

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _ 2009

2.3. LOS GOBIERNOS LOCALES ANDALUCES EN 2009

Clemente J. Navarro
Centro de Sociología y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide

Raquel Ojeda García
Universidad de Jaén

Los gobiernos locales constituyen una parte central de los sistemas político-institucionales, tanto por su papel en la presentación de los intereses y asuntos locales, como por la labor en la provisión de servicios a la ciudadanía, y ambas cuestiones, en el marco del sistema de relaciones intergubernamentales en su conjunto. Por tanto, en el análisis de su situación para este anuario, se ha considerado relevante conocer tanto los acontecimientos más importantes del marco normativo e institucional, en el primer apartado y segundo apartado, como mostrar evidencias sobre la valoración que la ciudadanía andaluza hace de ellos, en el tercero.

En concreto, respecto al primer asunto, se atenderá tanto a los proyectos que suponen una nueva configuración del papel de los gobiernos locales en la Comunidad Autónoma Andaluza, así como ciertos avances en ámbitos competenciales específicos, en el primer y segundo apartados, respectivamente. En cuanto a la valoración de los gobiernos locales, en el tercer apartado se considerará tanto su evolución durante la presente década, como sus bases sociopolíticas, los grupos que en mayor medida vienen valorando positivamente su labor.

2.3.1. Perspectivas para el avance del proceso descentralizador y autonomía local en Andalucía

Los acontecimientos más relevantes en este ámbito pueden centrarse en la aprobación, por parte del Consejo de Gobierno, de los proyectos de ley sobre la Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y la ley de participación de los Entes Locales en los

Tributos de la Comunidad Autónoma, el 27 de diciembre de 2009. Dada su importancia, el gobierno ha pedido el consenso entre todas las fuerzas políticas para su próxima aprobación en el Parlamento, como un elemento fundamental en el diseño de las relaciones intergubernamentales en la Comunidad Autónoma.

Estas dos medidas pretenden profundizar y desarrollar el Estatuto de Autonomía aprobado en 2007, en particular, su artículo 93. El debate que se abrió en torno a la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, supuso tanto el reconocimiento del éxito del modelo del Estado de las autonomías, como su necesaria revisión para avanzar en los procesos descentralizadores y el autogobierno. Hasta el momento, faltaba el reflejo de estos procesos en los gobiernos locales. Desde distintos ámbitos, pero en particular desde la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), se había reivindicado la necesidad de redefinir el marco jurídico, el competencial y el financiero de los gobiernos locales a partir del nuevo Estatuto de Autonomía para dotarlos de la capacidad normativa y económica suficiente para llevar a cabo su autogobierno (FAMP Resolución de Política Local, 2007: 8)¹.

1. Como es sabido, el hecho de que las Comunidades Autónomas sobrepasen el 30% del total del gasto público y los entes locales se mantengan en un 13-14%, no se corresponde con los servicios públicos que prestan y ofrecen los ayuntamientos y refleja la tendencia centralizadora dentro de la propia Comunidad Autónoma, lo que en general, dio lugar a la necesidad de poner en marcha un nuevo Pacto Local.

Estas dos medidas aprobadas por el Consejo de Gobierno se insertan en las principales líneas de gobierno marcadas por la llegada de Griñán a la Presidencia de la Junta de Andalucía, el 23 de abril de 2009, tras la marcha de Manuel Chávez al gobierno central como ministro. En esta línea, el consejero de Gobernación, Luis Pizarro, señaló que la ley de Autonomía Local de Andalucía es una norma pionera en España para delimitar una nueva arquitectura municipal y que puede ser considerada como el «Estatuto de los Ayuntamientos».

Fundamentalmente, estos proyectos de ley suponen oportunidades para la profundización en el proceso de descentralización municipal. Así, reconocen competencias en exclusiva de los municipios y pretenden dar fin a la tutela administrativa sobre los mismos. De hecho, el control de los «Ministerios de Tutela» (el de Interior, Administraciones Públicas y Hacienda), basado en el modelo francés de administración, se ha prolongado hasta nuestros días con el control de las Comunidades Autónomas sobre la gestión de los municipios, como salvaguardas del control del Estado de derecho sobre los poderes locales².

Los nuevos proyectos de ley, además de reconocer 29 competencias exclusivas a los 771 municipios, vienen acompañados por un aumento de su capacidad financiera mediante la participación en los tributos autonómicos y en los

2. El modelo francés se caracterizaba por el bicefalismo de los gobiernos locales: por un lado, el representante del Estado, con capacidad de ejecutar las decisiones adoptadas por la asamblea local, y por otro, el presidente de dicha asamblea. Este modelo se mantuvo hasta comienzos de los años 80 del siglo xx, hasta la aprobación de la conocida ley Defferre de 1982. Ésta promovió un modelo descentralizado de administración territorial y reconoció las competencias ejecutivas al presidente de la asamblea local: el alcalde.

fondos incondicionados que habrán de crearse. En el marco normativo también están previstos los procedimientos para la posible transferencia de competencias desde la Junta de Andalucía, que se regulará por ley, así como de delegación del ejercicio de las mismas, mediante decreto del Consejo de Gobierno.

En la delimitación de las competencias de carácter exclusivo de los municipios podemos señalar la reducción de la tutela de la Junta sobre algunas materias, como la autorización para la enajenación o permuta de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, la creación y supresión de entidades de ámbito inferior al municipio, la adopción de símbolos por parte de las entidades locales o la constitución de mancomunidades y consorcios.

Así, es reconocida a los ayuntamientos la capacidad para decidir sobre cómo organizar su territorio, bajo qué forma se asocian con otros entes locales y con qué mecanismos prestan sus servicios. El abanico de posibilidades que se les abre a los ayuntamientos para la gestión de sus servicios es amplio: desde la instauración de agencias, pasando por sociedades o la creación de fundaciones. En este marco, la proposición de ley presenta a las mancomunidades y consorcios como los mecanismos que permiten implantar la cooperación territorial en el marco de los procedimientos de demarcación municipal y de la administración territorial. De esta forma se adquiere una mayor autonomía local, pues la LAULA propone la supresión de los informes previos de la Junta de Andalucía para la constitución de las entidades de cooperación (las mancomunidades y consorcios), la modificación de sus estatutos o la incorporación de nuevos municipios.

Dentro de su territorio, los municipios pueden desarrollar procesos de descentralización y/o

desconcentración. En concreto, pueden constituir distritos o barrios (a través de acuerdos plenarios y con mayoría absoluta), lo que se entendería como circunscripciones territoriales desconcentradas, mientras que las descentralizadas serían las entidades vecinales o las entidades locales autónomas.

Dado que lo anterior supone el aumento del margen de maniobra competencial y financiero de los municipios, una mayor autonomía e incluso, discrecionalidad de su gestión, la LAULA prevé mecanismos que garanticen un ejercicio municipal responsable y transparente, más allá del mero respeto de la norma. En este sentido, los ayuntamientos tienen la obligación de dar publicidad a disposiciones y actos administrativos en sus páginas web o, en su defecto, en las de sus respectivas diputaciones provinciales.

A pesar del reconocimiento de los niveles intermunicipales y supramunicipales (mayor integración y menor independencia de los municipios), el Estatuto, en su artículo 96, fija el papel de las provincias como entidades locales con personalidad jurídica propia y determinada por la agrupación de municipios. Igualmente, define el gobierno de las mismas, que corresponde a la diputación, que asesorará y cooperará con los municipios mediante la coordinación y la prestación de servicios supramunicipales y que asumirá las competencias que le atribuya la legislación o que le delegue la Comunidad Autónoma (FAMP Resolución de Política Local, 2007: 5). En definitiva, las provincias aparecen como las garantes de la autonomía de los municipios, de ahí, que ante requerimientos como éstos, las diputaciones podrán intervenir prestando asistencia técnica, económica y material a los ayuntamientos, pero respetando la autonomía y la capacidad de decisión de los municipios. Estas medidas no hacen más que

delimitar el papel asignado a las diputaciones en Andalucía, como un nivel político-administrativo relevante, especialmente, entre los municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes; sin menoscabo de otros tipos de organizaciones de carácter supramunicipal previstas.

En cuanto al modelo de financiación, estos proyectos de ley se decantan por un modelo que prioriza la financiación incondicionada sobre la finalista, lo que significa la consecución de una de las demandas de los gobiernos locales encauzada por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

En lo referente a la ley de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma, se puede subrayar el establecimiento de la colaboración financiera con los municipios andaluces, así como los criterios de distribución y evolución de los mismos, sobre la base de los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional. En concreto, la colaboración financiera va a ser articulada a través de la constitución de un Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad. Este fondo está previsto que se ponga en funcionamiento a partir de 2011 y tendrá carácter incondicionado, es decir, respetará la autonomía de los municipios para decidir el destino de los recursos que reciban.

Las diferencias entre los municipios pequeños, normalmente, económicamente más débiles, serán objeto de este fondo, puesto que entre sus cometidos también se encuentra la nivelación a través de la distribución de las distintas partidas, en función de unas variables de necesidad (población, superficie y grado de dispersión urbana por municipio) y de capacidad fiscal basadas en indicadores contrastables (sus propias fuentes de ingresos).

2.3.2. Aspectos concretos del gobierno local en Andalucía

En este apartado presentamos algunos cambios en distintos ámbitos competenciales de los gobiernos locales. Aunque no han sido pocos, aquí nos hemos centrado en aquellos más relevantes, tanto desde el punto de vista de la ciudadanía como de la gestión pública, en concreto: la implantación de la administración electrónica, el Sistema de Atención a las Personas en Situación de Dependencia, las políticas de integración de la población inmigrante, la ordenación del territorio como fórmula para la planificación de la gestión supramunicipal, la política de vivienda y la gestión de las aguas residuales.

En cuanto a la administración electrónica, se trata de una apuesta de la Junta de Andalucía que cada vez cuenta con una mayor implantación. Desde hace dos legislaturas, el gobierno andaluz ha impulsado diferentes iniciativas para la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a su gestión, como el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (2001-2005), la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos (2006-2010), y el Plan Andalucía Sociedad de la Información (2007-2010), PASI. Estas medidas han permitido que 600 trámites y procedimientos se puedan llevar a cabo en la red, entre los que destacan el DNI-electrónico o la firma electrónica.

En la esfera local, estos esfuerzos de implantación de la administración electrónica se han concretado en la firma de convenios entre la Junta de Andalucía y las ocho diputaciones, así como más de noventa ayuntamientos. Aunque también es destacable la puesta en marcha del Modelo TIC de Ayuntamiento Digital, que consiste en la construcción de una plataforma de tramitación electrónica,

reutilizando componentes ya desarrollados por la Junta de Andalucía, y basada en estándares abiertos y software libre.

El desarrollo de estas políticas ha conocido un mayor impulso gracias a la creación del Centro de Servicios Avanzados para las Administraciones Locales de Andalucía (CESEAL) que estará ubicado en Jaén, y en el que participan el Ministerio de Administraciones Públicas y la Diputación de Jaén. Su principal función consiste en ofrecer a los ciudadanos servicios públicos a través del acceso electrónico pero asegurando su eficiencia, calidad y seguridad. En esta misma línea, y con el fin de crear sinergias al respecto, se van a poner en marcha el Instituto para la Gobernanza Local y el Contac Center en el Parque Científico y Tecnológico del Aceite y el Olivar (GEOLIT) de Jaén, que prestarán servicios complementarios al CESEAL.

El Instituto para la Gobernanza Local ha sido creado para probar los servicios que desarrollará el CESEAL, y transferirlos posteriormente a las distintas administraciones, una vez comprobado su buen funcionamiento, pero atendiendo a las necesidades de cada municipio, servicio y destinatarios. En cuanto, al Contac Center, deberá encargarse de atender y gestionar las peticiones de los ciudadanos de acceso público y gratuito a Internet, a partir del momento en el que se establezca esta nueva prestación.

En el ámbito de los servicios personales, los gobiernos locales van a recibir también una importante aportación económica para reforzar la puesta en marcha del Sistema de Atención a las Personas en Situación de Dependencia. El Consejo de Gobierno ha aprobado destinar 19,94 millones de euros tanto a las ocho diputaciones andaluzas como a los 78 municipios de más de 20.000 habitantes. Esta suma de dinero irá principalmente destinada para la contratación de 536 trabajadores en los Servicios

Sociales Comunitarios. Éstos, dependientes de los entes locales, se han convertido en los principales actores de la implementación del Sistema de Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ya que se encargan, entre otras funciones, de gestionar la ayuda a domicilio, tramitar ayudas sociales y prestar información y asesoramiento a los ciudadanos. El esfuerzo iniciado en 2006 para poner en marcha la ley de Dependencia se ha traducido en la atención de 132.000 personas valoradas de «gran dependencia» y dependencia severa.

En este ámbito de políticas públicas, cabe destacar que durante los últimos diez años los entes locales han debido hacer frente a la implementación de las «políticas de inmigración» elaboradas por el Gobierno de España. Los extranjeros en 2008 suponían el 7,5% de la población total de la Comunidad Autónoma, siendo el 50% de éstos ciudadanos de origen extracomunitario. A pesar de no participar directamente en decisiones relativas a este asunto, como el control de los flujos migratorios o las políticas de empleo destinadas a los inmigrantes, los ayuntamientos se encargan de llevar a cabo las medidas de integración en sus municipios. En el año 2009, la Junta de Andalucía ha impulsado la cooperación con el Gobierno nacional y con las corporaciones locales a través de la creación de un fondo, que tiene previsto complementar al Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, creado por el Gobierno de España. De esta manera, se pretende apoyar financieramente a aquellos ayuntamientos con una mayor presión migratoria para que puedan abordar eficazmente las medidas de acogida, integración y refuerzo educativo.

Así, en el año 2009, el Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes (FAI-REA), dependiente del Estado, había aportado 22,3 millones de euros, que serán completados con un

30% de aportación autonómica. En particular, los 4,8 millones de euros que ha recibido la Consejería de Empleo de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, serán transferidos de forma incondicionada a los municipios andaluces para el desarrollo de políticas municipales de integración de las personas extranjeras. El Fondo Andalucía, según los presupuestos de la Comunidad Autónoma de 2009, ha contado con un total de 1.700.000 euros en transferencia de capital.

Obviamente, no todos los municipios cuentan entre su población con la misma cantidad de personas extranjeras. De ahí que el reparto de las cantidades se base en criterios que consideran este hecho, tal y como el empadronamiento, el incremento de población extranjera y el nivel de feminización de los inmigrantes residentes, además de la experiencia en programas municipales sobre inmigración y los resultados de la gestión de los fondos concedidos en años anteriores.

Estos esfuerzos de financiación deben sumarse al II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía que ha contado con una inversión de 1.400 millones de euros hasta 2009 para el refuerzo de servicios destinados a salud, educación y servicios sociales que prestan los municipios andaluces.

En cuanto a la ordenación y planificación del territorio la Junta de Andalucía aprobó en noviembre de 2006 el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), en el marco de la ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma. Esta ley prevé la existencia de dos niveles de planificación: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, para todo el territorio andaluz, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito regional.

El principal objetivo del POTA es establecer un marco estratégico de largo plazo, en el que enmarcar el diseño de políticas públicas y posteriores

planificaciones. Algunas de sus estrategias de desarrollo territorial se centran en la articulación del sistema de ciudades, un sistema de articulación regional (mediante los subsistemas de transportes, telecomunicaciones, energético e hidrológico-hidráulico); el sistema regional de protección del territorio (prevención de riesgos, patrimonio natural, cultural y paisajístico), y la integración exterior de Andalucía, en España como en Europa, a través de los ejes de desarrollo europeo, pero sin olvidar la dimensión euromediterránea de Andalucía.

La principal finalidad de los planes de ámbito subregional es, en su ámbito territorial de referencia, el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las administraciones y entidades públicas, así como las iniciativas de actores de carácter privado. En la actualidad existen 23 ámbitos territoriales de planificación subregional. De ellos, once están aprobados: la Aglomeración Urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental, Litoral Occidental de Huelva, Litoral Oriental-Axarquía de Málaga, Levante de Almería, Aglomeración Urbana de Sevilla y Aglomeración Urbana de Málaga. Los 12 restantes están en fase de elaboración, habiendo sido aprobada su formulación en diciembre de 2008, en los casos de las Aglomeraciones Urbanas de Almería y Huelva, y en marzo de 2009, en el caso del Sur de la Provincia de Córdoba. También durante el 2009 se han aprobado los planes del Levante de Almería, de las aglomeraciones urbanas de Sevilla y de Málaga. A lo largo del año se culminó la tramitación de los de la Costa Noroeste de Cádiz y La Janda.

Estos planes pretenden ser un instrumento para la incentivación del desarrollo económico y la generación de empleo, dentro del respeto y mejora del medio ambiente de las ciudades y

sus territorios. Para ello cuentan con dos instrumentos: la creación de áreas de oportunidad y de espacios públicos supramunicipales. Las primeras han sido concebidas como ámbitos territoriales estratégicos para la implantación de diferentes usos, como residenciales, industriales, turísticos o dotacionales de interés supramunicipal. Hasta ahora, se han establecido 143 áreas de oportunidad (88 destinadas a uso productivo/empresarial/logístico, 31 a uso residencial y 24 de uso turístico).

La selección y creación de espacios públicos supramunicipales ven la luz como consecuencia de un proceso de selección en el que se prima la relevancia territorial del espacio, así como sus valores ambientales, culturales o paisajísticos. Hasta el momento (finales de diciembre de 2009), existen dos espacios públicos supramunicipales en el territorio andaluz, el Parque del Alamillo en Sevilla y el Parque de los Toruños y Pinar de la Algaida en la Bahía de Cádiz. En fase de elaboración se encuentran los proyectos del Parque de Arraijnal en Málaga, Plan Especial de la Vega-Parque del Milenio en Granada y Plan Especial del Río Palmones-Parque de la Menacha en la Bahía de Algeciras.

Otra importante área de actuación pública municipal relacionada con la anterior en la que caben destacar cambios institucionales es la referida a la ordenación urbana, y en particular, la política de vivienda. De hecho, la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25, otorga competencias a los ayuntamientos en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, y en la promoción y gestión de viviendas. Asimismo, el artículo 92.2 b del Estatuto de Autonomía para Andalucía, les otorga competencias propias en materia de planificación, programación y gestión de viviendas, y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

En este marco, el 14 de septiembre de 2009 se firmaba el convenio marco de colaboración entre la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para la elaboración de los planes municipales de vivienda y la constitución de los registros municipales de demandantes de vivienda protegida. Esta iniciativa se enmarca en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, regulado por el artículo 7.1 del decreto 395/2008, de 24 de junio, en donde se señala la importancia de elaborar planes municipales de vivienda y suelo que partan del análisis de las necesidades de los vecinos de cada municipio, así como la puesta en marcha de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, medio para conocer la demanda real de este tipo de viviendas en el territorio andaluz.

Por último, cabe señalar iniciativas respecto a la gestión de aguas residuales. Debe señalarse que ésta se encuentra dentro de las preocupaciones de carácter ecológico y de cumplimiento de la normativa europea (directiva 91/271/CEE). De hecho, las cifras avalan el salto cualitativo dado en este tema. Entre 1992 y 2007 se ha pasado de depurar tan sólo el 28% de las aguas residuales urbanas a depurar el 83% de las mismas.

En ello ha contado la firma, en 2005, de un acuerdo entre la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y las ocho diputaciones provinciales. Del mismo modo, se ha firmado un convenio de colaboración con el Gobierno de España para la construcción de depuradoras de interés general del Estado en Andalucía, lo que supuso una inversión de 629 millones de euros.

La Junta de Andalucía ha optado por un planteamiento integral de la gestión del agua, durante todo el ciclo de utilización de la misma. Desde esta

perspectiva, se está impulsando la reutilización de las aguas residuales urbanas en usos productivos como el riego de jardinería, explotaciones agrícolas, campos de golf, etc., y se piensa incrementar la mejora de la depuración de las aguas residuales urbanas, con la aprobación por parte del Consejo de Gobierno en junio de 2009 de un plan que consta de 90 proyectos para la mejora de las infraestructuras del agua en las ocho provincias andaluzas, con una inversión de 200,57 millones de euros.

2.3.3. Ciudadanía y administración local: la valoración del ámbito local

Sin duda, las iniciativas y reformas comentadas en los apartados anteriores tienen como objetivo orientar la forma en que el gobierno y la administración municipales se relacionan con la ciudadanía, dotando a ésta de oportunidades para ser escuchada y participar, así como para establecer los tipos de servicios que prestarán y los recursos disponibles para ello. Cabría entenderlas, también, como estrategias por las que mejorar la legitimidad o el apoyo de las instituciones locales, ya sea por su capacidad para que la ciudadanía andaluza transmita sus necesidades y demandas, o para responder eficazmente a éstas. A lo que suele denominarse «legitimidad de entrada» (*input legitimacy*) y su «legitimidad de salida» o resultados (*output legitimacy*), respectivamente.

Una cuestión importante sobre la situación de los gobiernos locales andaluces es la visión que la ciudadanía tiene de ellos, tanto en su dimensión de gobierno representativo de sus intereses, como en su dimensión de administración prestadora de servicios. El hecho es que, a pesar de la importancia de este ámbito institucional, no son numerosos los estudios o datos que permitan un acercamiento

a esta cuestión. Afortunadamente, el *Estudio general de opinión pública de Andalucía* (EGOPA) suele incluir alguna pregunta sobre este ámbito en sus varias «olas» entre 2002 y 2009 que permiten hacer un acercamiento al asunto.

En concreto, el EGOPA incluye una pregunta referida al grado de confianza que a los entrevistados le merecen distintas instituciones, entre las que se incluye el Ayuntamiento y la administración local³. Como es sabido, la confianza institucional supone un indicador del apoyo al sistema político, y más concretamente, una orientación de apoyo específico de carácter evaluativo sobre la acción de sus instituciones. Pudiendo éste dirigirse, como se ha indicado más arriba, hacia la labor institucional de recepción de demandas o la provisión de servicios. Así pues, los dos ítems incluidos en el EGOPA permitirían un acercamiento genérico a esta cuestión⁴.

En concreto, trataremos de analizar brevemente tres cuestiones para el periodo 2002-2009, a saber:

3. En concreto, la pregunta es la siguiente: «A continuación, utilizando una escala de 0 a 10 en la que el 0 significa ninguna confianza y el 10 significa mucha confianza, ¿en qué medida le merecen confianza cada una de las siguientes instituciones?». Los ítems referidos al ámbito local son: «El Ayuntamiento de su ciudad» y «La administración local». También se incluye un ítem referido a «Las Diputaciones Provinciales», pero, en general, tienen un elevado número de casos de no respuesta (no sabe o no contesta), por lo que no se incluyen en el análisis. Entre los que contestan, con una leve diferencia, la valoración suele ser mayor para las diputaciones que para ayuntamiento o administración local.
4. Ciertamente el acercamiento es genérico pues se referirá a una sola cuestión del apoyo a las instituciones, analizada mediante una sola pregunta, como es la confianza institucional, sin que se pretenda, pues con ello cubrir el análisis de la opinión pública sobre los gobiernos locales en su conjunto.

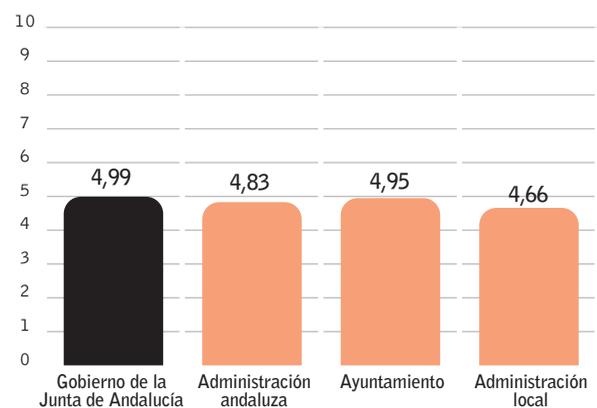
cuál es el nivel de confianza hacia las instituciones locales, en comparación con las de nivel autonómico, cuál ha sido su evolución en su última década y, por último, cuáles son las bases sociales del apoyo a las instituciones municipales. Ello pretende dar cuenta de este aspecto de la opinión pública andaluza sobre los gobiernos locales en 2009, tomando como referencia su evolución para todo el periodo.

2.3.3.1. Confianza institucional y orientaciones multi-nivel en la opinión pública andaluza (2002-2009)

Así pues, ¿cuál es el nivel de confianza de la población andaluza respecto al gobierno y administración municipales? Según los datos del EGOPA, y en la escala propuesta para medir este asunto (de 0 a 10 puntos), el apoyo de la ciudadanía a este nivel de gobierno viene siendo moderado. Para el periodo comprendido entre 2002 y 2009 recibe una puntuación media levemente inferior a 5 puntos, algo más cuando se trata de la valoración del «ayuntamiento de su ciudad» (4,95 puntos), y algo menos cuando se hace referencia a la «administración local» (4,66 puntos).

Gráfico 1. La confianza institucional

Medias en escalas (0-10)



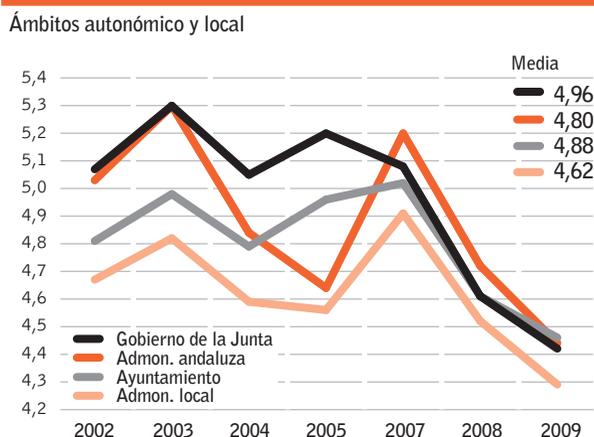
FUENTE: EGOPA (2002-2009)

Por lo demás, se trata de una valoración cercana a la del gobierno y administración autonómicas (gráfico 1). Más concretamente, el ámbito autonómico recibe una puntuación algo superior a la del ámbito municipal; pero mostrando un mismo patrón en lo que se refiere a la diferencia entre gobierno y administración, a saber: la confianza hacia el «gobierno de la Junta de Andalucía» (4,99 puntos) es mayor que la que se tiene hacia la «administración autonómica» (4,83 puntos).

Tal y como puede apreciarse en el gráfico 2, las pautas de estas diferencias en la valoración de las cuatro instituciones muestran elementos constantes, así como variaciones. Los primeros se refieren al hecho de que las instituciones «de gobierno» alcanzan niveles superiores a las administrativas, así como por el hecho de que la «administración andaluza» esté siempre por encima de la «administración local». Las variaciones se refieren al hecho de que entre 2002 y 2005 el «gobierno andaluz» recibe una mejor valoración que el «ayuntamiento», mientras que en 2007 es algo mayor para el ámbito local, para igualarse en 2008 y 2009.

Así pues, la ciudadanía andaluza no muestra unas diferencias muy grandes en la confianza que le merecen las instituciones locales en comparación con las autonómicas, aunque para el total de su conjunto sea algo superior para las segundas. A este respecto cabría señalar, pues, que el ámbito local goza de «buena salud» en cuanto a la confianza que en él depositan las ciudadanas y ciudadanos de la región. Pero las evidencias mostradas también apuntan a que en su valoración institucional la población andaluza diferencia tanto entre ámbitos territoriales (autonómico vs. municipal), como entre funciones político-administrativas (gobierno vs. administración). Esto es, aunque leves, existen diferencias tanto entre ámbitos, como entre

Gráfico 2. Evolución de la confianza institucional



FUENTE: EGOPA (2002-2009)

funciones institucionales⁵. De aquí cabe desarrollar un acercamiento a la valoración o evaluación que sobre el sistema de gobernanza multinivel realiza la población andaluza; o mejor, el apoyo que muestran a diferentes aspectos de ésta.

En concreto, sería posible definir cinco tipos u orientaciones básicas al respecto. En primer lugar, una orientación que pudiera denominarse «regionalista», donde las valoraciones tanto del gobierno como de la administración autonómicas son superiores a las del ámbito municipal. En segundo lugar, una orientación «municipalista», donde, al contrario, ambas valoraciones son superiores para el ámbito municipal. Entre ellas, una orientación que daría cuenta de un modelo de «desconcentración» o de «agencia local», pues se valora mejor el gobierno autonómico que el local,

5. Además de las tendencias que muestran los datos descriptivos que se presentan en las tablas se ha realizado un análisis de escalonamiento multidimensional que viene a constatar la existencia de dos dimensiones, a saber: la diferencia entre niveles autonómico y municipal, por un lado; y la diferencia entre gobierno y administración, por el otro.

pero en cambio es mejor valorada la administración local que la andaluza. A esta cabe añadir una orientación «gobierno comunitario», en donde el ayuntamiento recibe un mayor grado de confianza que «la Junta», pero no lo recibe su administración en comparación con la andaluza. Por último, una orientación o grupo al que cabría denominar «policéntrica», en donde no existen diferencias en las valoraciones entre ámbito autonómico y municipal, sean éstas respecto al gobierno o respecto a la administración⁶.

Estos rasgos, así como el porcentaje que supone cada una de las orientaciones o grupos sobre el total de entrevistados durante el periodo 2002-2009 se muestran en el gráfico 3. Puede apreciarse que tres cuartas partes de los entrevistados se concentran en dos opciones, bastante equilibradas entre ellas: la regionalista (40%) y la municipalista (36%). Además de esta polarización, existen dos opciones minoritarias, como son la de «agencia local» y «gobierno comunitario» (ambas un 4%); a lo que debe unirse una opción, no tan minoritaria, como es la policéntrica (16%), en donde la valoración es igual para distintos ámbitos territoriales y funciones.

El equilibrio entre opciones «regionalista» y «municipalista» es más o menos constante durante todo el periodo. Aunque, tal y como vimos anteriormente, exista cierta fluctuación, que ahora se hace algo más evidente: entre 2002 y 2005 es mayor la tendencia regionalista (especialmente en 2004 y 2005), existe un pequeño saldo positivo para la

6. Los términos se han tomado porque las tendencias identificadas vienen a coincidir con denominaciones comunes en la literatura sobre relaciones intergubernamentales y sistemas de gobierno local. El grupo «policéntrico» queda definido cuando en ambas variables (ayuntamiento vs. Gobierno, Junta y administración local vs. administración andaluza) el valor es igual a cero, esto es, no existen diferencias.

Gráfico 3. Orientaciones de gobernanza multinivel

Según confianza institucional entre 2002 y 2009



FUENTE: EGOPA (2002-2009)

opción municipalista en 2007, volviendo al equilibrio, con cierto grado de predominio de la opción regionalista, en 2008-09 (tabla 1).

Desde la perspectiva de la confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones municipales cabe concluir que, por un lado, éstas gozan de un apoyo común al de otras instituciones; y por otro, que tales valoraciones dan cuenta de un sistema de orientaciones que apuntan a cierto equilibrio entre el conjunto de población andaluza que valora mejor el ámbito municipal (municipalista) y el que lo hace respecto al ámbito autonómico (regionalista); aunque es de destacar que con el mismo peso, alrededor de un cuarto de la población, muestra un grado de apoyo similar a ambos (policéntrica), y de una forma más o menos constante para todo el periodo analizado (2002-2009).

2.3.3.2. Las bases sociales del apoyo municipal: cercanía geográfica, social y política

Ahora bien, ¿cuál es el perfil de aquellos que muestran un mayor grado de confianza respecto a las instituciones municipales?, ¿cuáles son las bases del apoyo «municipalista»? A este respecto,

Tabla 1. La evolución de las orientaciones hacia la gobernanza multinivel entre 2002 y 2009

Porcentajes sobre el total de cada año

Años	Regionalista	Agencia local	Gobierno comunitario	Municipalista	Equilibrado	Total (n)
2002	35,93	4,77	5,24	33,58	20,47	100 (2.555)
2003	39,45	3,59	5,00	38,00	13,96	100 (2.421)
2004	43,26	5,28	5,24	34,36	11,86	100 (2.538)
2005	47,37	4,59	4,59	29,93	13,52	100 (2.419)
2007	35,82	3,32	5,39	36,89	18,59	100 (2.711)
2008	38,81	3,55	4,21	36,29	17,14	100 (2.899)
2009	41,06	2,90	3,79	34,98	17,27	100 (2.796)
Total (n)	40,14 (7.361)	3,97 (728)	4,76 (873)	34,92 (6.404)	16,21 (2.973)	100 (18.339)

Fuente EGOPA (2002-2009)

cabe pensar que esta actitud de apoyo guarde relación con la «cercanía» entre ciudadanos y municipios; al menos, en dos sentidos. Por un lado, la cercanía como proximidad física. Un argumento clásico sobre el ámbito local es que la cercanía entre ciudadanía y autoridades públicas que éste supone fomenta la interacción y genera relaciones de confianza entre ambas partes, al menos, en mayor medida que unidades de gobierno y administración superiores, así como también entre los municipios más pequeños en comparación con aquellos en los que vive un mayor número de habitantes.

Por otro lado, la cercanía puede entenderse en términos de uso, o cuando menos, uso potencial de los servicios municipales. Esto no sólo fomenta la interacción entre ciudadanía y autoridades públicas, sino que lo hace de una forma específica, pues aunque la ciudadanía suele dirigirse a los ayuntamientos como administración más cercana, también es cierto que éstos se caracterizan, sobre todo, por ser agentes de provisión de servicios

personales. Así pues, cabe esperar que sean aquellos que pueden demandar en mayor medida estos servicios los que establezcan una relación de mayor cercanía y valoración de las instituciones locales. Por ejemplo: los no activos sobre los activos, los jóvenes y mayores frente a los de edad media, las mujeres frente a los varones, los que no tienen estudios universitarios frente a los que tienen ese nivel académico, y los que tienen menos ingresos sobre el resto⁷.

En la tabla 2 se reflejan las medias en la valoración del «ayuntamiento», la «administración

7. Cabría añadir aquí la «cercanía política», esto es, la medida en que el gobierno municipal es encabezado por la opción electoral de los entrevistados, o por lo menos, está cerca ideológicamente de aquél. Si los dos aspectos anteriores suponían, sobre todo, posibilidad de mayor interacción, pudiendo derivar de ello mayor apoyo o confianza, este último daría cuenta del apoyo específico sin necesidad de interacción. Desafortunadamente, no se dispone de información para poder realizar aquí este análisis.

local» y la media de ambos para algunas variables que pueden dar cuenta de la valoración municipal en los términos de cercanía física, social y política que acabamos de mencionar. A grandes rasgos, los más cercanos, según esos criterios, son los que muestran un mayor grado de confianza hacia las instituciones municipales, siguiendo la pauta ya vista de una valoración algo mayor para el Ayuntamiento que para la administración local.

En concreto, respecto a la «cercanía física» puede apreciarse que la valoración es superior

cuando el municipio es más pequeño, y en particular, cuando cuenta con diez mil o menos habitantes. En cuanto a la «cercanía social», la valoración es mayor entre mujeres que entre varones; entre jóvenes y mayores que entre los de edades intermedias; entre los no activos y los que tienen menos ingresos familiares. Para reflejarlo de una forma más clara, en el gráfico 4 se presenta la diferencia entre las categorías de cada variable que denotarían más cercanía, por un lado, y las que denotarían menos cercanía,

Tabla 4. Las bases sociales de la confianza en las instituciones municipales andaluzas entre 2002 y 2009

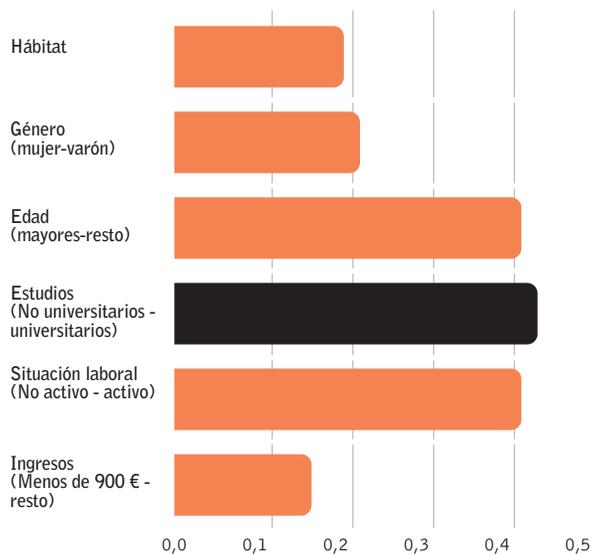
Medias para todo el periodo en escalas (0,10)

Variable	Categorías	Ayuntamiento	Administración local	Instituciones locales (*)
Hábitat	Hasta 10 mil	5,07	4,83	4,98
	10 a 20 mil	4,80	4,62	4,73
	20 a 50 mil	4,80	4,55	4,73
	Más 50 mil	4,66	4,44	4,58
Género	Varón	4,76	4,57	4,68
	Mujer	4,99	4,68	4,87
Edad	18-29	4,89	4,73	4,83
	30-44	4,65	4,45	4,57
	45-64	4,94	4,61	4,81
	>64	5,27	4,85	5,13
Estudios	Universitarios	4,44	4,29	4,37
	No universitarios	4,90	4,67	4,81
Situación laboral	Activo/a	4,68	4,46	4,59
	No activo/a	5,12	4,82	5,01
Ingresos (euros por hogar)	Más 900	4,78	4,57	4,69
	Menos 900	4,96	4,67	4,86
Total		4,88	4,62	4,78

(*) Media de Ayuntamiento y administración local. Todas las diferencias de medias entre categorías para una misma variable son estadísticamente significativas ($p < 0,005$).
Fuente: EGOPA (2002-2009).

G.2. Cercanía y apoyo a instituciones locales 2002-2009

Diferencias de medias



Fuente: EGOPA (2002-2009). Todas las diferencias de medias son estadísticamente significativas ($p < 0,005$).

por otro lado, para la valoración conjunta de «ayuntamiento» y «administración local». Puede apreciarse que cuanto mayor sea la cercanía, mayor será la valoración.

No obstante, las diferencias más importantes se dan respecto a la cercanía social que a la geográfica, y en particular, si se consideran los estudios, la edad y la situación laboral. Estos tres rasgos dan cuenta, en términos generales, de grupos de población que son potencialmente usuarios de los servicios personales, el elemento central de las políticas y actuaciones municipales, constituyendo, previsiblemente, sus usuarios principales. De ser así, la cercanía física, pero sobre todo, el uso potencial de los servicios, parece redundar en apoyo hacia las instituciones municipales.

2.3.4. Conclusiones: cambios institucionales y apoyos ciudadanos

Evidentemente, el hecho de que el apoyo a las instituciones municipales se articule en torno a la cercanía, tal y como ha sido aquí definida, supone la presentación de algunos indicios sobre la importancia que concede la ciudadanía a la acción municipal, como unidad de gobierno y como administración que presta servicios. Sin duda, los cambios y reformas que se vienen produciendo a este respecto en las legislaciones sectoriales o los proyectos de «Régimen Local Andaluz» pueden guardar una estrecha relación con este fenómeno, incentivando o inhibiendo el apoyo que la ciudadanía muestra hacia sus instituciones locales.

Las reformas institucionales se orientan, sin lugar a dudas, hacia una mejora en la actuación política y administrativa de las instituciones locales. Los medios e instrumentos que éstas contienen redundarían en su calidad representativa y en su eficacia en cuanto a los servicios que prestan. Pero también, en la medida en que ello pueda influir en el apoyo que la ciudadanía presta a un ámbito que los clásicos consideraban un pilar básico del sistema democrático, no sólo por los procesos que en este se desarrollen, sino por su influencia en los de niveles superiores. Más aún, si la opinión pública andaluza, en cuanto a sus orientaciones hacia la gobernanza multinivel, está polarizada entre el apoyo municipalista y el regionalista, con un grupo igualmente numeroso que equilibra su apoyo y su confianza, entre los dos ámbitos.

Sin duda, es una cuestión que debe afrontarse con análisis más profundos y detallados de las reformas institucionales y los proyectos al respecto, así como de la confianza institucional, sus formas y bases de apoyo social. Aquí se ha tratado

únicamente de mostrar algunas evidencias destacables, pero sencillas, sobre la «situación» del gobierno local en 2009, que pueden servir de base comparativa para años posteriores.

ANEXO

En los análisis se han utilizado los datos ponderados según criterios del EGOPA.

Documentos consultados

Boletín informativo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. <[http://www.famp.es/famp/prensa\(enlaceportada.htm\)](http://www.famp.es/famp/prensa(enlaceportada.htm)>.

Convenio marco de colaboración entre la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para la elaboración de los

Planes Municipales de Vivienda y la constitución de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Potegida. 14.09.2009. <www.famp.es>. Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2007), *Resolución de Política Local*, 7ª Asamblea General. Sevilla. <www.famp.es>.

Junta de Andalucía. Noticias. «El Gobierno andaluz remite al Parlamento los proyectos de las dos leyes que establecen la autonomía local». Andalucía, 29.12.2010. <<http://www.juntadeandalucia.es/servicios/noticias/detalle/18461.html>>. Junta de Andalucía. Seguimiento de los Compromisos de Inversión. 12.2009. <www.juntadeandalucia.es>.

«Administración electrónica»

«Financiación de los ayuntamientos para servicios de acogida e integración de inmigrantes»

«Refuerzo de los servicios públicos»

«Depuración de aguas residuales»

«Ordenación del territorio».

Anexo EGOPA

«Olas» utilizadas y número de casos

Edición EGOPA	Nº de casos con respuesta válida				Nº de casos Total
	Ayuntamiento	Administración local	Gobierno de la Junta	Administración andaluza	
Otoño 02	3.224	2.766	2.992	2.666	3.501
Verano 03	2.970	2.671	2.939	2.581	3.200
Otoño 04	3.094	2.782	3.069	2.599	3.200
Otoño 05	3.092	2.644	2.961	2.519	3.200
Verano 07	3.067	2.890	3.085	2.840	3.200
Verano 08	3.152	3.032	3.137	2.964	3.200
Verano 09	3.162	3.001	3.013	2.966	3.200
Total	24.833	22.474	24.201	21.717	43.101

En los análisis se han utilizado los datos ponderados según criterios del EGOPA.

