

LA POLÍTICA DEL CONSENSO EN EL ÁMBITO LOCAL DURANTE LA TRANSICIÓN EN CUATRO CASOS DE ESTUDIO: CÁCERES, CIUDAD REAL, MÁLAGA Y SEVILLA¹

**-Policy of consensus on the local area during the Transition
in four case studies: Cáceres, Ciudad Real, Málaga and
Seville-**

**Francisco Collado Campaña
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla**

Resumen: El presente artículo realiza un estudio de la llamada “política de consenso” (Gunther, Linz, Maravall, etc.) que imperó en la política nacional española desde 1975 hasta 1982, coincidiendo con la Transición Política. Al respecto, no existen estudios que aborden este fenómeno de negociación político en el nivel de gobierno local. Por ello, se plantea la hipótesis de si dicho consenso también estuvo presente en lo institucional. Lo que se intenta demostrar o rechazar, a través del estudio de cuatro corporaciones locales (Cáceres, Ciudad Real, Málaga y Sevilla) que permiten ilustrar y responder a dicha pregunta.

Abstract: The present article realizes a study of called “politics of consensus” (Gunther, Linz, Maravall, etc.) that reigned in the national Spanish politics from 1975 until 1982, coinciding with the Transition to Democracy. In the matter, there do not exist studies that approach this political phenomenon of negotiation in the level of local government. For it, the hypothesis appears of if the above mentioned consensusals o was present in the institution alone. What it tries to demonstrate or to reject, across the study of four local corporations

¹Esta investigación es el resultado del proyecto de tesina “La élite local en los primeros ayuntamientos democráticos (1979-1983)” y que se encuentra publicado en una versión más extensa como monografía en COLLADO, F., *Colaboración y oposición: la negociación de la élite local en la transición (1979-1983)*. Estados Unidos, 2014. Además, para la mejora del proyecto se realizó una estancia en la Universidad Técnica de Lisboa, especialmente para consultar y enriquecer la bibliografía con otros trabajos sobre élites y transiciones políticas realizados por politólogos portugueses.

(Cáceres, Ciudad Real, Málaga and Seville) that allow to illustrate and to answer to the above mentioned question.

Palabras clave: Ayuntamiento, Negociación, Consenso, Transición, Élite local

Key words: Town hall, Bargaining, Consensus, Transition, Local elite

1. Introducción: los estudios sobre élites políticas y Transición

La Ciencia Política en España ha prestado especial atención a los actores y los procesos de negociación en la macro-política, en el nivel central de gobierno durante la transición a la democracia. Las élites políticas nacionales y su comportamiento han sido ampliamente investigados por diferentes trabajos: la élite franquista², la burocrática³, las élites parlamentarias⁴, y las relaciones entre élites políticas y funcionariales⁵. Esto es debido a que la principal arena⁶ de juego político estaba en el “policy-making” del Gobierno Central (Constitución, Pactos de la Moncloa, etc.) y en las bases del nuevo

²LINZ, J.J., “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”, en *Política y gobierno en España*. Valencia, 1997; LINZ, J.J., “Transiciones a la democracia”, en *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 51, 1990, pp. 7-34; y JEREZ, M., “El régimen de Franco: élite política central y redes clientelares (1938-1957)”, en *Política en penumbra: patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid, 1996.

³BELTRÁN, M., *La élite burocrática española*. Barcelona, 1977.

⁴DELGADO, I., *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid, 1997; COLLER, X., “El sesgo social de las élites políticas: el caso de la España de las autonomías (1980-2005)”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 141, 2008, pp. 135-159; y URIARTE, E., “El análisis de las élites políticas en las democracias”, en *Revista de estudios políticos*, nº 97, 1997, pp. 249-275.

⁵OCHOA, O., *Liderazgo político y élites del poder: modelo de análisis de la integración líder-élites y aplicación de casos*. Barcelona, 1996.

⁶Entendemos el concepto de “arena”, como las distintas áreas temáticas en las que se relacionan y compiten los departamentos de la Administración y los grupos de actores de la sociedad civil.

régimen democrático⁷. No obstante, se ha obviado la élite del gobierno local en esta etapa, salvo por algunos pioneros⁸.

El presente trabajo supone un intento por estudiar la élite local en la configuración de la agenda del Gobierno durante las primeras corporaciones democráticas españolas y las relaciones entre los grupos municipales. Para ello y para delimitar el espacio del universo, este proyecto se enmarca en los municipios urbanos españoles en el período comprendido entre 1979 y 1983, correspondiendo con la transición a la democracia en el ámbito local.

2. Preguntándonos sobre la élite local

Las relaciones entre la élite política local, la configuración de la agenda de gobierno y sus relaciones con la sociedad civil. Esos son los tres ejes sobre los que parten las preguntas de investigación de este artículo. La sistematización de estos interrogantes es la siguiente, diferenciando los municipios gobernados por élites procedentes del régimen de otras procedentes de la oposición al mismo:

- ❖ Negociación de los grupos municipales: agenda y relaciones con la sociedad civil.
 - ¿Cuál es el tipo de interrelación entre los grupos municipales y con qué actores de la sociedad civil participan en la configuración de dicha agenda?
 - En los municipios gobernados por las élites procedentes del franquismo, ¿se relacionan con actores de la sociedad civil cercanos a sus posturas políticas o se relacionan con todo tipo de actores sin tener en cuenta este criterio?

⁷GUNTHER, R., “Constitutional change in contemporary Spain”, en *Redesigning the State: The politics at Constitutional Change in Industrial Nations*. London, 1985.

⁸MÁRQUEZ, G.M., *Almería en la transición: elecciones y sistema de partidos (1976-1980)*. Almería, 1981 y MÁRQUEZ, G.M., *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía: 1973-1981*. Madrid, 1992.

- En los municipios gobernados por las élites procedentes de la oposición, ¿se relacionan con actores de la sociedad civil cercanos a sus planteamientos partidistas o se relacionan con todo tipo de actores sin tener en cuenta este criterio?
- ¿Existen diferencias en la configuración de la agenda y las relaciones de gobierno entre los grupos municipales en los municipios gobernados por las élites locales procedentes del régimen franquista (UCD y AP) y los gestionados por las élites procedentes de la clandestinidad (PSOE, PCE, etc.)
 - Si la práctica de negociación en el nivel de gobierno nacional fue el “bargaining” (regateo)⁹, se puede presuponer que se continuó con esta tendencia en el entorno municipal. ¿Se reproduce este estilo de relación entre los grupos políticos en los gobiernos locales?
 - ¿Los temas de la agenda de gobierno de los municipios gestionados son el resultado de una negociación multilateral o de una negociación cerrada del grupo o coalición gobernante?

Ante la exposición de las anteriores preguntas se configura esta investigación, que intenta observar las dinámicas de negociación que se producen entre las élites locales y si dichas dinámicas mantienen alguna relación con el tipo de negociación que caracterizó a la Transición en el ámbito nacional.

⁹GUNTHER, *Redesigning the State: The politics at Constitutional Change in Industrial Nations* y SCHARPF, F. W., “Games real actor Could play: positive and negative coordination in embedded negotiations”, en *Journal of Theoretical Politics*, nº 6, 1994, pp. 27-53.

3. Marco teórico: instituciones del consenso y pluralismo sociopolítico

El presente artículo se apoya en una serie de enfoques y teorías para aproximarse a las élites locales en un contexto de transición democrática. Para empezar, su interés no reside en establecer un vínculo entre la transición política y el comportamiento de las élites, sino más bien observar cómo actúan en una nueva arena política configurada por la transformación institucional.

3.1. Antes consenso, ahora crispación

En la literatura existente sobre la transición política destaca el análisis de liderazgos¹⁰ y de las negociaciones que se producen entre UCD, PSOE, PCE y los partidos nacionalistas para garantizar la gobernabilidad de la naciente democracia mediante la aprobación de la Constitución y los Pactos de la Moncloa¹¹. En concreto, el trabajo de Gunther desgrana esta forma de negociar tendente al “bargaining” o regateo¹² y observa cómo fue una tendencia en la política nacional.

Estas relaciones entre los partidos se produjeron mediante cesiones por parte de la mayoría de las fuerzas implicadas. Por ejemplo, el PCE renunció a la instauración de una república como forma de gobierno, pero la derecha procedente del régimen permitió el reconocimiento de los primeros como partido a pesar de las amenazas de los sectores del “búnker militar” (Gunther, 1985). Por otro lado, la UCD llegó a acuerdos en materia de política educativa con el PSOE mientras este último renunció a sus postulados marxistas y se adaptó a la socialdemocracia. La democracia exigió una moderación de los actores políticos y la consiguiente pérdida de radicalidad en sus posturas.

Desde la perspectiva del neo-institucionalismo de la elección racional (NIER), las instituciones condicionan las actuaciones de sus

¹⁰LINZ, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”.

¹¹COLOMER, J., *Game Theory and the Transition to Democracy*. Aldershot, 1995 y MARAVALL, J.M., *La política de la transición*. Madrid, 1982.

¹²RICHARDSON, J. y JORDAN, G., *Governing under pressure*. Oxford, 1979.

integrantes y limitan sus opciones¹³. Un determinado estilo de política (política del consenso vs. política de crispación) puede ser considerado como el resultado de una institución, como son los mecanismos de coordinación. El efecto de estos mecanismos de coordinación establecen límites a las acciones de los sujetos, ya que para ser parte de dicha coordinación hay que aceptar unas normas.

Esta política de consenso, entendida como resultado de una institución, se basaba en el “regateo”¹⁴. Dicha institución intentaba mantener la racionalidad de los agentes políticos para no caer en el “free-riding”¹⁵. Así, partimos de que desde las élites políticas de la transición española se desarrolló esta tendencia al consenso y la búsqueda de pactos para garantizar el éxito de la democracia y por tanto, la gobernabilidad. Esta política de concertación o acuerdo funcionaría como una serie de reglas no escritas con incentivos y castigos¹⁶. Si los partidos cedían una de sus posturas ideológicas a cambio de lograr un consenso en otra materia y compartían las tareas de gobierno, sería posible asentar la democracia, que era el objetivo compartido por la mayoría. Siguiendo dicha lógica, aquellos que no cedieran desde sus posiciones partidistas serían marginados en el proceso constitucional, como les sucedió a Alianza Popular y el Partido Nacionalista Vasco¹⁷.

¹³PETERS, G., *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. New York, 2005, p. 49.

¹⁴RICHARDSON y JORDAN, *Governing under pressure*.

¹⁵En la perspectiva de nuestro estudio, el “free-riding” sería producido por aquellos sujetos que siendo parte de una institución, no contribuían a los fines de la misma y sin embargo, se beneficiaban de la pertenencia a la misma. En los casos estudiados de Ciudad Real y Cáceres, se observa como el grupo municipal de electores independientes eran parte de la corporación municipal, ostentando delegaciones locales, pero mostraban posiciones políticas de deslealtad democrática. Por ejemplo, posicionándose a favor del golpe de Estado del 23-F y de los militares golpistas, o aportando “listas negras” de personas (algunos de ellos concejales, sindicalistas y miembros de los ayuntamientos) que debían ser ejecutadas una vez se hubiese derrocado la joven democracia española.

¹⁶PETERS, *Institutional theory in political science: the new institutionalism*.

¹⁷GUNTHER, R., *Spanish Public Policy: from Dictatorship to Democracy*. Madrid, 1996 y ESTEFANÍA, J., *La larga marcha*. Barcelona, 2007.

Al respecto, Panebianco¹⁸ distingue entre los políticos “arribistas” y los “creyentes”. El arribista representa aquel individuo que participa en el seno de un partido político atraído por los incentivos selectivos (cargos, recursos económicos, etc.), y aporta el elemento estratégico al partido. Mientras que el creyente es el sujeto preocupado por los incentivos altruistas (pureza ideológica, lealtad, valores compartidos, etc.), y mantiene la cohesión del grupo político. Según Panebianco, un partido deberá buscar siempre un equilibrio entre ambos tipos ideales de individuos para garantizar su funcionamiento interno.

En este caso, los partidos de la Transición debían evitar que los creyentes mantuviesen un férreo control de las posturas ideológicas y de esa forma, permitir el diálogo entre las distintas partes de la arena política para alcanzar la democracia. Por el contrario, si el partido estaba demasiado ideologizado y no cedía a la negociación con otros, no tomaría parte en el “bargaining” y acabaría marginándose en el proceso político. Por eso, los partidos que rechazaron el texto constitucional por no adaptarse completamente a su modelo de Estado no formaron parte del “establishment”¹⁹.

Es posible afirmar que a través del acuerdo que permitía evitar la “crispación”, se producía una primera experiencia de práctica democrática²⁰. De hecho, algunos autores señalan distintas épocas a lo largo de la democracia española y cómo dicho consenso se pierde en torno a 1982-1983. Así lo reconoce Gunther como experto en la democracia española: “We can refer to this period as the politics of consensus, the policy-making environment that followed can be referred to as the politics of disensus”²¹.

¹⁸PANEBIANCO, A., *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, 2009.

¹⁹GUNTHER, *Redesigning the State: The politics at Constitutional Change in Industrial Nations*.

²⁰BERNECKER, W.L. y MAIHOLD.G., *España: del consenso a la polarización*. Madrid, 2007, pp. 395-396.

²¹GUNTHER, R., MONTERO, J.R. y BOTELLA, J., *Democracy in Modern Spain*. New Haven, 2004, p. 353.

3.2. Pluralidad de la élite

Desde la visión del behaviorismo, la tendencia al consenso no sería tanto una institución como un conjunto de actitudes y pautas compartidas. Es decir, sería una cultura política fruto de la socialización política y de la forma de relacionarse con los poderes públicos²². Ante la falta de acuerdo entre ambos enfoques, es posible establecer una conexión entre neo-institucionalismo y conductismo.

Si para el neo-institucionalismo de la elección racional es posible configurar los valores y las reglas de una institución en cualquier momento, es posible que dicha reconfiguración o creación de la misma se deba a un cambio en las actitudes de la misma estructura social. Por tanto, la existencia de cierto pluralismo político y social, aun en el seno de la dictadura franquista, habría permitido actitudes favorables a la política de consenso.

¿Cómo puede explicarse este “pluralismo” en un régimen no-democrático?. Existen determinadas investigaciones que demuestran que el aprendizaje de actitudes políticas favorece la transición a la democracia en regímenes autoritarios²³. Estos trabajos sostienen que la participación de las élites en determinados órganos colegiados y la existencia de una competencia electoral –que no democrática– en los “Estados híbridos”²⁴, aumentan la posibilidad de que cuando se abra una crisis en dicho régimen sea más probable un cambio hacia la democracia que hacia un régimen no-democrático.

Desde la perspectiva estructuralista, otros autores como Durao Barroso y Luhman hablan de “diferenciación política” y

²²ALMOND, G. A. y VERBA, S., *The Civic Culture*. Princeton, 1963.

²³BROWNLEE, J., “Portents of pluralism: How hybrid regimes affect democratic transitions”, en *American Journal of Political Sciences*, nº 5/3, 2011, pp. 515-532; DAHL, R.A., *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid, 2010 y RUSTOW, D., “Transitions to democracy: Howard a dynamyc model”, en *Comparative Politics*, nº 2/3, 1970, pp. 337-363.

²⁴Estados que aún no siendo democráticos, mantienen una serie de características de la democracia como permitir cierta libertad de medios, partidos políticos, etc.

“diferenciación social”²⁵ respectivamente, y que la misma debe producirse entre las élites como “una variedad admisible en grupos sociales, tendencias ideológicas, etc.”²⁶. Asimismo, postulan que los líderes y los partidos intentan constituirse en referencias necesarias del nuevo sistema resultante de una transición a través de políticas inclusivas que les llevan a identificarse con el mismo proceso de democratización.

Si se aceptan las premisas pluralistas y estructuralistas, es posible por tanto hablar de transición hacia la “poliarquía” o “democracia liberal” a través de la socialización y el reclutamiento de las élites. Según algunos teóricos, la transición política representó un proceso de adaptación de distintas élites y grupos de poder que habían sobrevivido en una relación asimétrica durante el franquismo²⁷. Por tanto, el punto de partida de esta investigación lleva a reconocer la existencia de distintos colectivos como una condición propiciadora de la democracia²⁸. Al respecto, los partidos en la clandestinidad gozaban de una estructura firme y disciplinada, puesto que sin ella habrían sucumbido a la persecución política del franquismo²⁹. Por su parte, el trabajo de campo de Márquez³⁰ demuestra que UCD y PSOE contaban con una implantación territorial para fecha de las elecciones locales de 1979.

Por tanto, existía una diversidad de grupos que se había gestado durante la dictadura. Lo que coincide con la premisa de

²⁵ Cuando Luhman habla de “diferenciación social” hace referencia a la “capacidad que tiene el sistema para a través de unos criterios seleccionados por transacción con el entorno y que le permite cambiarlo si es necesario por sí mismo”. Asimismo, cuando se produce dicha diferenciación en los roles se crea un modo o camino para la autonomía relativa del sistema.

²⁶ BARROSO, J.D., “O processo de democratização”, *O sistema político e constitucional (1974-87)*. Lisboa, 1989.

²⁷ LINZ, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia” y JEREZ, M., “El régimen de Franco: élite política central y redes clientelares (1938-1957)”.

²⁸ DAHL, *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*.

²⁹ TUSSEL, J. y SOTO, A., *Historia de la transición, 1975-1986*. Madrid, 1996.

³⁰ MÁRQUEZ, *Almería en la transición: elecciones y sistema de partidos (1976-1980)*.

Dahl³¹, que afirma que es necesaria la presencia de distintos grupos políticos que representen las distintas afinidades ideológicas existentes en la sociedad para poder hablar de democracia. Ante esta afirmación del positivismo pluralista³², ponemos en relación este dato en su vertiente empírica para sostener que esta pluralidad de la sociedad, y por tanto de las élites, hizo posible el diálogo y la exclusión de los creyentes. O dicho de otra forma, una menor diversidad de procesos de socialización, y por tanto unas actitudes similares ante la política, podrían haber dado al traste con la transición al convertirla en un conflicto abierto, habiendo terminado finalmente en una situación no-democrática. Por ello, esta diversa socialización de las élites podría hacer posible el consenso no sólo en la arena de la política nacional, sino también en el gobierno local. De hecho, algunos han reconocido que las actitudes abiertas de distintos líderes y partidos hizo posible el éxito democrático³³.

Esta diferenciación social queda interrelacionada con el proceso de negociación, ya que existen una serie de tendencias a analizar. La pluralidad social sería la causa de la posibilidad de acuerdo y de regateo. En primer lugar, observar las relaciones de regateo que se producen entre los grupos municipales³⁴ que han sido confirmadas por otros autores en el nivel central durante la transición española.

Por un lado, se ha afirmado que “la heterogeneidad de la vida política dentro y bajo el régimen había permitido la aparición de líderes potenciales con distintos proyectos políticos”³⁵. Aunque el franquismo hubiese intentado homogeneizar la vida social en España, se habrían desarrollado procesos de socialización política distinta para los partidarios de la oposición y para los integrantes del régimen y por

³¹ DAHL, R.A., *La democracia económica: una aproximación*. Barcelona, 2002.

³² MÁIZ, R., “Teoría normativa y análisis empírico de la democracia en Robert Dahl”, en *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia, 2001.

³³ ESTEFANÍA, *La larga marcha*; LINZ, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia” y MARAVALL, *La política de la transición*.

³⁴ SCHARPF, “Games real actor Could play: positive and negative coordination in embedded negotiations”.

³⁵ LINZ, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”, pp. 57-58.

tanto, distintos estilos de hacer política. Por otro lado, Gunther³⁶ sostiene que la participación entre élites diferentes, los oponentes del franquismo y los sectores del mismo; hicieron posibles compromisos entre las distintas fuerzas políticas. Por lo tanto, es de especial interés analizar el estudio de las relaciones de “bargaining” entre las élites locales para definir los temas de la agenda y la inclusión de determinados actores no partidistas en los mismos.

4. ¿Se reprodujo la política de consenso en el nivel de gobierno municipal?

El presente estudio intenta demostrar o refutar si la política de consenso que se reprodujo en el contexto nacional se desarrolló de forma similar en el acuerdo entre los grupos municipales para configurar la agenda municipal. Y en dicho caso, si se produjo ese consenso positivo, observar si fue posible debido a que previamente existía un mecanismo de coordinación resultado de la negociación entre las élites. Esta pluralidad se fundamenta en dos argumentos como son la existencia de unas elecciones limitadas en el franquismo –lo que se denominó “democracia orgánica–cercándose al concepto de “Estado híbrido”³⁷, y la de un régimen autoritario en el que existían diversos grupos políticos como pautas favorables a articular la coordinación³⁸.

A partir de aquí, el estudio puede calificarse como empírico-explicativo³⁹, puesto que pretendemos interpretar una relación de causalidad entre variables en el entorno local (Gráfico I). La agenda local consensuada es una variable dependiente que viene determinada por la variable independiente que representa la negociación positiva de los grupos municipales. A su vez, dicha negociación positiva de los grupos municipales se vería influida con una variable antecedente o variable de condición que sería el mecanismo de coordinación⁴⁰. En caso de que el mecanismo de coordinación produjese una

³⁶GUNTHER, *Redesigning the State: The politics at Constitutional Change in Industrial Nations*, p. 47.

³⁷BROWNLEE, en *American Journal of Political Sciences*, nº 5 (3).

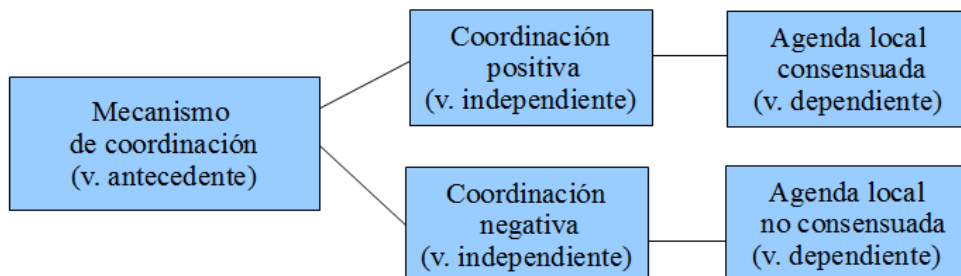
³⁸LINZ, “Transiciones a la democracia”.

³⁹ANDUIZA, E., CRESPO, I. y MÉNDEZ, M., *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid, 1999.

⁴⁰VAN EVERA, S., *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Barcelona, 2002.

coordinación negativa (gobierno-oposición), se supone que la agenda local no sería fruto del acuerdo o “bargaining” entre los grupos municipales.

Gráfico I. Relación de causalidad de la hipótesis



Fuente: Elaboración propia a partir de Brownlee, 2011; Dahl, 2010; Gunther, 1985 y Scharpf, 1994.

La variable antecedente puede influir en el impacto que la negociación local entre las élites locales mantiene sobre la configuración de la agenda. Por tanto, es recomendable controlar los distintos mecanismos de coordinación como variable antecedente en distintos municipios y observar qué resultados se producen en cada caso.

En lo que atañe al estudio de las distintas técnicas de coordinación que se producen entre las élites locales en el gobierno municipal, se recurre a la tipología de Scharpf⁴¹, que distingue entre coordinación positiva y negativa. Así, centramos nuestra visión de dicha negociación en lo referido a la selección de los temas de la agenda municipal y los colectivos ciudadanos implicados, es decir, a los colectivos de la sociedad civil que participan con su respaldo o rechazo a estas políticas.

⁴¹SCHARPF, “Games real actor Could play: positive and negative coordination in embedded negotiations”.

5. Especificación de las variables: coordinando la agenda

Atendiendo al anterior esquema, la operacionalización de las variables se ha efectuado de la siguiente manera:

- Mecanismo de coordinación (variable antecedente). Esta variable se operacionaliza a través de la organización de los grupos municipales, atendiendo a la composición de cada uno de ellos y observando las relaciones de gobierno-oposición o colaboración que se producen entre los mismos. Para controlar dicha variable se acomete una comparación de distintos municipios en los que se reproducen distintas fórmulas de política de consenso y política de gobierno-oposición.
- Coordinación de los grupos municipales (variable independiente). En el estudio de esta variable se parte del estudio del “policy-making” de la Transición y se recurre al enfoque del neo-institucionalismo de la elección racional, donde existen dos elementos como son la negociación multilateral y el regateo entre los distintos grupos políticos en la aprobación de leyes y actuaciones estatales. Y por ser la transacción el estilo afirmado por distintos politólogos en la transición española en el ámbito nacional⁴². A partir de esta tendencia, se sostiene que este mismo estilo de coordinación positiva e intercambio⁴³ se reproduce en el ámbito local. Se hablará de “coordinación positiva” cuando se compartan las funciones ejecutivas de gobierno (delegaciones municipales) entre todos los participantes y cuando los distintos grupos municipales configuren los “issues” de la agenda local a partir de relaciones multilaterales⁴⁴. Mientras que se hablará de “coordinación negativa” cuando las relaciones entre los grupos municipales sean de carácter bilateral (gobierno-oposición) y no se produzca una puesta en común de las

⁴²LINZ, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia” y SHARE, D., “Transitions to democracy and transitions through transactions”, en *Comparative Political Studies*, vol. 19, nº 4, 1987.

⁴³SCHARPF, “Games real actor Could play: positive and negative coordination in embedded negotiations”, p. 39.

⁴⁴LINDBLOM, C. y WOODHOUSE, E., *The policy-making process*. New Jersey, 1993.

delegaciones del ayuntamiento. La operacionalización de esta variable se efectúa mediante el análisis cualitativo de los “tipos de coordinación” en la selección de los temas de la agenda local y las relaciones de los grupos municipales.

- Agenda local: Para este indicador se recurre a la enumeración por parte de los entrevistados de aquellos temas que consideraban más importantes. Se define como agenda el conjunto de temas de la actualidad que son incluidos en la agenda de gobierno, en este caso la municipal, para su posible solución⁴⁵. A partir de ahí, se ha efectuado un cruce de los datos de los entrevistados en un mismo municipio. La agenda local se desglosa en el análisis cualitativo de los “temas de agenda” del gobierno municipal.

De esta forma, la mayor parte de los indicadores son de carácter cualitativo. En primer lugar, porque el análisis de la agenda local puede ser estudiado con más profundidad por técnicas cualitativas⁴⁶. En segundo lugar, porque el estudio de los procesos de socialización desarrollados por estos actores difícilmente puede ser cuantificado, ya que tras tres décadas, algunos de los concejales y alcaldes no son accesibles para realizar una encuesta representativa debido a su fallecimiento o a que están indispuestos por su débil estado de salud.

6. Cuatro casos de estudio: Cáceres, Ciudad Real, Málaga y Sevilla

En concreto, la presente investigación recurre al estudio de caso para controlar la variable antecedente de composición⁴⁷. Nuestro universo está representado por los concejales de municipios urbanos (mayores de 50.000 habitantes). Para seleccionar a aquellos que han sido objeto de nuestro análisis, se ha recurrido a una pequeña muestra

⁴⁵LINDBLOM y WOODHOUSE, *The policy-making process*; SUBIRATS, J. y GOMÁ, R., *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, 1998.

⁴⁶BOUZA, F., “Las agendas en el nivel local”, en *Más poder local*, nº 13, 2012, p. 45.

⁴⁷SARTORI, G. y MORLINO, L., *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid, 1999, p. 25.

o “Small-N” de cuatro ciudades, que permite una mayor profundización en la hipótesis a estudiar, pero dificulta su extrapolación a otros casos⁴⁸.

Para controlar la variable antecedente, vamos a seleccionar dos pares de ciudades. Una primera pareja de dos localidades regidas por grupos políticos procedentes del régimen franquista y otras dos gobernadas por grupos provenientes de la oposición al régimen. Así, es posible observar si la política de consenso se produce con indiferencia del partido político que gobierne y por tanto, es un resultado de otros factores. Dicho de otra forma, la coordinación positiva se supone que, en caso de producirse, será un resultado de los efectos de la estructura social y no tanto de la identidad política del partido gobernante. De forma que esta comparación permitirá actuar como un control de las variables estudiadas⁴⁹.

¿Por qué centrar nuestro esfuerzo en estos núcleos urbanos y no en el ámbito rural?. En primer lugar, porque la mayoría de los partidos políticos establecían su estructura organizativa con una sede o comité provincial, que suele estar situado en la capital administrativa de la provincia. Lo que es denominado por la literatura como comités subcentrales⁵⁰. En segundo lugar, porque las características de los municipios rurales y de menos de 50.000 habitantes difícilmente pueden ser abordados desde una perspectiva pluralista⁵¹. En tercer lugar y no menos importante, porque los grandes cambios políticos, económicos y sociales de la transición a la democracia tuvieron como principales escenarios, las capitales españolas de provincia⁵². Y en cuarto lugar, un estudio de las élites en el entorno rural bien debería

⁴⁸EBBINGHAUS, B., “When Less is More. Selection Problems in Large-N and Small-N Cross-National Comparisons”, en *International Sociology*, nº 20/2, 2005, p. 142 y GEORGE, A. y BENNET, A., *Case Studies and Theory Development*. Cambridge, 2005, p.185.

⁴⁹DELLA PORTA, D., “Comparative analysis: case-oriented versus case-oriented-research”, en *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective*. Cambridge, 2008.

⁵⁰WARE, A., *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid, 1996.

⁵¹DAHL, *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*.

⁵²CUENCA, J.M., *La Andalucía de la transición (1975-1984): política y cultura*. Madrid, 1984.

adoptar otras perspectivas y conceptos, especialmente el análisis del llamado “clientelismo” (Robles, 1996).

El siguiente paso consiste en seleccionar las ciudades o casos de estudio sobre las que aplicar el presente estudio empírico. Para ello, los municipios en los que se ha aplicado este análisis han sido Cáceres y Ciudad Real, Málaga y Sevilla⁵³. Los criterios que han justificado esta elección son los siguientes:

- Se han seleccionado para la primera legislatura democrática local (1979-1983), dos ciudades gobernadas por partidos procedentes de la clandestinidad como son Málaga (PSOE-PCE) y Sevilla (PSA-PSOE-PCE) y otros dos municipios gobernados por élites procedentes del franquismo como Ciudad Real (UCD-Independientes) y Cáceres (UCD-Independientes).
- Asimismo, por tratarse de un estudio cualitativo y por las limitaciones económicas de traslado y estancia en dichas ciudades, se han buscado aquellas más cercanas al lugar de residencia del investigador y que se adaptasen a los criterios metodológicos.
- En dicha selección, se ha intentado reunir distintos gobiernos en coalición, para los municipios gobernados por élites de la clandestinidad ha sido posible encontrar algunos casos, mientras que los ayuntamientos gobernados por las élites procedentes del régimen son ambos de coalición.
- Se acota el presente número de casos a cuatro por ser el mayor posible para un Small-N (Sartori y Morlino, 1999), adaptándolos a la naturaleza del proyecto de investigación.

La selección de estos casos viene a completar, como se ha señalado anteriormente, un vacío tanto para el conocimiento de élites en la Ciencia Política como a mostrar una perspectiva histórica de la transición en estas ciudades.

⁵³Datos del Censo de Población obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es).

7. La propia versión de la élite local en torno a las negociaciones

Una vez se han definido los indicadores de nuestra investigación y han sido puestos en relación con la hipótesis y las preguntas de investigación, se procede a concretar la metodología y las fuentes de obtención de datos. Los instrumentos y herramientas metodológicas que se han empleado para la obtención de datos de primera mano son de naturaleza eminentemente cualitativa. Previamente, se han solicitado los listados con la composición de concejales de las corporaciones analizadas a los respectivos archivos municipales e históricos. A partir de estos datos, se ha dispuesto de la muestra del universo que se estudia, que son los concejales de los cuatro casos de estudio.

En primer lugar, se ha efectuado un diseño, aplicación y análisis de una entrevista semi-estructurada⁵⁴ a una muestra de 25 alcaldes y concejales de los municipios en cuestión mediante el método de “bola de nieve”. En el diseño de la entrevista, se han desarrollado distintos apartados de preguntas que se corresponden con los indicadores operacionalizados en el guión de la entrevista semi-estructurada, los cuales han sido desarrollados en el protocolo de codificación.

¿Por qué se ha efectuado este muestreo no representativo y se ha recurrido a esta metodología? Los criterios adoptados en la selección de los entrevistados se han desarrollado previamente y durante el curso de la investigación⁵⁵, siendo los siguientes:

1. Se ha empleado el método de entrevista semi-estructurada porque no es posible efectuar un cuestionario o entrevista estructurada a una muestra representativa de los concejales. Esto se debe a que durante la fase previa de contacto con los entrevistados se observó que una parte considerable de los mismos habían fallecido o sufrían alguna enfermedad que dificultaba el contacto con los mismos tras el transcurso de tres décadas desde el período temporal estudiado. También, otros

⁵⁴CORBETTA, P., *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid, 2007, p. 352 y SIERRA, R., *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios*. Madrid, 2008, p. 354.

⁵⁵CORBETTA, *Metodología y técnicas de investigación social*, p. 351.

concejales expresaron su negativa a la realización de la entrevista⁵⁶.

2. Asimismo, el muestreo por bola de nieve es más factible de realizar ante las limitaciones anteriores y porque al abordar a un grupo determinado o minoría de la población (élite política local), es difícil acometer con otro tipo de muestreo que sea representativo o por conglomerados⁵⁷. Así, se efectuó un primer contacto directo con los primeros entrevistados en cada ciudad, y posteriormente algunos de ellos han actuado como “porteros” o “gate-keepers” para acceder a otros. También en los casos de Ciudad Real y Cáceres, se ha recurrido a profesores universitarios expertos en la materia, a quienes habiéndoles informado previamente de esta investigación, han colaborado en el contacto con los alcaldes y concejales.
3. Se han entrevistado a los miembros de aquellos partidos políticos con mayor capacidad de “chantaje”⁵⁸, resultando ser estos partidos los siguientes: Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español, Partido Comunista de España y Partido Socialista de Andalucía.
4. Se ha intentado buscar cierto equilibrio en las cuotas de los entrevistados atendiendo a la composición de la corporación de cada ciudad.

En el Anexo I, se puede observar el listado de entrevistas realizadas y los datos correspondientes.

8. Observando la coordinación: una radiografía de las dinámicas locales

El planteamiento inicial de la investigación planteaba una serie de preguntas en torno a la configuración de los “issues” de la agenda local y el tipo de relaciones que se producen entre los grupos

⁵⁶Ya se ha dicho por parte de distintos autores que la élite política no se deja investigar y que muchas veces es difícil acceder a la misma por parte del investigador.

⁵⁷CORBETTA, *Metodología y técnicas de investigación social*.

⁵⁸SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, 2005.

municipales y de éstos con los agentes de la sociedad. Para empezar, se pretendía conocer si los grupos municipales se relacionaban con actores sociales cercanos a sus posiciones partidistas o si por el contrario, basaban sus apoyos en colectivos con independencia de la política partidista.

En primer lugar, cuando se observan las relaciones entre los grupos municipales y los agentes de la sociedad civil, es decir, entre lo que serían las élites y sus seguidores⁵⁹ se comprueba cómo estos lazos son manifiestamente partidistas. Se mantiene una constante en las cuatro ciudades en las élites procedentes de la oposición al régimen con un apoyo principalmente de los sindicatos, asociaciones de vecinos y determinados colectivos del ámbito socio-cultural. Mientras tanto, los grupos de derecha y procedentes del franquismo obtienen unos apoyos variables de un municipio a otro. En el caso de Ciudad Real y Cáceres, la UCD carecía de una red de seguidores consolidada y más bien dispersa entre el tejido social, centrada especialmente en los colectivos religiosos. En aquellas ciudades donde la derecha no gobierna, Málaga y Sevilla, gozaba del apoyo de asociaciones lúdicas, redes informales de intelectuales y técnicos y de asociaciones religiosas vinculadas a la Iglesia Católica.

La interpretación de estas diferencias arroja unos datos interesantes sobre los apoyos que gozaba la élite local en la sociedad civil. La izquierda había trabajado sus apoyos en la sociedad como parte de su estrategia de oposición al franquismo. Así, el PSOE y especialmente el PCE, habían creado asociaciones y colectivos vecinales y habían ocupado posiciones en los sindicatos que servían como apoyo partidista y fuentes de producción de demandas políticas. Si bien, estos apoyos son mayores en las ciudades de Málaga y Sevilla, no tanto porque la izquierda gobernase allí, sino porque eran municipios con una mayor población y por tanto, tenían un tejido asociativo más heterogéneo y numeroso que los pequeños municipios del interior como Cáceres y Ciudad Real. En estas ciudades, PSOE y PCE tenían una estructura más cercana al partido de masas que se dirigía especialmente a las clases populares y obreras⁶⁰. Mientras que, en Málaga y Sevilla con una mayor heterogeneidad social, los partidos de izquierda, sobre todo los socialistas, habían abierto su red de

⁵⁹NATERA, A., *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*. Madrid, 1999.

⁶⁰WARE, *Partidos políticos y sistemas de partidos*.

seguidores, de forma que se acercaban más a una estructura de “catch-all-party”⁶¹. Partidos que intentaban alcanzar a todos aquellos sectores de la sociedad que, independientemente de su posición en la estructura social, fuesen contrarios al régimen y partidarios de la democracia.

En el caso de la UCD, gozaba de un escaso apoyo social en los municipios como Cáceres y Ciudad Real. Lo que se debía en gran parte al reducido tejido asociativo de estas dos ciudades en las que gobernaba y a que sus escasos apoyos se encontraban en asociaciones de carácter religioso. De hecho, los mismos gobiernos locales del centro-derecha tuvieron que impulsar el desarrollo del asociacionismo en colaboración con los otros grupos municipales. Sin embargo, al observar las relaciones que mantenía la UCD en ciudades como Málaga y Sevilla, se aprecia una diferencia importante. En la primera, la UCD se apoyó especialmente en determinadas asociaciones lúdicas y de carácter intelectual y en la segunda, se observa un apoyo de las asociaciones de empresarios y los colegios profesionales. Por lo tanto, la UCD presentaba un partido centrado en determinados sectores de la sociedad, especialmente en las clases media y alta compuestas por profesionales liberales, empresarios y funcionarios públicos. De esta forma, sostenemos que la UCD en las cuatro ciudades presentaba una estructura similar a la de un partido de notables, siendo en algunas ocasiones elegidos sus candidatos de entre estos mismos grupos de apoyo⁶². Por lo que se trataría de un partido con un interés eminentemente electoral y una vida política menos intensa en los períodos entre una y otra elección.

En cuanto a los datos que disponemos del PSA, se observa un funcionamiento similar al de la UCD. En Málaga, su red principal de apoyo fueron distintas peñas y colectivos culturales que previamente establecieron pactos con el partido en cuanto a reclutamiento y disciplina de voto, y en Sevilla, un reducido club social fundado durante la dictadura bajo el liderazgo de Uruñuela y Rojas Marcos. Por lo tanto, podemos sostener que la lógica de los andalucistas para estas fechas se acercaba a la propia de un grupo de notables. De hecho, un elemento en común entre el PSA y UCD, además de acercarse a este tipo de partidos, era que ambos manifestaban cierta

⁶¹KIRCHEIMMER, O., “El camino hacia el partido de todo el mundo”, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona, 1980.

⁶²WARE, *Partidos políticos y sistemas de partidos*.

desideologización en sus posturas partidistas que en muchas ocasiones no estaban bien definidas.

Estas formas de interrelación entre grupos municipales y colectivos sociales, es decir, entre élite local y redes de seguidores, tendría su origen en los últimos años del franquismo. Lo que explicaría que mayoritariamente fuesen relaciones eminentemente partidistas, y no se observasen otras relaciones, con independencia de la identidad o la simpatía política. Además, sólo el PSOE presentaba una estructura bien definida y organizada presentándose como un partido de masas y anticipando su evolución hacia un “catch-all-party”. Por lo que el resto de formaciones se asemejarían en sus relaciones a fórmulas más primitivas, anteriores a la II Guerra Mundial, como los grupos de notables y los partidos de masas.

Asimismo, las relaciones que se establecen entre élite política y actores de la sociedad civil no quedan encuadradas en arenas departamentales. Dicho de otra forma, el papel de agentes como los sindicatos o las asociaciones lúdicas no se restringía respectivamente a la arena de la economía y de la cultura. Al contrario, un mismo actor era partícipe por ejemplo, en la arena urbanística y también en la de servicios municipales, como fue el caso de las asociaciones de vecinos. Por tanto, no se produce el “bargaining” ni el encuadramiento en arenas políticas sectoriales (monográficas), según los planteamientos del neo-pluralismo⁶³.

En segundo lugar, al analizar los tipos de coordinación que se producen en el entorno local entre las élites, el trabajo empírico desarrollado permite exponer con más detenimiento la pregunta que se realizaba en torno al tipo de coordinación que se produce en un municipio y si, en caso de que fuese positiva, se produce una configuración consensuada de los temas de la agenda local.

Los tipos de coordinación que se reproducen en cada uno de los municipios analizados demuestran de forma empírica hasta qué punto se produce la hipótesis que sosteníamos inicialmente (Gráfico I). Al respecto, se partía de que una coordinación positiva, entendida como la puesta en común de las labores del gobierno local entre los distintos actores implicados (grupos municipales). Las relaciones entre

⁶³RICHARDSON y JORDAN, *Governing under pressure*.

ellos si daba el carácter multilateral sin que se produjera la marginación de ningún grupo⁶⁴, daría como resultado una agenda consensuada. Lo que además se apoyaba en la consideración y el especial interés de la “política de consenso” como una institución propia de la Transición que se reprodujo en el nivel central del gobierno⁶⁵, la cual se ha observado en el nivel local. En cambio, no ha habido un pronunciamiento sobre qué relación de causalidad se produce en caso de que la coordinación fuese negativa y la agenda local resultante. El tipo de coordinación que se experimentó en cada uno de los municipios estudiados queda ilustrado en la Tabla I.

Tabla I. Tipos de coordinación y configuración de la agenda

Municipio	Coordinación	Agenda
Cáceres	Positiva	Consensuada
Ciudad Real	Positiva	Consensuada
Málaga	Negativa/Positiva	Consensuada
Sevilla	Negativa	No consensuada

-Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo-

La coordinación positiva se produce mayoritariamente en los dos municipios gobernados por las élites procedentes del régimen franquista y por tanto, de la derecha política. Si bien, el caso de Málaga, gobernada por el PSOE ilustra como esta fórmula de negociación también fue adoptada por la izquierda política. Así, la misma “política de consenso” y el “bargaining” que se produce entre socialdemócratas y ucedistas en el gobierno de la nación, también se traslada al ámbito local⁶⁶. Ello no implica que este fenómeno de coordinación positiva fuese exclusivo de aquellos lugares donde

⁶⁴SCHARPF, “Games real actor Could play: positive and negative coordination in embedded negotiations”.

⁶⁵Así lo han afirmado distintas obras, entre ellas: ESTEFANÍA, *La larga marcha*; LINZ, “El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en una nueva democracia”; GUNTHER, *Redesigning the State: The politics at Constitutional Change in Industrial Nations*; MARAVALL, *La política de la transición*; SANTAMARÍA, J. y MARAVALL, J. A., “Crisis del franquismo: transición política y consolidación de la democracia en España”, en *Sistema: revista de ciencias sociales*, nº 68-69, 1985, pp. 79-130.

⁶⁶GUNTHER, MONTERO y BOTELLA, *Democracy in Modern Spain*.

governarse UCD, o que estuviese presente en todos los gobiernos locales.

No obstante, surge una pregunta al respecto. ¿Por qué la UCD siendo un partido cuyos integrantes habían sido antiguos miembros del franquismo y en no pocas ocasiones de Falange decidió poner en común las tareas de gobierno con los grupos de la oposición? Por un lado, la UCD mantuvo una estrategia de negociaciones orientada hacia la búsqueda del consenso y el control de la acción política. De forma que, en aquellos municipios en los que gobernaba, ofrecía la posibilidad de conceder delegaciones a los grupos de la oposición para que actuasen como un contrapeso. O dicho de otra forma, como una coordinación tendente a la búsqueda de la legalidad y el respeto del juego democrático. Por otro lado, la puesta en común de las tareas de gobierno y el hacer partícipes a los grupos de la oposición disminuía el riesgo de sufrir una oposición demasiado crítica y dura que pudiese poner en peligro la gobernabilidad del municipio.

De esta forma, la coordinación positiva o política de consenso, se conformaba como una institución que garantizaba la gobernabilidad y castigaba a aquellos grupos políticos que fuesen demasiado radicales y no cediesen en sus posturas partidistas para el bien común de la ciudadanía. Además, en Ciudad Real y Cáceres, el uso de la coordinación positiva permitió en no pocas ocasiones romper con el tradicional frente común de PSOE y PCE a la hora de aprobar o rechazar una propuesta municipal.

¿Cómo se demuestra que la coordinación positiva o política de consenso era una institución y tenía como objetivo garantizar la gobernabilidad? Al respecto, el caso de Málaga permite responder a este interrogante. Cuando la alianza entre PSOE y PCE se rompió en el ayuntamiento malacitano, se produjo una situación de “impasse” a la que la élite local, en acuerdo con la nacional, decide hacer partícipes en la gestión de las delegaciones al resto de grupos municipales. De esta forma, se sustituye la institución de la coalición de gobierno (coordinación negativa) por una política de consenso (coordinación positiva) similar a la que había usado la UCD en Cáceres y Ciudad Real. Además, esta institución se crea para obtener la gobernabilidad en un momento de crisis política entre los grupos que ostentaban el gobierno de la ciudad. Por lo que es una institución con un fin determinado y que se crea “ex novo” para solucionar un

problema de “free-riding” que se estaba produciendo en la coalición entre socialistas y comunistas, cumpliéndose así los planteamientos del neo-institucionalismo de la elección racional⁶⁷.

En el caso de la corporación hispalense, se observa como la coordinación negativa produjo una agenda no consensuada. Así, pese a que en el gobierno lo compusiese un tripartito entre PSA, PSOE y PCE, ello no evitó que hubiese fenómenos de “free-riding” entre los socios de gobierno. Ni tampoco evitó que se creasen dos frentes comunes que rompía con la supuesta colaboración de estos grupos municipales a la hora de aprobar determinadas políticas y actuaciones. Por un lado, PSA y UCD y por otro, PSOE y PCE, manteniéndose estos frentes constantes a lo largo de la legislatura.

Este caso puede ser calificado como una excepción en comparación con el resto, al ilustrar una coordinación negativa y una agenda que no era fruto de la negociación. Al no existir otro similar, es difícil responder a interrogantes sobre si una negociación negativa puede dar lugar a una agenda consensuada o si siempre produce una agenda no consensuada. Lo que sí se puede afirmar es que la coordinación negativa puede producir una agenda no consensuada y una situación de ingobernabilidad en el municipio. Mientras que en la totalidad de los casos estudiados, la coordinación positiva ha dado como resultado una gestión consensuada de la agenda y ha servido para mantener la gobernabilidad. Un dato, este último, que se apoya en el ejemplo de Málaga, que recurre a la participación de todos los grupos municipales en las tareas de gobierno ante una crisis política entre los socios de gobierno, PSOE y PCE. De forma que la coordinación positiva aparece como una alternativa ante los fallos de la negativa en el mantenimiento de la gobernabilidad, la prevalencia del interés municipal y el resultado de una agenda consensuada del gobierno local.

9. Conclusiones: la coordinación positiva y la gobernabilidad de la agenda

Al inicio de la presente investigación, se preguntaba cuál era la negociación que se producía entre la élite local durante los años de la Transición, en concreto, durante las primeras corporaciones

⁶⁷PETERS, *Institutional theory in political science: the new institutionalism*.

democráticas que comprenden desde 1979 hasta 1983. Al respecto, se consideraba que esta época del proceso político español se había caracterizado por lo que algunos han llamado como “política de consenso”. Partiendo de los postulados de Scharpf, se han definido dos tipos de coordinación para estudiar las relaciones entre la élite municipal. Por un lado, una primera coordinación positiva en caso de que las relaciones entre los grupos municipales fuesen multilaterales y participasen en el común de los asuntos de un determinado ayuntamiento. Por otro lado, una segunda, donde las competencias municipales eran gestionadas por el partido o coalición que ostentase el gobierno, excluyendo a la oposición y produciéndose relaciones bilaterales entre los grupos socios de gobierno.

Siguiendo esta lógica, se han comparado cuatro ciudades en las que se observa como esta “política de consenso” o “coordinación positiva” funcionó –aunque no se dispone de datos para saber si fue la tendencia mayoritaria– como una institución destinada a garantizar la gobernabilidad, el cumplimiento de la ley y en especial, el consenso de la agenda pública. Se demuestra que su función iba dirigida a la gobernabilidad por el caso de Málaga, donde la participación conjunta de todos los partidos en la política municipal permitió salvar la crisis de gobierno que se produjo entre socialistas y comunistas en mitad de la legislatura. De esta forma y en cada una de los municipios en los que se implementó –Cáceres, Ciudad Real y Málaga– se observa una agenda de temas claramente definidos y en la mayoría de las ocasiones consensuados y orientados hacia los intereses municipales. No obstante, en la formación de la agenda también influyen otros aspectos⁶⁸, tales como las demandas ciudadanas, los medios de comunicación y los problemas estructurales (la deuda de los municipios, la implementación de servicios básicos que el franquismo no había ejecutado, etc.). Es después la élite, en el seno de la institución, la responsable de procesar y seleccionar los “issues” que formarán parte de la agenda municipal⁶⁹.

Este mecanismo de coordinación, el de la “política de consenso” contiene una serie de incentivos positivos y negativos para obtener su finalidad última. En primer lugar, incentiva a que el partido en el gobierno incluya a la oposición en la gestión a cambio de que

⁶⁸BOUZA, “Las agendas en el nivel local” y SUBIRATS y GOMÁ, *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*.

⁶⁹EASTON, D., *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, 1994.

esta segunda no desarrolle una dinámica gobierno-oposición radical y destructiva, que bien pudiera servir de cualquier cosa, menos de control del gobierno. A su vez, la oposición se beneficia de participar en el gobierno y ejercer su plan de gobierno. Se espera que los participantes en esta institución sean propicios al diálogo y al regateo de forma que cediendo posiciones mutuamente lleguen a un acuerdo.

En segundo lugar, si las posiciones son demasiado radicales, una de las partes es incapaz de ceder o se cometen actuaciones ilegales que vayan en contra de la coordinación se acabará castigando al infractor. Así, se puede observar como el primer alcalde de Cáceres tuvo que dimitir debido a un caso de corrupción o como en Ciudad Real, los miembros de la agrupación electoral fueron castigados con la marginación ante sus muestras de deslealtad institucional durante el 23-F. De esta forma, ciudades como las de Cáceres, Ciudad Real y Málaga obtuvieron una agenda consensuada, fruto de las aportaciones y las negociaciones de los grupos municipales que participaron en las mismas.

Sin embargo, la “coordinación negativa” no puede ser vista como un tipo indeseable de gestión, sino que es una institución que aunque también se dirige hacia la gobernabilidad, tiene unos métodos bien distintos. Sevilla ilustra perfectamente como una dinámica de coordinación negativa, con unas tendencias claras entre gobierno-oposición no sólo dificultó su gobernabilidad, sino que incluso entre el mismo tripartito que formaba el gobierno existían casos de “free-riding” que hacía difícil en ocasiones que primasen los intereses municipales por encima de los partidistas. Y es que, ciertamente en estos casos de relaciones bilaterales no ya sólo entre gobierno-oposición, sino entre los frentes que se crean (PSA-UCD, PSOE-PSE) demuestran como la “coordinación negativa” busca la gobernabilidad, pero contiene altas dosis de riesgo en tanto que se busca el rédito electoral. De forma que, la gestión hispalense se vio perjudicada por unas concejalías que respondían antes a las directrices del partido que las ostentase que al liderazgo del alcalde.

Al observar distintas agendas según el tipo de coordinación que se diese, se puede afirmar que la configuración de temas variaba de una ciudad a otra según si la política era de consenso o una dinámica gobierno-oposición. En los tres casos que se produce una coordinación positiva se vislumbra una agenda consensuada. En

cambio, hay una agenda no pactada en el caso de la coordinación negativa. Esto último no quiere decir que una coordinación negativa produzca necesariamente una agenda no consensuada o no sea capaz de alcanzar el consenso, ya que se dispone de un único caso concreto en esta investigación. Además, es imposible realizar una extrapolación más allá de los cuatro casos de estudio.

Por último, se afirma que la “política de consenso” que estuvo presente en la política nacional, también se reprodujo en el ámbito local por distintos motivos. Probablemente, el que más influjo tuviese fue la práctica de la UCD de ejecutar este estilo de política en aquellas arenas donde ostentaba el gobierno. No obstante, esto no quiere decir que fuese la tendencia dominante o mayoritaria, sino que era una alternativa frente a otras como la coordinación negativa. Más tarde, la “política de consenso” desaparecería coincidiendo con la caída de la UCD a principios de la década de los ochenta y se impondría como única opción la “política de la crispación”⁷⁰.

¿Por qué se pierde esta práctica entre la élite local de los municipios y en el resto de los niveles de gobierno? Probablemente, el análisis de las prácticas de otros partidos o la conversión de la mayoría de los partidos en estructuras “catch-all-party”⁷¹ pueda responder a esta duda en futuras investigaciones.

ANEXO I: LISTADO DE ALCALDES Y CONCEJALES ENTREVISTADOS DE LA CORPORACIÓN LOCAL (1979-83)

CO D.	Nombre	Partido político	Cargo	Ciudad	Fecha	Lugar
MA 1	Francisco Flores	PSOE	Concejal	Málaga	19/11/12	Hotel Maestranza, Málaga
MA 2	Pedro Aparicio	PSOE	Alcalde	Málaga	13/12/12	Escuela Técnica de Ingeniería Informática, UMA
MA 3	Andrés Lozano	PCE	Concejal	Málaga	17/12/12	Facultad de Ciencias de la Educación, UMA

⁷⁰BERNECKER y MAIHOLD, *España: del consenso a la polarización*.

⁷¹KIRCHEIMMER, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*.

MA 4	Andrés García	UCD	Concejal	Málaga	18/12/12	Cámara de Comercio de Málaga
MA 5	Pilar Oriente	PSOE	Concejal	Málaga	18/12/2012	Subdelegación de Gobierno de la Junta de Andalucía, Málaga
MA 6	Pedro García	PSA	Concejal	Málaga	18/1/2013	Hogar de Pedro García, Málaga
SE1	Fermín Caballero	PSOE	Concejal	Sevilla	15/1/2013	Plaza Nueva, Sevilla
SE2	Guillermo Gutiérrez	PSOE	Concejal	Sevilla	15/1/2013	Plaza Nueva, Sevilla
SE3	Miguel Sánchez	UCD	Concejal	Sevilla	15/1/2013	Cafetería José Luis, Plaza de Cuba, Sevilla
SE4	Manuel del Valle	PSOE	Concejal	Sevilla	15/1/2013	Bufete de Abogados Nervión, Sevilla
SE5	Javier Queraltó	PSOE	Concejal	Sevilla	16/1/2013	Hogar de Javier Queraltó, Sevilla
SE6	José Manuel Cervera	PCE	Concejal	Sevilla	16/1/2013	Hotel NH Plaza de Armas, Sevilla
SE7	Francisco Rodríguez	PSOE	Concejal	Sevilla	16/1/2013	Hotel NH Plaza de Armas, Sevilla
SE8	Vicente Sanz	PSA	Concejal	Sevilla	25/1/2013	Plaza Nueva, Sevilla
SE9	Luis Uruñuela	PSA	Alcalde	Sevilla	5/3/2013	On-line (*)
CR 1	Domingo Luis Sánchez	PSOE	Concejal	Ciudad Real	28/1/2013	Cafetería El Ventero, Mayor de Ciudad Real
CR 2	Francisco Javier Naharro	UCD	Concejal	Ciudad Real	29/1/2013	Cafetería el Torreón, Avenida del Torreón, Ciudad Real
CR 3	Lorenzo Selas	UCD	Alcalde	Ciudad Real	29/1/2013	Cafetería Hotel Alfonso X, Ciudad Real
CR 4	Antonio Sánchez	PSOE	Concejal	Ciudad Real	30/1/2013	Hotel NH Ciudad Real

+C R5	José Antonio García	PCE	Concejal	Ciudad Real	7/2/2013	Oficina del Grupo Parlamentario Izquierda Plural (IU) Congreso de los Diputados, Madrid
CR 6	Escolástic o González	UCD	Concejal	Ciudad Real	13/2/2013	Dirección de RENFE, Madrid
CA 1	José Luis Torres	PSOE	Concejal	Cáceres	2/3/2012	Cafetería El Puchero, Plaza Mayor, Cáceres
CA 2	Carlos Latas	PCE	Concejal	Cáceres	2/3/2012	Hotel AHC, Cáceres
CA 3	Miguel Ángel Rubio	PSOE	Concejal	Cáceres	2/3/2012	Cafetería El Puchero, Plaza Mayor, Cáceres
CA 4	Felipe Romero Morcillo	UCD	Concejal	Cáceres	5/3/2012	On-line (*)

(*) Estas entrevistas fueron realizadas on-line, explicándole previamente a los entrevistados el objeto de estudio de esta investigación e indicándoles las instrucciones adecuadas. Entre los motivos que impidieron su realización presencial se encuentran la falta de tiempo en la agenda de los entrevistados y otras complicaciones logísticas.