

REFLEXIONES METODOLOGICAS EN TORNO A LA INVESTIGACION DEL *COMMUNITY POWER* Y SU POSIBLE APLICACION AL CASO ANDALUZ

PETRA VON GLISCYNSKI

Pese al notable número de estudios realizados sobre municipios andaluces, quedan muchos interrogantes por aclarar acerca de las relaciones de poder que se dan en las agrociudades. Por un lado, hay que considerar que la mayoría de estos estudios se han llevado a cabo en pequeñas comunidades rurales, cuyos resultados sólo pueden aplicarse limitadamente a la peculiar configuración social que tienen las agrociudades. En segundo lugar, son escasos los trabajos realizados sobre agrociudades que se refieren al período franquista o a la fase inmediata de transición a la democracia. Hasta ahora se han pasado totalmente por alto las repercusiones de los recientes cambios sociales sobre las estructuras locales de poder. Ello rige de manera especial para el sector de la política municipal, sometido a nuevas reglas de juego con la institucionalización de los partidos, sindicatos obreros y otras asociaciones de intereses. Incluso la importancia de los

centros «clásicos» de cristalización del poder, como es el latifundismo, se presenta hoy día con menor claridad que nunca.

Junto a las características que ofrecen hoy día las relaciones de influencia en las agrociudades, el presente artículo se ocupará ante todo de los instrumentos metodológicos que permitan tratar adecuadamente las nuevas estructuras del poder comunal. Para ello se describirán, en la primera parte, los puntos fuertes y débiles de los distintos enfoques metodológicos que han sido desarrollados en la Investigación del *Community Power* (I.C.P.) para operacionalizar el poder. Esta línea investigadora, surgida en los Estados Unidos, ha realizado una multiplicidad de estudios empíricos que han contribuido en gran escala a la reflexión sobre las concepciones del poder, así como a los esfuerzos realizados por comprobar su distribución en la esfera local. En una segunda parte se resumirán los resultados de los estudios que se han efectuado hasta ahora sobre municipios andaluces, con el fin de perfilar las características de las estructuras locales de poder durante el franquismo. Los cambios que se han producido entre tanto serán tratados en una tercera parte, donde se analizará, además, hasta qué punto son aplicables a las agrociudades andaluzas los métodos desarrollados por la I.C.P.

INVESTIGACIONES DEL *COMMUNITY POWER*

La I.C.P. comenzó y alcanzó su mayor popularidad en los Estados Unidos a partir de los años cincuenta. El núcleo de los procedimientos analíticos aplicados a lo largo de los innumerables trabajos de campo efectuados hasta ahora puede subsumirse en tres enfoques básicos, destinados a operacionalizar la distribución del poder (1).

(1) Hawley/Svara (1972) ofrecen una visión de conjunto sobre la bibliografía en lengua inglesa, acompañada de un comentario. Una información en la lengua alemana, con referencia a la acogida de la I.C.P. en la República Federal de Alemania puede verse en Ammon, 1967; Haasis, 1978.

- El llamado *método posicional* considera como élite de poder el grupo constituido por quienes ocupan los cargos máximos de la comunidad —bien sea en la administración local, asociaciones de intereses o empresas—. Este procedimiento procura identificar posiciones dotadas de influencia legal, por lo que se dirige primariamente hacia el marco institucional del poder, en su forma de autoridad basada en disposiciones legales (Max Weber) (2). Son muy raros los casos en que este método es empleado con carácter exclusivo para descubrir las estructuras locales de poder. Mucho más frecuente es que se lo utilice como procedimiento complementario, cuyo fin específico consiste en circunscribir el grupo de personas que ocupan las posiciones estratégicamente importantes.
- Una importancia mucho mayor tiene el *método de reputación* o *reputacional*, que también deriva el poder de la disponibilidad de determinados recursos; sin embargo, el criterio decisivo para comprobar si una persona está dotada o no de poder no lo constituye en este caso su posición, sino su reputación. Consiguientemente, este método reconstruye la élite de poder basándose en el prestigio y la importancia que terceras personas atribuyen a determinados individuos.
- A diferencia de los dos métodos anteriores, que parten del poder que otorgan ciertos recursos considerados estratégicos, el concepto de poder del tercer enfoque se apoya en el indicador de una influencia manifiesta. Este método, denominado *decisorio*, considera como único criterio del poder individual el éxito alcanzado por distintas personas en procesos de decisión controvertidos.

(2) Por ser relativamente fácil de realizar el método posicional se aplica especialmente a estudios de élite a nivel nacional.

Los dos enfoques mencionados en último lugar, que serán tratados con más detalle a continuación, son a la vez los dos procedimientos más importantes, y tienden a apreciar de forma diametralmente distinta las estructuras del poder. El enfoque basado en la reputación, cuyos representantes son calificados de elitistas, propende a demostrar que las estructuras reinantes en los municipios de los Estados Unidos presentan una configuración elitista y piramidal del poder; en cambio, el método que, partiendo de la toma de decisiones, desarrollan los llamados pluralistas ha generado más bien una valoración positiva del poder, como sistema plural de articulación de intereses (3). Antes de ocuparnos de la problemática relacionada con los conceptos del poder que sirven de base a todo ello, queremos adelantar algunas aclaraciones sobre las estrategias empíricas de los procedimientos orientados en la reputación y la decisión.

El método reputacional, creado por Hunter (1953), constituye el primer intento sistemático de descubrir la composición de las élites (4) en una ciudad de 500.000 habitantes. Este procedimiento se apoya, de forma elemental, en las opiniones y conocimientos subjetivos de informadores cuyas apreciaciones se consideran fundamentales para comprobar quiénes son los miembros más importantes de la comunidad local —es decir, la élite de poder—. Ello se hace a través de varios pasos selectivos, que en el estudio de Hunter se desarrollan de la siguiente manera:

(3) La fuerte correlación que se da entre los resultados de la investigación y el método aplicado fue comprobada por Walton (1966), a base de un análisis secundario de 33 estudios de comunidades. En cuanto a la técnica elegida, Walton pudo comprobar cierta afinidad de los sociólogos con el enfoque basado en la reputación, en tanto que los politólogos prefieren el método orientado en el proceso decisorio.

(4) En la bibliografía norteamericana se habla con frecuencia de élites en relación con el *Community Power* cuando se piensa en un centro monológico de poder (Ammon, 1967: 22). Pero, en general, no se encuentra una conceptualización uniforme en la investigación internacional de la élite. Elite puede significar tanto la «élite funcional», con una valoración neutra, como la «élite de poder», de connotación negativa.

Los informadores fueron elegidos por el método posicional, con el fin de averiguar quiénes eran las personas que ocupaban los cargos clave de la administración, política, economía y vida asociativa. A estas personas con funciones directivas «nominales» se les rogó señalar las personalidades más influyentes dentro de su respectivo campo de acción. Con ello se elaboró una lista de 175 nombres, de la que se entresacaron también por vía reputativa los 40 máximos líderes; de éstos fueron entrevistados 27. Junto a la contestación de la pregunta *Who is the biggest man in town?*, las entrevistas servían también para determinar la estructura de preferencias interaccionales entre los 10 líderes nombrados como los más influyentes.

Los resultados de esta investigación ofrecieron una estructura monólica del poder, en la que dominaban claramente los sectores del comercio, las finanzas y la industria. Mientras que instituciones, asociaciones de intereses y clubs gozaban de importancia secundaria, tanto mayor era el control de la estructura local del poder que ejercían las camarillas compuestas por los líderes económicos. Conseguían iniciar los proyectos más importantes del municipio y controlar las comisiones que preparaban las decisiones correspondientes, en tanto que la administración local hacía de instancia ejecutora de los intereses de los grupos dominantes. Numerosos científicos pusieron en duda la validez de esta distribución desigual del poder, que se hallaba en provocador contraste con la pretensión de una democracia local realmente vivida. El protagonista más señero de esta crítica fue Dahl, que cuenta entre los principales teóricos que sostienen la existencia de una democracia plural en los Estados Unidos. Para Dahl, la característica básica de un sistema pluralista radica en que el poder se distribuya en una multiplicidad de entes políticos y sociales, como son la federación, los Estados confederados, municipios, asociaciones culturales, asociaciones de intereses, etcétera. La competencia de intereses entre estos numerosos centros de influencia contribuye a «embridar el poder, establecer el consenso de todos los actores y solucionar los conflictos»

(Dahl, 1961: 23). Los llamados pluralistas (Dahl, Polsby, Wolfinger) interpretan la concentración del poder comprobada por Hunter como un artefacto de la investigación científica y como resultado del instrumentario analítico utilizado por este autor en su enfoque teórico y metodológico. Dudan con razón de que la simple reputación de poder constituya un índice adecuado de su distribución, toda vez que ello equivaldría a confundir la simple capacidad de control con el poder manifiesto. No todas las personas que, por su cargo o reputación, disponen de posibilidades de influencia, tienen que aprovecharlas necesariamente. Sólo el comportamiento individual, efectivo y observable, y no la mera capacidad atribuida, puede servir de válido indicador. Además, un método de encuesta que se base exclusivamente en las opiniones subjetivas corre peligro de reproducir una visión cotidiana del poder que confunda el prestigio social con el ejercicio de aquél.

A la crítica de la concepción estratificacional del poder (5) siguió la primera aplicación empírica del enfoque pluralista, efectuada por Dahl (1961). El marco de referencia utilizado para operacionalizar las relaciones de poder se centró en el análisis de los procesos decisarios de la política local. La influencia manifiesta de determinadas personas, reflejadas por el éxito que alcanzan en decisiones controvertidas, sirvió de indicador del poder; su estructuración era especificada por las relaciones de influencia existentes entre los distintos actores. Para ello se analizaron con detalle todas las decisiones adoptadas en tres campos problemáticos (*issues*) —plan de reforma urbanística, enseñanza y propuesta de candidatos para el cargo de alcalde—. La reconstrucción de los procesos decisarios se basó en entrevistas realizadas con los principales actores, así como en la evaluación de actas de sesiones plenarias, documentos y periódicos locales. Se comprobó que un total de 50 personas habían jugado un papel destacado en el conjunto de los tres campos señalados; en

(5) Véase en particular Polsby, 1966.

cambio, el número de actores que había participado en más de una decisión se redujo a más de la mitad. Pero estos líderes máximos sólo operaban en una sola materia, por lo que su influencia presentaba una especialización sectorial. Pocos de ellos pertenecían a la élite económica y estratificacional, contrastando con el claro peso que tenían los políticos, y concretamente el alcalde. Las decisiones se producían a través de coaliciones formadas *ad hoc*, por un breve tiempo y para uno y no varios campos de interés; ello impedía que se formase una acumulación de poder.

El análisis crítico del enfoque basado en la toma de decisiones descubre también defectos, que se refieren tanto al instrumental metodológico como al concepto de poder utilizado. El hecho de concentrarse en procesos de decisión situados exclusivamente en instituciones políticas conlleva una sobreestimación de la influencia de personas que, debido a su posición formal (jurista, concejal, etc.), tienen que actuar a menudo en la toma de decisiones. Más importante aún es la objeción basada en la deficiencia de una definición demasiado estrecha del poder. Dado que el enfoque decisional sólo toma en consideración las formas manifiestas del poder, es amplio el espectro de estructuras que escapan a sus posibilidades de percepción. Con su concepto de las *non decisions*, Barach y Baratz resaltan la zona de poder que permanece invisible dentro del proceso decisorio y que no deja lugar a una verdadera definición de las soluciones de los problemas, sirviéndose para ello de un ocultamiento consciente de la información y de acuerdos informales (Barach/Baratz, 1963 y 1977). Con frecuencia, los económicamente poderosos tampoco tienen necesidad de aparecer como actores, toda vez que el proceso de decisiones políticas tiene ya una sensibilización favorable a los intereses de esta élite formalmente retirada, haciéndose, por ejemplo, un eco casi automático de los intereses empresariales. Sólo cuando falla este automatismo se manifiesta la posición de poder con carácter de *veto-power*. Por ello, no es frecuente que se llegue a conflictos abiertos, bien sea

porque las decisiones son frenadas de antemano o porque el mecanismo de reacción anticipada impone una decisión conforme con los intereses de los poderosos, o bien porque las personas afectadas no llegan a articular su oposición al no sentirse con fuerzas suficientes para afrontar el conflicto. Para expresarlo con las agudizadas palabras de Offe (1977: 14), el enfoque accionista del poder sólo es capaz de reconocerlo empíricamente en la medida en que «el poder mismo no es lo suficientemente poderoso para alejar las opciones alternativas de la pantalla en la que el científico trata de identificarlas».

Totalmente por alto se pasa también el poder estructural y no dependiente de personas concretas, que parte de la configuración institucional de la sociedad (Ueltzhöffer, 1975: 106 y 117). La obra muda de las normas y valores sociales, la exclusión de determinados intereses por vía política y, por último, las coacciones derivadas de la desigual distribución y disposición de recursos materiales y socioculturales hacen de filtros institucionales de los procesos políticos.

Esta multidimensionalidad de las relaciones de poder pone de relieve que los métodos disponibles para operacionalizarlas sólo son capaces de descubrir piedrecitas de un mosaico social mucho más complejo. El método posicional sólo nos permite efectuar una primera selección de personas que, por su situación formal, pueden considerarse potencialmente influyentes. El enfoque basado en la reputación ayuda a extender a los campos informales de actividad el círculo de personas que disponen de poder. Al mismo tiempo, nos orienta sobre la forma en que las relaciones de poder son percibidas subjetivamente dentro de la comunidad. Finalmente, el método basado en la toma de decisiones contribuye a reconstruir casos de conflicto surgidos en la política comunal, así como los intentos visibles de influencia de los grupos de presión. Pero ninguno de los tres métodos es capaz de operacionalizar las estructuras locales de poder en todas sus recíprocas y entrelazadas dimensiones. Si no se aprecian en estas limitaciones de la capacidad analítica, puede resultar, en el

mejor de los casos, una imagen distorsionada de la distribución del poder local.

En los trabajos realizados posteriormente por la I.C.P. (véase Waste, 1986), el problema de descubrir únicamente determinados aspectos y zonas del poder fue resuelto de forma limitada, mediante una combinación de los distintos enfoques y una mejora de las técnicas de procedimiento (6). Mediante un estudio comparativo de 51 municipios norteamericanos, Clark (1971) analizó la relación existente entre las características estructurales de éstos (tamaño, ubicación, base económica, etc.) y la configuración del poder local (tendencia hacia una forma cerrada o, más bien, competitiva). Un resultado importante —alcanzado también por estudios posteriores (Gilbert, 1971; Watson, 1971)— es la demostración de que las estructuras locales del poder son tanto más descentralizadas cuanto mayor es la diferenciación horizontal y vertical del sistema social de la comunidad. Por ejemplo, la diversificación del sector económico contribuye a desarrollar una mayor heterogeneidad estructural de los intereses de las élites, generando así una constelación competitiva y más difusa del poder.

Hoy día, los factores extralocales tienen tal vez mayor relevancia que antes en la articulación interna del poder. La mayor interdependencia entre la entidad comunal y el sistema global de la sociedad ha cobrado tal amplitud que es indispensable considerar el influjo del contexto externo sobre las estructuras locales. En este sentido, la investigación de las comunidades se ha esforzado por elaborar un variable complejo de factores supralocales, con el fin de poder enjuiciar la clase y relevancia de

(6) En el método posicional se ha averiguado, por ejemplo, la distinta importancia de las diversas posiciones sociales, a base de comprobar su funcionalidad y exclusividad. Aparte del proceso decisorio abierto, la toma de decisiones ha sido también investigada en las fases preliminares o posteriores a él. También se ha prestado atención a las relaciones interaccionales de posibles grupos de poder, efectuando para ello análisis de redes de comunicación.

los determinantes externos. La dependencia de los municipios cae en el ámbito institucionalizado por la constitución, que fija la distribución legal de las competencias. Ello se manifiesta en la dependencia financiera y en la irradiación uniformadora de valores y normas sociales. En el campo político, la dependencia externa puede quedar cimentada a nivel suprarregional, a través de contactos personales relevantes con políticos.

Sobre todo, los investigadores alemanes de comunidades locales procuran operacionalizar metodológicamente esta influencia recíproca entre estructuras comunales, factores derivados de la sociedad global y estructuras locales de decisión, recurriendo para ello a la elaboración de un modelo de análisis basado en la teoría de los sistemas. Según este modelo, llamado *input-throughput-output*, los influjos externos y determinadas peculiaridades de la comunidad (*input*) condicionan las características del sistema de toma de decisiones (*throughput*), el cual indica a su vez qué *issues* están pendientes de decisión y los acontecimientos que probablemente se producirán (*output*) (Laumann/Papi, 1973). No obstante, una desventaja de este modelo, que amplía el enfoque decisorio, es el gasto inevitablemente gigantesco que requiere la investigación. También existe el peligro de que, por la abrumadora abundancia de datos, se dejen fácilmente de lado detalles importantes, sobre todo aquellos que no pueden ser incorporados fácilmente al modelo como información cuantificable.

En resumen, se comprueba, por un lado, un desarrollo multi-forme de las concepciones del poder, mientras que su verificación empírica sigue adoleciendo de numerosos problemas. La pretensión de asegurar la fiabilidad metodológica mediante datos cuantificables parece haber dado lugar a que muchos planteamientos elaborados con la ampliación del concepto del poder no hayan sido sometidos a un tratamiento y desarrollo empíricos (Haasis, 1978: 66). La limitación del instrumento analítico a métodos cuantitativos deja necesariamente sin esclarecer numerosas dimensiones del poder, cuyos actores personales son poco o

nada identificables, sea porque el poder pierde su rostro a través de los canales informales de influencia, o porque se deriva de estructuras sociales coercitivas, o bien porque alcanza tal universalidad que es capaz de reprimir las confrontaciones de carácter conflictivo. La única posibilidad de salir de este callejón empírico consiste en prestar mayor atención a un enfoque cualitativo de la labor investigadora, así como a una consideración global de la realidad local, junto con el esfuerzo por integrar el registro instantáneo y estático de las manifestaciones del poder en su contexto histórico-social.

Del análisis crítico de la Investigación del *Community Power* se desprende que no existe hasta ahora ningún procedimiento empírico que permita operalizar, en su amplitud, las estructuras de poder de una comunidad local. Sólo existen técnicas capaces de verificar determinados aspectos del poder, así como enfoques teóricos que sirven para apreciar los límites de estas técnicas. El poder es un fenómeno social cuya estructura y campo de acción están sometidos al cambio. Tan trivial como este hecho sociológico es la conclusión, deducible de él, de que no puede existir una definición absoluta del poder ni un procedimiento universalmente válido para analizarlo. La eficiencia de cualquier método sólo puede estimarse así en relación con la comunidad concreta que se vaya a investigar. La idoneidad del procedimiento elegido depende de la forma como opere cada sociedad ante el aspecto del poder que haya de revelar. La elección del método presupone, por tanto, el conocimiento de los campos más significativos de actuación del poder en la localidad en cuestión.

ESTUDIOS DE COMUNIDADES LOCALES EN ANDALUCIA

Existe ya una buena serie de trabajos de investigación sobre pueblos andaluces (Pitt-Rivers, 1954; Moreno Navarro, 1972; Fraser, 1973; Luque Baena, 1974; Abbad y otros, 1977; Berger y

otros, 1978; Gregory, 1978; Navarro Alcalá-Zamora, 1979; Gilmore, 1980; Driessen, 1981; Corbin/Corbin, 1984). Pero todos ellos tienen de común el haber sido elaborados en las décadas del franquismo, por lo que no pueden informar ni sobre las nuevas reglas de juego de la política local ni sobre las consecuencias que llevan consigo las reformas de mayor alcance de todo el proceso de democratización. Las posibilidades de aplicar los resultados ya obtenidos se ven además restringidas por el predominio de los trabajos llevados a cabo en pequeñas comunidades rurales (Pitt-Rivers, 1954; Moreno Navarro, 1972; Fraser, 1973; Luque Baena, 1974; Berger y otros, 1978; Navarro Alcalá-Zamora, 1979). Sus resultados sólo pueden contribuir limitadamente a comprender el tipo específico de poder que se deriva de las peculiaridades sociales de la agrociudad.

ESTRUCTURAS DE PODER EXISTENTES EN LAS AGROCIUDADES ANDALUZAS DURANTE EL FRANQUISMO

Las estructuras de poder de las agrociudades andaluzas sólo pueden entenderse como un proceso de interacción entre los factores inmanentes a la comunidad y los de índole nacional. Uno de los pilares de esta configuración viene dado por el orden normativo y político establecido por el Estado y la Iglesia.

En la época del franquismo, la política local estaba enmarcada en un Estado nacional de carácter centralista y autoritario, que no preveía la representación democrática de los intereses de los ciudadanos. También en la esfera comunal era impedida, de manera sistemática, la articulación plural de las opiniones, tanto por la legislación como por la vía de la represión estatal. La exclusión política de aquellos grupos de la población que cuestionaban el *status quo* se manifestaba no sólo en la obligada des-

politización que suponía la prohibición de partidos, asociaciones democráticas de intereses y asambleas, sino también en las estructuras institucionalizadas de la política local. Ni el alcalde, que era elegido por el gobernador provincial, ni el Cabildo, que era constituido por un procedimiento corporativo de elección, podían considerarse como representantes de las diversas capas de la población. En cambio, estaba garantizada la fidelidad al régimen de los distintos miembros de la Corporación; en el caso del alcalde, como autoridad formal más importante, tal garantía se reflejaba simbólicamente en el hecho de asumir, *ex officio*, la presidencia del Consejo Local del Movimiento. Para los habitantes de cada población, la política local era, ante todo, la expresión de una constelación de fuerzas asegurada por la legislación y el poder estatal. De este modo, la administración local quedaba enrolada en un círculo más amplio de instituciones que simbolizaban la «fuerza exterior» (Moreno Navarro, 1972: 25): Guardia Civil, Hermandad de Labradores y Juzgado Municipal. Ante esta configuración autoritaria y antidemocrática de la sociedad, las estructuras políticas formales no podían presentarse como instrumento de articulación plural de los intereses. Para la generalidad de los investigadores, constituían más bien un centro en el que las élites influyentes cimentaban y reproducían su poder.

En la descripción de las fuerzas locales, no ha de pasarse por alto la importancia especial de la Iglesia, como institución que, en el plano normativo, prestó una aportación sustancial a la consolidación del orden social (Pitt-Rivers, 1945: 134; Moreno Navarro, 1972: 291; Gilmore, 1980: 140). Al predicar respeto y obediencia a la autoridad y exhortar a aceptar como dados el destino de la vida y las relaciones de propiedad existentes, la Iglesia contribuyó a interiorizar los valores de la clase dominante. Las funciones que desempeñaba con competencia exclusiva en tantos campos de la vida (matrimonio, entierro, expedición de un certificado de buena conducta, etc.) daban un peso peculiar a su capacidad de influencia como organización que sancionaba religiosamente el orden secular.

Junto a este contexto nacional, que afectaba a todos los municipios, se aprecia para las agrociudades una configuración interna del poder distinta de la que presentaban los pueblos pequeños. Estas peculiaridades se explican, de un lado, por la idiosincrasia de la agrociudad y, de otro, por el carácter específico de las estructuras económicas y sociales.

Aunque la agricultura constituye la base económica de todos los pueblos estudiados se dan grandes diferencias en cuanto al reparto de la tierra. En los pueblos pequeños (de 1.300 a 2.600 habitantes) no existe la gran propiedad (Moreno Navarro, 1972; Navarro Alcalá-Zamora, 1979) o sólo tiene un alcance moderado (Pitt-Rivers, 1954; Fraser, 1973). Por el contrario, todas las agrociudades investigadas (de 5.000 a 29.500 habitantes) se caracterizan por una distribución extremadamente desigual de la tierra, concentrada en latifundios (Abbad, 1974; Corbin/Corbin, 1984; Driessen, 1981; Gilmore, 1980; Gregory, 1978). Frente a un pequeño número de terratenientes está el gran grupo de obreros del campo y pequeños agricultores o aparceros, que tiene a menudo un nivel de subsistencia muy precario. En un contexto económico así el disponer de tierra es un recurso eminentemente de poder que proporciona riqueza y abre las vías de la educación, de la influencia política y de los contactos importantes a nivel supralocal, permitiendo la formación de una red de relaciones asimétricas (Sevilla-Guzmán, 1980). En todas las agrociudades analizadas se encuentran ejemplos de latifundistas que han logrado establecer un sistema oligárquico de poder como «amos de pueblos» (Gregory, 1978: 200; Gilmore, 1980: 136; Abbad, 1977: 102 y s.). Un instrumento importante de esta amplia capacidad de control era la acumulación de puestos relevantes en manos de unas pocas personas, estrechamente relacionadas entre sí. Igual trascendencia tenía el establecimiento de relaciones clientelistas, por las que, sobre todo, el grupo de la «gente de carrera» (médicos, abogados, profesores) se integraba como concejales en la red de influencias.

Sin embargo, este sistema cerrado de concentración del po-

der se fue rompiendo a medida que se adentraban en la escena nuevos grupos económicos. El trabajo de Gregory (1978) elucida cómo el surgimiento de pequeñas empresas industriales y mercantiles no sólo restringió la influencia política de los terratenientes, sino que también contribuyó al fraccionamiento de las élites y a la formación de grupos de interés competidores. Un material importante se encuentra también en los estudios de Abbad (1977) sobre la composición personal de las corporaciones municipales en las dos grandes agrociudades Morón de la Frontera y Osuna. Desde una perspectiva histórica, que abarca el período de 1860 a 1972, se pone de relieve cómo va creciendo, a partir de los años veinte de este siglo, la participación directa de los comerciantes e industriales en la corporación municipal, mientras que el influjo de los latifundistas se traslada cada vez más a los canales indirectos del clientelismo.

Los análisis de la estratificación contenidos en los estudios de comunidades reflejan la diferente distribución del poder que presentan las estructuras económicas y sociales de los pequeños pueblos, en comparación con las agrociudades. En estas últimas la mayor desigualdad del reparto de recursos, condicionada por el latifundismo, y la formación de un sector urbano determinan un alto grado de interdependencia económica entre los distintos grupos. Las estructuras de poder tienden así hacia una dicotomía de sentido vertical, compuesta por una clase dominante y una clase carente de influencia económica y política. En sentido horizontal, la diferenciación económica genera una mayor pluralidad de intereses, así como el desmembramiento de las élites en grupos que, en parte, compiten y, en parte, cooperan entre sí.

Por ello, el aspecto de la conflictividad cobra un peso mucho mayor en la constelación de fuerzas de las agrociudades que en las localidades pequeñas, donde las modestas diferencias de estatus social y la insularidad geográfica configuran una unidad igualitaria y homogénea (Pitt-Rivers, 1954; Moreno Navarro, 1972; Luque Baena, 1974; Navarro Alcalá-Zamora, 1979). Los violentos movimientos de protesta y las revoluciones agrarias de

comienzos de siglo y de los primeros años de reconstrucción democrática dan testimonio histórico de la dinámica conflictividad incrustada en las contradicciones de clase de las agrociudades.

En estos asentamientos la función integradora de un sistema clientelista, como el descrito para las pequeñas comunidades rurales, sólo pudo neutralizar limitadamente las fuerzas de las asimetrías verticales. Si es que llegaban a darse, las relaciones clientelistas con los obreros del campo, pequeños agricultores y aparceros estaban menos condicionadas por una ritualización cultural que por una imposición económica. En cambio, el clientelismo logró invadir las estructuras horizontales de poder, donde las amistades y los contactos personales permitían desarrollar una red de compromisos y gratificaciones mutuas (Gilmore, 1980: 108 y s.). La reacción anticipada de los clientes y los acuerdos políticos entre bastidores aportaban así elementos importantes para el ejercicio informal del poder en las agrociudades (Gregory, 1978: 208 y s.).

La relevancia de las influencias informales se manifiesta en el alto grado de prestigio social que otorgaba la práctica de la comunicatividad y de la sociabilidad. Pero dentro de las estructuras informales de poder propiamente dichas, las vías de la comunicación discurrían por unos cauces exclusivos y clasistas. Como centros de reunión regular de los amigos, las tertulias, cofradías y otras asociaciones eran los sitios donde se desarrollaba el intercambio de opiniones políticas y se hacían los acuerdos (Gregory, 1978: 192). La toma de decisiones políticas no tenía lugar en los órganos formales del ayuntamiento, que sólo servían de escenario oficial para hacer las declaraciones anteriormente convenidas. Como verdadero escenario inoficial de la política municipal se considera sobre todo el casino, lugar de encuentro exclusivo de la élite local (Pitt-Rivers, 1954; Blok-/Driessen, 1984: 120; Driessen, 1981: 201).

En este sentido, las estructuras locales de poder en las agrociudades contenían mecanismos típicos que servían para repro-

ducir la desigualdad en sociedades caracterizadas por profundas contradicciones de clase. Lo mismo puede decirse de la conflictividad derivada de estas estructuras, cuyo estallido era frenado en un grado significativo por la represión estatal. Por otro lado, en contraste con las oposiciones de clase y el surgimiento de las formas correspondientes de comunicación (Gilmore, 1980), se da un alto grado de sociabilidad de los habitantes, que, dentro de la compacta unidad residencial del pueblo, generaba una amplia red de contactos sociales y una fuerte identidad local (López-Casero, 1988). Se ha investigado poco por ahora hasta qué punto la segregación social y cultural afirmada por Gilmore es superada por estructuras de comunicación entre las clases sociales, que operen al menos puntualmente. Esto se refiere tanto al análisis sistemático de las distintas formas de interacción como a su importancia para la integración de una sociedad clasista.

En cambio, la llamativa vinculación con la comunidad local ha sido tratada con notable precisión por A. Blok/H. Driessen (1984) al desarrollar el concepto de «ethos urbano». Este describe la importancia de la «cultura» como expresión de un estilo de vida que permite a los habitantes de una agrociudad diferenciarse de los asentamientos menores de su contexto rural. La estilización de un hábito urbano se manifiesta en el ambiente de las agrociudades, cuya imagen externa ha excluido de la zona habitacional todos los elementos rurales, así como en el menosprecio del trabajo manual. La cultura urbana es vivida diariamente en la atmósfera de la sociabilidad intensa, que crea momentos de aproximación y compenetración social. Como criterio de distinción frente al estilo de vida de la comunidad rural, el *ethos urbano* constituye un marco de identificación «interclase», ya que la residencia común en la agrociudad permite a todos los habitantes mantener, al menos, la opinión ficticia de una participación en el mundo de la cultura. De esta manera la pertenencia al cuerpo social de la agrociudad se convierte —para expresarlo en metáfora— en un capital simbólico. En el ámbito de las estructuras de poder la percepción común de este capital podría inter-

pretarse como factor integrador que sirve de contrapeso a la conflictividad derivada de la distribución desigual del poder.

Resumamos las características estructurales del poder local tal y como se describen en los trabajos de investigación efectuados en comunidades andaluzas durante el franquismo.

Primeramente, el marco externo de la sociedad nacional condicionaba los rasgos autoritarios y antidemocráticos de la política local institucionalizada. A nivel de los factores inmanentes a la misma localidad, el tipo respectivo de comunidad generaba importantes diferencias entre la constelación de poder propia de las agrociudades y la de los pueblos menores. En el primer caso el reparto extremadamente desigual de los recursos imponía modos de acción atribuibles a la fuerza estructural de la dependencia económica. La influencia económica tendía a hacer valer el poder político, bien fuese por medio de la participación directa o —lo que ocurría con mucha más frecuencia— a través de los canales indirectos del clientelismo. Las relaciones informales estructuraban el ejercicio del poder, formando así el contexto de las decisiones comunales. Las normas de comportamiento propagadas por la Iglesia y el Estado central estabilizaban el *status quo* de las relaciones de fuerza locales. Por último, la inmanente yuxtaposición de procesos de acercamiento y conflicto social reflejaba la idiosincrasia de las agrociudades, cuyo tipo de comunidad crea un marco de referencia e identificación que refuerza tanto la acción de los elementos separados como de los integradores.

Los resultados obtenidos en los estudios de comunidades locales ponen de manifiesto que una concepción actionista del poder es poco adecuada para captar las peculiaridades de las estructuras durante la era de Franco. El análisis de los procesos de decisión en los órganos políticos apenas habría sido capaz de reflejar la relevancia de los acuerdos informales y de las relaciones clientelistas. Además, habría quedado encubierta la dimensión del poder que se desprende de las estructuras coercitivas de la sociedad y que en Andalucía ocupa un lugar importante. Por

darse aquí una elevada correlación entre la posición social y económica y el poder político, no es de extrañar que la generalidad de los investigadores se contentase con averiguar los posibles detentadores del poder mediante el estudio de la estratificación, cuando tenían la intención de operacionalizar las relaciones de fuerza política a nivel local. Los ejemplos en los que se describe el modo de ejercitar el poder de determinadas personas no proporcionan datos representativos y ni siquiera cuantificables, pero permiten descubrir los rasgos estructurales del poder comunal. Por otro lado, la aplicación del enfoque estratificacional constituía un procedimiento legítimo, dada la gran correlación existente entre posición social y económica y poder político.

La única excepción la constituye el estudio de Kade y Linz sobre las élites locales de Andalucía, publicado en 1970, en el que se aplicó explícitamente el instrumentario analítico de la investigación del «Community Power». Con la ayuda de amplios cuestionarios se entrevistó en once municipios a una élite potencial de poder que había sido anteriormente comprobada mediante el método posicional y el de reputación. Los temas tratados abarcan, aparte del proceso de decisión política, una amplia gama de cuestiones encaminadas a averiguar el papel de las élites locales en el desarrollo de los municipios. Este extenso estudio proporciona una información importante sobre determinados aspectos, de la que no podemos ocuparnos debidamente en este lugar. Pero, en líneas generales, los conocimientos adquiridos en él acerca del ejercicio del poder local (7) no llegan a satisfacer, toda vez que, por haberse centrado la atención en el sector institucionalizado de la política municipal, resultó una imagen distorsionada de la articulación del poder.

(7) Por un lado, la cifra de once poblaciones investigadas, representantes de tipos distintos de comunidades, no permite obtener conclusiones representativas sobre la relación entre estructura local y estructura de poder; por otro, las preguntas estandarizadas sobre los procesos de decisión no son adecuadas para comprobar las relaciones de influencia.

CARACTERISTICAS DE LA DISTRIBUCION DEL PODER EN LAS AGROCIUDADES ANDALUZAS DESDE EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION

Con la transición de la dictadura a la democracia (1978) ha cambiado radicalmente el contexto nacional de la sociedad española, creando también un nuevo marco para las estructuras de poder local. Las mutaciones políticas, la modernización de la economía, el cambio general del sistema de valores y la sustitución del rígido centralismo por autonomías regionales son algunos de los aspectos de la transformación que ha experimentado la sociedad española y que no han dejado de repercutir sobre la vida local de las agrociudades andaluzas.

Los elementos formales de la política comunal han recibido también un nuevo marco con la introducción de elecciones democráticas (1979), pluralismo de partidos y posibilidades de actuación de las asociaciones de intereses. Se han establecido las condiciones para una participación institucionalmente garantizada y para una pluralidad del poder. Por la vía plebiscitaria se otorgó en 1982 a Andalucía el estatus autonómico. A partir de entonces, Andalucía dispone de un parlamento regional, recursos financieros propios y legislativas.

En la esfera económica, los municipios están hoy día más ligados que nunca a la forma en que se desarrolle el proceso de modernización económica. Aunque Andalucía siga contando entre las regiones económicas subdesarrolladas y los recursos transferidos dentro del «Fondo de Compensación Territorial», no basten para reducir sustancialmente el desnivel de desarrollo, no cabe dudar de que se han creado los impulsos para una diversificación económica de los entes locales. Es cierto que estas opciones se ven frenadas por las estructuras latifundistas que persisten en numerosas agrociudades. Pero aun allí donde la

base económica de los municipios sigue estando dominada por la gran propiedad, las facilidades otorgadas para la inversión han tendido a dinamizar el enlace del sector agrario con la agroindustria y el comercio, han promovido la fundación de cooperativas y han permitido ampliar el volumen de empleo, al menos en el sector de servicios.

En la esfera normativa la democratización ha hecho que continúen en el sistema de valores las mutaciones fundamentales que ya habían caracterizado la última fase del franquismo, propulsando el proceso de secularización. El crecimiento de la clase media, representada por la nueva burguesía intelectual —portadora de nuevos valores y proyectos de sociedad—, impregna también la vida cultural y política de las agrociudades andaluzas.

Todos estos efectos del cambio macrosocial sobre las estructuras internas de las agrociudades —insinuados aquí de forma breve y generalizada— forman el nuevo contexto para el ejercicio local del poder. La característica estructural típica radica en una mayor difusión del poder, que se deriva de tres factores: una mayor dispersión de los recursos, diferenciación de las élites por la aparición de nuevos grupos y una mayor heterogeneidad de intereses dentro de ellas, que enlaza con todo el proceso de diversificación social.

De ello se desprenden nuevos planteamientos para el estudio de las estructuras de poder, que son esbozadas brevemente a continuación:

- En una gran parte de los municipios andaluces el partido en el poder (PSOE) tiene la mayoría de los concejales. Desde la democratización, el perfil socioeconómico de esta nueva élite política ha cambiado tanto como los contenidos programáticos. Hasta ahora no se ha investigado para las localidades andaluzas el grado de autonomía de que gozan los políticos locales en la elaboración de sus proyectos de desarrollo. El análisis de las posibilidades que tienen para llevar a cabo sus objetivos no sólo ha de

prestar atención a la constelación local de fuerzas, sino también a las competencias formales de la política municipal. Con ello pasa a un primer plano el contexto establecido de antemano por las decisiones del Estado central y de la Comunidad Autónoma. La creciente complejidad de la administración incrementa, además, la relevancia del despliegue de poder de la burocracia. Al mismo tiempo, la complicada asignación de competencias a nivel local, provincial, regional y nacional otorga un poder «de información» a los que desempeñan un papel rector; éste puede reflejarse en la preparación de las decisiones o en las «predecisiones».

- En la mayoría de las agrociudades andaluzas la base económica continúa marcada por el latifundio. Pese a la diferenciación económica, predomina el sector agrícola, caracterizado por una fuerte concentración del suelo y una escasa demanda de mano de obra, mientras que faltan ramas alternativas de actividad capaces de absorber el sobrante de trabajadores agrícolas. Por ello, el desempleo ha pasado a ser un problema permanente del que ha de ocuparse cada política local. Tampoco la Reforma Agraria, iniciada en 1984, será capaz de mitigar sustancialmente la concentración de la tierra ni la desocupación. Como consecuencia, la conflictividad social, ligada desde siempre al latifundio, sigue constituyendo una realidad inmanente a la vida local. Merecen una mención especial los conflictos que se arrastran desde hace años en torno a la política estatal de desempleo y al plan de empleo rural para los trabajadores, lo mismo que los convenios colectivos sobre salarios y condiciones laborales. Como punto de partida para el análisis de la problemática local hay dos niveles de conflicto que resultan de especial interés: por un lado están las nuevas formas de dependencia, que han sido creadas, en las relaciones laborales, por la política estatal de asignación del subsidio de desempleo a

los obreros del campo. Las sesenta jornadas de trabajo que ha de firmar el empresario como base que da derecho a cobrar el subsidio ha generado una nueva forma de clientelismo. Por otro lado, interesan los conflictos que surgen una y otra vez entre los sindicatos obreros y agrarios cuando no se cumplen los convenios, sobre todo en las zonas de latifundio con cultivos de regadío, que necesitan un intenso empleo de mano de obra.

- El tipo estructural de la agrociudad no sólo viene determinado por la importancia de la agricultura. Su vinculación con un sector comercial y/o industrial ha jugado siempre un papel decisivo en la composición de la élite económica. Sin embargo, el peso de la agricultura, comercio e industria, así como la diferenciación intrasectorial varía bastante de unas agrociudades a otras. Hasta ahora existen pocos estudios actuales sobre esta clase de comunidades que permitan tipificar la diferente composición de la élite económica.

Las nuevas y complejas relaciones de poder requieren un instrumentario empírico que —a diferencia de los estudios realizados durante la época de Franco— vayan más allá del análisis de la estratificación social. La concentración del poder que antes se manifestaba en la combinación de poder económico, social y político se ha visto reemplazada por una mayor amplitud de los grupos influyentes. La averiguación de los posibles detentores del poder se hace así menos transparente, exigiendo unos procedimientos más afinados, como son los desarrollados con los métodos de posición y reputación de la ICP. El procedimiento basado en la toma de decisiones ofrece la ventaja de poder apreciar, partiendo de casos concretos de conflicto, las posibilidades reales que tienen los distintos grupos de intereses de imponer su opinión. Para el análisis del margen de maniobra de la política comunal, el método decisional ofrece también probadas técnicas para comprobar los diversos canales de in-

fluencia, tanto los de carácter externo como interno. Ello permite operacionalizar aspectos del poder que apenas se habían investigado hasta ahora. Con todo, las deficiencias analíticas de la ICP reflejadas más atrás rigen también en el contexto de los municipios andaluces, sobre todo por lo que respecta a las relaciones informales de influencia, que, debido a la intensidad de contactos, tienen una gran importancia en las agrociudades.

RESUMEN

El proceso de democratización de la sociedad española ha generado profundos cambios en las estructuras de poder de los municipios andaluces. La anterior concentración de influencias a nivel económico, social y político ha cedido el paso a una mayor pluralidad de grupos influyentes. En este trabajo se describen, por un lado, las características más destacadas de esta nueva configuración del poder, mientras que por otro se intenta apreciar en qué sectores podría aplicarse el instrumentario metodológico desarrollado por la investigación del «Community Power», teniendo en cuenta las nuevas estructuras.

BIBLIOGRAFIA

- ABBAD, F. et al.: *Classes dominantes et société rurale en Basse Andalousie. Recherche interdisciplinaire sur la question du pouvoir dans deux villes moyennes: Morón de la Frontera et Osuna*, París, 1977.
- AMMON, A.: *Eliten und Entscheidungen im Stadtgemeinden. Die amerikanische «Community Power Forschung» und das Problem ihrer Rezeption in Deutschland*, Berlin, 1967.
- BARACH, P./BARATZ, M. S.: «Decisions and Non-Decision: An Analytical Framework», en *American Political Science Review*, 57 (1963): 632-42.
- BARACH, P./BARATZ, M. S.: *Macht und Armut*, Francfort, 1977 (versión inglesa: *Power and Poverty*, Nueva York, 1970).
- BERGER, H. y otros: *Brot für heute, Hunger für morten, Landarbeiter in Südspanien*, Francfort, 1978.
- BLOK, A./DRIESSEN, H.: «Mediterranean Agro-Towns as a form of cultural dominance: with special reference to Sicily and Andalusia», en *Ethnologia Europaea*, XIV (1984): 111-124.
- BONJEAN, C. M./CLARK, T. N./LINEBERRY, R. L. (comp.): *Community Politics*, Nueva York-Londres, 1971.
- CLARK, T. N.: «Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures and Urban Renewal in '51 American Communities», en BONJEAN, C. M./CLARK, T. N./LINEBERRY, R. L. (comp.): *Community Politics*, Nueva York-Londres, 1971.
- CORBIN, J. R./CORBIN, M. P.: *Compromising Relations. Kith, Kin and Class in Andalusia*, Aldershot, Hampshire, 1984.
- DAHL, R. A.: *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven-Londres, 1961.
- DAHL, R. A.: *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago, 1967.
- DRIESSEN, H.: «Agro-Town and urban ethos in Andalusia» (tesis doctoral, Universidad Católica, Nijmegen), 1981.

- FRASER, R.: *The Pueblo. A Mountain Village in the Costa del Sol*, Londres, 1973.
- GILBERT, D. W.: «Some Trends in Community Politics, a Secondary Analysis of Power Structure Data from 166 Communities», en BONJEAN, C. M./CLARK, T. N./LINEBERRY, R. L. (comp.): *Community Politics*, Nueva York-Londres, 1971.
- GILMORE, D. D.: *The People of the Plain*, Nueva York, 1980.
- GREGORY, D.: *La odisea andaluza. Una emigración hacia España*, Madrid, 1978.
- HAASIS, H.-A.: *Kommunalpolitik und Machtstruktur*, Francfort a.M., 1978.
- HAWLEY, W. D./SVARA, J. S.: *The Study of Community Power. A Bibliographic Review*, Oxford, 1972.
- HUNTER, F.: *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*, Chapel Hill, 1953.
- KADE, G./LINZ, J.: «Factores humanos, élites locales y cambio social en la Andalucía rural», en *Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. Estudio socioeconómico de Andalucía*, Madrid, 1970, vol. II.
- LAUMANN, E. O./PAPI, F. U.: «New Directions in the Study of Community Elites», en *American Sociological Review*, Bd. 38 (1973), 212-230 [versión alemana en KLEVENHÖRSTER, P. (comp.): *Lokale Politiker unter exklusiver Führerschaft*, Meisenheim, 1977, 281-324].
- LÓPEZ-CASERO, F.: *La agrociudad mediterránea en una comparación intercultural: permanencia y cambio*, en C. LISÓN TOLOSANA y otros: *Antropología social sin fronteras*, Madrid, 1988: 143-167.
- LUQUE BAENA, E.: *Estudio antropológico social de un pueblo del sur*, Madrid, 1974.
- MORENO NAVARRO, I.: *Propiedad, clases sociales y hermandades en la Baja Andalucía*, Madrid, 1972.
- NAVARRO ALÇALÁ-ZAMORA, P.: *Mecina. La cambiante estructura social de un pueblo de La Alpujarra*, Madrid, 1979.
- OFFE, C.: *Einleitung zu Barach, Baratz*, 1977.
- PITT-RIVERS, J. A.: *The People of the Sierra*, Chicago, 1954.

- POLSBY, N. W.: *Community Power and Political Theory*, New Haven, 1966.
- SEVILLA-GUZMÁN, E.: *Reflexiones teóricas sobre el concepto sociológico de latifundismo*, en ALFONSO DE BARROS (comp.): *A agricultura latifundiaria na Península Ibérica*, Oeiras, 1980.
- UELTZHÖFFER, J.: *Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde*, en WEHLING, H. G.: *Kommunalpolitik*, Hamburgo, 1975.
- WALTON, J.: «Substance and Artifact. The current Status of Research on Community Power», en *American Journal of Sociology*, vol. LXXI (1966), 4: 403-438.
- WALTON, J.: *The Vertical Axis of Community Organization and the Structure of Power*, en BONJEAN, C. M./CLARK, T. N./LINE-BERRY, R. L. (comp.): *Community Politics*, Nueva York-Londres, 1971.
- WASTE, R. J. (comp.): *Community Power. Directions for further research*, Beverly Hills, California, 1986.

