

La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales*

Consistency in the Role that Citizens Attribute to Municipal Authorities in the Inter-governmental Relations System

Eduardo López-Aranguren

Universidad Carlos III de Madrid
eduardo.lopez-aranguren@uc3m.es

Palabras clave: Relaciones Intergubernamentales, Ayuntamientos, Subsidiariedad, Coherencia entre Actitudes.

Keywords: Intergovernmental Relations, Municipal Authorities, Subsidiarity, Attitude Consistency.

RESUMEN

Los objetivos de esta investigación son tres. En primer lugar, descubrir la actitud de los ciudadanos ante el principio de subsidiariedad; a continuación, examinar si hay o no coherencia entre, por un lado, la actitud hacia el principio de subsidiariedad y, por otro lado, las opiniones y preferencias acerca de la distribución del poder, competencias y recursos entre los diversos niveles de gobierno; y, en tercer lugar, averiguar cuáles son algunos de los rasgos que caracterizan a los ciudadanos que muestran actitudes o posiciones coherentes. Los ámbitos territoriales de la investigación son la provincia de Barcelona y la Comunidad de Madrid. El artículo termina con algunas reflexiones acerca de posibles vías a seguir en la continuación de esta investigación y sobre las implicaciones de nuestros resultados.

ABSTRACT

This research note has three objectives: First, to discover what the attitude of citizens towards the subsidiarity principle is; next, to examine whether or not there is a consistent relationship between, on the one hand, the attitude towards the subsidiarity principle and, on the other hand, the opinions and preferences on the question of the distribution of power, functions and resources among the different levels of government; and thirdly, to identify the typical citizen characteristics that show consistent attitudes and opinions. The research focuses on the province of Barcelona and the Community of Madrid. The last section of the paper contains some thoughts about possible avenues to further research on these questions and a short discussion on the implications of our findings.

* Este trabajo ha sido posible gracias a una subvención de la Dirección General de Investigación al proyecto de investigación con número de referencia BSO2001/1654. Quiero expresar mi agradecimiento a Roberto Garvía Soto por sus comentarios y sugerencias a una versión anterior de este texto.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Qué papel representan los ayuntamientos en el sistema español de relaciones intergubernamentales? ¿Qué papel les asignan los ciudadanos? Con los datos, leyes y documentos disponibles quizá podamos dar una respuesta al primer interrogante, pero realmente sabemos muy poco acerca del segundo, por lo que éste será el problema sobre el que fundamentalmente vamos a tratar de arrojar alguna luz.

Se entenderá mejor el papel que desempeñan los ayuntamientos españoles en el sistema de relaciones intergubernamentales si lo comparamos, por resumida que sea tal comparación, con la posición que ocupan los gobiernos locales en general, y los ayuntamientos en particular, en el sistema descentralizado más y mejor estudiado por la ciencia política, el de los Estados Unidos de América (EE.UU.). Ciertamente, la comparación entre el estatus de los ayuntamientos en el Estado de las autonomías español y el estatus de los gobiernos locales en el sistema federal americano revela interesantes e iluminadoras diferencias.

La Constitución de los EE.UU. no menciona siquiera a ninguno de los cinco tipos de gobierno local existentes en el país (gobierno del condado, ayuntamiento, gobierno del *township*, distrito escolar y distrito especial). Por su parte, las constituciones de los Estados federados, en el caso de que se ocupen de los gobiernos locales, es para señalar que son criaturas del Estado y que están, por tanto, sometidas totalmente a su control. Esta visión de los gobiernos locales como entes cuya existencia, funciones y competencias dependen de las decisiones de la Cámara legislativa de cada Estado se apoya en la llamada «regla Dillon», formulada por el magistrado John F. Dillon en 1868¹ y confirmada por el Tribunal Supremo (*Supreme Court*) de los EE.UU. en 1903 y en 1923.

Sin cuestionar el principio de *supremacía estatal*, la práctica del federalismo americano ha conducido, sin embargo, a la obtención por los gobiernos locales, y en especial por los gobiernos de condados y municipios, de una buena dosis de autonomía local. Esto se ha logrado fundamentalmente por dos medios: por vía de la delegación de poderes por el gobierno de cada Estado federado a favor de los gobiernos locales, y por medio de la aplicación de la doctrina del «federalismo dual» —que pone el énfasis en la soberanía y la independencia de los gobiernos estatales respecto al gobierno federal— *a las relaciones*

¹ «La concepción verdadera es ésta —sentenció Dillon—: Las corporaciones municipales deben su origen a la cámara legislativa [de cada Estado] y de ella derivan totalmente sus competencias y derechos. La cámara legislativa introduce en ellas el aliento de la vida sin el cual no podrían existir. De igual forma que crea, la cámara legislativa puede destruir. Si puede destruir, también puede despojar y controlar. A menos que exista alguna limitación constitucional de su derecho, la cámara legislativa puede, por medio de una sola disposición, suponiendo que sea capaz de tan gran locura y error, eliminar todas las corporaciones municipales que existen en el Estado, y las corporaciones no podrían impedirlo» (citado por Glendening y Reeves, 1984: 133). La traducción es mía.

entre el gobierno estatal y los gobiernos locales. Estos dos fenómenos se vieron reforzados con el establecimiento, a partir de la segunda mitad de la década de 1960, de relaciones directas entre el poder federal y los poderes locales (especialmente los municipios) a través de subvenciones que, evitando por medio de un rodeo a los Estados (el fenómeno del *bypass*), se concedían directamente a los condados y a las ciudades.

Así pues, a pesar de tener una posición constitucionalmente débil, los gobiernos locales han adquirido una posición relativamente sólida en el sistema. Tienen competencias en múltiples materias y funciones, realizan más del 29 por ciento del Gasto Público General Total —la mayor parte de él los ayuntamientos, los distritos escolares y los gobiernos de los condados, por este orden— y dan cuenta de casi el 63 por ciento del Total del Empleo Público ETC (equivalente a tiempo completo)². Existe, sin embargo, en la situación de los gobiernos locales en los EE.UU. un punto débil, a saber, su dependencia financiera: formalmente es una dependencia financiera del Estado a que pertenecen, aunque no debemos olvidar que una buena parte del dinero intergubernamental que el Estado transfiere a sus gobiernos locales es en realidad ayuda federal que pasa a través del Estado (la llamada *pass-through aid*).

La posición en que se encuentran los gobiernos locales en el Estado de las autonomías español es casi la opuesta a la de los gobiernos locales en el sistema federal americano. Su posición es fuerte en términos legales, y especialmente constitucionales; pero en la práctica sufren serias carencias de competencias en materias para ellos importantes, y de recursos económicos. La Constitución «garantiza la autonomía de los municipios» (art. 140), encomienda a las diputaciones y otras corporaciones de carácter representativo el gobierno y la administración autónomos de las provincias (art. 141.2) y dispone que las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones) deberán tener los «medios suficientes» para poder desempeñar las funciones que la ley les atribuye (art. 142). Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) —que en su última redacción incluye múltiples modificaciones introducidas por diversas leyes y reales decretos-leyes promulgados entre 1988 y la última del 16 de diciembre de 2003 de «modernización del gobierno local»—, proclama que «los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado» y, entrando en el ámbito de la política, los declara «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 1).

La cuestión de las funciones y competencias surge en cuanto nos preguntamos en qué consiste la autonomía de los municipios. La Constitución no contiene ni una palabra sobre

² Datos de 2001 y 2002, respectivamente. Fuentes: U.S. Census Bureau: *Statistical Abstract of the United States 2003*, Federal Government Finances and Employment; U.S. Census Bureau: *2002 Census of Governments*, vol. 4, n.º 5, *Compendium of Government Finances* (octubre 2005), y vol. 3, n.º 2, *Compendium of Public Employment* (septiembre 2004).

las materias y competencias de los gobiernos locales, pero la LRBRL sí se ocupa de este tema. En el artículo 7 dice que «las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación»; el artículo 25.2 enumera una lista de 15 materias en las que el ayuntamiento ejercerá competencias —las competencias propias—; y el artículo 27.1 regula las competencias delegadas: «La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios (...)». En fin, los ayuntamientos que recelen de las tendencias expansionistas o centralistas de las administraciones autonómicas, o que experimenten recortes de sus competencias, podrán acudir al Estado invocando la garantía que éste ofrece en el artículo 140 de la Constitución (Sánchez Morón, 1997).

Sin embargo, han sido y continúan siendo frecuentes las reclamaciones de más competencias en áreas determinadas. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha venido exigiendo la transferencia a la administración local de mayores competencias en cinco áreas: educación, empleo, urbanismo, servicios sociales (incluidos los asociados a la juventud y a la mujer) y deportes. Desde otras instancias se han añadido vivienda, medio ambiente, atención a la salud y justicia local. Una línea argumental interesante en apoyo de la transferencia a los ayuntamientos de tales funciones competenciales es que la proximidad a los ciudadanos de los debates y las decisiones estimulará y facilitará su participación en el diseño de las políticas públicas, lo cual a su vez generará políticas innovadoras caracterizadas por la eficacia y la eficiencia (Alcalde de Barcelona, Joan Clos, 2/11/99, entrevista con ELA). A su vez, este argumento encuentra un sólido apoyo teórico en el *principio de subsidiariedad*, de acuerdo con el cual la administración autonómica, y en su caso la administración del Estado, sólo debieran asumir aquellas competencias que la administración local, y en su caso autonómica, no sean capaces de desempeñar con la debida eficacia y eficiencia.

En cuanto a los recursos de los ayuntamientos, la LRBRL asegura que se les dotará de «recursos suficientes» para el cumplimiento de sus fines (art. 105.1), y tanto la LRBRL (en su art. 105. 2.) como la Constitución (en su art. 142) indican las fuentes de los recursos de las haciendas locales: participan en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas por un lado, y por otro lado disponen de autonomía para establecer y exigir tributos propios (por ejemplo, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre la circulación de vehículos de tracción mecánica). De todas maneras, en términos de gasto y empleo público, los gobiernos locales españoles son mucho más débiles que los gobiernos locales en los EE.UU.; su participación en el gasto público total de las tres administraciones españolas es del 15 por ciento (frente al 29 por ciento que vimos en el caso americano) y su participación en el empleo público total del conjunto de administraciones

españolas es del 24 por ciento (frente al 63 por ciento de los gobiernos locales de los EE.UU.)³.

El propósito de este trabajo es examinar el papel que asignan los ciudadanos a los ayuntamientos *vis-à-vis* los otros tres gobiernos existentes en el sistema, a saber, el gobierno autonómico, el gobierno central y el gobierno europeo; o, para decirlo con mayor precisión, cuáles son las preferencias de los ciudadanos en el tema de la distribución de funciones, competencias y recursos entre los ayuntamientos y los otros gobiernos que existen en el sistema. El principio teórico fundamental que rige esta distribución es el *principio de subsidiariedad* consagrado en la Constitución para Europa del año 2004, cuya entrada en vigor, prevista para el 1 de noviembre de 2006, va a ser retardada debido a los referéndums negativos de franceses y holandeses:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (art. I-11.3).

De manera que el primer objetivo es descubrir la actitud favorable o desfavorable de los ciudadanos ante el principio de subsidiariedad. Pero, más allá de este punto, interesa averiguar, en segundo lugar, en qué medida las opiniones acerca de la distribución del poder, de las competencias y de los recursos están en función de esa actitud básica favorable o desfavorable hacia el principio de subsidiariedad. *El examen de la relación existente entre, por una parte, la actitud hacia el principio de subsidiariedad y, por otra parte, las opiniones y preferencias acerca de la distribución del poder, de las competencias y de los recursos entre los diversos gobiernos permitirá concluir algo sobre el grado de coherencia en el conjunto de ideas que tienen los ciudadanos sobre las relaciones intergubernamentales.* Las posiciones plenamente coherentes son dos: una actitud favorable hacia el principio de subsidiariedad impulsa opiniones y preferencias a favor de los ayuntamientos en aspectos concretos (poder, competencias, recursos); o, al contrario, una posición desfavorable hacia el principio de subsidiariedad impulsa opiniones y preferencias desfavorables a los ayuntamientos en tales aspectos concretos. Las posiciones incoherentes o ilógicas se caracterizan, obviamente, por la ausencia de congruencia entre la actitud básica hacia el principio de subsidiariedad y las opiniones y preferencias en los aspectos concretos mencionados.

³ Datos de 2001 y 2005, respectivamente. Ministerio de Economía y Hacienda, *Descentralización del gasto público en España*, y Ministerio de Administraciones Públicas, *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*.

En tercer lugar, este trabajo quiere dar algún paso hacia un tercer objetivo, a saber, averiguar cuáles son algunos de los rasgos que caracterizan a los ciudadanos que muestran actitudes o posiciones coherentes.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Los ciudadanos cuyas actitudes, opiniones y preferencias se han obtenido por medio de entrevistas telefónicas son ciudadanos adultos residentes en la provincia de Barcelona y en la Comunidad de Madrid. Estas áreas han sido seleccionadas porque, por un lado, ambos son territorios de alto desarrollo socioeconómico pero, por otro lado, son percibidos en general como territorios en los que predominan posiciones muy diferentes en la cuestión de las relaciones intergubernamentales: nacionalismo catalán basado en hechos diferenciales que distinguen a los catalanes de otros españoles y énfasis en el autogobierno, en el caso de Barcelona; nacionalismo español partidario del *status quo* autonómico con un fuerte poder central y énfasis en la uniformidad, en el caso de Madrid.

En las entrevistas se utilizó un cuestionario idéntico excepto en las referencias específicas ligadas al ámbito territorial en que se administraba el cuestionario. En Barcelona fueron entrevistados 703 españoles adultos (32 por ciento de ellos en la propia ciudad) y en Madrid 854 (54 por ciento de los cuales en la capital); ambas son muestras probabilísticas con un conocido margen de error: 3,42 y 3,77 puntos porcentuales arriba o abajo, respectivamente.

Las actitudes son constructos psicológicos no observables que se manifiestan en sentimientos, opiniones y conductas relevantes (Fazio y Olson, 2003). Aquí hemos seguido la vía más habitual para la medición de actitudes, que consiste en utilizar como indicadores de las actitudes preguntas del cuestionario que intentan captar las *opiniones* y *preferencias* de los entrevistados. Descartamos, en cambio, como indicadores de actitudes las *percepciones* y los *conocimientos* que puedan tener los ciudadanos sobre cuestiones de relaciones intergubernamentales. Las percepciones y conocimientos sobre elementos de la realidad son correctos o son erróneos, mientras que las opiniones y las preferencias indican la posición de las personas más o menos favorable respecto a algo o alguien (y no cabe decir de una preferencia o de una opinión que es errónea o que es correcta). Hemos supuesto que todas las escalas de actitudes son escalas de intervalo, siguiendo las recomendaciones ya casi clásicas de Borgatta (1968) y Labovitz (1972) con el fin de aplicar tests estadísticos más potentes y precisos a los datos. Los datos han sido analizados utilizando el programa SPSS (versión 11.0).

RESULTADOS DEL ANÁLISIS

El *principio de subsidiariedad* establece de forma más o menos manifiesta el siguiente orden de prioridad en la intervención de los gobiernos para la solución de problemas y la prestación de servicios que demandan los ciudadanos: gobierno local (ayuntamiento), gobierno regional, gobierno central; y los criterios que deben regir la entrada en liza de un gobierno subsidiario son básicamente dos: eficacia y eficiencia. Empleando una definición del principio de subsidiariedad más sencilla y coloquial de la que contiene la Constitución para Europa, transcrita más arriba, se preguntó el grado de acuerdo con este principio. Los resultados se presentan en la tabla 1.

TABLA 1

Grado de acuerdo con el principio de subsidiariedad*

Grado de acuerdo	Barcelona	Madrid
Muy de acuerdo	40	36
Bastante	36	39
Poco	13	16
Nada de acuerdo	7	4
No sabe / No contesta	4	5
TOTAL	100 (703)	100 (854)

* Principio de subsidiariedad: la solución de los problemas y la prestación de servicios deben encargarse al gobierno más próximo a la gente (el ayuntamiento), y sólo si éste no puede hacerlo, que lo haga entonces el gobierno autonómico y, en su caso, el gobierno central.

Los datos indican que tres de cada cuatro entrevistados, tanto en Barcelona como en Madrid, muestran su acuerdo con el principio de subsidiariedad o, si queremos decirlo de otra forma, con la *descentralización* de funciones y competencias a favor de los ayuntamientos. Partiendo de este hallazgo, la hipótesis de la coherencia en las actitudes implica que debiéramos encontrar una *relación directa* de los siguientes actitudes con la actitud favorable/desfavorable hacia el principio de *subsidiariedad*:

1. El estar o no a favor de dar al ayuntamiento más *poder* del que ahora tiene.
2. El estar o no a favor de destinar al ayuntamiento más *recursos* procedentes de impuestos.

3. El estar o no a favor de encomendar al ayuntamiento *funciones* que ahora desempeña el gobierno autonómico.
4. El estar o no a favor de un *Pacto Local*, de acuerdo con el cual aumentarían los recursos del ayuntamiento.
5. El estar o no a favor de la *transferencia* al ayuntamiento de funciones y recursos del gobierno autonómico.

Pero debiéramos encontrar, en cambio, una *relación inversa* entre la actitud favorable/desfavorable hacia el principio de subsidiariedad y el estar o no a favor de que el gobierno autonómico fije, para la prestación de servicios, *estándares* mínimos que los ayuntamientos tienen obligatoriamente que alcanzar⁴.

En las tablas 2 y 3 se presentan, separadas para Barcelona y Madrid, las matrices de correlaciones entre estas siete variables (que están etiquetadas con la palabra que hemos escrito en cursiva en los párrafos anteriores).

TABLA 2

Matriz de correlaciones entre siete variables. Barcelona

	Subsidiariedad	Poder	Recursos	Funciones	Pacto Local	Transferencia	Estándares
Subsidiariedad	1,000						
Poder	0,079	1,000					
Recursos	0,106*	0,205*	1,000				
Funciones	0,079	0,083	0,128*	1,000			
Pacto Local	0,121*	0,072	0,113*	0,071	1,000		
Transferencia	0,362*	0,092*	0,116*	0,108*	0,209*	1,000	
Estándares	-0,237*	-0,019	-0,044	-0,040	-0,020	-0,320*	1,000

* Correlación significativa en el nivel 0,01.

⁴ La posición a favor de que el gobierno autonómico establezca *estándares mínimos* en la prestación de servicios que los ayuntamientos han de cumplir obligatoriamente es la posición *centralista*. La posición descentralizadora, y por tanto a favor de los ayuntamientos, consistiría en permitir a éstos la fijación de los niveles que se han de alcanzar en los servicios que el propio ayuntamiento presta. La posición descentralizadora es la actitud coherente con el principio de subsidiariedad.

TABLA 3

Matriz de correlaciones entre siete variables. Madrid

	Subsidiariedad	Poder	Recursos	Funciones	Pacto Local	Transferencia	Estándares
Subsidiariedad	1,000						
Poder	0,059	1,000					
Recursos	0,101*	0,244*	1,000				
Funciones	0,097*	0,136*	0,176*	1,000			
Pacto Local	0,082*	0,044	0,163*	0,118*	1,000		
Transferencia	0,298*	0,041	0,162*	0,205*	0,148*	1,000	
Estándares	-0,194*	0,055	0,044	0,057	-0,063	-0,173*	1,000

* Correlación significativa en el nivel 0,01.

Las tablas 2 y 3 muestran en su primera columna («subsidiariedad») que cuatro de las seis variables en el caso de Barcelona y cinco en el caso de Madrid están correlacionadas positiva y significativamente con la actitud hacia el principio de subsidiariedad. Los resultados también muestran que, aunque estadísticamente significativos, los coeficientes de correlación son bajos, si bien más altos en Barcelona que en Madrid. Se puede concluir, pues, que la hipótesis de la coherencia se mantiene pero que el grado de coherencia es bajo. Uno hubiera esperado coeficientes de correlación más altos; y también una correlación significativa entre la actitud hacia el principio de *subsidiariedad* y la opinión sobre si los ayuntamientos debieran o no tener más *poder* del que tienen actualmente. Cómo se explica que el grado de coherencia sea tan bajo es interrogante que supera los límites de esta nota de investigación, pero sin duda habrá que tener en cuenta que el tema de las relaciones intergubernamentales y el problema del papel de los ayuntamientos en estas relaciones son cuestiones novedosas en la sociedad española y, además, ciertamente intrincadas.

Acerca de cuáles son los rasgos que caracterizan a los ciudadanos coherentes, este trabajo contiene sólo una primera aproximación que ha consistido en los siguientes pasos:

1. Se ha averiguado cuál de las seis actitudes que contemplan las tablas 2 y 3 es la más estrechamente relacionada con la *actitud hacia el principio de subsidiariedad* por medio de una serie de tests de correlación parcial; esto es, se han calculado los coeficientes de correlación entre «subsidiariedad» y cada una de las otras seis variables, por turno —«poder», «recursos», «funciones», «pacto local», «transferencia» y «estándares»—, mientras se controlaban los efectos de las cinco variables restantes. Los resultados, tanto para Barcelona como para Madrid, se encuentran en la tabla 4.

TABLA 4

Coeficientes de correlación parcial con niveles de significación entre la variable actitudinal «subsidiariedad» y cada una de seis variables actitudinales

	Barcelona		Madrid	
	Coeficiente de correlación parcial	Nivel de significación	Coeficiente de correlación parcial	Nivel de significación
«Poder»	0,032	0,463	0,037	0,336
«Recursos»	0,036	0,410	0,029	0,399
«Funciones»	0,050	0,250	0,026	0,490
«Pacto Local»	0,051	0,242	0,029	0,457
«Transferencia»	0,269	0,000	0,232	0,000
«Estándares»	-0,152	0,000	-0,138	0,000

Estos resultados muestran que, tanto en Barcelona como en Madrid, la variable más estrechamente relacionada con la «actitud hacia el principio de *subsidiariedad*» es la «actitud hacia la *transferencia* al ayuntamiento de funciones y recursos del gobierno autonómico». De hecho, la correlación entre «subsidiariedad» y «transferencia» es la única que se mantiene por encima de 0,2 cuando se controlan los efectos de las otras cinco variables.

2. Por medio de una serie de tabulaciones cruzadas entre la actitud (favorable o desfavorable) hacia el *principio de subsidiariedad* y la actitud (favorable o desfavorable) hacia la *transferencia* de funciones y recursos a los ayuntamientos, controlando el sexo, la edad, la educación, el partido político más cercano y el autopoicionamiento ideológico en la escala izquierda-derecha, se ha calculado el porcentaje de «coherentes» en cada una de las categorías de estas variables (hombres y mujeres; jóvenes, adultos y mayores, etc.). Entendemos que son «coherentes»: a) Los que estando de acuerdo (o a favor) del principio de subsidiariedad (que son, como vimos en la tabla 1, una mayoría de tres de cada cuatro tanto en Madrid como en Barcelona), están también de acuerdo (o a favor) de la transferencia de funciones y recursos a los ayuntamientos. b) Los que estando en desacuerdo (o en contra) del principio de subsidiariedad, están también en desacuerdo (o en contra) de la transferencia de funciones y recursos a los ayuntamientos.

La tabla 5 muestra los porcentajes de coherentes que han resultado de las tabulaciones cruzadas realizadas.

TABLA 5

Porcentaje de coherentes en cada una de las categorías de las variables sexo, edad, educación, partido político y autopercepción ideológica en Barcelona y Madrid

	Porcentaje de coherentes	
	Barcelona	Madrid
<i>Sexo</i>		
Hombres	78	69
Mujeres	79	75
<i>Edad</i>		
18-29	73	74
30-49	82	71
50-65	74	69
Más de 65	82	75
<i>Educación</i>		
Desde ninguna hasta EGB (14 años)	83	71
Desde EGB hasta Bachillerato (14-18 años)	75	71
Superior	78	73
<i>Partido político al que se siente más cercano</i>		
Partido Popular	79	60
PSOE	80	78
ICV*-EU** en Barcelona / IU en Madrid	89	76
Convergència i Unió (CiU)	74	—
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	78	—
Otros, ninguno, no sabe y no contesta	74	76
<i>Autopercepción en la escala ideológica izquierda-derecha</i>		
Izquierda	77	79
Centro-izquierda	84	77
Centro	82	68
Derecha	73	58
No sabe / No contesta	73	79

* Iniciativa per Catalunya-Verds.

** Esquerra Unida.

Se pueden resumir estos hallazgos de la siguiente forma:

1. En general, los porcentajes de «coherentes» son más altos en Barcelona que en Madrid; las únicas excepciones corresponden a los jóvenes de 18-29 años, los que se autoubican en la «izquierda», y los que no saben o no responden a las preguntas sobre partido político y escala ideológica.

2. Encontramos diferencias llamativas de una muestra a otra: por ejemplo, en la categoría de edad de 30 a 49 años, entre los que se sienten cercanos al Partido Popular y entre los que se colocan ideológicamente en el «centro» y en la «derecha».

3. Los resultados de Barcelona muestran que de cada cinco hay cuatro «coherentes» en los grupos de edad de 30-49 y más de 65, en la categoría de menor educación, entre los que se sienten cercanos al PSOE y a IU/IC-Verdes, y entre los que se autoposicionan en el «centro» y «centro-izquierda». En los resultados de Madrid destacan los porcentajes de coherentes que corresponden a los que se sienten cercanos al PSOE y los que se auto-bucan en la «izquierda». La asociación de coherencia con posiciones de «izquierda» y «centro-izquierda», tanto en el indicador «partido político» como en el indicador «escala ideológica», es, a nuestro juicio, el hallazgo de mayor solidez.

4. Se tiende a pensar que la coherencia es una característica asociada positivamente con la educación formal, pero estos resultados no apoyan tal idea. En Barcelona es en el grupo de menor educación donde encontramos más personas coherentes, y en Madrid no hay diferencias que superen el margen de error muestral.

CONCLUSIONES

A juzgar por el gran apoyo que recibe el principio de subsidiariedad, se puede concluir que el papel que los ciudadanos asignan al ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales tenderá a ser más importante y que, consiguientemente, con el tiempo tenderán a aumentar sus funciones y sus recursos; en suma, el futuro de los ayuntamientos parece prometedor. Ello, sin embargo, plantea a los ayuntamientos importantes retos y desafíos, pues tendrán que justificar ante los ciudadanos que su gestión en la provisión de servicios y bienes públicos a la ciudadanía es más eficaz y eficiente que la gestión de los gobiernos autonómico y central.

En este artículo la medición de la coherencia en las opiniones y actitudes relativas a los ayuntamientos es un tanto rudimentaria. Un diseño más sofisticado de la medición de coherencia quizá aclare la cuestión de qué variables sociodemográficas y sociopolíticas están relacionadas con la coherencia y cuál es el grado de fuerza de esa relación. Otro interrogante de interés pero que no se ha investigado aquí es en qué medida las *percepciones* de la gente en temas como «en qué gobierno hay menos corrupción», o «qué gobierno administra mejor el dinero que se recauda con impuestos», contribuyen a explicar aparentes incoherencias.

El tema de las relaciones intergubernamentales en el sistema político español es un tema que ha adquirido importancia sólo en los últimos años; es, además, un tema complicado, como lo muestran las dificultades que entrañan las proyectadas reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. No es, por tanto, realista esperar altos niveles de coherencia en las actitudes y opiniones de los ciudadanos ante cuestiones relativamente abstractas y, como muestran reiteradamente los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas, bastante alejadas de sus preocupaciones inmediatas. Ello debiera plantear en los tres niveles de la clase política —local, regional y estatal— la necesidad de informar y explicar a los ciudadanos los aspectos y dimensiones fundamentales de las relaciones entre los gobiernos local, autonómico y central. La coherencia y congruencia de actitudes y opiniones en las cuestiones planteadas sobre relaciones entre gobiernos estarán vinculadas a la familiaridad de los ciudadanos con la materia objeto de análisis.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGATTA, Edgar F. (1968): «My Student, the Purist: A Lament», *Sociological Quarterly*, vol. 9, pp. 29-34.

FAZIO, Russell H., y OLSON, Michael A. (2003): «Attitudes: Foundations, Functions, and Consequences», en Michael A. Hogg y Joel Cooper (eds.), *The SAGE Handbook of Social Psychology*, SAGE Publications.

GLENDENING, Parris N., y REEVES, Mavis M. (1984): *Pragmatic Federalism. An Intergovernmental View of American Government*, 2.ª ed., Palisades Publishers.

LABOVITZ, Sanford (1972): «Statistical Usage in Sociology. Sacred Cows and Ritual», *Sociological Methods & Research*, vol. 1, pp. 13-37.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1997): «Las Comunidades Autónomas y la Administración Local», en Antonio Jiménez-Blanco y Julián Martínez-Simancas (dirs.), *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, SOPEC Ediciones, S.A.