

UNA PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES (*)

CLEMENTE J. NAVARRO
M. ANTONIA RAMÍREZ

Universidad Pablo de Olavide

1. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL: DE LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA AL SISTEMA DE «MULTI-GOVERNANCE».—2. EL ENFOQUE LOCALISTA: DE LAS RELACIONES GOBIERNO-SOCIEDAD CIVIL A LA ARTICULACIÓN DE REDES POLÍTICAS LOCALES.—3. EL ANÁLISIS DE LA SOCIEDAD POLÍTICA LOCAL: EL GOBIERNO LOCAL COMO ACTOR SITUADO.—BIBLIOGRAFÍA

Los desarrollos teóricos y empíricos sobre el gobierno local se han centrado principalmente en dos enfoques. En el primero de ellos, o *enfoque institucional*, el análisis tiene como objeto la autonomía del gobierno local, los límites o barreras que le vienen impuestos por otras unidades de gobierno de ámbito político y territorial mayor, así como las estrategias adoptadas frente a las mismas. En definitiva, este enfoque estudia la distribución de poder entre diferentes ámbitos territoriales, desde la clásica aproximación «*centro-periferia*» hasta los «*sistemas de multi-governance*».

El segundo enfoque, o *enfoque localista*, se centra en los procesos decisionales locales, la forma en que se articulan los intereses políticos locales para llegar a la toma de decisiones. Por tanto, la capacidad de respuesta que desarrollan las instituciones políticas locales ante las demandas de individuos o grupos más o menos articulados de la sociedad civil, así como la influencia de estos grupos en la formación de la agenda política y el diseño e

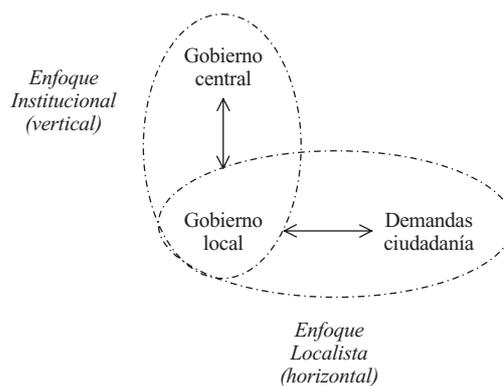
(*) Este artículo es parte del trabajo que viene desarrollándose en el marco del proyecto «Bienestar y sociedad política local» (SEC2002-01936).

implementación de políticas públicas, analizados desde los clásicos *community powers studies* hasta la contemporánea *teoría del régimen urbano*.

Cada enfoque ha atendido a algún aspecto concreto para explicar la dinámica política de los gobiernos locales, si bien adolecen, a nuestro modo de ver, de un elemento esencial para el análisis. En concreto, una visión integrada de la acción de los gobiernos locales. El primer enfoque centra la atención en la «dimensión vertical», la relación entre instituciones político-administrativas de diferentes niveles territoriales para, a partir de ahí, explicar la acción de los gobiernos locales. En él cobra relevancia lo que pudiera denominarse la *estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales*, que comprendería el análisis tanto del marco institucional como de las reglas de juego que definen las relaciones entre niveles de gobierno. No obstante, este enfoque desatiende el conjunto de los actores locales que intervienen en la conformación de la agenda política local, en el desarrollo de programas o políticas públicas.

En cambio, el segundo enfoque, o «dimensión horizontal», pone el énfasis en los actores locales. En concreto, analizaría quienes de ellos tienen capacidad de influir en las decisiones del gobierno local así como las condiciones en las que surgen las redes o coaliciones políticas locales. No obstante, este segundo enfoque obvia el presupuesto de que diferentes estructuras de oportunidades determinan en gran medida la capacidad de acción de los gobiernos municipales, y por tanto, respuestas diferentes en la articulación de intereses y demandas locales. De forma gráfica, el campo de estudio de ambos enfoques se muestra en la ilustración 1

ILUSTRACIÓN 1. *Los enfoques sobre Gobierno local*



El artículo trata de elaborar una propuesta analítica básica y preliminar que tenga en cuenta el conjunto de elementos necesarios para conocer la dinámica política de los gobiernos municipales. Para ello, los dos primeros apartados señalan algunas aportaciones teóricas y empíricas del enfoque institucional y del enfoque localista, respectivamente, centradas en el estudio de las democracias de los países occidentales y de los de América Latina; su conocimiento nos permitirá elaborar la propuesta de análisis que se desarrolla en el tercer apartado.

1. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL: DE LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA AL SISTEMA DE «MULTI-GOVERNANCE»

En este enfoque el gobierno local es considerado como una unidad articulada en el sistema político, legal y económico de la nación o estado, derivando su capacidad de acción de la plasmación de las tradiciones localistas en los textos constitucionales y legales así como de los procesos de descentralización producidos desde finales de los años sesenta. Entre las tradiciones localistas se encontrarían el modelo centralizado o «napoleónico», más propio de los países de la Europa meridional y América Latina, y el modelo federal, de tradición germana, con mayor énfasis en el amparo de los intereses locales existentes. Frente a ambos, la tradición anglosajona, donde se enfatiza el carácter más utilitarista de la autoridad local, al corresponderle la administración de los intereses comunes antes que su gobierno (1).

No obstante, con independencia de la tradición en que se sitúen los estados, a partir de la segunda mitad del siglo XX se produce una tendencia general hacia procesos de descentralización y reestructuración del estado tanto en Europa como en América Latina. En Europa el proceso tiene que ver sobre todo con la necesidad de reformar el estado de bienestar, esto es, la mejora en la provisión

(1) Las tradiciones localistas se pueden consultar en VANDELLI (1991), NORTON (1994: 9-16), PIERRE (1990), MABILEAU (1985), NICKSON (1995: 7-16), KING y PIERRE (1990), entre otros.

(2) Para estos autores, los factores de este retroceso serían múltiples. Desde rasgos de tipo político —cambios en las políticas económicas y sociales adoptadas por los países europeos; nuevos temas que afectan a la agenda de los gobiernos nacionales y que necesitan de una cooperación internacional—, de tipo económico —la recesión económica que sigue al conflicto del petróleo; la internacionalización de la economía—, de tipo ideológico —o el «desplazamiento del paradigma»— hasta aquellos que afectan a la revolución tecnológica, a la integración en la Unión Europea o a la reforma de la administración pública, entre otros (CASSESE y WRIGHT, 1996: 8-11).

de servicios (Mabileau, 1985: 587-595). Más concretamente, Cassese y Wright consideran que, en general, se produce cierto retraso del estado central, con consecuencias importantes sobre la descentralización regional y local (2). En América Latina, en cambio, este proceso surge, principalmente, ante la necesidad de democratización, dada la crisis de legitimidad de los regímenes militares y el descrédito de las democracias existentes (como Venezuela o Colombia) a lo largo de la década de los setenta. Se trata, ante todo, de la necesidad de acercamiento de la sociedad civil y el Estado (Nickson, 1995: 20-21) (3).

Derivados de los procesos de descentralización y de las tradiciones localistas los textos constitucionales y legales recogerán el conjunto de elementos (normas y recursos) que caracterizan a las instituciones políticas donde el gobierno local desarrolla su acción de gobierno, esto es, su marco institucional. Por tanto, las líneas básicas del marco institucional son definidas en los legislativos nacionales, para cuyo desarrollo dos son los actores principales. Por un lado, el gobierno central, que en gran medida determina la intensidad y extensión del poder otorgado, y por lo tanto, el tipo de relaciones a establecer con el gobierno local (4). Y por otro lado, el gobierno local, sujeto al que se le otorgan esos poderes, o esa capacidad de acción, y ante los cuales desarrollará diversas estrategias para maximizar el beneficio, en términos de bienestar de la comunidad.

El marco institucional presupone que los poderes otorgados facilitarán la canalización de las demandas de la ciudadanía local, agrupando esta los intereses de la ciudadanía individual, los grupos de interés, las organizaciones profesionales y los grupos empresariales. O al menos considera que la acción vendrá determinada por los elementos que formen parte de este marco institucional, los cuales serán definidos principalmente por las instituciones políticas, gubernativas y administrativas afectadas, sin atender por tanto a

(3) De hecho, la cuestión de la descentralización y la reforma del estado ha sido uno de los temas que más literatura ha producido en América Latina desde la década de los 80 y a lo largo de los años 90. Sobre la definición de la descentralización en sus tres dimensiones —política, administrativa y económica— y sobre las primeras políticas de descentralización llevadas a cabo en la región puede consultarse NOHLEN (1991) GLEISNER (1990) BOISIER (1990). Sobre la redefinición de la descentralización y los resultados alcanzados hasta el momento puede consultarse BOISIER (1994), ROJAS (1995, 1999), FINOT (1999) y KILKSBERG (1999).

(4) Las líneas básicas de la relación se señalan en el ordenamiento jurídico de los países. Para el caso de Europa y el mundo anglosajón puede consultarse la página web del Comité de las Regiones de la Unión Europea www.cor.eu, NORTON (1994), NAVARRO (1998), GOLDSMITH (1992), así como a la bibliografía que señalan. Para el caso de América Latina la página web de la Universidad de Georgetown www.georgetown.edu, de la Universidad de Texas www.lanic.texas.edu, NICKSON (1995) y RAMÍREZ (2000), así como la bibliografía que señalan. Una interesante aproximación analítica se encuentra en DENTE (1985). Ver también GOLDSMITH (1990).

los actores que conforman la sociedad política local y que, en alguna medida, puede influir a su vez en la acción local.

No obstante, frente a esta clásica aproximación de relaciones centro-periferia, basadas principalmente en considerar al gobierno local como el sujeto pasivo de la relación, varias son las aportaciones que demandan un cambio en el estudio de estas relaciones. Primero, la importancia creciente de los niveles intermedios de gobierno o «mesogobiernos» (regiones, provincias, comunidades autónomas...) en la configuración del marco institucional, en los límites y oportunidades que restan a la capacidad de acción local (Agranoff y Bañón, 1998; Rhodes, 1999; Navarro *et al.*, 2002; Hooghe y Marks, 2001).

Segundo, la superación de la clásica visión asimétrica de la relación, basada en juegos de suma-cero, donde el poder asumido por un actor supone la pérdida de éste por otro actor. Se parte ahora de que si bien la naturaleza *autónoma* de los gobiernos locales no da lugar a una expresión recíproca de las relaciones de poder, no habrá que obviar la extensión de la red de relaciones y la complejidad del entorno de nuestras sociedades actuales para darse cuenta del aumento de la interdependencia y apoyos recíprocos entre unidades de gobierno (Dente, 1985; Rhodes, 1999).

Tercero, incluir el elemento dinámico de la relación, en consonancia con el aumento de actores y con el cambio en las reglas de juego. Se trata no sólo de observar el componente formal de la relación (qué recursos de tipo legal, financiero, etc. existen y cómo se reparten) sino también el componente informal (cuáles son los intereses, preferencias, expectativas... la influencia política en otras esferas, apoyos de las elites locales, la formación de la opinión pública, etc.). Un elemento dinámico poco analizado hasta ahora (5), pero que en la actualidad centra el interés de algunos enfoques, como el de relaciones intergubernamentales (Alba, 1997; Agranoff y Bañón, 1998; Rhodes, 1999) y el de sistemas de «multi-governance» (Hooghe y Marks, 2001).

Lo que parece claro es que el análisis del marco institucional así como de los nuevos elementos que entran a formar parte de la relación nos permitirá conocer el conjunto de recursos (legales, políticos, financieros, funcionales...) que poseen los gobiernos locales para el desarrollo de políticas que redunden en el bien de su comunidad. A este conjunto de recursos podría denominársele *estructura de oportunidades de acción de los gobiernos loca-*

(5) Los estudios sobre política estuvieron centrados hasta la década de los treinta en los aspectos institucionales. Será el enfoque behaviorista quien se detenga en la acción de los actores en el sistema político (SOLA, 1997). El gobierno local cobrará importancia como actor a partir de las últimas tres décadas (MABILEAU, 1985).

les (6), y según esté esta configurada podrá hablarse de una mayor o menor autonomía de los gobiernos municipales, entendida como la capacidad política y la capacidad de gestión de las instituciones gubernativas municipales.

Por *capacidad política* se entenderá la magnitud de sus atribuciones políticas, bien otorgadas legalmente, bien a partir del peso que tenga en el sistema político. Sobre el primer asunto, o los recursos legales, su posición en el sistema jurídico-institucional y el marco legal que posee para el desarrollo de cualquier actividad. Señalar aquí las aportaciones de la teoría jurídica del estado, basadas en dos clásicas posturas enfrentadas: *competencia general* frente a principio *Ultra Vires* o *Dillon's Rules*, donde la primera supone un reconocimiento constitucional de la capacidad político-administrativa del gobierno local, frente a la segunda, donde la capacidad se otorgará en atención a los intereses de los legislativos nacionales, más propia de Estados Unidos, Inglaterra y Chile (7). O el interesante trabajo de Gordon Clark (1984) sobre el *poder de iniciativa*, o la capacidad de actuar a partir de la existencia de derechos y privilegios definidos *a priori*, y el *poder de inmunidad*, o la capacidad de regular, dentro de los derechos reconocidos a partir del poder de iniciativa, sin el control de ninguna agencia externa a la autoridad local (8).

El segundo aspecto, los recursos políticos, consideraría el elemento dinámico de la relación antes señalado, esto es, los elementos políticos informales de la relación (mayor o menor acceso al centro, disciplina de partido, etc.). En su conjunto, la capacidad política trataría de acercarse a la definición de *status legal* y *status político* de Page y Goldsmith (1987), donde el estatus legal consideraría la existencia de una garantía constitucional de autonomía local, la delimitación clara de potestades y competencias y un régimen financiero permisivo, basado en un sistema de ayudas general y una es-

(6) Este término se discute también en CLARKE, S. E. (1993), NAVARRO (1998: 75-117), NAVARRO Y RAMÍREZ (2000), NAVARRO, RAMÍREZ Y RULL (2002). En concreto NAVARRO (1998) desarrolla un trabajo empírico en el que tiene en cuenta al conjunto de las democracias occidentales. NAVARRO Y RAMÍREZ (2000) lo amplían a las democracias de América Latina, y NAVARRO *et al.* (2002) supone un esfuerzo en la mejora y ampliación de los indicadores para su medición.

(7) Sobre esta cuestión puede verse SHARPE (1970), NEWTON (1982), DENTE (1985), NICKSON (1995, 1998) y NAVARRO (1998).

(8) A partir de la combinación de ambos poderes Gordon elabora una tipología y analiza la autonomía local en Illinois. Compara para ello el tipo de autonomía local a que se aspira en ese estado, tipo 2 o modelo *Tiebout*, caracterizado por la existencia de poder de iniciativa, pero no de poder de inmunidad, con el tipo de autonomía real existente. El resultado de la comparación sitúa a los gobiernos locales en el tipo 4 de autonomía, con poca capacidad tanto de iniciativa como de inmunidad. Sobre este asunto se puede consultar asimismo STOKER (1991) y BRUGUÉ y GOMA (1998).

casa limitación del régimen impositivo legal. Y el estatus político, o la capacidad de influir en las decisiones políticas supondría el ejercicio, por parte de las localidades, de una influencia directa en niveles de gobierno superiores. Basada en ambas definiciones Goldsmith situaría a Alemania entre los países con un alto estatus legal y político, cercano a Francia, Estados Unidos y Bélgica, frente a Irlanda, Gran Bretaña, Canadá y Australia con escaso estatus legal y político (1995: 237-246).

La *capacidad de gestión* se refiere la dimensión negociadora de la autonomía, los recursos necesarios para el logro de los objetivos establecidos. Evidentemente una primera dimensión se refiere a los recursos financieros, en concreto al mayor o menor grado de autonomía financiera y volumen de gasto (9). Otro aspecto se refiere a la división del trabajo político, su papel en el diseño y ejecución de políticas públicas. Por un lado, qué competencias desarrolla cada unidad política institucional, al hilo de la definición de *high politics* y *low politics* de Bulpitt (1983), donde las primeras, tales como legislación, economía y relaciones exteriores, se reservarían al gobierno central. Mientras que las segundas, tales como servicios sociales y bienestar en general, sería desarrolladas por el gobierno local (10). Por otro lado, cómo se realiza el reparto, si éste se guía por el criterio de *jerarquías duales* o *jerarquías fundidas* (Smith, 1972). Las primeras se caracterizan por una separación clara entre el nivel de gobierno que diseña y ejecuta la política. En concreto, en los países que adoptan este modelo, tal como señala Smith para el caso inglés, es el gobierno central o estatal el que se reserva su diseño, correspondiendo al gobierno local la ejecución de aquella. En cambio, la existencia de jerarquías fundidas supone obviar esta separación entre niveles de gobierno que diseñan y ejecutan, tomando relevancia la negociación y el proceso de coordinación y cooperación en cada una de las fases que comprende la realización de una política. En su conjunto la capacidad política y la capacidad de gestión supondrían la disponibilidad o no de los gobiernos locales de los recursos para poner en marcha y desarrollar un programa político y las políticas públicas asociadas al mismo.

En función de cómo se haya conformado la estructura de oportunidad, o de la capacidad política y de gestión que posean, podrían diferenciarse dife-

(9) El marco normativo de distribución de recursos económicos y sus implicaciones son tenidos en cuenta por COCKBURN (1977), PIERRE (1990: 42-43) y GOLDSMITH (1995: 233), DENTE (1985), GURR and KING (1987, en GOLDSMITH, 1995), KING y PIERRE (1990), entre otros.

(10) CAWSON y SAUNDERS (1983) y SAUNDER (1986) diferenciarían entre *funciones de producción*, asignadas al estado, y las *funciones de reproducción*, desarrolladas por los gobiernos locales.

rentes modelos de gobierno local. Una tentativa es la desarrollada por Navarro y Ramírez (2001) y Navarro *et al.* (2002), donde a partir del reconocimiento constitucional (capacidad política), de la existencia de jerarquías duales o fundidas y de la importancia del gasto público local en el conjunto del gasto público nacional (capacidad de gestión), tal como se presenta en la tabla 1, han definido y contrastado empíricamente cuatro modelos de gobierno local: Gobierno Local de Bienestar (GLB), Gobierno Local Limitado (GLL), Gobierno Local Residual (GLR) y Agencia Local (AL).

TABLA 1. *Modelos de sistemas de Gobierno municipal en perspectiva comparada*
(Navarro y Ramírez, 2000: 283)

| Modelo | Área geográfica | | Autonomía | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|------------|---------------------------|-------|
| | | C. General | División trabajo político | Gasto |
| Gobierno Local de Bienestar (GLB) | Escandinava | + | J. Fundidas | ++ |
| Gobierno Local Limitado (GLL) | Sur Europa Argentina y Brasil | | | + |
| Gobierno Local Residual (GLR) | Uruguay, Paraguay y México | + | J. Duales | - |
| Agencia local (AL) | Anglo-sajón Chile | - | Ambas | + |

Leyenda: las puntuaciones positivas muestran la existencia del indicador. La mayor intensidad del mismo se señala con doble signo. Las puntuaciones negativas indican la inexistencia o la baja intensidad del indicador.

2. EL ENFOQUE LOCALISTA: DE LAS RELACIONES GOBIERNO-SOCIEDAD CIVIL A LA ARTICULACIÓN DE REDES POLÍTICAS LOCALES

Este enfoque se centra en la articulación de los intereses y demandas del gobierno local y el conjunto de actores sociales, políticos y económicos que forman parte de la comunidad. Se considera, pues, los actores y sus relaciones en la conformación de redes políticas para el desarrollo de diferentes políticas públicas. El análisis se ha centrado, por tanto, en las dinámicas que subyacen a los procesos políticos locales, desatendiendo, no obstante, la estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales, y por tanto, la mayor o menor fortaleza institucional que poseen para responder a las demandas de la ciudadanía y para desarrollar determinado tipo de estrategias.

Los desarrollos teóricos y empíricos, al igual que en el enfoque anterior, también son variados y han tratado de superar las primeras propuestas iniciales. A este respecto, destacar los trabajos clásicos sobre los *community power studies*, que tuvieron en el debate entre perspectivas elitista y pluralista su ejemplo más sobresaliente. Más recientemente cabe señalar los enfoques *localistas* y la *new urban left*, cuyas argumentaciones se centran en las formas de organizar el gobierno local. En el primer caso se proponen nuevas formas de gestión pública, nuevos valores que orienten la acción de los políticos, reconociéndose, no obstante mantener una visión pluralista, el desigual acceso de los grupos a la autoridad local (Jones y Stewar, 1983; Young, 1986; Clarke y Stewar, 1985). La *New Urban Left* centra su análisis principalmente en nuevas formas de participación ciudadana frente a la tradicional democracia representativa, en donde estén presentes las demandas de las minorías a través de mecanismos de apertura a la toma de decisiones (Gyford, 1985; Stocker, 1987) (11).

Pero será sobre todo en las últimas décadas que el análisis local trate, por un lado, de superar la aproximación gobierno local-sociedad civil, y por otro lado, centre la atención en los asuntos que entran a formar parte de la agenda política de los gobiernos, al hilo de las nuevas aportaciones sobre cultura política. En cuanto a la primera cuestión, el análisis, centrado hasta el momento sobre todo en la posición institucional de los actores, focalizará la atención en el entramado de relaciones que subyacen a esa posición institucional, en las interacciones entre los actores de las *communities power* para el logro de sus intereses y las estrategias adoptadas para ello, lo que suele conocerse como redes políticas. Dos han sido las aportaciones en este campo: metodológicas y teóricas. En cuanto a las primeras, los *new community power studies* que utilizan análisis de redes para situar a actores en distintas categorías en función del grado de similitud o diferencia en las relaciones que mantienen con otros actores en la red (Knoke, 1990: 136; Galaskiewicz, 1979; Warseman, 1997, en Navarro, 1999: 92-93).

Entre las aportaciones teóricas, las *redes de poder*, entendidas como el conjunto de instituciones en las que la producción de la norma es la manifestación de ese poder (Mabileau, 1985). De tal suerte que las estrategias desarrolladas por los actores locales tienen como objetivo el acceso a estas redes (Lagroye, 1979; ver también Navarro, 1998). Pero quizá sea la *teoría del régimen* quien mejor recoja las aportaciones teóricas a este respecto, pues trata de fundamentar las condiciones que explicarían la formación de la red, se

(11) No obstante, suele señalarse que esta doctrina no parece tanto una teoría articulada como un proyecto político.

base ésta en presupuestos pluralistas, elitista, empresariales o de otro tipo (12). Lo esencial en su formación es la identificación con una agenda política definida y que los actores sean capaces, mediante recursos, intereses, etc., de mantenerse a largo plazo (Dowding, 2001; Stone, 1989).

Los elementos que podrían influir en la formación y permanencia de la red, así como en el modelo resultante serían principalmente dos: el marco institucional local y las expectativas de reelección en el cargo. En cuanto al marco institucional, la conformación de los partidos políticos locales, la importancia del alcalde frente al burócrata, los políticos elegibles, entre otros (Navarro, 2002; Dowding, 2001). De hecho, como señalan John y Cole (2000) para el caso de Gran Bretaña y Francia, distintos marcos institucionales podrán favorecer la formación de diferentes coaliciones. Pero a su vez, el tipo de política a desarrollar puede explicar que distintos marcos institucionales tiendan a crear coaliciones similares (políticas de desarrollo económico) o, por contra, coaliciones diferentes (políticas educativas). O como señala Navarro (1999) cuando analiza la política pública de participación ciudadana para el caso de España e Italia, donde la elaboración de reglamentos de participación ciudadana como marcos legales facilitarían la formación y permanencia de coaliciones locales. En cuanto a las posibilidades de reelección, la red ha de conseguir una movilización exitosa en apoyo de la campaña además de un apoyo social básico para el éxito electoral. De nuevo para el caso de España e Italia, Navarro señala la formación de diferentes «coaliciones asociativas» que redundan en las potencialidades de reelección del partido local en el gobierno (Navarro, 1999, 2002; ver también, Dowding, 2001).

Por lo que se refiere a las aportaciones sobre cultura política, los estudios desarrollados por Clark (1994: 21-78) señalan que los asuntos incluidos en la agenda política de los gobiernos locales varían según la cultura política que atraviesa a la comunidad. Estos pueden estar orientados bien hacia la mejora de las condiciones sociales de la población que hasta ahora señalaba el cleavage de clase que caracterizaba a los partidos políticos de la izquierda y la derecha, tales como sanidad, educación, condiciones de trabajo, etc... O pueden estar orientados hacia temas que caracterizarían a la *Nueva Cultura Política*: medioambiente, derechos de los homosexuales, feminismo, nuevos estilos de vida, etc... consecuencia de la redefinición de la dimensión izquierda-derecha, el declive de la organización partidista jerárquica, del cuestionamiento del estado de bienestar, entre otros aspectos. La asunción de nuevos o viejos valores

(12) FAINSTEIN and FAINSTEIN (1986), ELKIN (1987), STONE (1989, 1993), LOGAN and MOLOTCH (1987), SAVITCH y THOMAS (1991), DOWDING *et al.* (1999) presentan diferentes tipologías de regímenes (en DOWDING, 2001).

dependerá por tanto de las condiciones sociales de cada ciudad y podrá partir de uno o varios de los actores que forman parte de la red: gobierno local, gobierno central, actores sociales, actores económicos, etc...

Se muestra por tanto relevante conocer el conjunto de actores locales que influyen en los procesos políticos. Sobre este asunto son interesantes los trabajos teóricos y empíricos desarrollados a través del proyecto Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI) y que vienen desarrollándose en EEUU, países de Europa, Asia, Argentina y México (13). Entre las investigaciones sobre Estados Unidos, Hajnal y Clark (1998) realizan un análisis a partir de los resultados de un estudio llevado a cabo entre 1975-1986 a técnicos de la administración local de siete agencias: vivienda, salud pública, control de polución, modernización del área, bienestar social, escuela pública y policía. Los resultados señalan que los grupos de interés privilegiados, como las empresas, tienen más influencia que los que representan a minorías, mujeres y pobres, siendo, no obstante, estas diferencias más atribuibles a los propios recursos con los que cuentan estos grupos que a las oportunidades y limitaciones que ofrece el gobierno local. Es decir, el gobierno local tendría la misma respuesta a los «contactos» de los grupos de interés.

Junto a ello, parece interesante señalar que los trabajos desarrollados en México introducen nuevos actores entre aquellos con capacidad de influir en los procesos decisionales locales. Así, los partidos políticos de ámbito nacional, los gobiernos nacional y federal. Esto podría suponer la asunción, por un lado, de la implicación de estos actores en la dinámica política local, por lo que el análisis de la sociedad política local debería considerar a éstos entre los actores que forman parte de la red. Pero a su vez, y por otro lado, procesos de negociación e interlocución que irían redefiniendo la estructura de oportunidades de acción de los gobiernos locales, al hilo del aumento de la complejidad del entorno y de la interdependencia que señalaban algunos teóricos del enfoque anterior.

3. EL ANÁLISIS DE LA SOCIEDAD POLÍTICA LOCAL: EL GOBIERNO LOCAL COMO ACTOR SITUADO

Este apartado presenta una propuesta básica de análisis de *la sociedad política local*, es decir, el sistema de interacción de los actores que forman

(13) Algunos trabajos publicados a partir de los resultados del proyecto FAUI serían MOURITZEN (1992), CLARK (1994, 2000), HAJNAL y CLARK (1998), CLARK y HOFFMAN-MARTINOT (2001).

parte de los procesos políticos decisionales, donde se establecen las pautas que articulan objetivos y poder de decisión. La variable objeto de estudio, o *explanandum*, será la acción del gobierno local. Es decir, se tratará de explicar la acción del gobierno local atendiendo a los procesos de interacción que se desarrollan en el contexto político local. Se parte pues de presupuestos cercanos al «situacionismo metodológico», pues se considera difícil conocer la acción que desarrolla un actor si se desatiende el sistema de interacción en el que se sitúa (Hay, 1997; Boudon, 1986; Giner, 1976).

El punto de partida es considerar al gobierno local como un actor que tiene relevancia *per se*, más que ubicarlo en el espacio político que le marcan otras unidades de gobierno. Se analiza como si de un actor más se tratara, formando parte de una red política, donde el peso de su importancia no se mide únicamente por las atribuciones que normativa o políticamente se le otorgan, sino también por las estrategias que desarrollan, como señala la corriente conocida como *Nuevo Localismo* (Goetz y Clarke, 1993; Navarro, 1998).

Por tanto, para conocer la acción que desarrolla el gobierno local, su *poder discrecional* (Rhodes, 1999: 87-90) o más en general, su *estrategia adaptativa* (Boudon, 1986) (14), será necesario atender a los elementos considerados en los enfoques anteriores. Por un lado, a la estructura de oportunidades con que cuenta, o si se quiere, al «modelo de gobierno local» en el que se sitúa en función de la capacidad política y capacidad de gestión que posea. Conocer esto nos facilitará en gran medida definir el tipo de las relaciones intergubernamentales o el sistema de «multi-governance» que adoptan. Por otro lado, el marco institucional local, el conjunto de preferencias y expectativas puestas en juego por cada uno de los actores que interactúan en la red política, pues las estrategias o alternativas de acción diseñadas señalarán en buena medida el poder discrecional del gobierno local, tal como ha tratado de mostrar Rhodes para el caso de Gran Bretaña (1999).

Claro está que los actores que formen parte de la red política variarán en función de la política considerada: servicios sociales, empleo, juventud, voluntariado, etc. Pero junto a ello, lo importante a señalar es que los resultados o desarrollo de una política pública determinada pueden afectar a la es-

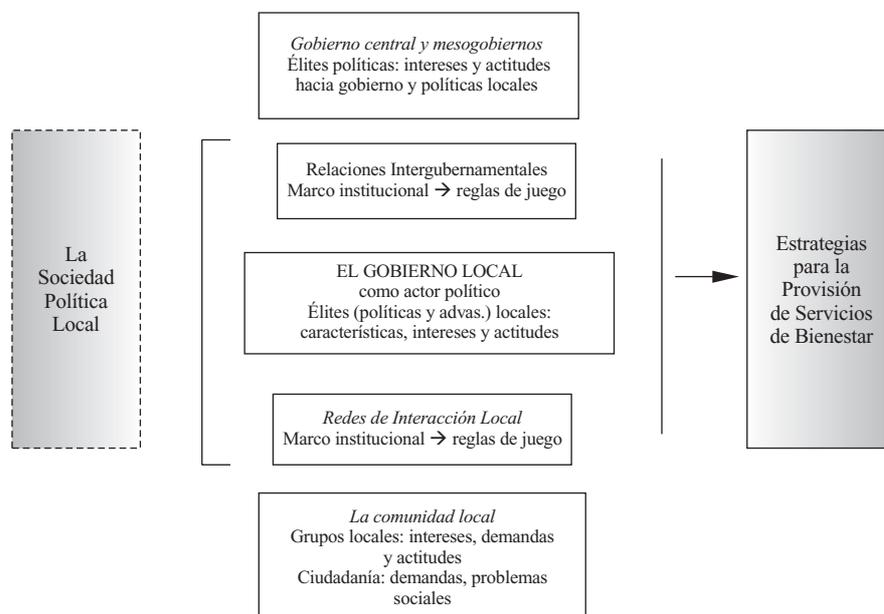
(14) Este término indica que cualquier situación puede ser explicada a partir de la articulación de las acciones individuales. Estas dependen tanto de los intereses de los actores como de la estructura de la situación donde se encuentran, en orden a obtener una *función adaptativa* a través de principios de racionalidad limitada (BOUDON, 1986). Salvador Giner denomina al mismo «lógica situacional» (1976).

estructura de oportunidades de los gobiernos locales y al marco institucional local, modificando estos directa o indirectamente, a medio o a largo plazo; o incluso puede suponer la creación de una red política que inicie procesos de reestructuración de los marcos institucionales (vertical y horizontal), o en otras palabras, procesos tendentes a un cambio en las reglas de juego. Por tanto, si los marcos institucionales pueden afectar al poder discrecional, también puede observarse la situación inversa, en un proceso de feedback donde los cambios en las reglas de juego pueden afectar a los marcos institucionales y esto, a su vez, en el poder discrecional.

Ahora bien, ¿qué podría provocar un cambio en las reglas de juego, y a su vez, un posible cambio en el marco institucional y/o en las pautas que conforman la red? A nuestro modo de ver, entre otros, un factor clave sería *la cultura política* existente en la comunidad y los cambios operados en ella, en la orientación propuesta por Clark (1994). Pues como señala este autor, la inclusión de nuevos temas en la agenda política variará según las orientaciones normativas de los actores, de las condiciones sociales de cada ciudad, lo que a su vez puede repercutir en un cambio en las reglas de juego. De hecho, como señala Stone para el caso de Atlanta (1989) el cambio de un régimen pluralista a otro federalista se debió en gran medida a la inclusión de políticas de bienestar, patrocinadas por los gobiernos federal y estatal.

En su conjunto, los elementos que entrarían a formar parte del marco de análisis de la sociedad política local quedarían representados en la ilustración 2, la cual trata de integrar tres elementos en esta propuesta: el metodológico, el analítico y el empírico. El primero, situándose el enfoque en la comprensión de los procesos que subyacen al *explanan* y al *explanandum* en los sistema de interacción donde se articula la estrategia adaptativa de los gobierno locales, al hilo del situacionismo metodológico antes comentado. El componente analítico trataría de superar los clásicos análisis bidireccionales para enfocar la cuestión en las propuestas de análisis de redes políticas. En concreto, además de las aquí señaladas, la línea desarrollada por Marsh y Smith (2000) y Evans (2001), en la que se tiene en cuenta el macro, meso y micro nivel de análisis, superando la visión bien vertical, bien horizontal de la relación. Por último, un componente empírico que, guiado por los dos anteriores, trate de mejorar los resultados aportados sobre modelos de gobierno local, en concreto, que tenga en cuenta la dinámica de la red intergubernamental y que caracterice bien el sistema de multigovernance, además de una adecuada elaboración de las dimensiones e indicadores en la medición de las redes políticas locales y la cultura política.

ILUSTRACIÓN 2. Propuesta para el análisis de la acción del Gobierno municipal



BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (1998): *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.
- ALBA, C. R. (1997): «Gobierno local y ciencia política: una aproximación», en ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Univ. Carlos III y BOE, Madrid, págs. 15-37.
- BOISIER, S. (1990): *Territorio, estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, Pehuén Editores, Santiago de Chile.
- (1994): «La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 2.
- BOUDON, R. (1986): *Theories of Social Change*. Oxford: Polity Press.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coord.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Ariel, Barcelona.
- BULPITT, J. G. (1983): *Territory and Power in the United Kingdom*. Manchester University Press, Manchester.
- CAWSON, A. y SAUNDERS, P. (1983): «Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle», en KING, R. (ed.): *Capital and Politics*, RKP, London.
- CLARK, T. N. and HOFFMAN-MARTINOT, V. (eds.) (2001): *The New Political Culture*. Boulder, CO: Westview Press.

- CLARK, T. N. (ed.) (1994): *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times*, Sage, London.
- (2000): «Old and New Paradigms for Urban Research. Globalization and the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project», en *Urban Affaires Review*, 36 (1), págs. 3-45.
- CLARK, G. L. (1984): «A Theory of Local Autonomy», en *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), págs. 195-208.
- CLARKE, M. and STEWART, J. (1985): *Local Government and the Public Services Orientation*, Luton, LGTB.
- CLARKE, S. E. (1993): «The New Localism: Local Politics in a Global Era», en GOETZ, E. G. and CLARKE, S. E. (eds.): *The New Localism*, Sage, London, págs. 21.
- COCKBURN, C. (1977): *The Local State*, Pluto Press, London.
- DAHL, R. (1961): *who governs?*, New haven: Yale University Press.
- DENTE, B. (1985): *Governare la frammentazione. Stato, regioni et enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- DOWDING, K.; DUNLEAVY, P.; KING, D.; MARGETTS, H. and RYDING, Y. (1999): «Regime politics in London local government», *Urban Politics Review*, 34, págs. 515-545.
- DOWDING, K. (2001): «Explaining Urban Regimes», in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, núm. 1, págs. 7-19.
- ELKIN, S. (1987): *City and regime in the American Republic*, University of Chicago Press, Chicago.
- FAINSTEIN, N. and FAINSTEIN, S. (1986): «Regime strategies, communal resistance and economics forces, in FAINSTEIN, S. HILL, R. C., JUDD, D. and SMITH, M. (eds.), *Restructuring the city: the political economy of urban development*, Longman, New York.
- GALASKIEWICZ, J. (1979): «The structure of community interorganizational networks», in *Social Forces*, 14, págs. 161-185.
- GINER, S. (1976): *Sociología*, Península, Barcelona.
- GOETZ, E. G. y CLARKE, S. E. (1993): *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Sage, London, págs. 199-221.
- GOLDSMITH, M. (1990): «Local Autonomy: Theory and Practice», en KING, D. S. y PIERRE, J.: *Challenges to Local Government*, Sage, London, págs. 15-36.
- (1995): «Autonomy and City Limits», en JUDGE, D.; STOKER, G. y WOLMAN, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*, Sage, London, págs. 228-252.
- GURR, T. R. and KING, D. S. (1987): *The State and the City*, University of Chicago Press, Chicago.
- GYFORD, J. (1985): *The Politics of Local Socialism*, Allen & Unwin, London.
- (1991): «The Enabling Council-A third Model», en *Local Government Studies*, 17 (1).
- HAJNAL, Z. L. and CLARK, T. N. (1998): «The Local Interest-group System: Who Governs and Why?», en *Social Science Quarterly*, 79 (1), págs. 227-241.
- HAY, COLIN (1997): «Estructura y actuación». En MARSH, D. y STOKER, G. (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 197-216.
- HOOGHE, L. and MARKS, G. (2001): «Types of Multi-Level Governance», in *EioP*, 5, 11.

- HUNTER, F. (1953): *Community Power Structure*, Chapel Hill (N.C.): University of North Carolina Press.
- JOHN, P. and COLE, A. (2000): «When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy making in Britain and France», *Comparative Political Studies* 33, págs. 248-268.
- JONES, G. and STEWAR, J. (1983): *The Case for Local Government*, Allen & Unwin, London.
- KING, D. S. y PIERRE, J. (1990): «Introduction», en KING, D. S. y PIERRE, J.: *Challenges to Local Government*, Sage, London, págs. 1-14.
- (1990): *Challenges to Local Government*, Sage, London.
- KNOKE, D. (1990): *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LAGROYE, J. (1979): «Le pouvoir locale», en *Encyclopédie des collectivités locales*, 44, Dalloz, Paris, págs. 1-22.
- LOGAN, J. and MOLOTCH, H. (1984): *Urban fortunes: the political economy of place*, University of California, Berkeley.
- MABILEAU, A. (1985): «Les institutions locales et les relations centre-periferie», en GRAWITZ, M. y LECA, J.: *Traité de science politique*, Presses Universitaires de France, Paris, págs. 553-595.
- MOURITZEN, P. E. (Ed.) (1992): *Managing Cities in Austerity. Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, Sage, London.
- NAVARRO, C. J.; RAMÍREZ, M. A. y RULL, L. (2002): «The structure of opportunities to new localism and «glocalization»: meso-level political and cultural factors», in ENTRENA, F. (ed.): *Local Reaction to Globalization Processes*, Nova Science Publishers, Inc. (En prensa), New York.
- NAVARRO, C. J. y RAMÍREZ, M. A. (2000): «Autonomía y gobierno municipal en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica», en *Revista de Humanidades*, 11, págs. 273-287.
- NAVARRO YÁÑEZ, C. J. (1998): *El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Diputación de Córdoba, Córdoba.
- (1999): *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- NEWTON, K. (1982): «Is Small really so Beautiful? Is Big really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government», en *Political Studies*, 30, págs. 190-206.
- NICKSON, R. A. (1995): *Local Government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, London.
- (1998): «Where is Local Government Going in Latin America?: A Comparative Perspective», en *Conferencia Anual de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Liverpool, 17-19 de abril*.
- NOHLEN, D. (1991): «Descentralización política. Perspectivas comparadas», en NOHLEN, D.: *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Síntesis, Madrid.

- NORTON, A. (1994): *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, Cheltenham.
- PAGE, E. and GOLDSMITH, M. (eds.) (1987): *Central and Local Government Relations*, Sage, London.
- PAGE, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- PIERRE, J. (1990): «Assessing Local Autonomy», en KING, D. S. y PIERRE, J. (eds.): *Challenges to Local Government*, Sage, London, págs. 37-54.
- RAMÍREZ, M. A. (2000): «Contrastación empírica de algunos rasgos de los sistemas de gobierno local en Latinoamérica a partir de datos secundarios», en *Trabajo del curso de doctorado «Aplicación y explotación de datos secundarios», impartido en el Departamento de Sociología I de la UNED.*
- RHODES, R. A. W. (1999): *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Ashgate, Aldershot (1.^a ed., 1981).
- ROJAS, F. (1995): «La descentralización fiscal en América Latina», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 3.
- (1999): «The Political Context of Decentralization in Latin America: Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region», en BURKI, P.; JAVED, S. y PERRY, G. E.: *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. decentralization and Accountability of the Public Sector*, World Bank, New York, págs. 9-31.
- SAUNDERS, P. (1986): «Reflections on the Dual Politics Thesis: The Argument, its Origins and its Critics», en GOLDSMITH, M. y VILLADSEN, S. (eds.): *Urban Political Theory and The Management of Fiscal Stress*, Grower, Aldershot.
- SAVITCH, H. and THOMAS, J. (1991): «Conclusion: end of the Millennium Big City Politics», en SAVITCH, H. and THOMAS, J. (eds.), *Big City Politics in Transition*. Sage, Newbury Park.
- SHARPE, L. J. (1970): «Theories and values of Local Government», en *Political Studies*, 18, págs. 153-174.
- (1979): *Decentralist Trends in Western Democracies*, Sage, London.
- SMITH, G. (1972): *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*, Heinemann Educational Books, London.
- SOLA, G. (1997): *Storia della Scienza Politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- STOKER, G. (1991): «Introduction: Trends in Western European Local Government», en BATLEY, R. y STOKER, G. (eds.): *Local Government in Europe. Trends and Developments*, Macmillan Press LTD, London.
- STONE, C. (1989): *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.
- (1993): «Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach», en *Journal of Urban Affairs*, 15, págs. 1-28.
- VANDELLI, L. (1990): *Pouvoirs Locaux*, Economica, Paris.
- WRIGHT, V. y CASSESE, S. (1996): «La restructuration des états en Europe occidentale», en WRIGHT, V. y CASSESE, S.: *La recomposition de l'État en Europe*, la Découverte, Paris, págs. 7-18; 811.