado pretende ofrecer una caracterización básica de los concejales en España. Según datos globales de los que disponemos en la actualidad, procedentes del Registro de Representantes Electos del Ministerio de Administraciones Públicas (Ministerio de Administración Territorial, 2008), en España el número de alcaldes ascendía a 8.112 y el de concejales se situaba en los 66.132, de los cuales el 31 por ciento eran mujeres.<sup>3</sup> Con respecto a la edad de los ediles, el 51,48 por ciento tenía entre 26 y 45 años, mientras que el 42,47 por ciento tenía entre 46 y 65 años. En referencia a su formación, el 33,78 por ciento de los concejales posee un nivel educativo universitario, el 59,31 por ciento ha alcanzado un nivel educativo medio, y solo el 6,91 por ciento no ha completado su formación obligatoria. Por otra parte, la ocupación de la mayoría de los concejales, un 36,23 por ciento, corresponde al sector de servicios. El 19,25 por ciento trabaja en el sector público, mientras que un 12,02 por ciento se dedica al sector de la agricultura, un 10,50 por ciento son empresarios y un 14,80 por ciento no poseen ocupación alguna. Como se ha mencionado antes, los cuestionarios disponibles permiten contar con una muestra representativa de los concejales españoles, sin que se hayan identificado sesgos.

#### 3.1. La noción de “alcalde fuerte” entre los concejales españoles

Después de ofrecer este panorama global de los concejales españoles y sus características generales, pasaremos a considerar los resultados preliminares de nuestro estudio. El primero de los temas en cuestión se refiere a la percepción que poseen los propios concejales sobre la forma de gobierno que predomina entre los municipios de España. En este sentido, tomaremos la tipología construida por Mouritzen y Svava (2002) sobre los cuatro tipos ideales de Gobierno local. Según su análisis, los municipios españoles se encuentran entre los Gobiernos de “alcalde fuerte” (*strong mayor*), así

como sucede en la mayor parte de los países del sur de Europa. Esta categoría del alcalde fuerte da cuenta de un tipo de Gobierno donde el poder reside en esta figura. El alcalde controla la mayoría en el pleno y posee la autonomía suficiente como para decidir en todas las cuestiones ejecutivas sin necesidad del consentimiento de otros actores. En esta forma de Gobierno local, el alcalde posee una fuerte orientación partidaria que le lleva a promover los intereses de su partido y su plataforma política (Mouritzen y Svava, 2002).

En relación con este concepto de alcalde fuerte es posible observar que las percepciones de los concejales españoles apuntan a sostener esta teoría, de manera bastante clara. En efecto, para el 95,5 por ciento de los ediles, el alcalde de su municipio tiene una alta o muy alta influencia en las actividades del Gobierno local, independientemente de los procedimientos formales (Tabla 2). Este aspecto resulta muy significativo sobre la percepción que tienen los concejales de sus jefes en el Gobierno local.

**Tabla 2. Influencia del alcalde en las actividades del Gobierno local**

	N	%
Sin influencia	2	0,4
Poca influencia	7	1,4
Alguna influencia	13	2,5
<b>Alta influencia</b>	<b>99</b>	<b>19,4</b>
<b>Muy alta influencia</b>	<b>388</b>	<b>76,1</b>
No es relevante	1	0,2
<i>Total</i>	510	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Esta tendencia se puede ver reforzada cuando se consulta a los concejales sobre cuáles son los actores capaces de influir en las decisiones del pleno. En este punto se preguntó de manera independiente por cada uno de los actores de las democracias locales (ver Tabla 3). Como se puede observar en la Tabla 3, el alcalde es el actor más señalado, con el 95,4 por ciento. A continuación aparecen los líderes de los grupos políticos municipales (82,4 por ciento) y los miembros de la Junta de Gobierno (70,7 por ciento). Muy por detrás se encuentran otros actores con potencial capacidad

3. Cabe destacar que esta investigación se realiza sobre municipios de más de 10 mil habitantes, dejando fuera a todos los que poseen una población inferior. Esto reducía el universo del estudio a un total de 650 municipios.



de influencia en este tipo de procesos de decisión. Los datos acentúan la correspondencia que existe entre el tipo de Gobierno de alcalde fuerte y los municipios españoles.

**Tabla 3. Actores locales a quienes se debe considerar para tomar las decisiones del pleno**

	N	%
A los líderes de los grupos políticos municipales	408	82,4
A los presidentes de una o varias comisiones municipales	157	33,0
<b>Al alcalde</b>	<b>479</b>	<b>95,4</b>
A los miembros de la Junta de Gobierno	342	70,7
A los directores/jefes de los departamentos municipales	212	44,4
A los técnicos o expertos municipales	274	56,1
Empresarios locales, propietarios de tiendas, etc.	159	33,7
A las asociaciones empresariales/cámaras de comercio locales	238	50,0
Miembros del Parlamento o ministros del municipio	113	24,6
Sindicatos locales	148	31,2
A los periodistas	174	36,4
A la Iglesia	28	6,0
Asociaciones (voluntarias) locales	190	40,1
A los grupos de interés locales	201	42,4
A órganos de gobierno autonómicos o estatales	185	39,0
Otros	45	13,1

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Otro elemento que apoya esta teoría surge de la opinión de los concejales sobre la posibilidad de establecer la elección directa del alcalde. En este sentido, la Tabla 4 muestra que un 85,7 por ciento de los ediles piensan que este tipo de mecanismo de elección es apropiado o muy apropiado, mientras que solo un

2,8 por ciento lo considera no apropiado o muy inapropiado. Esto daría lugar a una personalización de la política local en detrimento de los partidos políticos. En consecuencia, además de quitarle peso a una visión representativa de las democracias locales, tema que abordaremos más adelante, fortalecería enormemente al alcalde, al dotarle de una legitimidad diferente. Esta no sería la proveniente de un típico sistema parlamentario en el cual los votos de sus correligionarios y los posibles partidos en coalición le instalan como alcalde. Por el contrario, serían los votos directos del electorado los que le dejarían en condiciones de formar Gobierno, transformando a la democracia local en una posible competencia de personalidades y beneficiando a los que logren una mayor visibilidad política.

**Tabla 4. Percepción de la necesidad de elección directa del alcalde**

	N	%
Muy inapropiada	2	0,4
No apropiada	12	2,4
Indiferente	58	11,5
<b>Apropiada</b>	<b>323</b>	<b>64,2</b>
<b>Muy apropiada</b>	<b>108</b>	<b>21,5</b>
<i>Total</i>	503	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Algunos datos nos muestran la existencia de algunos elementos constrictores del poder del alcalde que hemos estado mencionando, tal y como lo exponen los concejales españoles. De esta forma, es preciso destacar que casi la totalidad de los concejales consideran que una de sus tareas más importantes es la de controlar la actividad municipal, y por consiguiente las acciones y decisiones del alcalde y su Junta de Gobierno (90,3 por ciento) (ver Tabla 5). Incluso cuando se les consulta por su contribución individual a esta tarea, un grupo muy significativo la considera alta o muy alta. Esto podría mostrar una posible tendencia de los concejales a intentar controlar el poder del Gobierno. Sin embargo, estos datos también podrían ser atribuidos simplemente a la mera sujeción a los principios de Gobierno representativo en un sentido formal, donde los diferentes poderes e instituciones de un Estado se controlan mutuamente en pos del bien común. Como se verá en el próximo apartado, los concejales se manifiestan muy a favor de apoyar al Ejecutivo de su

municipio, con lo cual no solo ponen en duda su capacidad de controlar u oponerse a su Gobierno, sino que refuerzan su visión de una democracia local de tipo representativo.

**Tabla 5. Importancia concedida al control de la actividad municipal**

	N	%
Ninguna	2	0,4
Poca	6	1,2
Moderada	41	8,1
<b>Importante</b>	<b>202</b>	<b>39,9</b>
<b>Muy importante</b>	<b>255</b>	<b>50,4</b>
<i>Total</i>	506	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Para finalizar este apartado, se exponen algunos datos que reflejan la importancia del apoyo al Gobierno municipal para los concejales. En este sentido, podemos decir que el 70,1 por ciento de los regidores consideran que el apoyo al Gobierno municipal es de un alto nivel de importancia (ver Tabla 6). De hecho, la mayoría de los concejales manifiestan que su contribución individual a esta tarea es elevada. En consecuencia, este apoyo al Gobierno, y casi por extensión al propio alcalde, terminaría de reforzar la afirmación que se planteó en principio respecto al tipo de Gobierno que predomina en los municipios del sur de Europa, que encabeza este apartado. Según la perspectiva de los concejales, existe una tendencia sólidamente pronunciada en pos de un Gobierno de alcalde fuerte en los municipios españoles de más de 10.000 habitantes.

**Tabla 6. Importancia otorgada al refuerzo/apoyo del Gobierno municipal**

	N	%
Ninguna	25	4,9
Poca	50	9,9
Moderada	76	15,0
<b>Importante</b>	<b>154</b>	<b>30,4</b>
<b>Muy importante</b>	<b>201</b>	<b>39,7</b>
<i>Total</i>	506	100

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

### 3.2. Visiones de democracia local

Este segundo apartado ofrece los resultados relacionados con las percepciones sobre la democracia local con las que cuentan los concejales españoles. Según Haus y Sweeting (2006 y 2007), es posible construir una tipología de cuatro formas ideales de las democracias locales. Los autores sostienen que las categorías de dicha clasificación no son mutuamente excluyentes, sino que una democracia local puede tomar elementos de varias de ellas. No obstante, esta tipificación sirve para analizar las distintas combinaciones de características que reúne un Gobierno local y así detectar cuál forma predomina y en consecuencia qué tipo de gobernanza produce. Las cuatro formas de democracia son, a saber: representativa, participativa, de mercado (*market form*) y de redes (*network form*).

La forma de democracia representativa se sustenta en el principio de elección de representantes que posteriormente formarán parte de un cuerpo de representantes encargado de tomar y ejecutar las decisiones. Es importante destacar que estos representantes, una vez que han sido elegidos, poseen independencia de los electores. Esto quiere decir que dichos electores solo manifiestan su voluntad al votar, y al hacerlo delegan en esos representantes la competencia de tomar decisiones en nombre de todos los miembros de una comunidad política determinada. En este sistema se presupone que los diferentes intereses de una sociedad se encuentran representados en el mencionado cuerpo.

Por su parte, en la forma de democracia participativa los preceptos que la sostienen difieren de la anterior. En efecto, la interacción y la deliberación entre los ciudadanos son esenciales, ya que mediante esos procesos se conseguirán conocer las diferentes visiones y posturas sobre un tema. Su objetivo es alcanzar un consenso entre los distintos posicionamientos.

En el caso de la forma de democracia de mercado el supuesto inicial es la consideración del ciudadano como un consumidor, y que se comporta como tal en la búsqueda de un servicio público que satisfaga sus demandas. Así, los valores del sector privado como la competencia, el trato con el cliente, la demanda del consumidor y la calidad del servicio, entre otros, pasan a ocupar un lugar de importancia mayúscula.

Finalmente, la forma de democracia de redes pone el énfasis en el rol que juegan los distintos actores políticos, sociales y económicos que afectan a las instituciones de Gobierno. En este sentido, los actores y el Gobierno,

en tanto agentes interdependientes en una red, deben procurar el acuerdo de las decisiones y las políticas. Así, los intereses de los distintos sectores, mediante la acción de los actores electos y no electos de una sociedad determinada, son defendidos y negociados.

Mencionadas las cuatro formas de democracia representativa (Sweeting y Copus, 2009), pasaremos a continuación a delinear cuál o cuáles de estas visiones y cuáles de sus elementos son los que predominan en el ámbito local español. Hemos mencionado previamente que los concejales sostienen una visión de la democracia local que, en general, se puede considerar de tipo representativo. Aunque también es cierto que esta tendencia posee algunos matices que muestran la influencia de algunos elementos de las otras formas. En consecuencia se exponen en primer término los datos que configuran la visión predominante de los concejales consultados, y en segundo lugar se señalan las eventuales contradicciones y las posibles apariciones de elementos propios de otras concepciones de democracia local.

Para comenzar, la gran mayoría de los concejales opinan que las elecciones son un mecanismo efectivo o muy efectivo a la hora de conocer la opinión pública. Esta dimensión representativa apoya la visión de que el votante manifiesta su voluntad cuando emite su sufragio, y en consecuencia, al ser un mecanismo tan efectivo, ya no es necesaria su participación en la toma de decisiones a través de otras fórmulas, especialmente las que se celebran entre los comicios electorales. En este sentido, el 86,6 por ciento de los regidores locales considera efectivas o muy efectivas las elecciones (ver Tabla 7). Si a lo anterior le agregamos que los concejales creen que en su labor es importante o muy importante desarrollar el programa político de su partido, podemos considerar que la tendencia hacia una democracia local más representativa es muy clara.

**Tabla 7. Nivel de efectividad de las elecciones para conocer las opiniones de los ciudadanos**

	N	%
No efectivo	1	0,2
Insuficiente	18	3,6
Moderadamente efectivo	49	9,7
<b>Efectivo</b>	<b>165</b>	<b>32,7</b>
<b>Muy efectivo</b>	<b>272</b>	<b>53,9</b>
<i>Total</i>	505	100

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

En congruencia con esta visión de la representación en la democracia local, los concejales siguen a su grupo político en situaciones controvertidas. En efecto, los regidores manifiestan que ante la existencia de un conflicto entre sus propias opiniones como concejal, de su grupo político y de los ciudadanos, se debe votar según la decisión del grupo político. El 55,7 por ciento de los concejales apoya esta orientación del voto en estos casos, mientras que solo un 12,7 por ciento optaría por votar de acuerdo con la opinión de los votantes (Ver Tabla 8).

**Tabla 8. Opinión a considerar en una votación en caso de conflicto**

	N	%
Votar de acuerdo con su convicción	157	31,6
<b>Votar de acuerdo con la opinión de su grupo político</b>	<b>277</b>	<b>55,7</b>
Votar de acuerdo con la opinión de los votantes	63	12,7
<i>Total</i>	497	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Pese a lo que hemos formulado anteriormente, resulta posible localizar algunos elementos propios de una visión participativa de la democracia local en las opiniones de los regidores. Por un lado, el 81,0 por ciento considera que tiene mucha o extrema importancia el hecho de que los vecinos tengan la posibilidad de dar a conocer sus opiniones antes de que los representantes tomen decisiones importantes (ver Tabla 9, columna 1). En segundo término, el 63,6 por ciento afirma que es de mucha o extrema importancia que los vecinos participen activa y directamente en la toma de decisiones importantes (ver Tabla 9, columna 2). En resumen, los ciudadanos deben formar parte del proceso de toma de decisiones de peso, de manera que, en esa línea, se observa que numerosos concejales sostienen que es apropiado o muy apropiado implementar procedimientos de codecisión, mediante los cuales los ciudadanos puedan debatir y tomar decisiones vinculantes.

**Tabla 9. Importancia de las ideas sobre el funcionamiento de la democracia local**

	<i>Los vecinos deberían tener la posibilidad de dar a conocer sus opiniones antes de que se tomen las decisiones importantes por los representantes municipales</i>		<i>Los vecinos deberían participar activa y directamente en la toma de decisiones importantes para el municipio</i>	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Nula	1	0,2	3	0,6
Escasa	12	2,4	30	6,0
Moderada	83	16,5	149	29,8
<b>Mucha</b>	<b>291</b>	<b>57,9</b>	<b>220</b>	<b>44,0</b>
<b>Extrema</b>	<b>116</b>	<b>23,1</b>	<b>98</b>	<b>19,6</b>
Total	503	100	500	100

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Las contradicciones entre estos elementos de la democracia de tipo participativo y los previamente enumerados de la democracia representativa son evidentes. Ahora bien, debemos señalar un detalle interesante que se relaciona con este tipo de respuestas de corte participativo. Cada vez que en las respuestas se pueden percibir características de la democracia participativa, es posible localizar en la formulación de la pregunta el concepto de democracia "local". En otras palabras, cuando el concejal debe referirse a temas explícitamente relacionados con "lo local", pareciera ser más favorable a brindar respuestas que enaltezcan la participación ciudadana como un elemento indispensable. Es posible que este comportamiento se deba a que se encuentra muy expandida la idea de utilizar el concepto de participación como parte de un discurso político de tipo plural y amplio. En este sentido lo que se intenta es reducir el desencanto ciudadano por la política y los políticos, incorporándolo al proceso de políticas (*policy-making*).

Con respecto a las otras dos visiones de democracia, la de mercado y la de redes, los concejales dan cuenta de algunas de sus características, pero no muestran una gran necesidad de volcarse hacia ninguno de esos dos modelos. En referencia a la "visión de democracia local de mercado", se puede observar una tendencia

a aceptar la incorporación de elementos propios de esa lógica, si bien solo en cierto sentido. En efecto, para conocer la opinión de los ciudadanos sobre los servicios públicos, la mayoría de los ediles consideran como efectivos o muy efectivos instrumentos como las encuestas de calidad (69,5 por ciento) y las hojas de reclamaciones (60,5 por ciento) (ver Tabla 10). En suma, los concejales valoran positivamente la incorporación de elementos propios de un tipo de democracia de mercado cuando dichos instrumentos o acciones están referidos a la prestación de servicios públicos. En contraposición, no se hacen referencias importantes sobre utilizar estas técnicas en las actividades estrictamente políticas, como por ejemplo en la valoración de la labor del propio concejal o de las actividades del pleno.

**Tabla 10. Efectividad de los instrumentos para conocer la opinión de los ciudadanos**

	Encuestas de calidad		Hojas de reclamaciones o quejas	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
No efectivo	9	1,8	1	0,2
Insuficiente	27	5,4	31	6,2
Moderadamente efectivo	116	23,2	166	33,1
<b>Efectivo</b>	<b>263</b>	<b>52,7</b>	<b>231</b>	<b>46,1</b>
<b>Muy efectivo</b>	<b>84</b>	<b>16,8</b>	<b>72</b>	<b>14,4</b>
Total	499	100	501	100

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Para finalizar, se manifiestan entre las opiniones de los concejales algunas particularidades propias de la forma de democracia de redes. Por un lado, un notable porcentaje de los regidores están de acuerdo o muy de acuerdo con la siguiente afirmación (68,8 por ciento): "las decisiones políticas no deberían tomarse solo por los órganos representativos y sí ser negociadas con los actores locales implicados en cada tema" (ver Tabla 11). Esto quiere decir que existe una tendencia a favor de negociar e incorporar a diferentes actores electos y no electos a la discusión. Por otro lado, también existe un notable porcentaje de los ediles que consideran como un instrumento efectivo para conocer la opinión de los ciudadanos las consultas a los organismos y empresas locales. Por tanto, se observa nuevamente un interés por fomentar ese diálogo con los actores de las redes

locales. Sin embargo, si se pretende avanzar en este camino de la incorporación de actores a las discusiones de trascendencia, los concejales se muestran más reacios. En efecto, cuando se les consulta por la posibilidad de trasladar responsabilidades a actores como las asociaciones de vecinos, entre otros, las opiniones son dispares.

**Tabla 11. Opinión sobre la incorporación de redes de actores en los procesos decisionales**

	N	%
Nada de acuerdo	5	1,0
En desacuerdo	57	11,4
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	94	18,8
<b>De acuerdo</b>	<b>261</b>	<b>52,2</b>
<b>Muy de acuerdo</b>	<b>83</b>	<b>16,6</b>
<i>Total</i>	500	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

A modo de conclusión, es posible afirmar que los concejales españoles tienen una fuerte visión de la democracia local en su forma representativa. No obstante, distintos elementos de las formas participativa, de mercado y de redes son aceptados por los regidores y considerados aportes positivos. Aunque se trata de consideraciones que requieren una atención más detallada para detectar toda la gama de matices posible, resulta importante el hecho de caracterizar por vez primera estas diferentes vertientes de un fenómeno tan poco explorado en el caso de los concejales españoles.

### 3.3. Percepciones sobre los instrumentos de la nueva gestión pública

Por otro lado, los concejales muestran diferentes aproximaciones acerca de las herramientas principales de la nueva gestión pública (NGP). Durante los últimos años, diversos autores han identificado una notable difusión de los instrumentos de la NGP dentro del sector público a nivel internacional (Barzelay, 2001; Hughes, 2003), en el caso español (Kickert, 2007; Torres y Pina, 2004), así como desde una perspectiva local (Moon y Norris, 2005; Schedler, 2003; Young, 1996). Sin embargo, poco se sabe acerca de las preferencias de los concejales españoles sobre este tipo de planteamientos. En tanto que responsables de importantes áreas de la gestión

pública municipal, resulta relevante la percepción de los concejales acerca de los componentes básicos de la NGP. En concreto, se podría decir que la mayoría de las Administraciones locales han introducido ideas básicas de la NGP en su actividad corriente (Ramíó, 2001). En cualquier caso, parece necesario conocer si ese proceso se ha realizado teniendo en cuenta un apoyo explícito de los concejales o bien se ha hecho de una manera acrítica. En todo caso, es importante conocer algunas de sus percepciones en torno a los mecanismos de la NGP, sobre todo la colaboración público-privada y desagregación de unidades del sector público; la introducción de competencia e instrumentos de mercado; y el acento en prácticas de gestión del sector privado.

De entrada, no parece claro que los concejales muestren una perspectiva proclive a la necesidad de transformaciones de calado en los Gobiernos locales. En este plano, solo un poco más de un tercio (31,5%) es proclive a considerar que no es exagerada la difusión de la necesidad de establecer cambios y/o reorganización en los Gobiernos municipales (ver Tabla 12). Si bien es un porcentaje mayor que el de los que opinan en sentido inverso, no se trata de una diferencia concluyente y, por tanto, parecería no ofrecer una evidente inclinación hacia una perspectiva innovadora sobre la necesidad de reformas de calado en el sector público local.

**Tabla 12. Opinión sobre la falta de necesidad de cambio general en el sector público local**

	N	%
<b>Nada de acuerdo</b>	<b>33</b>	<b>6,6</b>
<b>En desacuerdo</b>	<b>124</b>	<b>24,9</b>
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	209	42,1
De acuerdo	113	22,7
Muy de acuerdo	18	3,6
<i>Total</i>	497	100

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Por otra parte, la percepción de los concejales en torno a la colaboración público-privada en la resolución de problemas es otro aspecto de interés. La Tabla 13 muestra que, de manera mayoritaria, aunque no extrema, los concejales perciben esa opción de colaboración como algo positivo (43,2 por ciento). Este aspecto enlaza con algunos de los planteamientos realizados en torno a las visiones sobre la democracia planteados

en el apartado anterior, de la misma manera que se aproxima a una realidad local española en la que esas redes de colaboración se han extendido de una manera apreciable, aunque todavía de forma emergente.

**Tabla 13. Percepción sobre los partenariados público-privados en la gestión de los servicios públicos locales**

	N	%
Nada de acuerdo	36	7,2
En desacuerdo	117	23,4
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	131	26,2
<b>De acuerdo</b>	<b>167</b>	<b>33,4</b>
<b>Muy de acuerdo</b>	<b>49</b>	<b>9,8</b>
<i>Total</i>	500	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

En este mismo plano, la incorporación de mecanismos para mejorar la competencia y de mercado en la prestación de servicios públicos es otra cuestión analizada. En particular, aquí se observa una posición mayoritariamente favorable a este tipo de herramientas de la NGP, lo que apunta en la dirección de la percepción de necesidad de transformación de la gestión de los servicios públicos locales de una manera más concreta (ver Tabla 14). De hecho, en este punto concreto es donde se encuentra una visión más compartida entre los concejales españoles, en la medida en que los datos apoyan de una forma amplia (de acuerdo o muy de acuerdo, el 54,5 por ciento) la preferencia por la introducción de competencia para mejorar la provisión de servicios públicos.

**Tabla 14. Percepción sobre la introducción de competencia en la gestión de los servicios públicos locales**

	N	%
Nada de acuerdo	16	3,2
En desacuerdo	65	13,1
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	145	29,2
<b>De acuerdo</b>	<b>232</b>	<b>46,7</b>
<b>Muy de acuerdo</b>	<b>39</b>	<b>7,8</b>
<i>Total</i>	497	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

Finalmente, se analiza una última variable relacionada con uno de los aspectos más radicales y extremos entre las propuestas realizadas por la NGP. En concreto, la Tabla 15 muestra los resultados de la opinión de los concejales en torno a la externalización o privatización de los servicios públicos para mejorar su rendimiento. Aquí se observa que los concejales no dejan de considerar la existencia de ventajas en los procesos de externalización o privatización de los servicios públicos, aunque no sea de una forma contundente (43,2 por ciento). En este sentido, ello se corresponde con un proceso bastante generalizado de utilización de este tipo de mecanismos de la NGP dentro del ámbito local.

**Tabla 15. Opinión sobre la existencia de pocos beneficios de la externalización o privatización de los servicios públicos locales**

	N	%
<b>Nada de acuerdo</b>	<b>34</b>	<b>6,8</b>
<b>En desacuerdo</b>	<b>182</b>	<b>36,4</b>
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	134	26,8
De acuerdo	91	18,2
Muy de acuerdo	59	11,8
<i>Total</i>	500	100,0

Fuente: Elaboración propia, según datos de Proyecto I+D+i.

En suma, estas percepciones de los concejales españoles ponen de relieve el alcance del apoyo a herramientas de la NGP en el ámbito local español por parte de una buena parte de sus máximos responsables políticos. Los datos expuestos concluyen la existencia de una cierta posición favorable a la utilización de mecanismos de mejora de la gestión, teniendo en cuenta que no es abrumadora la percepción de necesidad de reforma del sector público local. De hecho, la externalización o privatización, así como los partenariados público-privados, no se llegan a considerar de una forma muy notoria entre las actuaciones preferidas por los concejales dentro de este ámbito. Este aspecto pone también de relieve algunos de los límites que se observan acerca de esta cuestión, y algunos de los constreñimientos que este tipo de actuaciones han vivido en el sector público español.

## 4. Conclusiones

Las primeras conclusiones que hemos desarrollado mediante el análisis inicial de nuestros datos nos aportan algunos indicios sobre el papel de los concejales españoles. Hasta aquí hemos profundizado solo en tres ámbitos (o variables) contextuales que plantea el estudio. Por un lado, se han considerado los datos referidos a la percepción de los concejales sobre el tipo de Gobierno local de sus municipios. En este plano, la gran mayoría indica la existencia del Gobierno de "alcalde fuerte", en el cual el alcalde ejerce un gran poder de influencia sobre el pleno y las distintas actividades municipales. En segundo lugar, se han observado las preferencias de los regidores sobre el tipo de democracia que consideran positivo para su municipio. Los elementos de una democracia de tipo representativo son los predominantes, aunque también sobresalen algunas particularidades de las formas participativa, de mercado y de redes. En tercer término, se han considerado las opiniones de los concejales acerca de algunos de los componentes de la NGP. En este apartado, se prefieren algunos de los aspectos más "blandos", mientras se rechaza de una manera más amplia actuaciones radicales en línea con la externalización y privatización de esferas de la gestión pública local.

El presente artículo representa un avance en la investigación sobre los concejales españoles de las ciudades de más de 10.000 habitantes. Aquí nos hemos ocupado de dar los primeros pasos hacia un análisis en profundidad de esta institución del Gobierno local que ha sido tan poco estudiada, sobre todo en los países del sur de Europa. El siguiente objetivo es continuar con esta línea y seguir generando conocimiento sobre estos actores que cada vez poseen una importancia mayor en las democracias actuales. En particular, la investigación futura se debería centrar, por un lado, en desarrollar con mayor intensidad el estudio de las diferentes dimensiones abordadas en este trabajo, mediante análisis estadísticos más depurados y complejos. Por otro lado, y en la medida en que forma parte de un proyecto europeo, se pondrán en relación estas conclusiones con los resultados en otros contextos nacionales. Especialmente, aunque no de manera exclusiva, con aquellos países del sur europeo que comparten rasgos institucionales y de funcionamiento con el caso español, y pueden por ello ofrecer un mejor espacio para el contraste y el análisis comparado.

## 5. Bibliografía

ALBA, C. y NAVARRO, C. (2003), "Twenty five years of democratic local government in Spain", en KERSTING, N. y VETTER, A. (ed.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?*, Opladen, Leske + Budrich, p. 197-220.

BARZELAY, M. (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.

BRUGUÉ, Q. y VALLÉS, J. (2005), "New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance", en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 18, núm. 2, p. 197-226.

DENTERS, B., VAN HEFFEN, O., HUISMAN, J. y KLOK, P. (2003), *The rise of interactive governance and quasi markets*, Dordrecht, Kluwer.

HAMBLETON, R., SAVITCH, H. y Stewart, M. (ed.) (2002), *Globalism and local democracy*, London, Palgrave MacMillan.

HESSE, J. J. y SHARPE, L. J. (ed.) (1991), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialized Countries*, Baden-Baden, Nomos.

HAUS, M. y SWEETING, D. (2006), "Local Democracy and Political Leadership: drawing a Map", en *Political Studies*, núm. 54, p. 267-288.

HOOD, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, núm. 69(1), p. 3-19.

HOOD, C. (1996), "Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?", en BRUGUÉ, Q y SUBIRATS, J. (ed.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Boletín Oficial del Estado, p. 469-490.

HOOD, C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", en BEKKE, H., PERRY, J. y TOONEN, T. (ed.), *Civil Service Systems on Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, p. 268-287.

HUGHES, O. (2003), *Public Management and Administration* (3.ª ed.), London, Palgrave Macmillan.

JOHN, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.

KLAUSEN, K. y MAGNIER, A. (1998), *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*, Odense, Odense University Press.

KICKERT, W. J. M. (2007), "Public Management Reform in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain", en POLLIT, C., VAN THIEL, S. y HOMBURG, V. (ed.), *The New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Houndmills, Palgrave Macmillan, p. 26-51.

LE GALÉS, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (2008), *Registro de alcaldes*.

MOON, M. J. y NORRIS, D. F. (2005), "Does Managerial Orientation Matter? The Adoption of Reinventing Government and e-Government at the Municipal Level", en *Information Systems Journal*, núm. 15(1), p. 43-60.

MOURITZEN, P. y SVARA, J. (2002), *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Government*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

PAGE, E. y GOLDSMITH, M. (1987), *Central and Local Government Relations*, Beverly Hills.

POLLIT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.

RAMIÓ, C. (2000), "Algunos Problemas de las Estrategias de Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos. La Externalización de Servicios Públicos y Corrientes Neoempresariales", en *Prospectiva*, núm. 17, p. 9-17.

RAMIÓ, C. (2001), "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional", en *Reforma y Democracia*, núm. 21.

SCHEDLER, K. (2003), "Local and Regional Public Management Reforms in Switzerland", en *Public Administration*, núm. 81(2), p. 325-344.

STOKER, G. (1998), "Governance as theory: five propositions", en *International Social Science Journal*, núm. 155, p. 17-38.

TORRES, L. y PINA, V. (2004), "Reshaping Public Administration: the Spanish Experience Compared to the UK", en *Public Administration*, núm. 82(2), p. 445-464.

YOUNG, K. (1996), "Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed", en *Public Administration*, núm. 74(3), p. 347-367. ■