

## **Enfoques para el estudio del gobierno municipal en relación con otros niveles de gobierno\***

**Navarro Yáñez, Clemente Jesús\*\***  
**Ramírez Pérez, María Antonia\*\*\***

### **Resumen**

Este artículo trata de dar cuenta del carácter o naturaleza de los gobiernos locales en su relación con otras unidades de gobierno, o relaciones centro-periferia. Para ello se parte del análisis que desde la teoría social se ha realizado de los gobiernos municipales, resultando del mismo cuatro enfoques o perspectivas desde los cuales poder analizarlos: legal, política, administrativa y económica. No obstante, se señala que la naturaleza del gobierno local, analizada por tales enfoques, debe atender también a las tradiciones que en el seno de su respectiva cultura política otorgue cada país a esta unidad de gobierno.

**Palabras clave:** Nuevo localismo, enfoque legal, enfoque político, enfoque administrativo, enfoque económico, cultura política.

---

Finalizado: Abril, 2002    Recibido: 26-04-2002    Aceptado: 24-05-2002

\* Este artículo forma parte de un trabajo de investigación sobre los *Marcos de oportunidades y estructuras de acción con que cuentan los gobiernos municipales*, realizado desde la Universidad Pablo de Olavide (Área de Sociología).

\*\* Doctor en Sociología. Profesor Titular de la Universidad Pablo de Olavide-España.  
E-mail: cnavyan@dts.upo.es

\*\*\* Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. DEA en Sociología. Maestría en Ciencias Políticas en Iberoamérica. Profesora de la Universidad Pablo de Olavide (Área de Sociología). E-mail: maramper@dts.upo.es

## ***Approaches to the Study of the Municipal Government in Relation With Other Levels of Government***

### **Abstract**

This article tries to explain the character or nature of local governments in their relations with other units of government and/or center-periphery relations. It begins with an analysis from the perspective of social theory which has been made on municipal governments giving as a result four approaches or perspectives from which this theme could be analyzed: legal, political, administrative and economic. Nevertheless, it is stated that the nature of the local government, analyzed under these approaches, must also deal with traditions that culturally each country grants to this unit of government.

**Key words:** New localism, legal approach, political approach, administrative approach, economic approach, political culture.

### **1 Introducción**

En la actualidad, las tendencias hacia procesos de globalización económica, social y política evidencian nuevas formas de organización de las sociedades. En concreto, los cambios en los procesos políticos apuntarían hacia una tercera transformación democrática, mediante la ubicación de algunos procesos de toma de decisiones fuera de las fronteras nacionales (Dhal, 1993). No obstante, junto a estas tendencias que apuntan a procesos de carácter global, la corriente conocida como *Nuevo Localismo* señala las potencialidades de este espacio en los procesos de reestructuración política, económica y social que se están produciendo en las sociedades contemporáneas, así como en la redefinición del papel de los gobiernos locales en las transformaciones de la sociedad política<sup>1</sup>.

Ahora bien, previo al conocimiento y desarrollo de estas potencialidades, parecería conveniente dar una visión genérica de la actividad de los gobiernos locales, de aquellos caracteres o rasgos que definirían su naturaleza. En concreto, este artículo pretende presentar una visión general de las perspectivas y enfoques teóricos que han venido proponiéndose desde la

---

1 Sobre la corriente conocida como Nuevo Localismo pueden consultarse, entre otros, Goetz (1993), Navarro (1998). En general, sobre la tesis local-global pueden consultarse, entre otros, Diamanti (1994), Castells (1976) y Le Gàles y Harding (1996).

teoría social para el análisis del carácter o naturaleza del gobierno municipal en los sistemas políticos contemporáneos.

Los análisis aquí presentes centrarán su atención en las relaciones existentes entre gobierno local y gobierno central -estatal, federal, nacional- antes que en los procesos políticos que tienen lugar en el seno de las comunidades locales. Se trata así de situar al gobierno local en *el marco de las relaciones que establecen centro y periferia* en un sistema político-institucional determinado, pues del mismo se derivará la distinta naturaleza que posea el gobierno local<sup>2</sup>.

Para ello, suelen utilizarse dos estrategias. Una de ellas centra el análisis de la cuestión desde un enfoque particular, en el que se destaca uno de los elementos que articula la relación centro-periferia. La otra estrategia ha consistido en hacer uso de varios enfoques en forma de dimensiones que delimitan un espacio de atributos para la caracterización del asunto, resultando, por lo común, tipologías de gobiernos municipales. En este marco, las páginas siguientes centran su atención en la primera de las estrategias, esto es, en los enfoques teóricos para el análisis del carácter del gobierno municipal. Aquí han sido agrupados en cuatro: legal, político, administrativo y económico.

## **2 Enfoques teóricos para el análisis del gobierno local**

Por enfoque teórico se entenderá aquí la perspectiva desde la cual analizar el carácter del gobierno municipal, esto es, el factor o conjunto de factores por los que trata de caracterizarse la esencia de la relación entre centro y periferia, entre gobierno central y gobierno municipal.

Al respecto, un hecho destacable consiste en la abundancia de perspectivas y la riqueza de matices, que bien pudieran englobarse en atención al aspecto que aparece como central en la proposición realizada. En este

---

2 Sobre los procesos políticos existentes en el seno de las comunidades locales deben destacarse los trabajos clásicos sobre la estructura de poder en las comunidades locales (*community power structures*), que tuvieron en el debate entre Dahl y Hunter, entre perspectivas pluralista y elitista, su ejemplo más sobresaliente. Más recientemente cabe señalar los enfoques *localistas* y la de *nueva izquierda urbana* (*new urban left*), cuyas argumentaciones se centran en las formas de organizar el gobierno local. En el primer caso (enfoque localista) 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). No obstante, suele señalarse este segundo enfoque más como un proyecto político que como una teoría articulada.

sentido, como se ha apuntado, se han llegado a definir cuatro enfoques básicos, que ocupan, cada uno de ellos, los subapartados siguientes.

### **2.1 El enfoque legal: sobre la ‘entidad institucional’ del gobierno local**

Este enfoque parte de una visión legal-institucional del gobierno local, en tanto unidad territorial que forma parte del conjunto del Estado. Los estudios se han centrado en el análisis del *reconocimiento político-institucional de la autoridad local*. De hecho, es la *teoría jurídica del Estado* la que abre el debate sobre el tratamiento que ha de recibir la autoridad local, habiéndose dado dos posturas enfrentadas a este respecto.

Por un lado, aquella que considera que la autoridad local ha de ser tratada como unidad político-administrativa con personalidad propia, siendo una unidad política más en el conjunto del Estado, de lo que se deriva el necesario reconocimiento constitucional en forma de otorgamiento de una *competencia general*. Por otro lado, aquella que sostiene que la autoridad local no tendría existencia propia *per se*, sino que sería un instrumento de acción al servicio de las instituciones políticas nacionales. Sus funciones quedarían reguladas a partir del principio *ultra vires*, de manera que adoptarían la forma que al respecto establezcan los parlamentos nacionales -o federales<sup>3</sup>.

De lo anterior se deriva que para la primera postura, que defiende el reconocimiento constitucional, el gobierno local sería una unidad más en el conjunto de las instituciones políticas existentes, con las funciones y competencias que le sean asignadas constitucional o legalmente. En cambio, la defensa de la segunda postura implica que la autoridad local sea vista más bien como una agencia de provisión de servicios. En suma, la diferencia estaría entre unidad de gobierno y unidad administrativa, entre *partner* y *agency*.

Este debate ha sido criticado desde diversas corrientes por considerar que implica una visión excesivamente simplista en la consideración del problema (Brugué, 1992). No obstante, con Mabileau (1985: 561) cabría señalar que “las estructuras institucionales son la matriz de los procesos decisionales y un vector estructurante del contenido de las políticas locales”. Esto es, un marco genérico que delimita el carácter de las relaciones entre centro y periferia, y por tanto, el del gobierno local.

---

3 En el caso de Estados Unidos el principio *ultra vires* se conoce como principio *Dillon’s Rule* (Wolman y Goldsmith, 1992).

## 2.2 El enfoque político: sobre fuerzas centrípetas y centrífugas

Si la discusión referida en el punto anterior se centraba en los aspectos legales del reparto de poder, las teorías que utilizan un enfoque político aquí presentadas orientan su visión hacia la dinámica de intercambio político que caracteriza tal distribución de poder. Si bien, dada la relevancia que tradicionalmente presentaba el gobierno central, la reflexión sobre el papel político del gobierno local sólo comienza a desarrollarse a partir de las tres últimas décadas (Mabileau, 1985), desarrollándose diversas líneas de estudio sobre la cuestión que se alejan del enfoque legal-institucional<sup>4</sup>.

Entre ellas, cabe destacar los estudios de Gremion (1976) sobre el *poder periférico* en Francia. El autor destaca la existencia de una *contradicción entre dependencia y autonomía*, entre un poder central que impone el aparato organizativo y la relevancia funcional de los “notables locales” que, como representantes políticos elegidos, pueden procurar la integración de lo local en la estructura estatal o pueden concentrar y monopolizar el aparato burocrático desde una perspectiva localista.

Si Gremion se centra en las estrategias de los responsables políticos a la hora de realizar su acción de gobierno, la *teoría del contra-poder*, propuesta por Gremion (1979) se ha basado principalmente en el papel desempeñado por los mecanismos electorales. De tal suerte que el mayor o menor grado de conflicto o colaboración entre centro-periferia pudiera ser reflejo de luchas electorales entre diferentes elites políticas, dando lugar a procesos de concurrencia, colaboración o de manifiesta oposición desde lo local.

La teoría del contra-poder es desarrollada por Navarro (1999) al señalar el mayor o menor grado de colaboración entre el centro y la periferia política. Concretamente, según el autor, cuanto menor es *la distancia al centro*, en términos de semejanza partidista entre las clases políticas locales y centrales, mayor es el grado de colaboración, pues con ello se espera aumentar los beneficios de la distribución de recursos que el gobierno central realiza hacia lo local. Por contra, cuanto mayor es la distancia, mayor la probabilidad de oposición localista.

---

4 A este respecto debe recordarse que el estudio de la política se centró, al menos hasta los años treinta, en los aspectos institucionales, o en general, formales de los sistemas políticos. Es sobre todo a partir de la irrupción del enfoque behaviorista cuando el sistema político es analizado en términos de actores y sus acciones (Sola, 1997).

Por otro lado, entre las teorías desarrolladas en el ámbito estrictamente local que se ubicarían en este enfoque se encuentran, además de las de Dhal y Hunter mencionadas, 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).

En su conjunto estos enfoques muestran la posible existencia de fuerzas centrípetas y centrífugas en el sistema político local, en las relaciones entre centro y periferia, así como posibles mecanismos explicativos. En el caso de la tensión dependencia-autonomía explicaciones basadas en la estructura del sistema político nacional, dada la existencia de elites políticas que gozan de legitimidad en ambos ámbitos del sistema político. En cambio, en el enfoque del contra-poder y en el enfoque de la distancia al centro sería la contingencia en los resultados electorales la que podría explicar situaciones de colaboración u oposición según los casos. Si el primer enfoque da cuenta del potencial estructural de tensión, los segundos aducen mecanismos concretos por los que podría generarse. En su conjunto, resaltan la relevancia del gobierno local como actor político.

No en vano, y como hecho empírico, es sabido que los comicios electorales a nivel local vienen funcionando como elecciones de segundo orden con respecto a los de ámbito estatal, esto es, como predictores de los resultados electorales que las formaciones políticas obtienen en los segundos (Delgado, 1997).

### **2.3 El enfoque administrativista: sobre la división del trabajo político**

Este grupo de teorías se ha centrado no tanto en los mecanismos políticos de distribución del poder cuanto en las relaciones entre aparatos político-administrativos de las diferentes administraciones territoriales. Más concretamente, en la división del trabajo político existente entre ellas. Por ello, sin menoscabo de que en su análisis se haga necesaria la consideración de los aspectos legales y políticos que a ello subyace, también se llama la atención sobre otros recursos, bien sean competenciales, económicos, informativos o de cualquier otro tipo que se sirvan las administraciones para la adopción de decisiones. Parten, pues, de un análisis de aspectos tanto formales como informales con que cuentan las organizaciones de gobierno para el desarrollo de su labor política.

Entre los estudios que han atendido al reparto de competencias, cabe destacar el trabajo de Bulpitt (1983) que, para el caso inglés, diferencia entre las funciones que ejercen gobierno local y central. Al primero se le ceden aquellas que tienen que ver con objetivos considerados de segundo orden, tales como servicio sociales y bienestar en general –*the low politics*–, mientras que el segundo se reserva aquellas funciones que se consideran de mayor importancia, como la legislación, la economía y las relaciones exteriores –*the high politics*. No obstante, la extensión del Estado de Bienestar en Europa y el impulso de políticas públicas centradas en las áreas de servicios sociales y bienestar, ha producido que la antigua *low politics* se haya converti-

do en la nueva *high politics*, localizada en gran medida en los municipios (Norton, 1994; Navarro, 1998).

Si Bulpitt atendía al reparto competencial, Gordon Smith (1972) lo hará al proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas. Más concretamente, una vez establecidas las competencias entre niveles de gobierno, de entre aquellas que son asignadas al gobierno local, ¿qué aspectos debe desarrollar éste? Para ello, el autor diferencia entre *jerarquías duales* y *jerarquías fundidas*. 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 es el gobierno central o estatal el que se reserva su diseño, correspondiendo al gobierno local la ejecución de aquélla. 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.

La división del trabajo político supone atender, a su vez, a la necesaria distribución de recursos para la realización de aquel. Por ello, el enfoque administrativista también ha atendido a las normas que regulan la capacidad financiera de los municipios. En concreto, la forma en que el ordenamiento regula los ingresos y gastos de las haciendas locales con respecto a los nacionales. Así, la capacidad recaudatoria de éstas, su peso con respecto a las transferencias recibidas por el central y su capacidad de endeudamiento han centrado buena parte de los estudios en este campo.

Quizá haya sido Bruno Dente (1985) quien de forma general y sistemática desarrolle el conjunto de relaciones entre diferentes aparatos político-administrativos. Para ello propone el estudio de las relaciones centro-periferia a partir del análisis de “la política nacional de control”. De forma más concreta, el autor distingue tres dimensiones en el ejercicio del control por el gobierno central: la dimensión *legal*, la *funcional* y la *financiera*. La primera trataría de conocer la modalidad de acción del gobierno central para asegurar la legalidad de las decisiones locales. La segunda dimension versaría sobre el contenido de las políticas desarrolladas por el gobierno municipal. La tercera apuntaría a los medios empleados para asegurar que los gastos locales sigan los límites establecidos en el ámbito nacional. En definitiva, cada una de estas dimensiones trataría de responder a los interrogantes siguientes: *cómo* se ejerce el control, en *cuáles* contenidos o políticas y *cuánto* gasto se permite, respectivamente.

Es necesario señalar que en los últimos años el enfoque administrativista ha ampliado su campo de estudio. Junto con la defensa de la superación de la aproximación tradicional de las relaciones centro-periferia, centradas en ver éstas como un juego de suma-cero (Dente, 1985; Rhodes,

1999), en donde la ganancia de algún jugador supone una pérdida para el otro, se ha incluido en su objeto de análisis las relaciones con otras administraciones además de la central, en concreto, los niveles intermedios de gobierno o mesogobiernos. A este nuevo campo de especialización suele conocerse hoy en día como relaciones intergubernamentales (RIG).

Por otro lado, si hasta recientemente el enfoque administrativista se había centrado principalmente en los aspectos jurídico-normativos de las organizaciones de gobierno, en la actualidad cobrarán importancia otras cuestiones. Tal como señala Carlos Alba (1997: 26): “siendo el marco jurídico-normativo extraordinariamente importante para determinar las condiciones del ejercicio del poder y la distribución de competencias, difícilmente comprenderíamos el modelo de RIG vigente en cualquier país si no admitiéramos que gran parte de las interrelaciones se producen al margen de los límites formales, o al menos, dentro del ejercicio de los espacios de discrecionalidad que la legislación permita”.

Podría decirse, pues, que será en las dos últimas décadas, y en España en concreto a partir de los años noventa, cuando empiecen a considerarse otros elementos en el estudio de estas relaciones, además de los arriba considerados, tales como las consecuencias de integración en estructuras de gobierno supranacionales, la búsqueda de legitimidad en la formación de los gobiernos, los intereses partidistas o la formación de la opinión pública, entre otros (Agranoff y Bañón, 1998). Lo que viene implicando el aumento de la “visión” administrativista del gobierno local<sup>5</sup>.

#### **2.4 El enfoque económico: sobre la actuación económica del gobierno local**

En este enfoque pueden señalarse dos grandes aportaciones teóricas parejas a postulados económicos de orientación marxista y neoclásica. Desde la perspectiva marxista los debates han girado en torno al papel que desempeña el gobierno local en el proceso de acumulación de capital. Desde esta visión cabe señalar varias aportaciones teóricas. Una de ellas, la tesis del *Estado Local*, partiendo del análisis de la división de clases sociales y de las relaciones de poder entre centro-periferia, revela al estado local como un instrumento al servicio de los intereses del estado central, y este, a su vez, al

---

5 La necesidad de una nueva redefinición de las relaciones entre gobierno central y local será también analizada por Greenwood (1980), Mabileau (1985), Dente (1985), Norton (1994), Rhodes (1999).



servicio de los intereses capitalistas. En tal sentido, el estado local sería el principal responsable de la función reproductora del Estado capitalista<sup>6</sup>.

Junto a esta visión, otras posturas han orientado el análisis hacia los consumos sociales. Más concretamente, los teóricos de la *tesis dual del Estado* señalan que las funciones que desempeña el Estado con relación al sistema económico capitalista se suelen corresponder con actividades de producción en el ámbito estatal y con actividades de reproducción de la fuerza de trabajo, a través de prácticas de consumos sociales, en el ámbito local, lo que crea contradicciones y enfrentamientos entre ambos niveles de gobierno (Cawson y Saunders, 1983; Saunders, 1986)<sup>7</sup>.

Las funciones del primer tipo, o de producción, tienen en cuenta la provisión de servicios como electricidad o gas; la provisión de infraestructura como carreteras, ferrocarriles y puertos; y soporte financiero como ayudas y exención de tasas. Las funciones del segundo tipo, o de reproducción, incluirían tanto ayudas económicas como mejora en las condiciones de vivienda, salud y educación, aquellas consideradas por Bulpitt (1983) como *low politics*.

Los cambios en la economía mundial, los procesos de globalización y la búsqueda de nuevos espacios de localización industrial, el desarrollo de las nuevas tecnologías en sectores productivos punta y, en definitiva, los procesos de reestructuración económica, comúnmente sintetizados en el paso de regímenes fordistas a otros de carácter post-fordista, están dando lugar a la transformación de la agenda y la actuación de los gobiernos locales (Pickvance y Preteceille, 1991). Como consecuencia de ello, la *teoría de las regulaciones sociales* incide en la incapacidad de la acción autónoma por parte de los gobiernos locales. Estos son vistos como agentes económicos en una red de actores, debiendo establecer relaciones de competitividad y estrategias que movilicen recursos para atraer sectores productivos, sin que exista posibilidad de desarrollo económico endógeno o autónomo<sup>8</sup>.

Las aportaciones de corte neoclásico suelen basarse en la teoría la de *elección pública*, la cual, sin obviar la demanda de la descentralización, sostiene que el dispositivo para lograr un mayor ajuste entre oferta y demanda se encuentra lejos de los mecanismos de representación y transmisión que

---

6 Esta postura fue desarrollada originariamente por Castells (1976, en Navarro, 1998) y ampliada posteriormente por Cockburn (1977, en Pierre, 1990 y Goldsmith, 1995).

7 Saunder (1986), en concreto, habla de la aparición de un nuevo cleavage social surgido en la esfera del consumo, en donde los intereses de clase son sustituidos por intereses sectoriales. Algunas de las limitaciones de este enfoque son consideradas en Stoker (1988).

8 La teoría de las regulaciones se debe a Aglietta (1974) y con posterioridad a Lipietz (1977) y Boyer (1992). Para una exposición más detallada se remite a Piore y Sabel (1984) y Sassen (1990).

articulan los partidos, así como de los procesos de planificación y ejecución de políticas que desarrollan las administraciones municipales. Su propuesta gira en torno a la potenciación del mercado como mecanismo para la asignación de bienes y servicios, y con ello, procesos de privatización, o bien, la concesión de provisión de servicios a entidades privadas. Por tanto, esta teoría reduce considerablemente la función económica de los gobiernos centrales y locales, los cuales son vistos como elementos desestabilizadores por su excesivo crecimiento y suministro, función que encuentra su óptimo a través de los mecanismos de mercado<sup>9</sup>.

En su conjunto, esta visión supondría un *proceso de apertura a la toma de decisiones*, el cual pasaría principalmente por la redefinición de lo público y lo privado en la solución de los problemas urbanos, la asunción de un nuevo rol del gobierno local en lo que se refiere al mercado (Goetz, 1993). Este se puede concretar en la visión que Péteri da sobre los cuatro roles que el gobierno local puede adoptar con respecto a aquel. El primero sería un rol *de participación plena*, en donde el gobierno local actúa como una entidad de mercado: es uno más en los acuerdos de asociación, en la planificación del desarrollo económico, etc. El segundo sería un rol *facilitativo*, que supondría el uso de métodos para activar la economía local: incentivos, subcontratas, etc. El tercero sería un rol *regulatorio*, centrado en el uso de sistemas de tasas y políticas regulativas para monitorear el mercado privado. El último sería un rol *adaptativo*, donde el gobierno local proveería bienes y servicios públicos para disminuir los efectos del mercado, o al menos para aminorar la desigual distribución de los recursos (Péteri, 1993: 102-117).

En atención a los roles que define Péteri, los procesos de apertura a la toma de decisiones, sin obviar el rol facilitativo, supondrían potenciar el rol de participación plena a costa del regulatorio, pero sobre todo del adaptativo. Más concretamente, las tendencias apuntarían a la creación de corporaciones de desarrollo urbano, de zonas empresariales, así como de sociedades de desarrollo urbano y economía local, de resultas, de lo cual las decisiones se adoptarían tanto por el gobierno como por el empresariado<sup>10</sup>.

---

9 Estas aportaciones se desarrollarían originariamente por el nobelista James Buchanan (Buchanan y Tullock, 1962), y con posterioridad por Niskanen (1971), Pirie (1981) y Henney (1984). Una exposición más detallada de los supuestos de que parten puede consultarse en Stoker (1988) y Brugué (1992).

10 No obstante, los resultados de un estudio sobre política fiscal local realizado en doce países, a través del proyecto Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI), mostraban la tendencia a un mayor alcance y amplitud del sector público en estos procesos de reestructuración horizontal o de redefinición de las relaciones público-privado, si bien, con puntuaciones muy cercanas al desarrollo de estrategias para disminuir el volumen de actuación del gobierno local -disminución de programas, plantillas... (Clarke, S.E., 1989).

### **3 Consideraciones finales: enfoques y tradiciones culturales localistas**

Las páginas anteriores han tratado de dar respuesta al carácter de los gobiernos locales en atención a las distintas perspectivas desarrolladas desde la teoría social. Para ello se han resaltado los rasgos definidos en cada una de ellas, resultando del análisis cuatro enfoques: legal, político, administrativista y económico. En cada uno de estos enfoques se pone un mayor o menor énfasis en la capacidad de acción de los gobiernos municipales, es decir, su fortaleza tanto en lo que se refiere a los poderes conferidos como a las dinámicas políticas a las que pertenece, en lo que redundaría su doble consideración de institución político-administrativa y de actor en el entramado de relaciones que mantiene con otras instituciones.

Esto se observa en cada uno de los enfoques aquí señalados. En el primero de ellos, el legal, aquella capacidad de acción se concreta en el espacio reservado en el ordenamiento. Ahora bien, este espacio puede variar desde formulas más cercanas al principio “*ultra vires*” o bien más cercanas al otorgamiento de una competencia general. En el enfoque administrativo, la capacidad diferirá en atención a la forma en que se realice la división del trabajo político, es decir, presupuestos asentados en la existencia o no de relaciones asimétricas y puesta en práctica o no de actividades de colaboración y cooperación. En el enfoque político, la capacidad diferirá en atención a las dinámicas en las que se desenvuelva como actor político: relaciones clientelares, mayor o menor distancia al centro... Por último, en el enfoque económico la capacidad dependería de la mayor o menor importancia de la labor económica a desarrollar.

El mayor o menor énfasis otorgado a cada uno de los enfoques y dentro de ellos, a las diferentes posibilidades de capacidad de acción, y por tanto de autonomía, podría responder, en última instancia, a distintas tradiciones de cultura política local existente en cada país. Más concretamente, aquel conjunto de prescripciones normativas que perfilan el *ethos* en el que se asientan las comunidades políticas, junto con las prácticas y dinámicas que contribuyen o no a la reproducción de aquellas.

En este sentido, desde una perspectiva histórica pueden describirse diversas “tradiciones de gobierno local” localizadas en áreas geográficas diferentes. Todas ellas tienen en común el haber reconocido a lo local como espacio privilegiado para la socialización y educación cívicas, y con ello, como elemento primario del sistema político-administrativo. De manera que los textos constitucionales de los estados del occidente europeo y de América Latina han recogido, a lo largo de los siglos XIX y XX, la forma de gobierno local como parte de sus sistemas políticos. De tal suerte que, hoy

en día, la práctica totalidad de los países de ambas regiones reconocen un estatus constitucional a los gobiernos locales<sup>11</sup>.

No obstante, en las ideas desarrolladas por los ilustrados, y a partir de las revoluciones políticas que tienen lugar en el siglo XIX, van configurándose dos tradiciones para la configuración territorial del Estado en el ámbito europeo. A saber, un modelo centralizado y un modelo federal. En ambos, se refuerza la idea de soberanía nacional, pero asignan un lugar diferente para las unidades de gobierno de menor escala, lo que ha venido modulado por la intensidad de diferentes procesos de centralización o descentralización, o por periodos de gobiernos dictatoriales que en general, han adoptado la primera de estas tendencias.

El modelo centralizado o “napoleónico”, según Vandelli (1991), se conforma mediante la eliminación paulatina de los derechos tradicionales del burgo como consecuencia de la irrupción de nuevos derechos asociados a la burguesía incipiente, que introducen el concepto de “delegación” de poder. Así, la nueva administración napoleónica, en todos sus niveles, sirve como medio de hacer respetar la autoridad central. En cambio, en el modelo federal, de tradición germánica, existe un mayor énfasis en el amparo de los intereses locales existentes y en la defensa de la autonomía local. La construcción de la identidad y el estado nacional incluyó descentralización de responsabilidades como medio por el que lograr la integración de los intereses locales (Norton, 1994). Si en el modelo napoleónico se trata de integración jerárquica de lo local en el gobierno central, en el modelo germano la integración tiene lugar mediante la acomodación de intereses locales bajo la dirección del interés nacional.

Ahora bien, frente a la tradición continental, el mundo anglosajón desarrolla ciertas peculiaridades que podrían remontarse a las Actas de Reforma de 1835. A partir de ese momento, y tras sucesivas reformas, las antiguas estructuras y actitudes hacia lo local irán desapareciendo. En concreto, la abolición del derecho de siervo, de las responsabilidades y obligaciones dentro de la “comuna”, junto con la creación de un nuevo sistema de autoridad local, tuvo importantes consecuencias para la configuración del poder local inglés. Lo que se manifiesta, principalmente, en la diferente acepción del término “autoridad local” en el mundo continental y anglosajón.

---

11 Sobre el reconocimiento constitucional de los gobiernos locales en Europa puede consultarse a Norton (1994) y la página web del Comité de las Regiones de la Unión Europea ([www.cor.eu](http://www.cor.eu)). Sobre el reconocimiento constitucional de los gobiernos locales en América Latina puede consultarse Nickson (1995), Ramírez (2000) y las páginas web de la universidad de Georgetown ([www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)) y de la universidad de Texas ([www.lanic.texas.edu](http://www.lanic.texas.edu)).

En el primer caso, la naturaleza de la autoridad emana del conjunto de los ciudadanos, se otorga a ellos entendidos como una colectividad de individuos que se dotan de las instituciones necesarias para el buen gobierno de la comunidad. En el segundo caso, la autoridad se otorga al conjunto de instituciones -legislativos y ejecutivos- que ejercen poder sobre los ciudadanos, de tal suerte que frente a la idea continental de lo local entendido como una unidad de gobierno, la administración local en aquellos países de tradición inglesa tenderá a desarrollar un carácter más utilitarista. No se trataría pues, de gobernar los intereses comunes, sino de administrarlos, de prestar servicios<sup>12</sup>.

En suma, pues, para conocer el carácter o naturaleza de los gobiernos locales sería necesario atender a los diferentes ámbitos en los que éste puede llevar a cabo su acción de gobierno - enfoque legal, político, administrativo y económico-, sin olvidar que ésta puede desarrollarse en atención a las diferentes tradiciones localistas en las que se asienten los sistemas políticos contemporáneos, base para poder comprender parte de los procesos y dinámicas de la política local actual. Con ello se facilitaría conocer las potencialidades que, como actor, el gobierno local puede desarrollar en el entramado de relaciones con otras instituciones, aspecto al que, como se señalaba, se viene dedicando el nuevo localismo.

## **Referencias Bibliográficas**

- AGLIETTA, Michel (1974). **Acumulación y crisis del capitalismo**. Fondo de Cultura Económica (México).
- AGRANOFF, Robert, y BAÑÓN, Rafael (1998). **El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?** Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao (España).
- ALBA, Carlos (1997). "Gobierno local y ciencia política: una aproximación". En ALBA, Carlos, R. y VANACLOCHA Francisco J. (Eds.), **El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno**. pp.15-37. Univ. Carlos III y B.O.E.. Madrid (España).
- BOYER, Robert (1992). **Les alternatives du fordisme**. La Decouverte. Paris (Francia).
- BRUGUÉ, Qim (1992). "Teories sobre el govern local: un repàs a les aproximacions més destacables de la dècada dels 80". En MORATA, Frances (Ed.), **El Govern Local**. pp. 27-65. PPV. Barcelona (España).

---

12 Sobre la tradición anglosajona puede consultarse Norton (1994).

- BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon (1962). **The Calculus of Consent**. University of Michigan Press. Ann Arbor (USA).
- BULPITT, J. G. (1983). **Territory and Power in the United Kingdom**. Manchester University Press. Manchester (Inglaterra).
- CASTELLS, Manuel (1976). **The Urban Question**. MIT Press. Cambridge (USA).
- CAWSON, Alan. y SAUNDERS, P. (1983). "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle". En KING, R. (Ed.), **Capital and Politics**. RKP. London (Inglaterra).
- CLARKE, M. y STEWART, J. (1985). **Local Government and the Public Services Orientation**. LGTB. Luton.
- CLARKE, S.E. (Ed.). (1989). **Urban innovation and Autonomy: Political Implications of Policy Change**. Newbary Park, CA. Sage.
- COCKBURN, C. (1977). **The Local State**. Pluto Press. London (Inglaterra).
- DAHL, Robert (1993). **La democracia y sus críticos**. Paidós Ibérica. Barcelona (España).
- DELGADO, Irene (1997). **El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995**. CIS. Madrid (España).
- DENTE, Bruno (1985). **Governare la frammentazione. Stato, regioni et enti locali in Italia**. Il Mulino. Bologna (Italia).
- DIAMANTI, I. (1994). "Localismo". En *Rassegna Italiana di Sociología*. Año XXXV, 3. pp. 401-424 (Italia).
- GOETZ, E. G. (1993). "The New Localism From a Cross-National Perspective". En GOETZ, E.G. y CLARKE, S.E. (Eds.), **The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era**. pp. 199-221. Sage. London (Inglaterra).
- GOLDSMITH, Michael. (1995). "Autonomy and City Limits". En JUDGE, D., STOKER, G. y WOLMAN, H. (Eds.), **Theories of Urban Politics**. pp. 228-252. Sage. London (Inglaterra).
- GREENWOOD, R. et. al. (1980). **Patterns of Management in Local Government** Martin Robertson. Oxford (Inglaterra).
- GREMION, P. (1976). **Le pouvoir périphérique**. Ed. du Seuil. Paris (Francia).
- GYFORD, J. (1985). **The Politics of Local Socialism**. Allen & Unwin. London (Inglaterra).
- HENNEY, A. (1984). **Inside Local Government: A Case for Radical Reform**. Sinclair Browne. London (Inglaterra).

- JONES, G. and STEWAR, J. (1983). **The Case for Local Government**. Allen & Unwin. London (Inglaterra).
- LAGROYE, J. (1979). "Le pouvoir locale". En **Encyclopédie des collectivités locales**. No. 44. pp. I-22. Dalloz. Paris (Francia).
- LE GALES, P. y HARDING, A. (1996). "Villes et états". En WRIGHT, V. y CASSESE, S. **Le recomposition de l'État en Europe**. pp.160-188. Paris (Francia).
- LIPIETZ, Alain (1977). **Le capital et son space**. Maspero. Paris (Francia).
- MABILEAU, Albert. (1979). "Les élections locales". En **Encyclopédie des collectivités locales**. No. 41. pp. I-28. Dalloz. Paris (Francia).
- MABILEAU, Albert (1985). "Les institutions locales et les relations centre-periferie". En GRAWITZ, M. y LECA. J. (Eds.), **Traité de science politique**. pp. 553-595. Presses Universitaires de France. Paris (Francia).
- NAVARRO YÁÑEZ, Clemente. J. (1998). **El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global**. Diputación de Córdoba. Córdoba (España).
- (1999). **El Sesgo participativo**. IESA/CSIC. Córdoba (España).
- NICKSON, R. A. (1995). **Local Government in Latin America**. Lynne Rienner Publishers. London (Inglaterra).
- NISKANEN, W. (1971). **Burocracies and Representative Government**. Aldine-Atherton. New York (USA).
- NORTON, Alan. (1994). **International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Edward Elgar. Cheltenham.
- PÉTERI, G. (1993). "Market as Pressure or Market as Possibility? The Framework of Local Economic Development in Hungary". En GOETZ, E.G. y CLARKE, S.E. **The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era**. Pp. 102-116. Sage. London (Inglaterra).
- PICKVANCE, C. y PRETENCEILLE, E. (1991). **State Restructuring and Local Power**. Pinter. London (Inglaterra).
- PIERRE, John. (1990). "Assessing Local Autonomy". En KING, Desmond S. y PIERRE, John (Eds.), **Challenges to Local Government** pp. 37-54. Sage. London (Inglaterra).
- PIRIE, M. (1981). Economy and Local Government. En BUTLER, E. y PIRIE, M (Eds.), **Economy and Local Government**. Adam Smith Institute. London (Inglaterra).

- PIORE, M. y SABEL, C.F. (1984). **The Second Industrial Divided**. Basic Book. New York (USA).
- RAMÍREZ, M.A. (2000). **Contrastación empírica de algunos rasgos de los sistemas de gobierno local en Latinoamérica a partir de datos secundarios**. Trabajo del curso de doctorado "*Aplicación y explotación de datos secundarios*", impartido en el Departamento de Sociología I de la UNED. No publicado.
- RHODES, Rod. A. W. (1999). **Control and Power in Central-Local Government Relations**. Ashgate. Aldershot.
- SASSEN, S. (1990). "Beyond City Limits: A Commentary", En LOGAN, J. y SWANSTROM, T. (eds.) **Beyond City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective**. Pp. 237-242. Temple University Press. Philadelphia (USA).
- SAUNDERS, P. (1986). "Reflections on the Dual Politics Thesis: The Argument, its Origins and its Critics". En GOLDSMITH, Michael y VILLADSEN, S. (Eds.), **Urban Political Theory and The Management of Fiscal Stress**. Grower. Aldershot.
- SMITH, Gordon (1972). **Politics in Western Europe. A Comparative Analysis**. Heinemann Educational Books. London (Inglaterra).
- SOLA, Giafranco (1997). **Storia della Scienza Política**. La Nuova Italia Scientifica. Roma (Italia).
- STOKER, Gerry (1987). "Descentralisation and Local Government". En **Social Policy and Administration**. Vol. 21. No. 2.
- (1988). **The Politics of Local Government**. MacMillan Education LTD. London (Inglaterra).
- VANDELLI, L. (1991). **Pouvoirs Locaux**. Economica. Paris (Francia).
- WOLMAN, H. y GOLDSMITH, M. (1992). **Urban Politics and Policy. A Comparative Approach**. Basil Blackwell. Oxford (Inglaterra).
- YOUNG, S. (1986). "The Nature of Privatisation in Britain 1979-85". En **West European Politics**. Vol. 9, No. 2. Pp. 235-252.