

COMENTARIO AL TRABAJO DE PETRA VON GLISCYNSKI

ANDREAS HILDENBRAND

Las siguientes propuestas se concentran directamente en aquellos aspectos que pueden servir para realizar futuros proyectos de investigación sobre las estructuras locales de poder. Se basan, entre otras cosas, en las experiencias que he podido recoger en el área andaluza con motivo de los estudios que estoy realizando acerca de la política regional y de la ordenación espacial en el Estado de las Autonomías. En mi primera propuesta abogo por un empleo simultáneo y combinado de los tres procedimientos analíticos que la señora von Gliscynski nos acaba de presentar, de forma concisa y con una comprensión crítica de las ventajas y debilidades de cada uno de ellos. La limitación del tiempo y de los recursos financieros, así como los problemas que se derivan de las características propias de la zona analizada exigirán siempre ciertas restricciones y la elección de determinados centros de gravedad; pero a pesar de ello, existen sobradadas razones para que el estudio de las agrociudades se opere a la vez con los métodos basados en la posición social, reputación y toma de decisiones.

En primer lugar está el hecho de que, con la problemática aquí presentada, se penetre, por así decirlo, en «tierras vírgenes» de la investigación. En el caso de la España actual, con régimen democrático, descentralización política y cambio económico, no se dispone todavía —como ha subrayado con razón la ponente anterior— de estudios científico-sociales que analicen las estructuras de poder de las agrociudades andaluzas con el instrumentario analítico de la «Investigación del Community Power» (I.C.P.). Se trataría de un trabajo pionero —según la tipología de estudios de casos establecida por Lijphart (1971)— tendría tanto un carácter descriptivo-explorador como generador de hipótesis. Las experiencias realizadas hasta ahora en la investigación de la implementación de políticas —véase, como ejemplo, el estudio de Konukiewitz (1985) sobre la implementación de la política de ordenación del suelo en tres *Länder* de la República Federal— ponen de relieve que la combinación de métodos es lo más recomendable y heurísticamente fructífero en los estudios de casos que tienen este doble carácter. La aplicación simultánea y conjugada de distintos procedimientos permite alcanzar un máximo de contraste y complementariedad; por medio de pasos iterativos y partiendo de diferentes enfoques, puede esbozarse una imagen de las relaciones locales de poder cercana a la realidad y capaz de reflejar lo mejor posible su complejidad y multidimensionalidad.

Una segunda razón que aconseja emplear los tres procedimientos analíticos de la I.C.P. gravita en la génesis histórica de mismos. Fueron elaborados y aplicados en los Estados Unidos, encontrando después una posterior aplicación y desarrollo en la investigación de la política local de la República Federal; se trata de áreas cuyas condiciones sociales, económicas y políticas son sumamente distintas de las que reinan en la región andaluza. Con la aplicación simultánea de los tres métodos, y actuando por la conocida vía del *trial and error*, se podría comprobar qué modificaciones y refinamientos analíticos serían necesarios en el contexto socioeconómico, cultural y político de Andalucía, tra-

tando de descubrir, a la vez, cuál de los instrumentos señalados tendría en este caso específico una mejor aplicación práctica, así como un mayor éxito y rendimiento.

El tercer argumento en favor de la utilización de esta triple metodología se basa en mi hipótesis personal de la escasa congruencia que quizás existe entre los posibles grupos de poder comprobados por los procedimientos de la posición y reputación sociales y los grupos determinados por el método de la toma de decisiones que, realmente, ejerzan un influjo empíricamente observable sobre los procesos decisarios de la política local y sean capaces de imponer con éxito sus intereses. Tal discrepancia teórica entre los grupos circunscritos por el prestigio social y los grupos realmente influyentes sólo puede apreciarse si se aplican de forma combinada los tres procedimientos analíticos. La suposición de que en los municipios andaluces se da la discrepancia señalada se basa en los múltiples cambios sociales y políticos que se han producido ya en España y Andalucía con la vuelta de la democracia y la descentralización del Estado. Sobre todo se han formado nuevas élites de poder que no sólo influyen en la esfera local de la decisión política, sino también en la esfera regional (Comunidades Autónomas) y nacional. Por un lado están las cúpulas directivas de los partidos políticos, sindicatos obreros, asociaciones patronales y otros grupos de presión, y por otro, los altos funcionarios de la Administración («nuevas burocracias», como en el caso de las Comunidades Autónomas), que forman una élite dotada de poder informativo y experiencia de gobierno. En comparación con el antiguo o tradicional grupo de poder de las agrociudades, definido por la reputación y en el que cuentan, por ejemplo, los terratenientes, médicos, notarios, abogados, profesores y eclesiásticos, las nuevas élites constituyen un fenómeno relativamente joven; al mismo tiempo cabe suponer que la población residente en este tipo de comunidades conserve unos patrones más bien conservadores y tradicionales en lo referente a la escala de valores y cuestiones relacionadas con el prestigio y posición sociales. Puede ocurrir muy bien que

los informadores locales perciban con retraso (*time lag*) la existencia de las nuevas élites y subestimen en cierta manera el poder de que ya disponen. Consiguientemente, si sólo se aplica el método basado en la reputación social, existe el peligro de que se distorsione la realidad a causa de una ponderación excesiva de los grupos tradicionales; este riesgo sólo podría descubrirse y evitarse empleando a la vez el método posicional e incluso el basado en la toma de decisiones.

Tras estas consideraciones, referidas ante todo a los tres enfoques de la I.C.P., mi segunda propuesta tiene que ver con un planteamiento que habría de investigarse con el procedimiento decisional, así como con el análisis de actas, entrevistas realizadas con los actores de la Administración local y regional y, dado el caso, por medio de la observación participante. Se trata del poder de decisión y del margen de maniobra que, en un contexto de crisis o cambio económico y Estado descentralizado (Estado de las Autonomías), pueden tener las agrociudades estudiadas, con vistas a imponer sus intereses y objetivos de desarrollo en las materias o campos relevantes del devenir local. Con esto se amplía y concreta aún más el contenido de la cuestión esbozada por la señora von Gliscynski al final de su trabajo. Esta cuestión, relativa al papel y posibilidades de la administración local en el desarrollo económico del municipio respectivo, tiene una relevancia máxima en Andalucía, que no sólo cuenta entre las regiones subdesarrolladas de España, sino que también presenta la mayor tasa de desempleo en Europa (31,3 por 100 en 1986). Las organizaciones internacionales (como la O.C.D.E. con su Programa de Iniciativas Locales y Empleos) y las recientes teorías y estrategias elaboradas para la política regional en un contexto de crisis económica (véase, entre otras cosas, Friedman, 1979; Stöhr, 1985; Vázquez Barquero, 1984a, 1984b), donde ocupan el primer plano la filosofía del desarrollo desde abajo (*development from below*) y la movilización del potencial endógeno (local o regional) de recursos y desarrollo, han enfatizado que las múltiples consecuencias sociales, económicas y ecológico-espa-

ciales de la crisis económica, así como los problemas del desarrollo, sólo pueden solucionarse de forma satisfactoria si los entes políticos de carácter regional y local juegan un papel activo frente a la crisis económica, cooperando con iniciativas propias como elementos dinámicos en el desarrollo de sus respectivas economías y territorios. Sobre todo se resalta la importancia de la administración local, pues es la esfera de decisión política que, por su proximidad a los efectos de la crisis económica (como es el cierre de una empresa en un municipio determinado) y a las personas afectadas por ello, posee la información más directa, detallada y amplia sobre las necesidades e intereses de la población residente, así como sobre las posibilidades propias de desarrollo. Consiguientemente, se supone que las iniciativas locales que parte de la administración local constituyen la estrategia de desarrollo más rápida, directa y adecuada para solucionar los distintos problemas planteados. En cuanto al poder de decisión y margen de maniobra de las autoridades locales, conviene advertir que son relativamente limitados y de escaso alcance dentro del sistema político del Estado español de las Autonomías. Aunque no sea posible profundizar ahora en ello, se aprecia que la descentralización política del Estado a nivel regional —con la creación de las 17 Comunidades Autónomas— ha institucionalizado una nueva esfera de decisión política que dispone de abundantes competencias legislativas y que, lo mismo que el Gobierno central, adopta decisiones relevantes para el desarrollo económico de los municipios. La Constitución, el Estatuto Autonómico de Andalucía y la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que presenta un carácter centralista, otorgan prácticamente a las Comunidades Autónomas y al Estado la totalidad de las competencias en materia económica o política, mientras que los municipios sólo disponen de facultades mínimas para una actuación económica.

Así, por ejemplo, en la política del mercado laboral, que encierra una extraordinaria importancia para el desarrollo comunal como consecuencia del alto trado de desempleo (ante todo

juvenil), los municipios pueden emprender, sin duda, acciones promotoras del nivel de ocupación, pero los aspectos más importantes de este campo político siguen siendo competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas. Tal distribución de competencias en materias económicas relevantes para el desarrollo comunal y otros factores —como son los modestos recursos financieros de los municipios y la falta de experiencia y técnicos en la Administración local— dan lugar a que el éxito de las iniciativas de desarrollo económico (por ejemplo, de promoción de empleo y fomento de la pequeña y mediana empresa industrial) dependa en fuerte medida de las decisiones del Gobierno central y regional. Los municipios necesitan así el apoyo «de arriba»; la cooperación entre ellos y las otras dos esferas de decisión política se convierte en un supuesto y necesidad ineludibles. En los municipios de Alcalá de Guadaira y Lebrija se observan, por ejemplo, los primeros intentos de cooperación entre la Administración local y la Junta de Andalucía, acompañados de iniciativas destinadas a movilizar el potencial endógeno de desarrollo de estas dos comunidades (véase a este respecto González Portal, 1986).

Estas consideraciones llevan a concluir que en el contexto jurídico, financiero y político-institucional del Estado de las Autonomías el poder de los municipios se concretiza, ante todo, en si y hasta qué punto pueden influir con éxito en las decisiones del Gobierno central y del gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva que afectan a su desarrollo económico. El influir con éxito ha de entenderse en un doble sentido, pues para apreciarlo ha de servir de criterio tanto la imposición de intereses y objetivos propios como la capacidad de contener o impedir las decisiones del Gobierno nacional o regional que no corresponden a aquellos intereses. En suma, queda por analizar, primero, si los municipios pueden participar e influir con éxito en los procesos de decisión del nivel estatal y autonómico y en qué medida y con qué técnicas lo harían, y segundo, hay que identificar los determinantes o causas que puede explicar el éxito o no éxito de estos intentos de ejercer influencia.

BIBLIOGRAFIA

- FRIEDMANN, J./WEAVER, C. D.: *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, Londres, 1979
- GONZÁLEZ PORTAL, M. I.: «La dinaminación económica de los entes locales en Andalucía», en *CEUMI*, la revista municipal, (1986), 94/95: 54-59.
- KONUKIEWITZ, M.: *Die Implementation räumlicher Politik: eine empirische Untersuchung zur Koordination des Vollzugs raumwirksamer Maßnahmenprogramme*, Opladen, 1985.
- LIJPHART, A.: «Comparative Politics and the Comparative Method», en *American Political Science Review*, 65 (1971): 682-693.
- NOHLEN, D.: *Fallstudie*, en NOHLEN, D./ACHULTZE, R. O. (comp.): *Politikwissenschaft. Theorien-Methoden-Begriffe (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1)*, Munich, 1984: 224-25.
- STÖHR, W., *Selective Self-Reliance and Endogenous Regional Development-Preconditions and Constraints*, en NOHLEN, D./SCHULTZE, R. O. (comp.): *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Bochum, 1985: 229-249.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: «Desarrollo con iniciativas locales en España», en *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo* (comp.): *El territorio de los ochenta*, Madrid, 1984a: 225-242.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: «La política regional en tiempos de crisis. Reflexiones sobre el caso español», en *Estudios Territoriales*, 1984b, 15-16: 21-37.

