

EL GOBIERNO LOCAL: ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES Y MARCOS DE ACCIÓN.

El caso de México y España

Antonia Ramírez Pérez



Edita: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.

Autor: Antonia Ramírez Pérez

Impresión: Imagen & Textos, S.L.

Depósito Legal: SE-XXXX-07

ISBN:

“El municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio. La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualquiera que sean sus costumbres o leyes. Es el hombre el que hace los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios”

Alexis de Tocqueville

La Democracia en América

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I PARTE. IMPORTANCIA Y ANÁLISIS DEL GOBIERNO LOCAL	13
CAPÍTULO 1. GOBIERNO Y COMUNIDAD LOCAL. EL NUEVO LOCALISMO	17
1.1. <i>Globalización y localismo en la tercera transformación democrática.....</i>	<i>19</i>
1.2. <i>El Nuevo Localismo: factores subyacentes.....</i>	<i>21</i>
1.3. <i>Las tradiciones de gobierno local y su evolución en Europa y Latinoamérica.....</i>	<i>24</i>
CAPÍTULO 2. PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	31
2.1. <i>Enfoques teóricos para el análisis del gobierno local.....</i>	<i>34</i>
2.2. <i>Los modelos de gobierno local.....</i>	<i>41</i>
2.3. <i>Sobre los modelos y enfoques teóricos del gobierno local.....</i>	<i>58</i>
II PARTE. DEL GOBIERNO A LA AUTONOMÍA LOCAL	61
CAPÍTULO 3. EL ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA LOCAL	65
3.1. <i>Sobre los factores contextuales.....</i>	<i>70</i>
3.2. <i>Sobre las relaciones entre actores.....</i>	<i>75</i>
3.3. <i>Sobre el impulso local.....</i>	<i>80</i>

CAPÍTULO 4 AUTONOMÍA LOCAL EN PERSPECTIVA COMPARADA.	
MÉXICO Y ESPAÑA.	85
4.1. <i>El federalismo centralizado de México</i>	90
4.2. <i>España o el estado de las autonomías</i>	110
4.3. <i>Sobre las semejanzas y diferencias de autonomía local para México y España</i>	130
III PARTE. DE ENTIDAD AUTÓNOMA LOCAL A ACTOR POLÍTICO	135
CAPÍTULO 5. EL GOBIERNO LOCAL: ENFOQUES PARA SU ESTUDIO	139
BIBLIOGRAFÍA	145

INTRODUCCIÓN

Este libro presenta los resultados de una investigación sobre el gobierno local. Galardonado con la Mención Especial en el I Premio Andrés Bello, del Ministerio de Administraciones Públicas, el trabajo se organiza en diferentes partes que dan cuenta de pasos sucesivos en el proceso investigador¹. Como es común a la actual teoría del conocimiento, se parte de la premisa de que la mera observación de los hechos no proporciona explicaciones aceptables, sino que éstas irán formándose a partir de las conjeturas e hipótesis que el investigador se plantee. Se parte, pues, de aquella regla epistemológica según la cual el conocimiento sociológico ha de trascender el mero hecho, la descripción del fenómeno, e ir avanzando en la construcción paulatina del objeto a través de su comprensión y explicación².

La primera parte de este trabajo, aborda, a través de revisión bibliográfica, el estudio conceptual del gobierno local, esto es, su naturaleza y estatus. No obstante, como ejercicio de contextualización, en atención al análisis empírico que se realizará más adelante, se ha prestado especial atención a la historia localista de las regiones, Europa y América Latina, donde se enmarcan los dos estudios de caso. En el capítulo segundo se aborda la cuestión desde una perspectiva analítica, dando cuenta de los enfoques teóricos y modelos explicativos que sobre el gobierno local existen en la literatura.

1 Se agradece al profesor Clemente Navarro la ayuda en la definición y en la supervisión de este trabajo.

2 Esta forma de abordar los problemas sociales, o lógica del conocimiento sociológico, es la que guía el trabajo del *Oficio del sociólogo*, que contemplaría tres momentos: de ruptura o debate epistemológico, de construcción metodológica del objeto y de comprobación empírica del objeto construido (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 1994).

Esta parte pretende, asimismo, mostrar la relevancia del gobierno local en atención a los procesos de estructuración y cambio social más relevantes en las sociedades contemporáneas. En concreto, la tensión entre los procesos de globalización y localismo, que están dando lugar a la literatura sobre el denominado *nuevo localismo* o las *ciudades globales*, en la insistencia acerca de la relevancia del ámbito local aún en contextos de mundialización.

Ahora bien, ligada a esta discusión, y por tanto, al conocimiento de la naturaleza y estatus del gobierno local, subyace el tema de su capacidad de acción. Cuestión que por lo común se aborda en atención a factores o barreras de carácter institucional y normativo. Para informar de ello, la segunda parte del texto se centra en el análisis de la autonomía de los gobiernos locales, dando cuenta del marco o estructura de oportunidad que poseen en cuanto a las dimensiones política, económica, legal y cultural.

En concreto, el capítulo tercero se dedica a definir los rasgos de la autonomía local en atención a dos dimensiones, una vertical (relación con unidades de gobierno superiores), y otra horizontal (otros actores locales). Una vez delimitado este asunto en el capítulo cuarto se realiza un estudio comparado entre los casos de México y España.

Los resultados del análisis evidencian que para explicar la autonomía local, la capacidad de actuación de los gobiernos locales, se han de considerar a estos como actores políticos más que como instituciones político-administrativas. Es decir, si conocemos su naturaleza, así como la estructura de oportunidad con la que cuentan, es preciso dar un salto cualitativo y preguntarse sobre la acción que de hecho desarrollan. O en otras palabras, cuál es su poder discrecional, la posibilidad de imponer sus preferencias sobre el conjunto de actores o entorno en el que se desenvuelve. El trabajo se cierra con un capítulo dedicado a sintetizar los resultados más relevantes del trabajo desarrollado, así como a la exposición de líneas generales a seguir para el estudio de los gobiernos locales como actores políticos, más que como meras instituciones administrativas.

I PARTE
IMPORTANCIA
Y ANÁLISIS DEL
GOBIERNO LOCAL

Con las transformaciones de la sociedad política contemporánea se abre un debate sobre la localización de nuevos espacios y actores. La difuminación de las fronteras nacionales, la construcción de foros internacionales que favorecen la puesta en común de opiniones diversas, los interrogantes que la opinión pública maneja sobre las responsabilidades compartidas de movimientos sociales emergentes, son cuestiones que suscitan respuestas sobre el futuro de la democracia aún sin resolver.

En este marco, la conquista del espacio local se plantea como alternativa y solución a algunas de esas cuestiones. A la forma de darles respuesta, o las potencialidades que presenta el mundo local, se dedica las primeras líneas de este trabajo. En ellas cobra relevancia la capacidad del gobierno local como nuevo actor emergente. Del carácter de éste se tratará de dar cuenta a través de los enfoques y modelos explicativos presentados en el capítulo segundo.

CAPÍTULO 1

GOBIERNO Y COMUNIDAD LOCAL. EL NUEVO LOCALISMO

Ante los cambios políticos que hacen pensar en una tercera transformación democrática, la corriente conocida como *Nuevo Localismo* aborda el estudio de las posibilidades del municipio, lugar de convivencia básica y espacio privilegiado de socialización y participación. Desde factores culturales, sociales, políticos y económicos se evidencian las sinergias en él desarrolladas, y el papel que puede jugar en la creación y articulación de formas políticas democráticas. Cuestiones que serán tratadas en los epígrafes primero y segundo del capítulo, centrándose el tercero en perfilar las tradiciones y situación actual de los gobiernos locales en América Latina y Europa, regiones en las que se ha centrado este estudio, en especial en los países mexicano y español.

1.1. Globalización y localismo en la tercera transformación democrática

La escala de gobierno es una de las cuestiones a debate cuando tratan de establecerse las condiciones para el desarrollo de formas de gobierno democráticas. La expresión de este debate en la teoría política se produce paralelo a las transformaciones sociales y económicas que, desde la antigüedad hasta el momento actual, han derivado en formas más complejas y heterogéneas de organización social.

En concreto, Robert Dahl (1993) señala tres transformaciones democráticas a lo largo de la historia de occidente¹. La primera de ellas tiene su origen en las ciudades-estado griegas y, con diferentes variantes, se desarrolló a lo largo de la época romana y en el periodo de la Edad Media². El ideal democrático surge en las *poleis* griegas a partir del desarrollo de un sistema político basado en la plena participación de los ciudadanos varones y libres en el gobierno de su comunidad. La participación activa, la igualdad de condiciones de sus miembros y la autonomía con respecto a otras comunidades políticas definirían una forma democrática que sólo era posible en comunidades de reducido tamaño, es decir, en una escala local.

La idoneidad de espacios reducidos para el desarrollo de gobiernos democráticos estuvo presente también en las teorías sobre la democracia del siglo XVIII, impulsadas principalmente por el barón de Montesquieu y Jean J. Rousseau. No obstante, ambos autores, que elaboran sus teorías a la par que se iban gestando los estados-nación, reconocen la dificultad de conjugar la escala apropiada para el desarrollo del sistema de gobierno democrático con la escala para afrontar las agresiones externas, es decir, la presencia de otros estados de mayor tamaño³.

La segunda transformación democrática vendría a dar solución a este problema de la mano de la democracia representativa. Las nuevas comunidades políticas, más extensas y heterogéneas, adoptarían formas democráticas sustentadas en los principios liberales de la representación del interés común y de la responsabilidad mediante el sistema de la votación. De tal suerte que el gobierno local perdería protagonismo como *locus* adecuado para el desarrollo de formas de participación democrática.

En la actualidad, los cambios en los procesos políticos apuntarían hacia una tercera transformación democrática. De hecho, las tendencias hacia procesos de globalización económica, social y política evidencian nuevas formas de organización de las sociedades (Sassen, 1994; Amin, 1994). Así, junto a una mayor dependencia y conexión entre los estados en cuanto a decisiones que afectan a sus respectivos intereses, la globalización supondría ubicar algunos procesos de toma de decisiones fuera de las fronteras nacionales. Es decir, espacios donde se adoptan

- 1 La caracterización de cada una de las tres transformaciones en la escala local se ha tomado de Navarro (1998).
- 2 Sobre las ciudades-estado griegas y las ciudades romanas puede consultarse Finley (1986). Sobre las ciudades-estado medievales Pirenne (1997) y Weber (1964).
- 3 En adelante se hará referencia a estado o estado-nación para expresar la forma de organización política centralizada que se desarrolló en Europa a partir del siglo XVII.

decisiones que afectarían a la comunidad local, y en los que la participación de la misma sería muy limitada.

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. Al conocimiento de estas potencialidades se dedicará en siguiente apartado.

1.2 El Nuevo Localismo: factores subyacentes

El Nuevo Localismo redescubre las oportunidades que ofrecen las villas y ciudades como espacios de construcción y participación social. Por un lado, siguen siendo las unidades básicas de convivencia en el quehacer cotidiano de los individuos. Por otro lado, los procesos económicos, sociales y políticos tienen un impacto diferente según se localicen en lo local o no. Por último, las formas de participación y democratización, en lo local, estimulan la cercanía y vecindad. La articulación de estos factores en la vida de la comunidad, como resultado de un complejo entramado de relaciones no impide, a efectos de su exposición, un análisis diferenciado de los mismos⁴. En concreto, factores socioculturales, socioeconómicos y políticos orientarían el impulso neolocalista.

Entre las razones socioculturales podrían considerarse dos. Por un lado, la identificación del ciudadano con su entorno más inmediato, pese al desarrollo de las relaciones de carácter nacional o mundial, y en concreto pese a las potencialidades que ofrecen las redes de difusión informáticas⁵. En el quehacer de la cotidianidad local siguen transcurriendo las relaciones más estables, la convivencia familiar y

4 Los primeros estudios sobre nuevo localismo redefinirían el papel de la comunidad local a partir de la crisis económica que se inicia en los años setenta (Goetz, 1993). Estudios posteriores considerarán además otras razones al apuntar las potencialidades del gobierno local (Le Gàles y Harding, 1996; Navarro, 1998).

5 Pese al aumento de las interacciones a distancia de los individuos, este es un fenómeno muy relacionado con la estructura y desigualdad social (CIRES, 1995). Por otro lado, el desarrollo de relaciones sin presencia física puede favorecer el conocimiento de las estrategias locales de desarrollo.

primeros años de infancia y juventud⁶. Por otro lado, y en conexión con lo anterior, el vecindario sigue siendo el espacio donde se favorece la extensión y amplitud de las redes sociales. Las redes de amistad y sociabilidad, con un fuerte contenido de ayuda mutua, se vienen produciendo en espacios territoriales de escasa dimensión. En concreto, "la información, la confianza y las normas de reciprocidad inherentes a una red social, ... las oportunidades de un beneficio colectivo mutuo" (Woolcock, 1998:53), lo que suele conocerse como capital social, encuentran en los pueblos y ciudades el espacio de desarrollo idóneo.

Entre las razones socioeconómicas podrían argumentarse los procesos de desarrollo económico a partir, a su vez también, de la formación de capital social, y de los procesos de descentralización de servicios. En cuanto a la primera cuestión, la formación de capital social organiza las potencialidades de crecimiento endógeno, favorece los intercambios y posiciones comunes en torno a los recursos necesarios y los criterios para su producción, en un contexto de creciente internacionalización de la economía⁷. En este sentido, las tendencias neolocalistas difieren de las argumentaciones de carácter estructuralista y de marcado determinismo economicista que atribuyen al gobierno local, que no sería más que un apéndice del gobierno central, una función de protección y reproducción del sistema de acumulación capitalista⁸.

En cuanto a la segunda cuestión, la discusión en torno a los procesos de reestructuración de los gobiernos afecta directamente a la provisión de servicios por la comunidad local. Los debates políticos en torno al binomio eficiencia-provisión de servicios provocan un cambio en la localización de las competencias para proveer dichos servicios. En concreto, la progresiva tendencia a la descentralización desde el estado a niveles subnacionales, y un cambio en las relaciones público-privadas⁹.

Pero es más, el capital social, junto con los procesos de descentralización, sugieren cambios en la concepción que sobre la política adquiere el ámbito local, basada ésta en razones de legitimidad y estabilidad del sistema político. Dichas ra-

6 Ver Köning (1971) y Biorcio (1991), en Navarro (1998: 63-64).

7 Sobre la relación capital social y desarrollo local puede consultarse el clásico de Robert Putnam (1993). Para conocer su impacto en la reducción de niveles de pobreza puede verse Woolcock (1998). Sobre su contribución al PIB a partir de la localización de industrias y empresas en base a la formación de capital social puede consultarse Barreiro (2001).

8 Las teorías marxistas y neomarxistas sobre el papel del estado local, fueron desarrolladas por Cokcburn (1977) y ampliadas por Cawson y Saunders (1983). Una exposición más amplia de las mismas se ofrece en el capítulo segundo de este trabajo.

9 Como se verá más adelante, este debate centra los análisis contemporáneos sobre el lugar que deben ocupar los mesogobiernos y los gobiernos locales en la economía política nacional.

zones se concretan en tres aspectos. Por un lado, y tal como indicaron los teóricos clásicos, la localidad representa la escala más favorable para el desarrollo de modelos democráticos, lugar de participación y educación política. Además de señalarse el papel de los gobiernos locales en los procesos de democratización que tienen lugar a escala nacional, el debate actual se centra en las posibilidades de desarrollar procesos de participación ciudadana en los propios municipios, de acercar al ciudadano al proceso decisonal, a través de formas tales como la democracia directa o la descentralización submunicipal¹⁰.

Por otro lado, la extensión del estado de bienestar, para dar respuesta a nuevos problemas sociales, alteró las funciones del gobierno local, al desarrollarse políticas públicas localizadas en ese espacio. Éstas, de marcado carácter social, favorecieron el aumento de la interacción entre ciudadanía y gobierno local, al dirigir aquella gran parte de sus demandas hacia este centro decisor. Indicador, pues, de la relevancia que iría cobrando el gobierno local en el conjunto de la política nacional¹¹.

Por último, si antes se consideraba el impacto de la descentralización en la economía local, las ventajas ahora van de la mano de la cercanía tanto en los procesos de toma de decisiones, al favorecer la acción integral sobre la multidimensionalidad de problemas de la ciudadanía, como en la provisión de los servicios, por la mayor rapidez de adaptación de la acción pública al contexto social.

En su conjunto, podría concluirse que, frente a la globalización, existen razones sociales, económicas y políticas que sitúan al municipio como un potencial foco de atención en los albores de este nuevo siglo. Tendencia que apunta a nuevas oportunidades para que la ciudadanía participe de forma más dinámica y activa en la definición de los nuevos horizontes de los gobiernos y sociedades municipales.

10 Este hecho se recoge en el articulado de la Carta Europea de Autonomía Local, la cual ha inspirado la Carta de la Autonomía Local Iberoamericana y el proceso de elaboración de la Carta Mundial de Autonomía Local. Sobre esta cuestión puede también consultarse Mabileau (1985); Pierre (1990); Le Gàles y Harding (1996) y Navarro (1998).

11 Subirats (1997) y Navarro (1998) consideran que este aumento de la demanda se produciría con independencia de las competencias que hubiera asumido el gobierno local.

1.3. Las tradiciones de gobierno local y su evolución en Europa y Latinoamérica.

A pesar de la relevancia que la dimensión local va adquiriendo en las sociedades contemporáneas, y que a grandes rasgos ha sido descrita en los apartados anteriores, no deja de ser cierto que desde una perspectiva histórica pueden describirse diversas tradiciones de gobierno local, localizadas en áreas geográficas diferentes. Estas varían en atención tanto a la importancia de lo local en la cultura política, como a la del gobierno local con respecto a la estructura político-territorial del Estado.

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 locales¹².

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 organización 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

12 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). 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) y de la universidad de Texas (www.lanic.texas.edu).

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 nacionales incluyó descentralización de responsabilidades como medio por el que lograr la integración de los intereses locales (Norton, 1994:4-9). Si en el modelo napoleónico se trata de integración jerárquica de lo local en el gobierno central, en el modelo germano la integración tienen 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.

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 servicios¹³.

Fuera del ámbito europeo, en América Latina la formación del gobierno local hunde sus raíces, principalmente, en la tradición ibérica, la cual, antes del proceso de centralización administrativa bajo el imperio de Carlos V, otorgaba una considerable autonomía a las ciudades. De manera que, en el periodo de colonización, los Cabildos, o consejos municipales, gozaban de una importante autonomía frente a los Adelantados y Gobernadores nombrados por la Corona.

Más concretamente, con posterioridad al sistema centralista de la administración imperial, conocida como el Consejo de las Indias, dos serán los momentos

13 Sobre la tradición anglosajona puede consultarse Norton (1994:11-16).

en los que puede observarse cierto fortalecimiento del poder municipal. El primero atiende a la reforma impulsada por la monarquía de los Borbones, en la que se revitaliza la figura del Cabildo. La segunda a partir de 1808, con la caída del imperio español y el inicio de los movimientos separatista, que toman como punto de rotación a los consejos municipales, concediendo así un fuerte protagonismo a los diferentes poderes locales (Nickson, 1995:7-14).

No obstante, tras la independencia, el progresivo fortalecimiento de los estados nacionales da lugar a una floreciente tendencia hacia modelos de administración centralizada, legado de la tradición política española, receptora, a su vez, del modelo napoleónico (Vandelli, 1991). Si bien, esta tendencia es desigual, ya que en algunos países de la región los gobiernos locales poseen cierta importancia, mientras que en otros llegan incluso a ser suprimidos¹⁴.

En ello quizás contase la influencia cruzada del centralismo hispano y la visión de una elite intelectual que pone la mirada en las doctrinas localistas norteamericanas, reflejadas en el análisis que sobre la Democracia en América realizase en torno a 1835 Alexis de Tocqueville. Basadas en la idea del municipio o la aldea como lugar natural de asociación, el gobierno local ocupa un primer lugar en la descripción del sistema nacional de gobierno, lo que en el ámbito latinoamericano se reflejará en la promulgación de numerosas constituciones en las que se le concede una autonomía formal y amplios poderes al municipio (Nickson, 1995:16; Norton, 1994:10).

No obstante, tanto en Europa como en América Latina el fortalecimiento de los estados nacionales tiene consecuencias prácticas para el desarrollo de los gobiernos municipales¹⁵. Pues, aunque los textos constitucionales y códigos municipales conceden formalmente un espacio privilegiado a los gobiernos locales, la tendencia es más bien a vaciar de contenido la actividad política de la comunidad, principalmente por la falta de dotación de recursos económicos necesarios para el

14 Así ocurre en Chile, Argentina, México, Bolivia y Paraguay alrededor del segundo tercio del siglo XIX, donde los gobiernos locales fueron con frecuencia completamente suprimidos (Nickson, 1995:15).

15 Son numerosos los estudios que han intentado dar cuenta de las causas que incidieron en la formación de los estados-nación. Así, el impulso de los mismos tendría que ver con el aumento de los conflictos bélicos, y la formación de un ejército permanente (Tilly, 1993, 1993a); el aumento de los procesos de comercialización (Mann, 1991); los procesos de industrialización y urbanización (Tivey, 1987); los procesos de racionalización y secularización (Navari, 1987), entre otros. Para una visión de conjunto ver Navarro (1998).

desarrollo de la actividad política, de las competencias que le son propias (en la tradición continental), o bien, le son delegadas (en la tradición anglosajona). En este sentido, se produce, como tendencia general, la subordinación de los intereses particulares de índole localistas por el interés común que reside en el conjunto de la nación. El ámbito local queda así como espacio de socialización y educación política, desarrollando actividades relacionadas con la provisión de servicios mínimos o esenciales para la comunidad local (Nickson, 1995:15; Navarro, 1998:46-49).

En América Latina este proceso se acentúa a partir de los años treinta, al iniciarse un periodo de industrialización que produce una rápida urbanización. La incapacidad de los municipios para hacer frente a esta situación dio lugar a la creación, por parte del gobierno central, de agencias que vinieron a sustituir a los gobiernos municipales en la provisión de aquellos servicios que tenían formalmente atribuidos. Junto a ello, los directivos y técnicos que participaban en el programa de ayudas de EEUU (USAID), implantado en el ámbito municipal, preferían trabajar con personal de la administración central, al considerarlos mejor capacitados. Como consecuencia de ello, entre los años cincuenta y sesenta, se produjo en toda la región un “proceso de desmunicipalización”, en el que la práctica totalidad de los servicios asignados al municipio se llevaron a cabo por parte la administración central (Nickson, 1995:16).

De igual modo, el aumento de la movilidad geográfica, la extensión de los medios de comunicación y el mercado a escala nacional, así como el desarrollo y extensión de los aparatos centrales del estado, de la mano del estado de bienestar, dieron lugar a cierta tendencia centralizadora entre los países europeos (Sharpe, 1979:9). Si bien, de mayor intensidad entre los países del centro y norte de esta región, donde se dio una concentración de entidades municipales en otras de mayor tamaño para procurar mejores niveles de adecuación entre la demanda y la oferta de servicios¹⁶.

No obstante, desde finales de los años setenta se produce en ambas regiones del globo cierta tendencia hacia procesos de descentralización y reestructuración del Estado. 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 de servicios (Mabileau, 1985:587-595). Más concretamente, Cassese y Wright consideran que, en general, se produce cierto retroceso del Estado central, con consecuencias impor-

16 Las líneas argumentales del debate suscitado en torno al adecuado tamaño del municipio para la eficaz prestación de los servicios pueden localizarse en Smith (1972), Hill (1980), Norton (1991, 1991a), Wolman y Goldsmith (1992), Navarro (1998), entre otros.

tantes sobre la descentralización regional y local¹⁷. Se trata, para estos autores, de un proceso genérico que intenta atender tanto a una reforma de los aparatos del estado, medio por el que procurar una mejora en la capacidad de gobierno (government), como a aquel conjunto de actores e instituciones que se involucran de alguna manera en labores relacionadas con la estabilidad y legitimidad del régimen político (governance) (Wright y Cassese, 1996).

De hecho, según Bruno Dente, el aumento en la relevancia de los gobiernos municipales se refiere a los dos factores que dan cuenta del desarrollo y posterior crisis del estado del bienestar. A saber: la mejora en la racionalización y coordinación de servicios, temas relacionados con problemas de gobernabilidad, y el acercamiento del gobierno a la ciudadanía mediante fórmulas de descentralización y participación ciudadana en los municipios, en relación, pues, con la crisis de legitimidad del estado de bienestar (Dente, 1985)¹⁸. Cuestión que se reflejará en el desarrollo de múltiples experiencias entre los años setenta y ochenta (Dente, 1985; Navarro, 1998)¹⁹.

Así, el nuevo reparto de competencias hacia niveles sub-nacionales y locales ha solido ir asociada, sobre todo en los noventa, al intento de modernización de las administraciones a partir de los modelos gerencialistas y nuevas formas de provisión de servicios 'importados' de la empresa privada (Osborne y Gaebler, 1994), además del reclamo de transferencia de responsabilidad política, y en concreto, de capacidad de puesta en marcha de políticas públicas por parte de los propios gobiernos locales (Rouban, 1996).

Paralela a esta tendencia descentralizadora que impulsaría lo local, otros autores destacan las dinámicas internas propias de las ciudades europeas, lo que suele de-

17 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 Wrigt, 1996:8-11).

18 Sobre los problemas de gobernabilidad y legitimidad en la década de los setenta y ochenta puede consultarse también Held (2002).

19 En este sentido, y en relación con el redescubrimiento de la potencialidad económica de la cultura local en forma de capital social, también se han desarrollado fórmulas y programas de desarrollo que toman como principios orientativos el ámbito local y la participación de sus actores en el diseño de iniciativas; como por ejemplo, el modelo de los programas LEADER, Urb-AL, de la Unión Europea.

nominarse *les ville acteur* (Le Gàles y Harding, 1996). Dinámicas que se traducirían no sólo en el impulso económico ante los procesos de globalización, sino en la gestación de formas propias de gobernanza y de estrategias políticas que les permitan emerger, como actores sociales y políticos, ante instancias nacionales o europeas²⁰.

En América Latina, la tendencia hacia la descentralización 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 70. Se trata, ante todo, de la necesidad de acercamiento de la sociedad civil y el Estado. Estas ideas, materializadas principalmente a lo largo de los 80, girarán en torno a los ejes de la descentralización y la participación, como mecanismos adecuados para debilitar las bases de los regímenes militares y para impulsar el acceso de la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones, así como, en general, un medio de educación política, de resocialización en los valores de la cultura política democrática (Nickson, 1995:20-21)²¹.

A la crisis de legitimidad política se suma la de carácter económico, con el desmesurado aumento de la deuda externa a inicios de los ochenta, que afectó a la práctica totalidad de los países de la región²². Para paliar sus consecuencias, los países aceptan los ajustes estructurales propuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que, en líneas generales, supone una transferencia de responsabilidad tanto horizontal -hacia el sector privado- como vertical - hacia el gobierno local²³.

Este marco tendrá importantes consecuencias para el desarrollo de los gobiernos locales de América Latina, lo que se manifestará, a mediados de los años ochenta del siglo pasado, en la denominada "coalición del cambio", surgida en la práctica totalidad de los países. Éstas coaliciones aglutinan en su seno tendencias

20 Las ciudades como nuevos actores en el entramado socio-político está presente en los trabajos de Jones y Stewar (1983), Goetz y Clarke (1993), Brugué y Gomà (1998).

21 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).

22 Una visión de conjunto de la economía política de la región a lo largo de los últimos 70 años puede consultarse en Bresser Pereira (1993) Thorp (1998) y Paramio (1999).

23 Para Iván Finot(1997)la crisis de legitimidad política sería una de las principales causas de la crisis de la deuda, es decir, "se caracterizó la crisis de la deuda como una crisis del centralismo" (Finot,1999)

neoliberales, de reforma radical y tecnocrática que demandan un aumento de la autonomía local, la devolución de la responsabilidad de los servicios municipales y el fortalecimiento de las finanzas locales. Cuestión que, junto a los préstamos concedidos a los gobiernos locales a través de organismos internacionales (como el FMI, el Banco Mundial (BM) o el Banco de Desarrollo Inter-Americano), provocó cierta revitalización del gobierno local (Nickson, 1995:25)²⁴.

Así pues, desde tendencias y tradiciones diferentes, los gobiernos locales han venido mostrando ciertas propensiones comunes en razón de grandes cambios sociales, políticos y económicos acontecidos durante los últimos doscientos años. Si bien, las diferencias de partida, tanto en términos de recursos, como de tradiciones y culturas políticas, siguen evidenciando aún hoy diferencias que permiten seguir refiriéndose al menos a tres tradiciones para las regiones consideradas. A saber: modelo anglosajón, modelo continental napoleónico y modelo continental federal. Tendencias comunes y bases diferentes que deben ser analizadas para llegar a tener una visión adecuada del lugar que actualmente ocupa el gobierno municipal en el conjunto de los sistemas políticos contemporáneos.

24 Las excepciones en este proceso de revitalización fueron Costa Rica, República Dominicana y Honduras. Por otro lado, si bien Nickson parece sugerir que la reforma del Estado atendió a una demanda democrática precisa, Finot señala que la descentralización política y administrativa se debe principalmente al impulso de los gobiernos centrales (Finot, 1999).

CAPÍTULO 2

PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Una vez caracterizado de forma genérica el ámbito de preocupaciones de este trabajo, en el presente capítulo se pretende presentar una visión general de las perspectivas, enfoques teóricos y tipologías que han venido proponiéndose desde la teoría social y política para el análisis del carácter del gobierno municipal en los sistemas políticos contemporáneos.

Dado que, tal y como se ha señalado más arriba, los gobiernos locales suelen ser resultado de procesos de descentralización política, los análisis tratan de dar cuenta del carácter del gobierno municipal en comparación con los de mayor escala, y en especial, con respecto al gobierno central -estatal, federal, nacional.... O de otra forma, a partir del conjunto de factores que dan cuenta del proceso de descentralización de los gobiernos municipales en cada caso. Se trata, así, de resaltar el *carácter de las relaciones entre centro y periferia*, no de los procesos políticos que tienen lugar en el seno de las comunidades locales²⁵.

25 A este respecto, 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 (Dahl, 1961; Hunter, 1963). 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 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).

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. Aquí han sido agrupados en cuatro: legal, político, administrativo y económico. 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, el primer apartado trata de los enfoques teóricos para el análisis del carácter del gobierno municipal, mientras que en el segundo se dará cuenta de diversas tipologías, desde aquellas más simples, en las que se utilizan dos o menos enfoques, hasta las más complejas, resultado de un espacio de atributos de carácter, al menos, tridimensional.

2.1. Enfoques teóricos para el análisis del gobierno local.

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

A este respecto, el primer hecho destacable consiste en la abundancia de perspectivas y la riqueza de matices. Si bien, pudieran englobarse en atención al aspecto que aparece como central en la proposición realizada. Sobre este hilo argumental, se ha llegado a definir cuatro enfoques básicos, que ocupan, cada uno de ellos, los subapartados siguientes²⁶.

2.1.1. *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*. En

26 Una versión de lo comentado en este apartado se localiza en Navarro y Ramírez (2002).

concreto, 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.

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.

De lo anterior se deriva que para la primera postura, que defiende el reconocimiento constitucional, el gobierno local sería contemplado como 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 cabría señalar que "las estructuras institucionales son la matriz de los procesos decisionales y un vector estructurante del contenido de las políticas locales" (Mabileau, 1985: 561). Esto es, un marco genérico que delimita el carácter de las relaciones entre centro y periferia, y por tanto, el del gobierno local (Kaiser, 1998; Weaver and Rockman, 1993).

2.1.2. *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.

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). Es a partir de entonces cuando

se impulsarán diversas líneas de estudio sobre la cuestión que se alejan del enfoque legal-institucional²⁷.

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* 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 (Mabileau, 1979). 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. 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 (Navarro, 1999).

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. De carácter estructural en el caso de tensión dependencia-autonomía, dada la existencia de elites políticas que gozan de legitimidad en ambos puntos del sistema político, en orden a los resultados electorales en el caso del enfoque del contra-poder o de la distancia al centro. Si la primera da cuenta del potencial estructural de tensión, las segundas aducen

27 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)

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).

2.1.3. *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 subyacen en estas administraciones, 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 político-administrativa.

Entre los estudios que han atendido al reparto de competencias, cabe destacar el trabajo de Bulpitt 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* (Bulpitt, 1983). No obstante, como ya se comentó en el capítulo primero, 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 convertido en la nueva *high politics*, localizada en gran medida, como se ha visto, 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.

Por otro lado, la división del trabajo político entre unidades de gobierno toma parejo la necesaria distribución de recursos entre ellas. En tal sentido, este enfoque 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. Por tanto, 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*. Con la primera dimensión se trataría de conocer la modalidad de acción del gobierno central para asegurar la legalidad de las decisiones locales. La segunda dimensión versaría sobre el contenido de las políticas desarrolladas por el gobierno municipal. La tercera dimensión 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 *cómo* se ejerce el control, en *cuáles* contenidos o políticas y *cuánto* gasto se permite.

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. Sobre todo

en las dos últimas décadas, y en España en concreto a partir de los años noventa, empiezan 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 (Aggranoff y Bañón, 1998)²⁸.

2.1.4. *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 servicio de los intereses capitalistas. En tal sentido, el estado local sería el principal responsable de la función reproductora del Estado capitalista²⁹.

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)³⁰.

28 La necesidad de una nueva redefinición de las relaciones entre gobierno central y local será también analizada por Greenwood (1980), Mabileau (1985), Dente (1986), Norton (1994), Kantor et al (1997), Rhodes (1999) y Seller (2002), entre otros.

29 Esta postura fue desarrollada originariamente por Castells (1976, en Navarro, 1998:61) y ampliada posteriormente por Cockburn (1977, en Pierre, 1990:42-43 y Goldsmith, 1995:233).

30 Saunder, 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 (Saunders, 1986). Algunas de las limitaciones de este enfoque son consideradas en Stoker (1988).

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 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). En concreto, nuevos contenidos en la agenda de gobierno, en las políticas públicas a desarrollar por los municipios (empleo, desarrollo local, educación, entre otras), y nuevos actores partícipes del desarrollo e implementación de esas políticas (organizaciones locales no lucrativas, empresas, entre otros), son las tendencias apuntadas en las sociedades occidentales (Mayer, 1994).

La segunda aportación en este enfoque viene de la mano de la teoría económica neoclásica, concretamente la teoría de la *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 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 mercado³¹.

31 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).

2.2. Los modelos de gobierno local

Como se adelantó al principio de este capítulo, el siguiente epígrafe trata de exponer diferentes estudios que han centrado su atención en el estatus y cualidades de los gobiernos locales, atendiendo para ello a varias dimensiones en su análisis. Del número de dimensiones consideradas y del cruce entre ellas resultan diversas tipologías y modelos que tratarían de dar cuenta de los rasgos básicos de aquéllos.

A efectos expositivos se ha preferido diferenciar entre tipologías sencillas, que comprenderían hasta dos factores en la construcción del modelo, y tipologías complejas, que contemplarían tres o más dimensiones.

Por otro lado, dado que se trataría de caracterizar los modelos de gobierno local en su relación con otras unidades de gobierno superiores, al igual que en el epígrafe anterior quedarían fuera de esta exposición aquellos modelos explicativos que han centrado su atención en factores endógenos o limitados al ámbito de lo local³².

2.2.1 Modelos simples

Gordon L. Clark (1984) en *A Theory of Local Autonomy*, elabora un modelo de análisis de los gobiernos locales centrado en el aspecto normativo de la autonomía local³³. Para ello define ésta a partir de la existencia de dos poderes legales: el poder de iniciativa y el poder de inmunidad.

El *poder de iniciativa* se refiere a la capacidad de actuar a partir de la existencia de derechos y privilegios definidos a priori, es decir, a las acciones que realiza el gobierno local para llevar a cabo sus legítimos derechos. La amplitud y alcance de este poder limitará la capacidad de autonomía local efectiva. Por ello, resulta relevante definir las fuentes o el origen de tal poder, pues dependiendo tanto de la extensión como de los principios en los que se asiente, el gobierno local desarro-

32 Algunos de estos modelos son considerados en Clark (1971, 1971a, 1974 y 2000), DeLeon (1992), Logan y Molotch (1987), Mabileau (1985), Molotch (1976), y Stone (1989), entre otros. Ver Ramírez y Navarro (2007, cap. 2) para una síntesis.

33 Clark distingue en la definición de autonomía local, dos aspectos -“two levels of appearance”-. Uno atiende al contenido normativo de las instituciones, y el otro a aquellos aspectos relacionados con el hacer cotidiano, donde el objetivo es la obtención del control hegemónico en los ámbitos de poder.

llará diferentes poderes de incitativa. Así, y en cuanto a la extensión, el gobierno local puede tener reconocidos o no derechos y privilegios en el área económica, en los usos del suelo, en la prestación de servicios sociales, etc... En cuanto a sus principios, éstos pueden derivar de otras unidades de gobierno superiores o haber sido atribuidos por la ciudadanía y recogidos en normas constitucionales.

El *poder de inmunidad* se refiere a 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. Atiende, pues, a la posibilidad de enmendar, negar o hacer cumplir las acciones realizadas desde lo local por otras unidades de gobierno superiores. Va asociado, por tanto, a un poder o no de coerción.

A partir de ambos poderes Clark diferencia cuatro tipos de autonomía local, tal como aparecen representados en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.1. *El poder de iniciativa y el poder de inmunidad en el gobierno local*

		INMUNIDAD	
		SI	NO
INICIATIVA	SI	Tipo 1	Tipo 2
	NO	Tipo 3	Tipo 4

Los tipos 1 y 4 serían los extremos en cuanto a capacidad de autonomía local. Es decir, el tipo 1 gozaría de plena autonomía, con amplios poderes de iniciativa e inmunidad, ocurriendo lo contrario para el tipo 4. El poder de iniciativa, en el primer caso, descansaría en los individuos que forman parte de la comunidad, actores legitimados para establecer los límites a tal poder. El tipo 4 de autonomía, a diferencia del anterior, se identificaría con el modelo burocrático weberiano de responsabilidad local centralizada, modelo que podría desarrollarse tanto en sistemas democráticos como no democráticos.

El tipo 2 se caracterizaría por gobiernos con completa autoridad para legislar y regular, si bien sus decisiones estarían sujetas a revisión, modificación e incluso anulación por una unidad de gobierno superior. Sea el sistema o no democrático, la legitimidad de su acción reside en el gobierno local, si bien sometido a un sistema de *check and balance* cuya finalidad principal es la no injerencia de una unidad de gobierno local en las acciones de otra unidad.

Por último, en el tipo 3, la agenda, regulaciones o acciones del gobierno local se deciden en unidades de gobierno superiores. No obstante, la autoridad local actúa sin ninguna forma de control externo una vez que han sido definidas sus tareas. En este caso, la legitimidad para actuar deriva de instancias superiores. En este tipo el principio de *check and balance* difiere del anterior por cuanto los límites al poder se fundamentan en consideraciones de justicia e igualdad frente a tendencias de grupos a monopolizar el poder o a dominar a minorías³⁴.

A grandes rasgos, la tipología de Gordon. L. Clark resalta los elementos institucionales y legales en el análisis. En concreto, a partir de la teoría de los poderes locales propuesta por Bentham, examina el poder de las instituciones de gobierno desde las estructuras legales existentes.

Otro estudio es el realizado por Gerry Stoker (1991), a partir de las propuestas de Clarke y Stewart (1989). Éste se concreta en la consideración de tres modelos de gobierno local: el modelo de autonomía relativa, el modelo de agencia y el modelo de interacción.

El *modelo de autonomía relativa* (MAR) pone el énfasis en la capacidad de acción de los gobiernos locales, siempre dentro del marco general de derechos y obligaciones definidos en la legislación nacional. En este modelo, el control sobre la capacidad de acción es limitado y los gobiernos locales obtienen la mayoría de sus ingresos a través de un sistema impositivo propio.

En el *modelo de agencia* (MA) el gobierno central determina las actividades que son realizadas por el gobierno local a partir de una específica regulación. Una extensa e importante política de control se realiza sobre las actividades y los recursos asignados a través de transferencias.

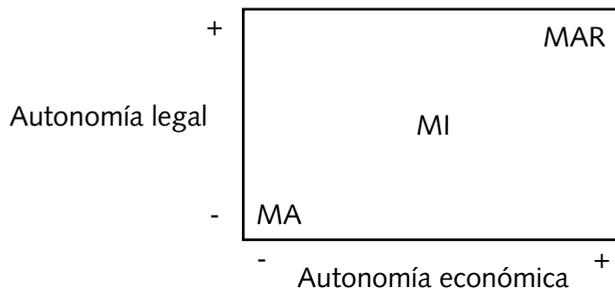
En el *modelo de interacción* (MI) resulta difícil distinguir el campo de acción del gobierno central y local. En la mayoría de los casos la adopción de políticas se realiza a través de procesos de negociación entre ambos gobiernos, ya que el énfasis no se pone tanto en la definición de responsabilidades como en el trabajo conjunto. En este modelo, la capacidad financiera del gobierno local se obtiene a partir de un sistema de recaudación propio y de las ayudas provenientes del central, si bien el

34 Atendiendo a esta tipología Gordon analiza la autonomía local en Illinois. Compara para ello el tipo de autonomía local a que se aspira en ese estado, en concreto el tipo 2 de autonomía o modelo Tiebout - "first level of appearance" - con el tipo de autonomía real existente - "second level of appearance". El resultado de la comparación sitúa a los gobiernos locales de ese Estado en el tipo 4 de autonomía.

sistema es flexible, por cuanto los impuestos pueden ser compartidos y las ayudas variar en función de las necesidades.

Podría decirse, pues, que en los modelos expuestos por Stoker dos son las dimensiones consideradas. Una de ellas respondería a la definición de autonomía legal desarrollada por Gordon Clark, en tanto incluye la capacidad de acción -poder de iniciativa- y los controles a que están sometidos los gobiernos municipales -poder de inmunidad. La segunda señala la mayor o menor autonomía económica del municipio, al estar este sujeto a las transferencias del gobierno central -menor autonomía-, o por contra, poder disponer de su propio sistema impositivo -mayor autonomía. Atendiendo, pues, a ambas dimensiones, los modelos propuestos por Stoker podrían representarse en el siguiente gráfico:

Figura 2.1. *La autonomía legal y económica. Los modelos de autonomía relativa, agencia e interacción*



El trabajo desarrollado por Quim Brugué y Ricard Gomà (1998) dará cuenta de una tipología de estado de bienestar en el ámbito local. De forma más precisa, trata de articular la capacidad de gestión local con los "rasgos constitutivos" de los regímenes locales, aplicando el análisis a los modelos de bienestar local desarrollados en la Europa de la posguerra, para a partir de ahí resaltar las contradicciones de estos.

Los dos modelos de bienestar local desarrollados en la Europa de la posguerra serían el modelo de administración municipal de bienestar y el modelo de gobierno local residual (Batley y Stoker, 1991). El primer modelo poseería capacidad

de gestión alta³⁵, siendo su principio constitutivo estatutario, es decir, municipios con poderes legales emanados a partir del principio *ultra vires*. Lo que supondría un escaso margen de capacidad política (ver cuadro 2.2) Por contra, el modelo de gobierno local residual se caracterizaría por una capacidad de gestión baja, frente a un principio constitutivo de *competencia general*. De tal modo que la capacidad política del gobierno local sería alta.

Cuadro 2.2. Capacidad política y capacidad de gestión del municipio
 (Brugué y Gomà, 1998:41)

		Capacidad de gestión	
		baja	alta
Capacidad política	baja		Administración local de bienestar
	alta	Gobierno local residual	

Para los autores ambas dinámicas generan un potencial de conflicto opuesto en cada caso. Así, en el modelo de administración local de bienestar existiría un amplio margen en el modo de implementación de la política frente a una limitada posibilidad de establecer el diseño de las mismas. En cambio, en el modelo de gobierno local residual, la capacidad política se vería frenada por la inexistencia de recursos necesarios para su puesta en práctica. De la tipología, por tanto, podrían extraerse una dimensión legal y una dimensión organizativa de cara al análisis de la autonomía local.

Por otro lado, Michael Goldsmith (1990) desarrolla una tipología de sistemas de gobierno local atendiendo a las funciones que los mismos cumplen en la comunidad. De forma más precisa, establece una clasificación en cuatro tipos ideales, basándose para ello en una comparación de gobiernos municipales en occidente.

En el primer modelo, llamado *clientelar* o *de patronazgo*, la función principal de los líderes políticos sería asegurar una buena representación y protección de los intereses locales, sobre todo en instancias de gobierno superiores, junto a

35 Los autores no han desarrollado una definición precisa del término “capacidad de gestión”, por lo que no se incluye la misma en este texto.

proporcionar adecuados bienes públicos y servicios específicos. No obstante, de entre los intereses locales, los líderes políticos defenderán en mayor medida los de aquellos grupos o individuos que puedan reducir el margen de incertidumbre de los resultados electorales municipales - a este modelo de relaciones suele conocerse como *favores por votos*³⁶.

Al segundo modelo el autor lo define como de *desarrollo económico*, donde el principal objetivo del gobierno local sería procurar la "salud económica de su comunidad", es decir, la promoción del crecimiento económico local y el establecimiento de las condiciones necesarias para que las fuerzas del mercado funcionen con relativas limitaciones. Este modelo, que apuesta por el crecimiento económico de la comunidad, también conocido como "*growth machine*" (Molotch, 1976), se ha centrado en pactos empresariales y de gobierno en torno a la distribución del uso del suelo y el desarrollo económico, más que atender a funciones de bienestar social, de igualdad o de redistribución³⁷.

Los gobiernos locales tendentes a desarrollar el tercer modelo, o modelo de *estado de bienestar*, impulsarían lo que los neomarxistas vienen denominando funciones de consumos colectivos. Es decir, funciones asociadas a la provisión y distribución de bienes y servicios a las que subyacen los principios de igualdad y redistribución, junto a criterios de eficacia. Por tanto, dos serían los rasgos que caracterizarían a este modelo. Por un lado, y a diferencia del modelo clientelar y de desarrollo económico, un aumento en los servicios prestados a la comunidad, así como una provisión uniforme de servicios estándares, con independencia de que los servicios locales se acuerden en función de las necesidades. Por otro lado, el desarrollo de políticas locales orientadas a mejorar la eficacia en la provisión del servicio, lo que se traduciría, en algunos casos, en una reorganización del tamaño del municipio, en concreto, en la fusión de municipios pequeños³⁸.

36 El autor señala que este modelo se desarrolló en Europa meridional, junto con Francia, Turquía, USA y Canadá. Para el caso estadounidense puede consultarse también Clark (1994). Andrew Nickson (1995) señala la existencia de este modelo en los países de América Latina.

37 En las ciudades que han desarrollado este modelo emergió un movimiento, *anti-growth machine*, en contra de dicho crecimiento industrial, con victorias a corto plazo debido a la reducción de puestos de trabajo y el aumento de las necesidades básicas necesarias. Ver, entre otros, DeLeon (1992), y Clark y Goetz (1994).

38 Siguiendo al autor, este sistema de gobierno local se acercaría al desarrollado en Europa por estados unitarios con gobiernos nacionales socialdemócratas, además de la antigua República Federal Alemana.

No obstante, las críticas al proceso de fusión de municipios, asociadas a la pérdida de identidad del mismo, darían lugar, entre otros, a una nueva manera de entender la función que debería cumplir el gobierno local, en concreto, al cuarto modelo de sistema de gobierno local. Este modelo, al que podría denominarse *de mercado*, o aproximación *consumerista*, atribuiría al gobierno local la función de marco regulador más que la de provisor directo de bienes y servicios, la cual se llevaría a cabo a partir de la ley de la oferta y de la demanda en la economía de mercado. De tal suerte que sería la elección del consumidor la que determinaría la mayor o menor eficiencia en la provisión del servicio³⁹.

De la teoría propuesta por Goldsmith cabría señalar varias cuestiones. Una de ellas se refiere a la visión localista que presenta el modelo de desarrollo económico, en el que los elementos de análisis más que atender a las relaciones entre gobierno central y local lo hacen a las del gobierno local con su entorno empresarial e industrial. No obstante, este modelo se ha mantenido a fin de dar una visión de conjunto de la tipología de Goldsmith.

Por otro lado, el modelo de bienestar social y el modelo de mercado parten de presupuestos que han sido considerados dentro del enfoque económico desarrollado en el anterior epígrafe. No obstante, en esta tipología se ha puesto un mayor énfasis en la función propiamente que cumple el gobierno local más que en las razones que explican esa y no otra función. En su conjunto podría decirse, pues, que la tipología propuesta por el autor incide sobre todo en factores de tipo político y económico.

2.2.2. Modelos complejos

Nuevamente Michael Goldsmith, junto con E. Page (1987), así como en un posterior trabajo de éste último (1991), parten de una definición de autonomía local en atención al estatus legal y al estatus político que posean los gobiernos locales. Un *estatus legal* alto consideraría varios aspectos. En concreto, 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 escasa limitación del régimen impositivo local. Por su parte,

39 Goldsmith señala como este modelo introduciría el sistema de “non-elected local government”, que se traduciría en la formación de corporaciones locales donde serían relevantes los intereses económicos locales en el proceso de adopción de decisiones.

la capacidad de influir en las decisiones políticas -*estatus político* alto- supondría el ejercicio, por parte de las localidades, de una influencia directa en niveles de gobierno superiores. Según la intensidad de estos, se dará cuenta de una tipología sobre autonomía local:

Cuadro 2.3. *El estatus legal y estatus político de la autonomía local*

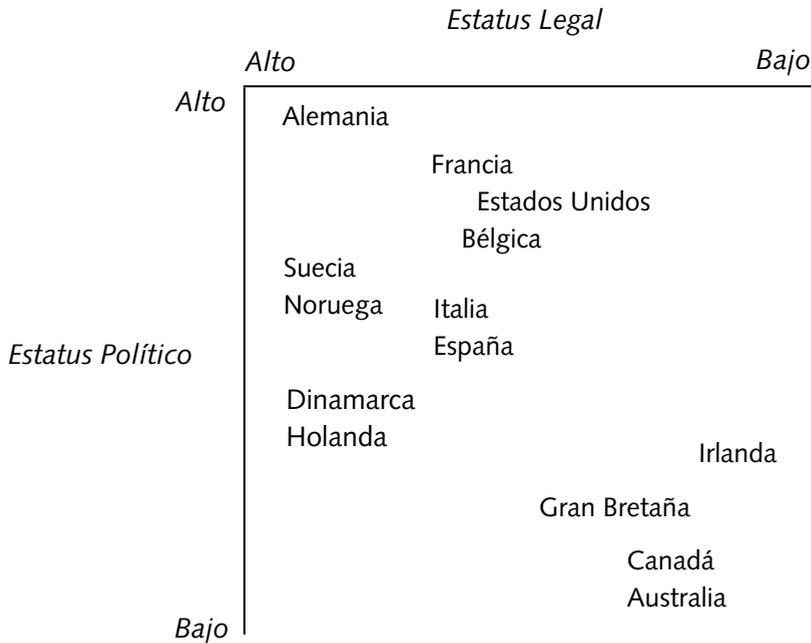
Estatus Político	Alto Bajo	Estatus Legal	
		Alto	Bajo
		Tipo 1	Tipo 2
		Tipo 3	Tipo 4

A partir de la existencia o no de estos rasgos, los autores realizan una clasificación de los gobiernos municipales de los países de Europa occidental (Goldsmith, 1995:237-246). El *tipo 1* de gobierno local sería aquel que gozara de un estatus legal y un estatus político alto, opuesto por tanto al *tipo 4* de gobierno local, con escaso acceso a las decisiones políticas del gobierno central, sin reconocimiento constitucional de autonomía, con un limitado espacio para el desarrollo de funciones políticas y una fuerte capacidad de intervención por el central en aquellas que desarrolle.

El *tipo 2* de gobierno local, sin reconocimiento de autonomía local, sería el propio de un sistema político abierto a las demandas de las autoridades locales, señalando la relevancia de los procesos de negociación y las estrategias desarrolladas por el municipio para dotar de contenido a los aspectos competenciales y económicos de sus políticas.

El *tipo 3*, por último, gozaría de un estatus legal alto puesto de manifiesto en garantías constitucionales, aumentos competenciales y participación en las finanzas nacionales. No obstante, cambios en las orientaciones de la política nacional no serían consensuados con las fuerzas políticas locales.

Figura 2.2. *Autonomía Local: comparación entre naciones (Goldsmith, 1995:238)*



Así pues, Page y Goldsmith analizarán la autonomía local atendiendo a las interrelaciones entre factores propiamente políticos y un estatus legal que comprendería factores legales -reconocimiento legal de autonomía- organizativos -reparto de competencias y funciones- y económicos -capacidad impositiva y financiera. Para estos autores, este conjunto de factores se apoya mutuamente, trascendiendo unos sobre otros en importancia e intensidad según los casos. De ahí, según los autores, la dificultad de una diferenciación analítica precisa que facilite predecir en términos teóricos la cantidad de autonomía en un sistema de gobierno local⁴⁰.

40 En un trabajo posterior, Goldsmith comparará la tipología resultante con aquella elaborada por Hesse y Sharpe (1991), donde se identifican tres amplios grupos o tipos de sistema de gobierno local: el grupo *Franco*, el grupo *Anglo* y el grupo *Norte y Centro europeo*. En el grupo *Franco* el sistema de gobierno local descansa básicamente en el sistema napoleónico, donde el gobierno local es esencialmente político antes que funcional. El grupo *Anglo* se caracteriza por un sistema de gobierno local con poca autonomía tanto política como legal. El tercer grupo, por otro lado, enfatizaría tanto la capacidad funcional local como la autonomía política del municipio (Goldsmith, 1995:247-248; 2002).

En el trabajo de Navarro y Ramírez (2000) se definiría la autonomía local en términos de *capacidad política* y *capacidad de gestión*, entendiendo por la primera el hecho de que el marco normativo-constitucional reconozca o no al gobierno local capacidad de autogobierno -competencia general frente al principio “ultra vires”. En cambio, por capacidad de gestión los autores se refieren a la posibilidad real de toma de decisiones, esto es, su capacidad de poner en marcha políticas públicas y, con ello, la oferta y provisión de servicios. En concreto, esta capacidad se observaría, por un lado, a partir de la existencia de jerarquías duales o fundidas, y por otro lado, a partir del porcentaje de gasto público local (GPL) con respecto al gasto público nacional, entendiendo que un mayor porcentaje de GPL supone una mayor capacidad para ofertar políticas públicas a la comunidad.

De la definición de autonomía local se llega a la conclusión, de la existencia de, al menos, cuatro modelos de sistemas de gobierno municipal, que se aplicarán al estudio comparado de diversos países de la Unión Europea y América Latina, así como los Estados Unidos, tal y como se muestra en el cuadro 2.4. A saber: modelo gobierno local de bienestar (GLB), modelo gobierno local limitado (GLL), modelo gobierno local residual (GLR), y modelo agencia local (AL). Y junto a ellos, el caso específico de Chile.

Cuadro 2.4. Modelos de sistemas de gobierno municipal en perspectiva comparada (Navarro y Ramírez, 2000:283)

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

La diferencia fundamental entre el modelo *gobierno local de bienestar* y modelo *gobierno local limitado* se encuentra en la mayor capacidad económica que presentan los municipios del primero, situados en el área geográfica de los países escandinavos. El segundo modelo, característico de la Europa Meridional, se desarrolló, en cambio, en

el marco de un estado de bienestar impulsado más recientemente y de forma menos intensa. Uno de los rasgos que, según algunos autores, señala la especificidad del “modelo mediterráneo” de estado de bienestar (Moreno y Sarasa, 1993). Si bien, quizás cabría incluir en este modelo los casos de Brasil y Argentina, estados federales en los que las autoridades locales participan en el diseño y ejecución de políticas públicas y presentan un porcentaje de gasto público similar al sur de Europa, pero sobre todo, mayor al de los otros países latinoamericanos.

En el primer modelo, los gobiernos municipales presentan un alto grado de autonomía, tanto por presentarse como unidades políticas relevantes desde una perspectiva estatutaria, como por su labor en la prestación de servicios. En el segundo, en cambio, los gobiernos locales son unidades casi exclusivamente de naturaleza política, esto es, para la representación de los intereses de la comunidad, sin una capacidad clara de responder a éstos. Ello daría lugar a la posibilidad que el gobierno local fuese un lugar apropiado para el desarrollo de “presión política” por parte de los partidos de oposición sobre el gobierno central, como han sido los casos de Italia y España (Dente, 1985; Navarro, 1999). Pudiendo ser diferente en el caso anterior, pues los gobiernos municipales deben desarrollar una intensa función de gobierno, de definición, gestión y ejecución de políticas públicas.

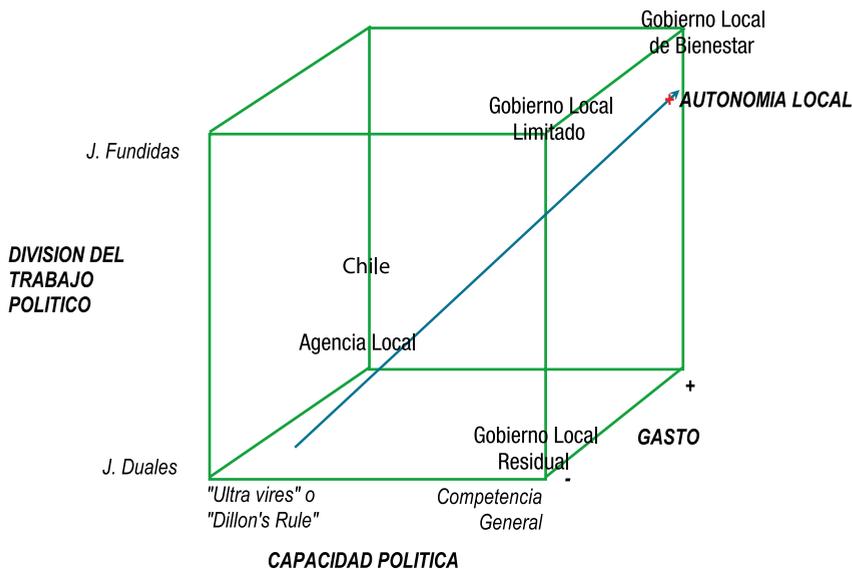
Sin embargo, es el modelo de *gobierno local residual* en el que en mayor medida se daría la contraposición entre capacidad política y capacidad de gestión. Aquí los escasos márgenes de autonomía política se deberían a la inexistencia de capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas más allá de lo que establecen unidades de gobierno superiores. De hecho, es conocida la “tradición centralista latinoamericana” (Véliz, 1980), y la alta dependencia económica de sus respectivos gobiernos centrales (Nickson, 1998a).

El modelo característico del área anglosajona *la agencia local*, aún compartiendo el hecho de que el diseño de las políticas reside en unidades de mayor escala, y aún no gozando del reconocimiento constitucional del modelo anterior, posee una mayor capacidad de provisión de servicios, como pone de manifiesto la importancia del gasto público local sobre el total del sistema político estatal. Se trata, pues, de un brazo administrativo, de una agencia de prestación de servicios centrales a nivel municipal (Wolman y Goldsmith, 1992).

El sistema municipal chileno pudiera considerarse un caso peculiar, pues comparte características de los modelos expuestos hasta aquí. No posee reconocimiento constitucional, presenta tanto jerarquías fundidas como duales, y un nivel de gasto similar al de los países latinoamericanos incluidos en el modelo gobierno

local limitado. Así pues, estructuralmente se acerca la modelo de agencia local, si bien en su capacidad económica lo hace al anteriormente mencionado.

Figura 2.3. *Sistemas de gobierno municipal en perspectiva comparada*
(Navarro y Ramírez, 2000:285)



De forma resumida, las similitudes y diferencias entre los modelos propuestos por los autores, y por tanto, el nivel de autonomía del que gozan los gobiernos municipales en cada país, pueden observarse en la figura 2.3, en donde se colocan los resultados a partir de un marco analítico que ha considerado fundamentalmente las dimensiones legal, organizativa y económica.

Otro de los trabajos comprendidos dentro de esta sección es el realizado también por Clemente Navarro (1998). En él, el autor considera varias dimensiones a partir de las cuales mostrar los trazos básicos de los sistemas de gobierno municipal, algunas de las cuales han sido ya mostradas en la anterior tipología. En

concreto, cuatro serían las dimensiones que podrían definir un posible sistema de gobierno local, para cuya contrastación considerará a las democracias occidentales: el estatus constitucional, la división del trabajo político, el tamaño del hábitat y el tamaño de la hacienda local.

En cuanto a la primera dimensión, el *estatus constitucional*, comprendería dos rasgos. Uno de ellos, el reconocimiento de autonomía, se refiere a que ésta se otorgue constitucionalmente mediante una competencia general o que éste quede reducido a la voluntad del legislativo -principio *ultra vires*. Otro de los rasgos a considerar es la existencia o no de una autoridad ejecutiva local. La presencia de esta figura supone dotar de instituciones políticas al municipio, es decir, de un centro decisor que facilita la gestión de los asuntos administrativos y políticos, al existir un cauce directo entre ciudadano y autoridad⁴¹.

La segunda dimensión, *la división del trabajo político*, se analiza a partir de dos indicadores: *la capacidad de diseñar y ejecutar las políticas públicas*, y *las funciones y competencias atribuidas al gobierno local*. Por lo que se refiriere al primer aspecto y como ya se ha visto, en función del nivel de gobierno que diseñe y ejecute las políticas se puede hablar de la existencia de *jerarquías duales* o *jerarquías fundidas*. El segundo rasgo a considerar sería el tipo de funciones y competencias que tienen capacidad de desarrollar los gobiernos municipales. En este sentido, junto a las tradicionales funciones de planificación urbana y ordenación del territorio, así como las de provisión de servicios mínimos de urbanización, se tienen en cuenta las asociadas al área de bienestar social que han ido siendo transferidas a los gobiernos locales.

El *tamaño de la hacienda local*, la tercera dimensión considerada, se analiza a partir de la *estructura de gastos e ingresos* de los entes locales. En cuanto a la estructura del gasto, se tendría en cuenta el porcentaje del *gasto público local* (GPL) sobre el total de gasto público nacional. La estructura de ingresos se analizaría a partir de dos indicadores económicos: las *transferencias del estado* y los *ingresos propios*, en forma de impuestos y tasas municipales.

La cuarta dimensión, el *tamaño del municipio*, incluiría tanto *el número de municipios* existentes en cada país como la *población media* de éstos. En esta

41 El que exista una autoridad ejecutiva no indica, a priori, una mayor autonomía del municipio. En este sentido, habrá que atender a otros rasgos como la posibilidad de su elección de forma democrática, o su independencia con relación a otras autoridades ejecutivas. No obstante, la mayor cercanía al ciudadano puede propiciar relaciones más dinámicas, de colaboración y cooperación.

dimensión una de las premisas de la que se parte es que el tamaño del municipio incide en la provisión del servicio. Así, municipios grandes poseerán más recursos para realizar de forma eficaz la gestión del servicio. Por el contrario, los municipios pequeños poseerán menos recursos propios, por lo que su dependencia con respecto a otros niveles de gobierno será mayor.

Cuadro 2.5. *Sistemas municipales en las democracias occidentales*
(Navarro, 1998:95)

SISTEMAS MUNICIPALES DE LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES (Rasgos comunes)	
1. Extensión del Estado de Bienestar: locus de la provisión de servicios 2. Dependencia económica gobiernos centrales 3. Crisis fiscal	
MODELO DESCONCENTRADO (Países de habla inglesa)	
1. Dependencia constitucional de niveles superiores (“Ultra vires” doctrine/”Dillon’s Rule”) 2. Jerarquías duales 3. Control local política municipal	
Gran Bretaña	Norteamérica
1. No existe ejecutivo local 2. Centralización	1. Existe ejecutivo local 2. Cierta grado de descentralización
MODELO DESCENTRALIZADO (Europa continental)	
1. Independencia constitucional de niveles superiores (Doctrina competencia general) 2. Jerarquías fundidas 3. Control compartido/ coordinado de la política municipal	
ESTADO DE BIENESTAR TRADICIONAL (Países nórdicos y Alemania)	NUEVO ESTADO DE BIENESTAR (Europa Meridional)
1. Municipios grandes 2. Cierta importancia del gasto público municipal 3. Baja dependencia económica respecto al gobierno central	1. Heterogeneidad en el tamaño de los municipios: suelen ser pequeños 2. Escasa importancia del gasto público municipal 3. Alta dependencia económica respecto al gobierno central

A partir de estas dimensiones Navarro viene a definir dos posibles modelos de sistema de gobierno municipal en las democracias occidentales, un *modelo desconcentrado* y un *modelo descentralizado*, con diferencias en cuanto al estatus

constitucional, la división del trabajo político y el tipo de control ejercido sobre la política municipal. Dentro del modelo desconcentrado, propio de los países anglosajones, las diferencias se observan sobre todo en la primera y segunda dimensión -autoridad ejecutiva y jerarquías duales o fundidas. Mientras que, en el modelo descentralizado la dimensión económica y el tamaño del municipio explicarían las diferencias por países, parejas éstas a los matices que diferenciarían el modelo de gobierno local de bienestar y el modelo local limitado de la tipología anterior.

A modo de síntesis, podría decirse que el autor, centrando su análisis en los aspectos formales de la autonomía local, toma en consideración factores legales, político-funcionales, económicos y territoriales.

Junto a este trabajo Andrew Nickson publicará en 1998 *Where is Local Government Going in Latin America?*, documento en el que se contienen dos posibles modelos de gobierno local, el modelo *económico* y el modelo *político*, a partir de los cuales intentará dar cuenta del existente en los gobiernos municipales de esos países. Ambos modelos se explican en atención a las diferencias en una serie de rasgos o caracteres que se recogen en el cuadro 2.6. Según Nickson, en el *modelo económico*, el primer propósito del gobierno local es, como su nombre indica, económico. En concreto, el gobierno central traspasa responsabilidad al gobierno local a partir de criterios de eficiencia en la provisión del servicio. Por tanto en este modelo, derivado del utilitarismo británico, es el gobierno central el que en última instancia decide el reparto de responsabilidades y competencias -principio *ultra vires*.

Esta subordinación política a los deseos del central se manifiesta en unas relaciones conflictivas entre ambos niveles, ya que el central las considera como un juego de suma-cero, en las que el municipio juega un rol de administración local. Por ello, en la provisión de los servicios, más que atender a criterios de legalidad en la producción de los mismos, el gobierno central debe asegurar que se cumpla el mecanismo "valor por dinero", a través de auditorías que se centren en la eficiencia.

El enfrentamiento político entre central y local se agudiza con la existencia de un sistema electoral mayoritario, que polariza la posición partidista entre un gobierno central y un gobierno local que representa a la oposición. La regla de la mayoría dificulta, a su vez, las coaliciones de gobierno a nivel local.

Por otro lado, con objeto de conseguir unos servicios eficientes, se lleva a cabo un proceso de reorganización territorial -unificación de municipios pequeños- para obtener economías de escala. Esto reduce la identificación con lo local. Por ello, la participación electoral tiende a ser baja y las preferencias del voto local son determinadas primariamente por consideraciones de política nacional.

Cuadro 2.6. Modelos de gobierno municipal en América Latina (Nickson, 1998:7)

CARACTERÍSTICAS	MODELO "ECONÓMICO"	MODELO "POLÍTICO"
Estatus legal	Creado por el parlamento	Constituciones nacionales
Poderes generales	Limitados por estatuto	Competencia general
Observancia nacional de los estándares de provisión de servicios	Estricto	Débil
Funciones de auditoría por el gobierno central	Eficiencia	legalidad
Sistema electoral	Mayoritario	Proporcional
Participación electoral	Baja	Alta
Participación ciudadana	Limitada	Extensiva
Descentralización subnacional	Desconcentración administrativa	Devolución política
Control financiero	Regulación estricta	Débil regulación
Mecanismo de transferencia financiero	Determinado por el gobierno central	Ingresos compartidos
Uso de las transferencias financieras	Limitación finalista	Alto nivel de discreción
Tamaño medio de población	Grande	Pequeño
Ratio de ciudadanos por concejal electo	Alto	Bajo

En este modelo son considerables las transferencias financieras hacia lo local, enmarcadas en objetivos específicos y asignadas sobre la base de asegurar un grado mínimo de estándares nacionales en la provisión de los servicios individuales. Junto a ello, al ser la participación de lo local alta en el gasto público total, se establecen mecanismos de control fuerte, a fin de mantener estabilidad macroeconómica. Lo que a su vez justifica un fuerte control en los poderes de imposición y endeudamiento local.

La responsabilidad política y la participación ciudadana se supeditan al objetivo primario de la eficiencia en la provisión de servicios. Es más, La responsabilidad política se reduce, al existir poblaciones grandes con un bajo *ratio* de concejales por número de ciudadanos. La participación ciudadana se instrumentaliza en tanto es vista como un mecanismo que contribuye a mejorar la prestación de servicios -elección óptima del mejor servicio en un entorno competitivo⁴².

42 Según el autor, este fue el modelo de gobierno local potenciado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a finales de la década de los ochenta. Esta opción se debió a varios factores. Uno de ellos motivado en parte por la exigencias de desarrollar políticas estructurales de ajuste por parte del FMI. En tal sentido, fomentar este modelo de

Para el *modelo político*, en cambio, el gobierno local es una pieza clave, que participa de los intereses de la comunidad, desarrollando una actuación política en su nombre, de tal modo que es visto como un cuerpo político integrado en el conjunto orgánico de gobierno. A esta función política subyace la fuerte identificación ciudadana con la comunidad local, lo que hace que exista una responsabilidad compartida entre central y local en la provisión de servicios.

Este modelo se sustenta del concepto de subsidiariedad, de tal suerte que el gobierno central decidirá con respecto a lo local en los ámbitos que queden vacíos de decisión municipal. Lo que supone un reconocimiento importante de autonomía política local, normalmente reconocida en una competencia general.

Bajo estos presupuestos, el solapamiento de competencias en la provisión de servicios suele producirse, y cuando así ocurre, las responsabilidades son compartidas a través de un esfuerzo común. Por lo que el rol del gobierno central, más que supervisor, sería de asesor o consejero. Esta tendencia al consenso frente al enfrentamiento deriva en parte de un sistema electoral proporcional que favorece la formación de gobiernos de coalición.

La responsabilidad local es hacia los ciudadanos antes que hacia el gobierno central. Responsabilidad que suele traducirse en mecanismos de consulta ciudadana -a través de las organizaciones de la sociedad civil- en el proceso de toma de decisiones. Además, es común el uso de plebiscitos y referéndum sobre cuestiones que afectan a la dirección estratégica del gobierno local.

Junto al ello, existe una alta discrecionalidad en el poder de imposición, y los ingresos por impuestos nacionales, normalmente, son compartidos. Esto, junto con la existencia de municipios pequeños, donde hay un alto ratio de concejales por ciudadano, exige de una responsabilidad local mayor⁴³.

gobierno local podía contribuir a reducir la crisis fiscal del estado, potenciando la recaudación de los tributos fiscales que estaban sin utilizar. En segundo lugar, este modelo era visto como el mejor acuerdo institucional para la provisión de unos servicios guiados por los criterios de eficiencia, igualdad y eficacia. En tercer lugar, el gobierno local era visto como el mejor instrumento para la implantación de los programas de lucha contra la pobreza impuestos en los programas de ajustes estructurales.

43 Nickson avanza tendencias generales de los sistemas de gobierno local en América Latina hacia el modelo político, sin bien conservando también rasgos del modelo económico. Esta situación podría deberse en parte al rápido cambio al que los gobiernos locales se han visto sometidos en la última década, principalmente por presiones de actores externos -gobierno central y agencias de desarrollo multilaterales.

Del conjunto de los rasgos considerados por Nickson para establecer las características propias de uno y otro modelo, y en un intento de agregación de temáticas exploradas, podrían considerarse cuatro los factores que han formado parte del estudio del autor. Uno de ellos atendería a cuestiones legales, tales como el reconocimiento constitucional y el marco de protección jurídica para el desarrollo de sus funciones (rasgos primero y segundo); O el control legal sobre aquellas (rasgos tercero, cuarto y noveno).

En un segundo factor, político, cabría diferenciar, por un lado, aspectos del sistema electoral, que afectarían a la formación y a la capacidad de acceso al centro de los gobiernos locales (rasgos cinco y seis); y con cuestiones de participación política y procesos de democratización en el interior del sistema de gobierno local, por otro lado (rasgos siete y ocho).

El siguiente factor sería económico. En concreto, el sistema de transferencias y recursos propios con que cuentan las haciendas locales (rasgos diez y once). Por último, factores de población, que podrían afectar a la demanda de responsabilidad política por parte de la ciudadanía (rasgos doce y trece).

2.3. Sobre los modelos y enfoques teóricos del gobierno local

Hasta aquí se ha intentado exponer de una forma resumida los principales modelos y sistemas resultantes de gobierno local que maneja la literatura. Un recorrido a través de ellos llama la atención sobre los marcos conceptuales y teorías que subyacen pero, principalmente, sobre el extenso número de factores o variables manejadas, las cuales tratarán de ser resumidas en atención a las diferentes perspectivas y enfoques manejados por la literatura y que fueron expuestos en el primer apartado: el enfoque legal, el político, el administrativista y el económico (ver cuadro 2.7)

En atención a ellos, y por lo que se refiere a los modelos simples, el desarrollado por Gordon Clark se centra principalmente en el legal, donde el poder de iniciativa trataría de responder tanto al estatus legal del que gozan los gobiernos locales, designado por el poder legislativo u otorgado por una norma constituyente emanada del pueblo, como a la extensión de ese poder en términos de competencias y funciones. No obstante, este último aspecto ha derivado en un campo de especialización propio de los administrativistas.

La tipología de Stoker, así como la de Brugué y Gomà, añaden al aspecto legal la especificidad de los poderes otorgados. O lo que es lo mismo, el análisis no atendería tanto a quién otorga dicho poder -poder constituyente o poder constituido- sino a cómo se otorga; en concreto, de forma estatutaria o a través de una competencia general. Junto a ello, la tipología de Brugué y Gomà subraya la capacidad de gestión local, diferenciándose en este punto de la tipología desarrollada por Stoker, más centrada en la capacidad financiera del municipio, si bien aspectos ambos del enfoque administrativista.

Cuadro 2.7. *El gobierno local: modelos y enfoques*

MODELOS CARÁCTER CENTRO-PERIFERIA		ENFOQUES				
		LEGAL	POLÍTICO	ADMINIST.	ECONÓMICO	TIPOS
SIMPLES	Clark (1984)	-				- Poder de iniciativa - Poder de inmunidad
	Stoker (1991)	-		-		- Autonomía Relativa - Modelo Agencia - Modelo Interacción
	Brugué y Gomà (1999)	-		-		- Admin. local - Gob. Local Residual
	Godsmith (1990)		-		-	- Clientelar - Desarrollo económ. - Estado Bienestar - De mercado
COMPLEJOS	Godsmith y Page (1987) Page (1991)	-	-	-		- Estatus legal - Estatus político
	Navarro y Ramírez (2000)	-		-		- G.L. de Bienestar - G.L. Limitado - G.L. Residual - Agencia Local
	Navarro (1998)	-		-		- Desconcentrado - Descentralizado
	Nickson (1998)	-	-	-		- Modelo Económico - Modelo Político

Por otro lado, en Goldsmith la relevancia recae, por un lado, sobre las funciones que los gobiernos locales cumplen en la economía política nacional, parejas a

los desarrollos teóricos considerados en el enfoque económico, y por otro lado sobre las redes políticas clientelares que cruzan a las instituciones locales y centrales.

Junto a los modelos sencillos, los modelos complejos han centrado el análisis sobre todo en torno a los enfoques legales, políticos y organizativos, y en menor medida en el enfoque económico. En concreto, Goldsmith y Page, así como Navarro y Ramírez, se centrarán tanto en aspectos legales - si bien los primeros más atentos al estatus legal y los segundos a la forma en que se otorga el poder-, como en aspectos del enfoque administrativista. A ello, la tipología de Goldsmith y Page añade consideraciones en torno al estatus político de los municipios.

Navarro y Nickson, además de detenerse en la relación tamaño de municipio y eficacia en la provisión del servicio, caracterizan el poder de iniciativa y el poder de inmunidad para el conjunto de países considerados. El primero, además, se centrará en mayor medida en la división del trabajo político, mientras que el segundo lo hará en los sistemas electorales y la participación política.

En resumen, en este capítulo se ha procurado aportar una visión conjunta de aquellos elementos que permiten conocer el carácter o naturaleza del gobierno local. Desde enfoques particulares que conceden primacía a un conjunto de aspectos en particular, hasta un conjunto de tipologías, más o menos complejas, elaboradas a partir del espacio de atributos resultante del cruce de dos o más de los enfoques presentados previamente.

Evidentemente a los enfoques y tipologías expuestas subyace el tema de la autonomía local, la capacidad de acción del gobierno municipal con respecto a otros de mayor escala. Pero, más que categoría analítica objeto de discusión, se trata de una dimensión subyacente de la que se parte, se da por sentado, en razón de la relevancia de la que, al menos hasta el momento, ha gozado el gobierno central con respecto a otros.

Sin embargo, en el primer capítulo se ha tratado de argumentar que, como tendencia social, política y económica, el nuevo localismo hace previsible una mayor presencia de las unidades subnacionales, y en concreto del gobierno local, en los procesos de estructuración de las sociedades contemporáneas. De ello se deriva la necesaria atención, ya no sólo al carácter de los gobiernos locales, sino más bien a su capacidad de acción, al alcance del papel que pueda jugar en tales procesos. En suma, hacer de esta no una dimensión subyacente, sino el objeto de análisis. Este, precisamente, será el objeto del siguiente capítulo.

II PARTE
DEL GOBIERNO A LA
AUTONOMÍA LOCAL

En el capítulo primero se señalaban cambios en la sociedad contemporánea que estaban afectando, además de a los ámbitos económico y social, al político. En concreto, a la consideración de la escala de gobierno más adecuada para el desarrollo de los sistemas democráticos. Así, junto a los procesos de globalización, la tercera transformación democrática también apuntaba a las potencialidades del municipio como nuevo actor político. Más concretamente, el nuevo localismo mostraba la relevancia de redefinir el papel que los gobiernos locales podían jugar en la sociedad política contemporánea, conocer, por tanto, su naturaleza y el alcance de su acción de gobierno.

Si en el capítulo anterior se ha intentado dar respuesta a la primera cuestión, es decir, la naturaleza o el carácter de los gobiernos locales, esta sección está dedicada al análisis de la autonomía de los gobiernos locales. O en otras palabras, a aquel conjunto de rasgos con los que conocer su capacidad de acción. A partir de ellos se dará cuenta tanto de su magnitud como de las limitaciones de los gobiernos locales, en tanto actores motivados a actuar en un contexto político, social, cultural y económico determinado.

En atención a ello, el capítulo tercero se ocupa de sistematizar aquel conjunto de factores que pueden incidir en la autonomía de los gobiernos locales. Para ello se han diferenciado dos niveles de análisis. Un nivel meso, que atendería a aquellos rasgos que la diferenciarían según el país de pertenencia. Y un nivel micro o centrado en rasgos propios del sistema de gobierno local. El capítulo cuarto es un estudio comparado de la autonomía local para los casos de México y España, atendiendo para ello a aquellos rasgos definidos en el capítulo tercero.

CAPÍTULO 3

EL ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA LOCAL



Una revisión a la literatura sobre lo local pone de manifiesto que para definir aquellos elementos que podrían dar cuenta de la intensidad y extensión de la autonomía de los gobiernos locales (AGL), sería necesario atender a distintos ámbitos o criterios de análisis. Pero previo a una explicación de los mismos parecería pertinente dar una definición, en forma tentativa, de lo que se entiende por autonomía de los gobiernos locales, diferenciándola de otras nociones que, empleando términos similares, difieren en cuanto a su significación.

Para hablar de la existencia de un gobierno local, varios son los rasgos esenciales a considerar. En primer lugar, que opere en un área geográfica determinada. En segundo lugar, que este gobierno se haya formado a partir de mecanismos de competencia electoral. Y en tercer lugar, que funcione con cierta autonomía en la adopción de las decisiones que afectan a la comunidad (Alba, 1997:17). A tal finalidad podría atender la definición de autonomía desarrollada por Gordon Clark. Se recordará que el autor definía ésta como el poder de *iniciativa* y el poder de *inmunidad* del gobierno local. Entendiendo por la primera la capacidad de actuación en el marco de los derechos y privilegios reconocidos legalmente. Y por la segunda la capacidad de desarrollar su poder de iniciativa sin miedo a limitaciones por otras unidades de gobierno (Clark, 1984).

No obstante, frente a esta definición restringida de autonomía, en tanto que considera solamente los aspectos formales de ésta y el reparto del poder con otras unidades de gobierno, otros autores han desarrollado una definición más amplia. Así, Desmond King y Jon Pierre consideran ésta como “la habilidad del gobierno local para formular y emprender políticas con independencia de consideraciones externas” (Pierre, 1990:2), por lo que, las limitaciones del gobierno local podrían

ser estatutarias o legales, pero también económicas, sociales o de otro tipo, en el sentido de los modelos complejos antes expuestos⁴⁴.

Por su parte, Goldsmith tras señalar la definición convencional de la autonomía del gobierno local como “la discreción que posee éste para actuar, libre del control del gobierno central o regional”, propone completarla con esta otra: “la posibilidad del gobierno local de producir un impacto en el bienestar de los ciudadanos de forma independiente” (Goldsmith, 1990:31). Es decir, el autor, superado el reconocimiento constitucional de autonomía, centrará su atención en una definición funcional de la misma, entendido por funcional la capacidad para desarrollar funciones propias del ámbito local. Por ello, para el autor “bienestar” se referirá principalmente a consideraciones de índole económica y social. En concreto, señala el crecimiento económico, la prestación de servicios y las políticas redistributivas como aquellos aspectos determinantes del bienestar. En estas áreas, el alcance del impacto dependerá de las características y procesos del sistema económico, social y político nacional, así como de las características del gobierno local⁴⁵.

Frente a la definición de autonomía hasta ahora expuesta que, en su conjunto, supondría un mayor poder de toma de decisiones del gobierno local, la autonomía local también ha sido entendida en otro sentido. En concreto, a partir de concepciones liberales en torno a la separación de la esfera pública, o el estado, y la esfera privada, o la sociedad civil, y la reducción del papel de aquélla a proporcionar las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de ésta, el énfasis recae en la promoción de los intereses del ciudadano, entendido como consumidor o cliente, lo que supone abrir a los mecanismos del mercado los servicios prestados por el gobierno. Es decir, antes que ser autonomía *del* gobierno local, sería autonomía *frente* al gobierno local, a través de la mayor participación del sector económico privado en la gestión de los asuntos municipales, mediante la apertura del proceso y de los

44 Gurr y King (1987) precisan dicha definición al entender por tal “la maximización del poder de decisión del gobierno local, del poder de obtener ingresos y de las capacidades de implementación” (en Pierre, 1990:38).

45 No obstante, en las tres áreas, apunta posibles intervenciones para producir impacto. En concreto, desarrollar las potencialidades de un desarrollo económico endógeno, en estrecha relación con las consideraciones que sobre capital social viene haciéndose en torno a la cuestión. Junto a ello, ofertar paquetes de servicios en función del impuesto a cobrar (tax/service packages), mejorando la eficiencia y efectividad de los mismos. Por último, mediante la implantación de políticas redistributivas (1990:31-32).

mecanismos de adopción de decisiones. O incluso la privatización de los servicios prestados por el sector público⁴⁶.

Hechas estas consideraciones, se atenderá a las definiciones de AGL desarrolladas por King y Pierre, así como por Goldsmith, para definir el marco de la intensidad y extensión de la autonomía del gobierno local⁴⁷. A continuación se intentarán sistematizar aquellos elementos susceptibles de influir en la misma. Para ello, se diferenciarán tres ámbitos de la realidad política donde tales elementos se podrían manifestar. El primero de ellos se referirá a factores contextuales e institucionales de la política y la economía nacional, e incluso internacional. El segundo ámbito tratará de observar esos rasgos a partir del marco de relaciones que se establecen entre niveles de gobierno (relaciones centro-periferia o relaciones intergubernamentales). Ambos, además de atender a un nivel meso de análisis, o a aquellos rasgos de la autonomía local en atención a las particularidades de cada estado, centrarán su atención en el ámbito de la autonomía en sentido vertical, es decir, relaciones entre diferentes escalas de gobierno. Por último, los rasgos o características de la estructura interna del poder local, o el “impulso” localista de autonomía horizontal, debiendo atender a un análisis micro o de los rasgos propios del sistema de gobierno local.

46 Definición integrada en la teoría de la elección pública para cuya exposición puede verse King y Pierre (1990), así como en la literatura a la que se remiten, señalando que esta parece ser la tendencia desarrollada en países donde gobiernan partidos políticos de derecha.

47 Esta definición, como ya se ha señalado, trata de establecer un marco mínimo del que partir cuando nos refiramos a la AGL. Por lo tanto, será susceptible de modificación o alteración en el desarrollo de la investigación. En tal sentido, este acercamiento progresivo al objeto de análisis es considerado por Max Weber cuando señala: “la determinación conceptual (por estar inscrita en la realidad histórica) no puede darse al principio, sino al término de la investigación”... y continúa ... “ sólo en el curso de la discusión y como resultado esencial de la misma quedará claro cual es el mejor modo de formular” un fenómeno determinado. Ahora bien, Weber opina que hay que partir de una “descripción o anticipación provisional” en torno a la definición, descripción que se hace necesaria “para estar de acuerdo acerca del objeto a investigar”. Junto a ello, Weber opina que los fenómenos se producen en un contexto histórico determinado, por lo que la definición es susceptible de modificación futura. En concreto, Weber habla de la “individualidad histórica”, es decir, el desarrollo de un fenómeno relevante en un momento determinado, o la producción de hechos en contextos determinados (Weber, 1989:41-42).

3.1. Sobre los factores contextuales

Este grupo de factores señala a las instituciones políticas y económicas nacionales como el entorno o conjunto de circunstancias que permiten, en ocasiones, interpretar cambios en la autonomía del gobierno local. En concreto, cambios en las orientaciones normativas o en los valores de aquellas pueden operar, si bien no ha de ser su propósito directo, en la capacidad de autonomía⁴⁸. Entre estos factores se pueden destacar tres: la fortaleza o debilidad del estado, así como de su aparato político-institucional, el sistema electoral nacional y las orientaciones adoptadas en la política económica. A todos ellos subyace la cultura política del país, o conjunto de normas y valores que orienta su acción, si bien este trabajo se centrará en la cultura política en torno a la autonomía del gobierno local.

El primero de los factores, la *fortaleza del estado*, entendida como la capacidad de sus instituciones de tomar decisiones e imponerlas, puede afectar a la capacidad de autonomía, atendiendo para ello tanto a criterios de concentración o no de poder, como a la coherencia o no de sus instituciones administrativas⁴⁹.

En cuanto al primero aspecto, la *concentración de poder*, se manifiesta en distintos ámbitos. Por un lado, puede depender de dónde descansa éste. En países con una clara *división de poderes* entre ejecutivo, legislativo y judicial, separación sustentada en un eficaz sistema de *check and balance*, la adopción de decisiones dependerá en menor medida de la discrecionalidad de un ejecutivo poderoso. Sin la existencia de este equilibrio de poderes, la probabilidad de adoptar decisiones de forma unilateral y sin control alguno, en nuestro caso hacia lo local, puede ser mayor.

El *proceso de la globalización* también puede operar en la concentración de poder (Giddens, 1990; Alba, 1997). En concreto, el aumento de la interconexión de las decisiones y resultados políticos a escala mundial, a través de la pertenencia

48 Las instituciones nacionales como conformadoras de las instituciones locales, o al menos con capacidad para afectar, hasta cierto punto, las acciones públicas, ha sido objeto, entre otros, de los estudios de Weaver y Rockman (1993) y Kaiser (1998). Ver Ramírez y Navarro (2007, cap. 3 y 4) para una exposición detallada sobre el impacto de las instituciones en las coaliciones de gobernanza urbana.

49 Adopto de Kriesi algunos de los criterios que darían cuenta de la fortaleza o debilidad del Estado. A partir de ellos el autor analiza la estructura de oportunidad política de los movimientos sociales en los países occidentales (Kriesi, 1992). En tal sentido, un estado fuerte o débil puede, así mismo, dar cuenta de algunos aspectos de la estructura de oportunidad política con que cuentan los gobiernos locales.

a organizaciones supranacionales o la dependencia de organismos e instituciones internacionales, podría afectar a las decisiones sobre política local adoptadas en el ámbito nacional. Lo que podría afectar, bien de forma positiva, bien de forma negativa, a la autoridad municipal.

En su conjunto, la concentración de poder podría operar en una dimensión externa y en una dimensión interna de la fortaleza de los estados. En su dimensión externa, mediante la participación en estructuras políticas o económicas de escala mundial o regional. En su dimensión interna, según la mayor o menor fortaleza de sus ejecutivos. Pero además, ambas dimensiones están, a su vez conectadas, pues la dimensión externa puede afectar a la fortaleza de los ejecutivos locales. De tal suerte que un estado fuerte sería aquel en el que las decisiones que se adoptaran no se vieran afectadas por la discrecionalidad de organizaciones internacionales, y donde el ejecutivo tuviera un amplio margen de maniobra con respecto a los otros poderes. Lo que podría condicionar en mayor medida la autonomía de los gobiernos locales que si se diera la situación inversa, que caracterizaría a un estado débil.

En cuanto al segundo aspecto, si la coherencia o racionalización burocrática facilita el proceso de adopción de decisiones, al reducir los ámbitos de incertidumbre, una supuesta debilidad de la administración central, por medio de su fragmentación y descoordinación, podría favorecer la capacidad de acción de los gobiernos locales, lo que redundaría en su autonomía⁵⁰. Un gobierno fuerte puede adoptar medidas para dar cierta coherencia a una estructura del sistema local muy fragmentada, en la que la adopción de decisiones depende de varias áreas dispersadas geográficamente; operando, por tanto, un proceso de centralización de poder. No obstante, este cambio en las pautas de orientación tiene más probabilidades de éxito en países que no reconozcan constitucionalmente al municipio como unidad política (Goldsmith, 1990; Gurr y King, 1987).

Sea por la combinación de alguno de estos factores o atendiendo a todos en su conjunto, la existencia de una forma de Estado u otra dependerá, en definitiva de los valores culturales, las normas jurídicas, el rol y la influencia de sus aparatos (Norton, 1994:13; Mabileau, 1985:556-557). En definitiva, una fortaleza de Estado redundará en favor del poder del gobierno central, mientras que en Estados fragmentados o débiles el poder del gobierno local puede ser relevante (ver cuadro 3.1).

50 Esta es, en parte, la lógica que diferencia el sistema local francés (más homogéneo) del italiano (más fragmentado), según Tarrow (1997).

Cuadro 3.1. Factores contextuales y su reflejo en la autonomía del gobierno local

FACTORES CONTEXTUALES		
FACTOR	DEFINICIÓN	AUTORES
1. Fortaleza del Estado/ Sistema Político- institucional	La autonomía podrá ser mayor en Estados donde no exista una fuerte concentración de poder -es decir, con un sistema de poderes equilibrado y con compromisos internacionales que potencien la AGL- y con un sistema administrativo fragmentado.	Mabileau,A.(1985) Gurr,T.y King,T. (1987) Giddens,A. (1990) Goldsmith,M(1990) Kriesi,H.(1992) Norton, A.(1994) Alba, C. (1997)
2. Sistema electoral	Sistemas electorales mayoritarios pueden polarizar intereses partidistas centro-periferia, pudiendo verse limitados los márgenes de acción local.	Pierre, J (1990) Nickson,A. (1998)
3. Orientación economía nacional	Una economía de bienestar impulsa la acción del gobierno local antes que una economía liberal. Una economía de bienestar en crisis reducirá el gasto en las políticas de los "consumos sociales". Puede optar por políticas que aumenten o disminuyan el control de la actividad gobierno local.	Cockburn,C. (1977) Offe,C. (1985) Gurr,T.y King,T.(1987) Pierre,J. (1990) Pickvance,C. y Preteceille,E. (1991) Goldsmith,M. (1995) Alba,C. (1997)
4. Cultura política de AGL	Dependerá de diversos factores para que se desarrolle -intereses localistas. Manifestada en aquellos países donde los intereses permanecen y en los que consideran el municipio como una unidad política.	Sharpe, L.J. (1970) Dyson, K. (1980) Mabileau,A. (1985) Goldsmith,M. (1990) King,D.S. y Pierre,J. (1990) Pierre,J. (1990) Vandelli, L. (1990) Norton, A. (1994)

El segundo de los elementos, *el sistema electoral nacional*, propiciaría en mayor medida la dinámica de los gobiernos locales, lo que derivaría en la posibilidad de mayor autonomía, si éste tendiera hacia la proporcionalidad, al favorecer las coaliciones de gobierno y dar cabida a intereses partidistas opuestos, pero presentes tanto en el gobierno local como en el central. Tal como se adelantó en el enfoque político, la polarización centro-periferia dificulta el acceso al centro de la clase política local, a lo que ayuda la existencia de un sistema mayoritario antes que proporcional. En este punto Pierre viene a señalar que en aquellos países con sistema electoral mayoritario donde se da esta situación, el reconocimiento de autonomía normalmente suele ser legal antes que constitucional (Pierre,1990:38).

Junto a la fortaleza estatal y al sistema electoral, las orientaciones de la economía nacional podrán afectar al tipo de políticas económicas locales⁵¹. De forma más concreta, la orientación de un gobierno dependerá tanto de las tendencias de la economía mundial, como de hecho ocurrió en la década de los setenta a raíz de la subida del precio del petróleo, como de cambios en la economía nacional, como puede ser la inviabilidad del sector industrial, o el colapso del sistema energético...⁵².

En todo caso, en una economía de bienestar en crisis, los países tenderán a implementar políticas de restricción de gasto y a aumentar los controles y la evaluación de las actividades desarrolladas por la administración (Alba, 1997; Gurr y King, 1987, en Goldsmith, 1990). Concretamente, las decisiones que adopte el gobierno central pueden afectar de forma diferente al municipio. Por un lado, la tendencia general será a un recorte del gasto en las áreas de "los consumos", es decir, del bienestar, aquellas que, como se apuntó anteriormente, en mayor medida desarrollan los gobiernos locales, restándoles capacidad de iniciativa. Junto a ello, pueden producirse procesos de centralización, para aumentar el control de la actividad del gobierno local⁵³, o la situación inversa, favoreciendo una mayor capacidad de respuesta del gobierno local para la solución de problemas⁵⁴.

Una crisis económica nacional también puede afectar a los principios económicos que orientan su actuación. De tal suerte que, para mejorar su situación, además de las medidas adoptadas en el punto anterior, los gobiernos pueden, en palabras de Pickvance y Preteceille:

-
- 51 En la primera parte de este trabajo se adelantó que para la corriente marxista los condicionantes estructurales del sistema económico capitalista, representados por la clase dominante, limitan de manera determinista la acción del estado, bien sea en su dimensión local o central. Por ello, entienden la autonomía como la capacidad de acción de ambos niveles frente a los intereses de la clase dominante, más que como una lucha por la distribución del poder entre los dos niveles de gobierno (Cockburn, 1977, en Pierre, 1990).
 - 52 No obstante, la mayoría de la literatura en torno a esta cuestión ha analizado los cambios en la política económica de los países como consecuencia de cambios en la economía mundial, en concreto, la crisis económica mundial iniciada en los años setenta con la subida del precio del petróleo, elevando los costes en la producción nacional.
 - 53 Pierre ubica esta tendencia en la Gran Bretaña de los setenta, a consecuencia de la crisis fiscal de Estado. El autor señala como positivo favorecer la capacidad de respuesta de las ciudades en declive, lo que Offe llamaría "positive subordination" (1985:39). Como negativo, la limitada capacidad de acción para acordar mejoras con el sector empresarial (Pierre, 1990:44-46).
 - 54 De nuevo Pierre, señala a países como Suecia y algunos Estados de USA donde se desarrolló esta tendencia. En su favor está el potencial de respuestas locales innovadoras - los "free-commune experiment" de Suecia, por ejemplo. En su contra, desplazar el conflicto político, de la reducción del gasto, al gobierno municipal (1990:44-46).

“...la reestructuración de los estados puede contribuir a un régimen de acumulación flexible destruyendo la organización de los consumos públicos colectivos en favor de un modo de funcionamiento menos equitativo y redistributivo, más fragmentado, más dominado por las relaciones de mercado y competición y más abierto a los procesos capitalistas de alta tecnología” (1991:198)

De tal suerte que la adopción de criterios más cercanos a los principios de la economía liberal puede suponer, como ya se vio, la introducción del mercado en la solución de los problemas urbanos, mediante, por ejemplo, la realización de actividades conjuntas entre el sector público y privado, lo que podría suponer una pérdida de poder del gobierno local si no es capaz de imponer sus decisiones. Es decir, la presencia de economías post-fordistas, o la mayor o menor presencia de sistemas de economía mixta a nivel nacional, introduce la posibilidad de diferentes variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2002) que, en cierta medida, podrían poner en competición a los municipios por recursos económicos escasos, es decir, estableciendo diferencias en el grado de autonomía local (Ramírez y Navarro, 2007).

Por último, los valores y roles atribuidos al gobierno local, en definitiva, la cultura política local que exista en los países sería otro elemento a considerar. En general, la literatura considera que, con independencia de los factores que puedan subyacer a la existencia de la misma, sean éstos intereses personales, de grupos o asociaciones cívicas, o por el deseo de creación de un orden social, lo importante es que exista (Pierre, 1990). En este sentido, en el capítulo primero se han mencionado aquellas tradiciones localistas por países o zonas, siendo los países donde se mantuvieron los intereses del municipio, en tanto que unidad política independiente, en los que la autonomía tiene más posibilidades de éxito (Norton, 1994; Vandelli, 1990; Mabileau, 1985)⁵⁵.

Junto a ello, se señala que en la construcción nacional, y a su vez, en el mayor o menor impulso de la autonomía local, la ideología política del gobierno central puede influir en la concepción sobre el papel que el gobierno local debe cumplir (King y Pierre, 1990).

55 En el lado opuesto encontramos países donde los procesos de centralización han minado el poder local, o bien con países que aún dentro la corriente “localista”, consideran a la autoridad local administrativa antes que política.

Recapitulando lo expuesto hasta el momento, podría apuntarse un mayor impulso hacia la AGL en países con un estado débil o un sistema político-institucional abierto a las demandas de los gobiernos locales; con un sistema electoral que reduzca los enfrentamientos partidistas polarizados en el eje central-local; con una economía de bienestar antes que liberal que, aún en crisis, no reduzca la capacidad de respuesta del municipio para la solución de problemas; y con una cultura política localista. Son por ello un conjunto de factores cuya consideración no habrá que obviar en el estudio de las relaciones del gobierno local con otros actores del panorama político nacional -punto 3.2.-, así como con otros actores localizados en el municipio -punto 3.3.

3.2. Sobre las relaciones entre actores

Estas se refieren a las relaciones entre el gobierno y la administración central y local, donde se consideran las potencialidades de ambos para llevar a buen término el trabajo político, en atención a los objetivos y oportunidades de cada uno. Para su exposición se atenderá al marco jurídico y político en el que se desarrollan estas relaciones, o estructura de oportunidad con que cuentan los gobiernos locales para desarrollar su acción de gobierno.

Ya en el enfoque administrativista se adelantaron cambios en el estudio de estas relaciones, dirigidos tanto a considerar a otros actores institucionales en la red de interacciones, como a señalar aspectos no estrictamente legales o normativos en el análisis de aquéllas. En atención a la primera cuestión, se subrayaba la importancia de las organizaciones político-administrativas de niveles de gobierno intermedias, los “mesogobiernos” de ámbito nacional. La existencia de estas unidades, que interactúan con el gobierno central y local, no puede pasar desapercibida para dar cuenta de las relaciones entre aquellas, máxime si, como al menos en los países occidentales, su existencia la hace formar parte de una compleja y tupida red de relaciones. Por ello, hoy en día, más que hablarse de relaciones centro-periferia, los intereses derivan hacia el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) o, en palabras de Agranoff y Bañón, al estudio de:

“las relaciones entre los gobiernos y las administraciones de los distintos niveles de representación, lo que en la literatura de ciencia política y de la administración constituye un campo creciente de especialización” (1998:9)⁵⁶.

Por otro lado, y en atención a la segunda cuestión, dos serían los ámbitos a diferenciar en el tipo de relaciones existentes: el jurídico-normativo y el político. El *jurídico-normativo* comprendería el marco de que se sirve el gobierno central para establecer unos objetivos con respecto a la periferia -en tal sentido, mayor o menor control-, pudiendo esperar el gobierno local un mayor o menor grado de autonomía. Por ello, este aspecto asume de manera implícita unas relaciones asimétricas entre gobierno central y gobierno local, sean estas determinadas al nivel de los mesogobiernos o al nivel central. Dentro de este ámbito, y siguiendo a Dente (1985), podrían diferenciarse tres elementos: legal, financiero y funcional(ver cuadro 3.2).

El *elemento legal* se referiría a aquel conjunto de instrumentos de que se sirven ambas unidades de gobierno y que establecen los límites y márgenes de acción, así cómo la intensidad y extensión del control central. Por lo que la *configuración territorial* del estado, expresada normalmente en la norma constituyente, deviene la primera variable analizar. En atención a ella suele destacarse la diferencia de dos modelos de estado, el federal y el unitario, integrando aquél un peso relativo de las unidades subfederales en el reparto del poder. Y dentro del unitario, se diferencia entre aquellos que reconocen la existencia de unidades políticas territoriales subnacionales, tales como gobiernos subnacionales o municipales, y los que no lo hacen. De tal suerte que en los estados federales y en los unitarios con reconocimiento constitucional de unidades de gobierno locales, se favorecerá en mayor medida procesos de reparto de poder, y por tanto de autonomía local, que en países unitarios que no atiendan a dicho reconocimiento (Goldsmith, 1990; Gurr y King, 1987).

Junto a la configuración territorial suelen señalarse las prescripciones constitucionales -competencia general o delimitación de competencias-, la división del trabajo político -jerarquías fundidas o jerarquía duales-, y la capacidad normativa del gobierno local, o el alcance legislativo o reglamentario de su potestad. En cuanto al

56 La importancia de la capacidad de acción de los mesogobiernos, y las implicaciones en los posibles cambios de relaciones del central y el local, también es puesta de manifiesto por Norton (1994), Mabileau (1985), Dente (1985) Y Rhodes (1999). En esta sección se utilizarán indistintamente el término relaciones centro-periferia o RIG, siempre atendiendo, al hablar de ellas, a esa red de relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno.

Cuadro 3.2. *Las relaciones entre actores y sus posibles implicaciones para la autonomía del gobierno local*

RELACIONES ENTRE ACTORES		
FACTOR	DEFINICIÓN	AUTORES
1.1. ÁMBITO JURÍDICO NORMATIVO		
Legal	Marco normativo de distribución del poder -organización territorial del estado, competencia general, principio ultra vires-, de forma de realización del mismo -jerarquía duales o fundidas, capacidad legislativa- y de controles existentes -jurisdiccionales o administrativos.	Sharpe, L.J. (1970) Smith, G. (1972) Newton, K. (1982) Dente, B. (1985) Gurr, T. y King, T. (1987) Goldsmith, M. (1990, 1995) Nickson, A. (1995, 1998) Navarro, C. (1998)
Financiero	Marco normativo de distribución de recursos económicos. Recursos propios frente a transferencias. Capacidad de control finanzas municipales - del montante de recursos, del presupuesto en su conjunto o de partidas de gasto o ingreso.	Cockburn, C. (1977) Dente, B. (1985) Gurr, T. y King, T. (1987) King, D. y Pierre, J. (1990) Goldsmith, M. (1990, 1995) Norton, A. (1994) Nickson, A. (1995, 1998, 1998a) Navarro, C. (1998)
Funcional	Marco normativo de distribución de las funciones y competencias -high o low politics, de inversión o consumo. Capacidad de control de su contenido -circulares...-, y de la actividad política en su conjunto -transferencias finalistas.	Bulpitt, J.G. (1983) Cawson, A. y Saunders, P. (1983) Dente, B. (1985) Saunders, P. (1986) Gurr, T. y King, T. (1987) Goldsmith, M. (1990, 1995) Navarro, C.J. (1998)
1.2. ÁMBITO POLÍTICO		
Actores y su espacio político	Habría que atender a dinámicas partidistas, al desarrollo de los mesogobiernos, a la capacidad de liderazgo y persuasión...	Dente, B. (1985) Pierre, J. (1990) Norton, A. (1994) Alba, C. (1997) Agranoff, R. y Bañón, R. (1998) Brugué, Q. y Gomà, R. (1998) Rhodes, R.W.A. (1999)

control, será más laxo si es jurisdiccional y más intenso si se practica por los órganos de la administración central⁵⁷.

Sería preciso señalar la forma en que estos instrumentos limitan o no la autonomía local. Así, dotar de capacidad de autogobierno aumenta la discrecionalidad de la actuación de los gobiernos locales, más sujetos al desarrollo exclusivo de las competencias si estas se establecen en la norma constitucional. Ello, con independencia de desarrollos legislativos posteriores donde se establezcan las competencias propias y aquellas que, siendo compartidas, pueden ser desarrolladas a su vez por los gobiernos locales.

Esto supondría establecer los límites del trabajo político para cada unidad de gobierno, o lo que es lo mismo, cuáles serían aquellas competencias en cuyo desarrollo se atendería al criterio de jerarquías fundidas y cuáles al de jerarquías duales. Para ello habría que diferenciar aquellas competencias propias que serían desarrolladas en su totalidad por el gobierno local, de aquellas que sería compartidas o concurrentes. En este segundo caso diferenciar, a su vez, entre aquellas que no establecen una delimitación clara de funciones entre niveles de gobierno, dando cabida a una labor conjunta -jerarquías fundidas-, de aquellas que si bien, siendo compartidas, el gobierno central se ha reservado el diseño y la planificación de la política concreta -jerarquía dual.

El *elemento financiero* se referiría tanto a los medios utilizados por el gobierno central para controlar la actividad económica del gobierno local, como a los recursos que este posee para desarrollar su actividad. Concretamente, cuestiones en torno al presupuesto. Por un lado, atendiendo a la partida de ingresos, es conocida la mayor autonomía del municipio si este obtiene los ingresos de su propio sistema impositivo que si lo hace de transferencias provenientes de otras unidades de gobierno, siempre con posibilidad de ser sometidas a revisión o reducción. Por otro lado, el porcentaje del gasto público local en relación con el gasto público total es un indicador de la importancia de la actividad económica del local con respecto a la nación, así como de la limitación de fondos con la que cuenta.

El análisis se completa con el grado de control de los recursos económicos del municipio, a través, por ejemplo, de normativas que regulen la capacidad de endeudamiento, o bien, como se ha visto, a través de la reducción del montante transferido. Esto en cuanto al tipo, en cuanto a su extensión, el margen de autonomía diferirá si

57 Junto a Smith (1972) Ver también Goldsmith (1990); Gurr y King (1987) y Dente (1985:39-74).

el control se practica de manera general al presupuesto en su conjunto, que si se hace de forma detallada a la partida de gastos, por un lado, y a la partida de ingresos, por otro⁵⁸. En definitiva, esta orientación en las relaciones económicas centro-periferia puede llevar un federalismo más o menos cooperativo, según el grado de cooperación y capacidad decisoria de ambos ámbitos de gobierno (Ramírez y Navarro, 2007).

El elemento *funcional*, o *competencial*, señala el contenido de la política que puede ser desarrollado por el gobierno local, el mesogobierno y el gobierno central, es decir, vendría a establecer cuáles son las competencias y qué características tienen para cada nivel de gobierno. Por un lado, cuestiones en torno a la definición del servicio a prestar. Para ello, además de las tradicionales de ordenación urbana y planificación del territorio, así como la provisión de servicios mínimos⁵⁹, Bulpitt señalaba que al gobierno local se le suelen asignar funciones que tienen que ver con objetivos considerados de segundo orden, tales como servicio sociales⁶⁰ y bienestar en general –*the low politics*–, mientras que el gobierno central se reserva aquellas funciones que se consideran de mayor importancia, como la legislación, la economía y las relaciones exteriores –*the high politics*.

En esta misma línea, la *tesis dual del Estado* señala que el estado realizaría dos tipos de funciones diferenciadas: una de ellas se centraría en el desarrollo de *políticas sociales de inversión*, dirigidas a facilitar la mejora de las condiciones del sector privado empresarial; la otra función definiría las *políticas sociales de consumo*, dirigidas a cubrir necesidades de una serie de grupos sociales sin acceso a los bienes del mercado. En torno, pues, al contenido de la política a desarrollar, o en otras palabras, a la posibilidad de desarrollar las necesarias para el buen gobierno de la comunidad, girará la autonomía del gobierno local.

Junto al tipo de funciones y competencias, señalar cuestiones relativas a la forma de control ejercido, pudiendo diferenciarse entre un control sobre el conjunto de la actividad política del municipio, a través, entre otros mecanismos, de

58 Sobre este aspecto puede consultarse, entre otros, Dente (1985:39-74); Goldsmith (1990:28-33;1995) King y Pierre (1990); Norton (1995:51) Gurr y King (1987).

59 Al primer grupo corresponderían alumbrado público, construcción y mantenimiento de carreteras, cementerios, mercados municipales, mataderos y facilidades para el registro civil. Entre las segundas se incluyen alcantarillado, saneamiento básico y transporte urbano.

60 En concreto, L. Challis clasifica a los servicios sociales en tres grandes grupos según criterios de tipo organizativo. El primer grupo comprendería a los servicios sociales *funcionales* –salud, educación, vivienda...–; el segundo grupo correspondería a una clasificación *territorial* –calle, barriada, ciudad...–; y un tercer grupo *orientado al cliente*, a partir del perfil social al que van dirigidos –juventud, infancia, mujer... (Challis, 1990).

transferencias finalistas o vinculantes; y un control sobre el contenido de la política, es decir, en atención a cuáles - si se ejerce control sobre todas o algunas de las funciones, o si se ejerce sobre programas concretos- y a cómo - circulares, directivas o cualquier otro medio que determine el contenido de la política.

Hasta aquí se ha tratado de establecer aquellos indicadores que darían cuenta del aspecto jurídico-normativo de las relaciones central-local. Junto a ellos, la literatura viene considerando otros factores, o *ámbito político* de éstas relaciones, en atención a las dinámicas que subyacen al desarrollo de los objetivos propuestos en el marco jurídico-normativo. La relevancia recae ahora en identificar al conjunto de actores e instituciones políticas que forman parte de aquellas, así como la forma en que se desarrollarían esas relaciones, a partir de la cual conocer el espacio reservado al gobierno local.

En cuanto a los actores, los partidos políticos, los gobiernos regionales, las elites políticas parlamentarias, los representantes políticos en el poder y sus gestores y técnicos. En cuanto a la forma, habrá que atender a cuestiones tales como la dinámica política partidista entre los diferentes niveles de gobierno (Pierre, 1990; Brugué y Gomà, 1998; Agranoff y Bañón, 1998); el grado de desarrollo regional o la relevancia de los mesogobiernos (Agranoff y Bañón, 1998), la influencia por asesoramiento, provisión, información, persuasión... que se pueda dar tanto entre políticos, como entre éstos y técnicos, como entre técnicos (Norton, 1994; Pierre, 1990; Dente, 1985).

3.3. Sobre el impulso local

Si los apartados anteriores han tratado de dar una visión general de la dimensión "vertical" de la autonomía local, atravesada por las orientaciones en la economía y la política nacionales, así como por las relaciones entre diferentes unidades de gobierno, este apartado centrará su atención en el espacio municipal u "horizontal" de la autonomía, en concreto, en aquellos factores localistas que podrían o no restar capacidad de decisión al gobierno local, o al menos, influir en ella.

De forma más concreta, podrían distinguirse dos formas a través de las cuales afectar la autonomía del gobierno local. Una de ellas se referiría a la capacidad que diversos actores tienen de influir en una política pública, o al menos en alguna de las fases del proceso, esto es, desde su inclusión en la agenda del gobierno hasta la implementación de ésta. Aspecto éste al que se le llamará *presión de la demanda*. La

segunda forma se referiría a la legitimidad conferida a diversos actores para formar parte de los mecanismos de adopción de decisiones, es decir, procesos de *apertura en la toma de decisiones*. En ambos casos, se estaría orientado el estudio hacia nuevas formas de gobernanza urbana, donde la inclusión, bien por el lado de la demanda, bien por el lado de la oferta, de nuevos actores para el desarrollo de una agenda de gobierno cobra relevancia, más allá de los cauces de representación tradicionales (Dowding, 2001; Stone, 1989; Seller, 2002, entre otros).

A estos factores subyacen, como ya se comentó, aquel conjunto de elementos considerados en el primer apartado de este capítulo, y en concreto la cultura política local, pues la opinión de la ciudadanía en torno a las funciones que debe cumplir el gobierno local, o las orientaciones en economía que persiga el gobierno nacional, entre otros, son factores a considerar en el tipo de interacción resultante entre los actores aquí considerados.

Las investigaciones que se han centrado en la *presión de la demanda* han identificado diversos grupos o colectivos en tales relaciones. En concreto, podría hablarse, por un lado, de la *presión cívica*, esto es, movimientos sociales, asociaciones o incluso el conjunto de organizaciones conocidas como tercer sector. Viejos y nuevos actores que suelen constituirse bien para realizar una serie de actuaciones encaminadas a obtener una mejora en las condiciones de vida de un colectivo concreto, tales como juventud, discapacitados, ancianos, etc., o bien para conseguir mejoras en un aspecto concreto de la realidad del que puede verse afectada la población en general: medio ambiente, consumo, etc. En definitiva, organizaciones sin ánimo de lucro que pueden, en alguna medida, tratar de influir en el proceso de implementación de las políticas (Goldsmith, 1995; Gurr y King, 1987, Pierre, 1990), y en el proceso de toma de decisiones (Clark, 1998; Navarro, 1998,1999).

Por otro lado, a esta presión de la demanda podrían responder los procesos de descentralización local -descentralización submunicipal- hacia unidades territoriales menores o hacia unidades sectoriales, con miras a incrementar la responsabilidad democrática y la eficiencia en la provisión de servicios (Pierre, 1990; Nickson,1998).

Junto a la presión cívica, la literatura refiere otro grupo de actores, representantes de los intereses económicos, con posibilidad de controlar la agenda del gobierno, de limitar el proceso político de toma de decisiones. Este grupo comprendería actores económicos locales⁶¹, los intereses económicos de la industria nacional (Pierre, 1990),

61 Godsmith (1995), Gurr y King (1987), Clark (1998), Castells (1974), Logan y Molotch (1987), entre otros.

y los intereses de multinacionales asentados en territorio local (Sassen, 1991). puestas las miras en los procesos de globalización de la economía actual.

Cuadro 3.3. *El impulso localista y sus márgenes de autonomía*

EL IMPULSO LOCAL		
FACTORES	DEFINICIÓN	AUTORES
1. PRESIÓN DE LA DEMANDA		
Demanda cívica	Capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones y en los procesos de implementación de las políticas	Goldsmith, M. (1990, 1995) Gurr, T. y King, T. (1987) Clark, T.N. (1998) Pierre, J. (1990) Navarro, (1998, 1999)
Demanda económica	Posibilidad de controlar la agenda y de limitar el proceso de toma de decisiones	Castells (1974) Goldsmith, (1990, 1995) Gurr, T. y King, T. (1987) Clark, T.N. (1998) Logan y Molotch (1987) Pierre, J. (1990) Sassen, S. (1991)
Otras formas de demanda	“Eje de toma de decisiones tripartito”. Organizaciones profesionales pueden condicionar preferencias de clientes y presionar con éstas al gobierno local	Pierre, J. (1990) Laffin, M. (1986)
2. APERTURA A LA TOMA DE DECISIONES		
Coaliciones en la toma de decisiones	Supone una redefinición de las relaciones público-privadas, donde las decisiones se adoptarían de forma conjunta por gobierno local y otros actores locales	Pierre, J. (1990) King, D. y Pierre, J. (1990) Goetz, E.G. (1993) Péteri, G. (1993)

Por último, la presión de la demanda puede contenerse en lo que suele conocerse como *eje de toma de decisiones tripartito*, formado por el gobierno local, las organizaciones profesionales -sindicatos-, que implementan las políticas puestas en marcha por ese gobierno, y los clientes de éstas. De forma más concreta, en el proceso de formación de la política, las organizaciones profesionales pueden poner en marcha mecanismos a través de los cuales condicionar las preferencias de los clientes en atención a intereses sectoriales, presionando con éstas al gobierno local para que modifique la política (Pierre, 1990; Laffin, 1986).

La segunda de las formas a través de las cuales se puede incidir en la AGL, *la apertura a la toma de decisiones*, 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 acuerdo 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 adaptativo⁶².

En su conjunto, este capítulo ha trazado un recorrido por los elementos que pueden dar cuenta de la autonomía del gobierno local, a partir de los cuales, y como ya se adelantó, conocer el alcance de ésta, sus posibles limitaciones así como sus potencialidades. En concreto, aquella responderá a una serie de circunstancias derivadas del marco político-institucional y económico nacional e internacional, junto con la cultura política local que atraviese a éste y a la ciudadanía en su conjunto, a lo que se ha denominado el conjunto de factores contextuales. Junto a este conjunto de factores, en su relación con otros actores, el gobierno local dependerá del marco jurídico-político que viene a establecer su margen de autonomía, o en otras palabras, los recursos con los que cuenta para poner en práctica sus objetivos. Por último, en la observancia también de esos objetivos, el gobierno local no puede obviar la red de actores locales de ese entorno, lo cuales podrán restarle o no capacidad de decisión, y por tanto de autonomía. Conjunto de factores o estructura de oportunidad política con que cuentan los gobiernos locales que ha tratado de sintetizarse en el siguiente cuadro:

62 En Ramírez y Navarro (2007) se caracterizan diferentes coaliciones de gobernanza urbana, según la implicación en los procesos de toma de decisiones de actores de la arena cívica, electoral o gubernamental. Se remite al lector a esa obra para un conocimiento más detallado de este fenómeno.

Cuadro 3.4. *El alcance de la autonomía del gobierno local*

FACTORES CONTEXTUALES	
1.	FORTALEZA DEL ESTADO/ SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL
2.	SISTEMA ELECTORAL
3.	ORIENTACIÓN ECONOMÍA NACIONAL
4.	CULTURA POLÍTICA DE AGL
RELACIONES ENTRE ACTORES	
5.	ÁMBITO JURÍDICO-NORMATIVO Legal/ Financiero /Funcional
6.	ÁMBITO POLÍTICO Actores y su espacio político
EL IMPULSO LOCAL	
7.	PRESIÓN DE LA DEMANDA Demanda cívica /Demanda económica/ Otras formas de demanda
8.	APERTURA A LA TOMA DE DECISIONES Coaliciones en la toma de decisiones

En el siguiente capítulo se tratará de dar expresión a la autonomía de los gobiernos municipales de España y México, atendiendo para ello a un conjunto de rasgos presentes en este capítulo. En concreto, se contemplarán, en primer lugar, el conjunto de factores contextuales, precisos para enmarcar el sistema e instituciones políticas y económicas presentes en el país, y que de algún modo pueden afectar a la autonomía local.

En segundo lugar, se atenderá al tipo de relaciones entre actores, atendiendo además, a partir de su conocimiento, a la capacidad de respuesta municipal al mismo, o en otras palabras, a las posibilidades que han tenido los municipios para asumir las atribuciones otorgadas. Este panorama general, o análisis meso de la autonomía, al que subyacen los valores y orientaciones puestos en juego por los actores, situará el espacio del gobierno local en el entramado general de las estructuras de poder.

En tercer lugar, el conjunto de factores que atienden al impulso local requieren instrumentos de recogida y análisis de información cuyo tratamiento excede los ámbitos de este trabajo⁶³. En este trabajo, en concreto, se tratará de conocer el sistema de gobierno local existente en ambos países, o nivel meso de análisis, mientras que para conocer el impulso local la unidad de análisis se localizaría a nivel micro.

63 Un estudio sobre dichos elementos puede consultarse en Ramírez y Navarro (2007), que sería, hasta cierto punto, continuación de los resultados que se presentan en este volumen.

CAPÍTULO 4
AUTONOMÍA LOCAL EN
PERSPECTIVA COMPARADA.
MÉXICO Y ESPAÑA.

México y España son dos países con ciertas características que los diferencian y asemejan. En esta exposición, este conjunto de rasgos serán tenidos en cuenta para derivar posibles explicaciones sobre la importancia de la autonomía de sus respectivos gobiernos locales. Así, por un lado, y en cuanto a aquellos rasgos que los diferenciarían, la forma de estado, la forma de gobierno y la localización geográfica. México es un estado federal con una forma de gobierno presidencialista, con una frontera norte de más de tres mil kilómetros limitando con EE.UU. De los treinta y un estados que componen los Estados Unidos de México sólo Chiapas, Tabasco, los tres de la Península de Yucatán, parte de Oaxaca y Veracruz, no forman parte de América del Norte y estarían en América Central.

De EE.UU. importará aquella forma de gobierno. Pero además, si la influencia de EE.UU. sobre el continente se ha puesto de manifiesto a lo largo de la historia, en concreto, para México, la cercanía de ambos atraviesa luchas fronterizas - pérdida de Texas, California, Nuevo México y parte de Arizona-, relaciones económicas -nacionalización de las empresas americanas-, y problemas de emigración, entre otros. Para 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA), dando vía libre al intercambio de mercancías y flujos monetarios entre ambos países.

España, en cambio, se define como un estado unitario con una forma de gobierno parlamentaria, integrada en una estructura política supranacional como es la Unión Europea. Tras la firma del Tratado de Maastricht se adopta la tesis de los tres pilares, con importantes consecuencias para la, hasta entonces, soberanía de los estados que la integran. Estos se refieren a la supranacionalidad de las políticas comunitarias, a la puesta en marcha de la política exterior y de seguridad común (PESC), acordada por la UE y sus estados miembros y, por último, a la necesidad de la unanimidad en el voto de las políticas de justicia e interior.

Por otro lado, y en cuanto a los rasgos comunes, la tradición localista y los ámbitos territoriales político-administrativos. Así, España mantendrá desde hace aproximadamente cinco siglos, cuando se inicia el periodo de colonización, intereses económicos, sociales, culturales, lingüísticos y de otro tipo con los países de la región norte, centro y sur de América. De aquí, en parte, que se derive uno de los elementos comunes a España y aquellos países, cual es una forma de gobierno local basada en el sistema prefectoral napoleónico, de la que ya se señaló la estructura jerárquica o de delegación de poder hacia unidades políticas menores, y exportada por España a aquellos países en la época imperial.

Junto a ello, ambos territorios se organizan en tres niveles político-administrativos. Para el caso de España, un nivel nacional, un segundo regional o por comunidades autónomas y un tercero local, integrado fundamentalmente por provincias y municipios, si bien puede comprender a su vez áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas y entidades locales menores. Para el caso mexicano, un nivel federal, un segundo estatal o por entidad federativa y un tercero local, que comprendería al municipio y a otras entidades locales menores, así como a las áreas metropolitanas.

Diferencias y semejanzas que estarán presentes cuando se compare la intensidad y extensión de la autonomía local para ambos casos, y por las que poder derivar posibles explicaciones en el alcance de ésta. Para ello, en un primer momento, y para cada caso, se intentarán conocer los factores contextuales y el marco jurídico-político de las relaciones entre instituciones de gobierno de distintos niveles territoriales, base para conocer la autonomía de los gobiernos locales. Estos elementos o marco de análisis, ha sido desarrollado en el capítulo anterior y es recogido de forma resumida en el cuadro 4.1. De tal manera que, en un segundo momento, las posibles semejanzas y diferencias en los factores contextuales y relaciones entre instituciones de gobierno podrían ser explicados a partir de aquel conjunto de elementos que sirven de base para la comparación: la forma de estado y de gobierno, la localización geográfica, el sistema prefectoral napoleónico y los niveles político-administrativos en que se organizan.

Para ello se parte de la información obtenida en diversa documentación, o datos secundarios, recogidos de varias fuentes: estadísticas, informes, documentos,

monografías, libros..., en soporte informático y de papel, y a la que se hará referencia a lo largo de estas páginas⁶⁴.

Cuadro 4.1 *El alcance de la autonomía del gobierno local. Factores contextuales y relaciones entre actores*

FACTORES CONTEXTUALES	
1.	FORTALEZA DEL ESTADO/ SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL
2.	SISTEMA ELECTORAL
3.	ORIENTACIÓN ECONOMÍA NACIONAL
4.	CULTURA POLÍTICA DE AGL
RELACIONES ENTRE ACTORES	
5.	ÁMBITO JURÍDICO-NORMATIVO Legal/ Financiero /Funcional
6.	ÁMBITO POLÍTICO Actores y su espacio político

Para dar cuenta de lo comentado más arriba el capítulo se ha dividido en tres secciones: una para el estudio de México, otra para el de España y una tercera donde trata de ponerse en relación ambos sistemas de gobierno local. En las secciones dedicadas al estudio de México y España, y como se viene comentando, se atenderá tanto a los factores contextuales como a las relaciones entre actores. Los primeros, los factores contextuales, servirán de guía para conocer, en clave temporal, los avatares políticos, económicos y sociales de cuya interacción ha resultado una forma determinada de gobierno y administración municipal. En este sentido, cambios en la concentración horizontal y vertical del poder político, la existencia o no de crisis

64 La información aportada en este trabajo se refiere a un periodo que abarca desde el periodo de transición de ambos países, hasta principios de la década del 2000, principalmente. Para el caso de México he de agradecer al profesor de economía de la Universidad Autónoma de México, Carlos Gómez Chiñas, y al profesor de ciencia política de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Francisco Javier Jiménez, la revisión y sugerencias al texto, así como las conversaciones que sobre México he mantenido con ellos. A Ady Carrera, del Centro de Investigación y Docencia Económica de México y doctoranda de la Universidad de Birmingham, el haberme facilitado de manera desinteresada algunos de los datos necesarios para el desarrollo de este trabajo.

económicas, la cultura política en torno al municipio, etc..., darán pistas sobre la posibilidad de gobiernos locales autónomos y las potencialidades futuras⁶⁵.

El ámbito jurídico-normativo, o los elementos legal, financiero y funcional, dará información precisa sobre el espacio reservado por el ordenamiento a la autonomía del gobierno local. Así, el elemento legal, o marco de distribución de poder, atenderá a la forma en que normativamente se determina su realización: competencia general o no, división del trabajo político, formas que adopta el control de la legalidad... El elemento financiero subraya la capacidad y autonomía económica del municipio, en orden a los presupuestos de ingresos y gastos locales, así como a las limitaciones fiscales o financieras que soportan. Por último, el elemento funcional atiende al contenido de la política o, en otras palabras, cuáles son las competencias que pueden y de hecho desarrollan los municipios, y si estas están sometidas a algún tipo de control.

A efectos expositivos el ámbito político de las relaciones entre actores no será tratado como un apartado independiente, sino que se articulará en la exposición de los dos anteriores. La historia política local de ambos países pone de relieve la interdependencia de los factores contextuales en la formación de las relaciones entre actores, y en la exposición, aunque se han tratado de diferenciar, se hace necesaria la alusión constante a unos y otros. Por ello, a efectos de evitar repeticiones se ha preferido no elaborar un apartado independiente para el caso del ámbito político, sin menoscabo, no obstante, de indicar su presencia allí donde exista.

4.1. El federalismo centralizado de México

México es un país con una larga tradición democrática sobre el papel, pero no parece ser así en la realidad política del país. En concreto, el sistema político mexicano se ha caracterizado durante más de cincuenta años por una fuerte concentración de poder en manos del presidente de la república y del Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, desde finales de los años setenta una serie de factores hacen dudar de la legitimidad del sistema a los propios poderes

65 En el estudio de la fortaleza del estado se integraban aspectos relacionados con la concentración de poder y con la coherencia administrativa. Éste último rasgo, a falta de información, principalmente sobre el caso mexicano, ha debido dejarse fuera del análisis.

tradicionales, los cuales propiciarán un cambio, a través, principalmente, de dos mecanismos: el proceso de descentralización y la reforma del sistema electoral. Estos elementos, junto con las tendencias observadas en los últimos años, serán analizadas en el apartado siguiente y puestos en relación con la forma de gobierno local adoptada. El apartado segundo se divide en tres secciones en atención a los elementos legales, financieros y funcionales que marcan las pautas jurídicas de interacción entre los tres niveles de gobierno.

Antes de entrar en detalle comentar, a su vez, que las tendencias actuales hacen pensar en una mayor concentración de la población en asentamientos urbanos que rurales. En concreto, según datos ofrecidos por Naciones Unidas⁶⁶ y por Carrera (1998), para 1998 entre el 70% y el 80% de la población mexicana viviría en asentamientos urbanos.

4.1.1. Sobre los factores contextuales

México es una república federal que se compone de 31 estados, además del distrito federal, los cuales, a su vez, comprenden un total de 2.426 municipios⁶⁷. Este país adopta dicha expresión política tras la promulgación de la Constitución de 1917, en la que se establece un sistema presidencialista de gobierno y una separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo o Congreso Federal, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y el judicial. No obstante, hasta fechas recientes, el poder político mexicano ha estado concentrado en la figura del presidente de la república, por lo que aquella división territorial y separación de poderes se quedó, como suele decirse, en “agua de borraja”, dando paso a un sistema federal fuertemente centralizado (Nickson, 1995:199; Carrera, 1998:9-10).

La concentración del poder

El sistema mexicano derivó en un *hiperpresidencialismo* por la articulación de una serie de factores que hicieron posible la concentración del poder en las manos del poder ejecutivo, y en concreto, en las de su presidente. Estos factores

66 División Estadística de Naciones Unidas, Indicadores Sociales (<http://www.un.org/Depts/unsd/social/hum-set.htm>)

67 En el año 1984 existían un total de 2.370 municipios. Es decir, en 15 años (2000), el número de municipios ha aumentado alrededor de un 3%.

derivan, en parte, de la supremacía que la Constitución de 1917 otorgó al ejecutivo, esperando con ello fortalecer un poder que acabara con la violación sistemática de los preceptos constitucionales por parte de la oligarquía de ese momento (Cosío Villegas, 1972, en Meyer, 1992:17).

Desde un punto de vista formal, el presidente es el jefe de gobierno y del estado. Es el máximo jefe de las fuerzas armadas, nombra a sus colaboradores, que sólo responden ante él. De igual manera, no es responsable ante el Congreso, por lo que no se le puede plantear la moción de censura. Tiene, además del encargo de promulgar y ejecutar las leyes, facultades de iniciativa y potestad legislativa en materia económica entre otras, si bien eventualmente las somete a la aprobación del legislativo (Meyer, 1992: 15-16).

La consecuente subordinación del legislativo y el judicial al ejecutivo, junto con el dominio del espacio político que fue adquiriendo el PRI⁶⁸, partido que se ha mantenido en el poder algo más de sesenta años, explicarían los poderes del presidente. En concreto, desde su creación en 1929 el PRI dominó la práctica totalidad de los puestos electivos, consiguiendo, a partir de 1935, gobernar en los tres niveles de gobierno.

La subordinación del partido a los dictados del presidente se ha puesto de manifiesto en la designación directa del sucesor por éste, siendo también el que propondría o aprobaría las candidaturas, de tal suerte que aquel gobernador o presidente municipal que no obtenga su beneplácito no sería elegido.

A su vez, este sistema facilita que las decisiones se adopten desde el centro hacia la periferia. Un ejemplo de ello, como señala Meyer, gira en torno al gasto federal, que a principios de los noventa representaba el 70% del gasto total. Este amplio control en la distribución del gasto suponía que la ejecución de cualquier obra importante en el municipio no se hiciera sin la aprobación del presidente. Por lo que, perder el favor de éste suponía la pérdida del poder básico del intendente: ser un puente entre los recursos federales y las obras de infraestructura a realizar en el ámbito local (Meyer, 1992: 17-18). La existencia de unas relaciones entre niveles de gobierno atravesadas por las directrices del presidente del ejecutivo/presidente del partido es, pues, evidente.

68 Partido Nacional Revolucionario (PNR) de 1929 hasta el cambio a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En 1946 adoptará las siglas PRI.

Quizá por ello la ciudadanía mexicana conceda mayor importancia a otras instituciones políticas antes que a su alcalde. En concreto, según datos del Latinobarómetro realizado en 1997, la necesidad de esta institución para el funcionamiento del país era la peor valorada, como se observa en el cuadro 4.2.

A los poderes constitucionales y del partido se ha unido el control indirecto sobre las organizaciones de masas, estructuras donde se asienta el poder del PRI (Alcántara, 1999:28-32). En concreto, el populismo surgido de la revolución mexicana de 1910 permitió al presidente constituirse en el eje de tres grandes estructuras semicorporativas, en torno a la década de los cuarenta: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, hoy llamada UNE. El control de éstas, junto a la eliminación paulatina de los mecanismos democráticos del partido, como la participación de las organizaciones obreras en el debate político y la desmembración de las organizaciones de base, dio paso a la institucionalización definitiva del PRI. Por otro lado, si el ámbito empresarial se ha caracterizado, en general, por su independencia del ejecutivo, no obstante, algunas organizaciones empresariales estuvieron sujetas a las directrices nacionales, como fue el caso de la Confederación de Cámaras Industriales (COCAMIN) (Meyer, 1992:18).

Cuadro 4.2 *México. Instituciones Indispensables para la marcha del país (respuesta múltiple)*⁶⁹

	%	Totales de toda América del Sur y México
Partidos Políticos	77	41
Parlamentarios	49	36
Tribunales de Justicia	61	56
Policía	52	47
Alcaldes	42	36
Presidente de la República	75	70
Ministros	52	39
Otros	14	11

Fuente: Alcántara, 1999:76

69 En México, el cuestionario se distribuyó entre 1.105 casos, con un muestreo por cuotas cuyo margen de error era de $\pm 3\%$, y con una representatividad del 76% de la población.

Debido a estos poderes constitucionales -ejecutivo fuerte- y metaconstitucionales -fortaleza del PRI- y, hasta hace poco, la debilidad de la oposición, ninguno de los mecanismos que deberían moderar el poder del presidente han funcionado correctamente. No obstante, circunstancias sociales, económicas y políticas harán que, a inicios de los ochenta, se produzcan algunos cambios. En concreto, un malestar social generalizado, una crisis económica iniciada en 1982 como consecuencia de una situación de endeudamiento, y la aparición de una oposición política en la figura, principalmente, de Cuauhtémoc Cárdenas, que derivaran en una apertura del régimen ante la falta de legitimidad del sistema.

Las protestas sociales, por la carencia de recursos básicos materiales, y su represión violenta, junto con la crisis de la deuda, fueron el detonante para el inicio de los cambios en el país. El origen de la crisis económica puede situarse en el año 1973, en el que los países que forman parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), deciden una subida del precio del petróleo, cuyos beneficios fueron a parar, en gran medida, a los países de América Latina. El importante flujo monetario favoreció el incremento del gasto nacional público y privado de estos países, y un aumento de los niveles de endeudamiento.

En la primera mitad de los años ochenta una sobrevaluación en el tipo de cambio da lugar a la devaluación de la moneda, lo que supuso que el capital extranjero buscara otros mercados financieros para su inversión. El cambio repentino de los flujos de capital y la actitud de los acreedores, junto con la imposibilidad del pago de la deuda, produjeron una crisis económica.

Ante tal situación, se pusieron en marcha políticas de ajuste orientadas por los acreedores: el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el beneplácito del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BIRD), acordó con un sistema de creencias de orientación neoclásico –liberalización del comercio y privatización. En concreto, una política monetaria que incentivara la disminución de las importaciones, y por tanto la demanda, el consumo y la inversión. Lo que suponía una pérdida de crecimiento económico y aumentaba el costo social. Estas medidas, junto con la disminución del gasto social, repercutieron directamente en las capas más pobres de la población, dando lugar a un aumento de la pobreza y la exclusión social⁷⁰.

70 Sobre la política económica desarrollada por los países de América Latina tras la crisis de los ochenta, y como ya se adelantó en el capítulo primero, puede verse Paramio (1999), Thorp (1998) y Bresser Pereira (1993).

Esta situación favorecería la puesta en práctica, para el conjunto de países afectados, y en México sobre todo en el gobierno de Salinas de Gotari (1988-1994), de programas de lucha contra la pobreza en las municipalidades, como una medida de ajuste estructural impuesta por el FMI. En concreto, como se adelantó en el capítulo segundo, los criterios de racionalidad económica impulsados por los acreedores afectaron directamente a los gobiernos locales. Por un lado, porque el aumento de la fiscalidad local podía contribuir a reducir la crisis fiscal del estado. Por otro lado, porque la prestación de servicios desde la localidad mejoraba los índices de eficiencia, eficacia e igualdad.

En este contexto, México pasó de un periodo en el que el gobierno de López Portillo (1976-1982) llevó a su punto álgido el proceso de la mexicanización⁷¹, mediante la nacionalización del sistema financiero y acuerdos con la CTM para controlar los flujos monetarios, a una situación de sustitución paulatina del papel económico desarrollado hasta entonces por el estado. A ello se unió la aparición de sectores de población empobrecidos y una oposición fuerte, que denunciaba la pérdida de los viejos ideales revolucionarios. Todo ello sentó las bases para el inicio de una reforma política en el mandato de Miguel de la Madrid (1982-1988), favorecida en parte por la crisis interna del PRI, cuyo debate ideológico, en torno a la democratización del partido, fue resuelto con la expulsión en 1987 de dos de sus dirigentes renovadores: Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo (Alcántara, 1999:32-33).

La reforma política se impulsó en dos direcciones. Una de ellas mediante un proceso de descentralización que culminó, entre otros, con la modificación del artículo 115 de la Constitución. La otra, la reforma del sistema electoral, cuyo resultado fue el acceso de la oposición a puestos de responsabilidad política.

El proceso de descentralización

En cuanto a la primera cuestión, el proceso de descentralización se reflejó en diferentes ámbitos, entre ellos la reforma del artículo 115 de la Constitución Mexicana (CM) en el año 1983, en el que se vienen a establecer las responsabilidades

71 El proceso de mexicanización es definido por Manuel Alcántara como aquel por el que “se pretendían enfatizar ciertas variables políticas que ayudaran a potenciar la estricta identidad mexicana, como vía no sólo de satisfacción de ciertas demandas populares, sino también de control social” (1999:30).

fundamentales del municipio. En concreto, el municipio deviene la base de la organización política y administrativa de la Federación.

El gobierno municipal, o ayuntamiento, consta de entre cinco a veinte miembros, dependiendo del tamaño de la población, siendo los cargos electos los de presidente municipal, síndico o fideicomisario y los regidores o concejales. Por tanto, es el único nivel de gobierno que no establece una división de poderes, sino que el ayuntamiento tiene una naturaleza colectiva, al agrupar a los tres en el mismo órgano. Los miembros son elegidos, a partir de la reforma electoral, también en 1983, a través de un sistema proporcional y mayoritario⁷², sin posibilidad de reelección (Cabrero y Carrera, 2000:12; Nickson, 1995:200).

Junto a ello, la Constitución describe el gobierno municipal como “libre” (art. 115), entendiéndose por tal una esfera autónoma de gobierno (Cabrero y Carrera, 2000). No obstante, como se verá más adelante, la autonomía del municipio se encuentra muy limitada en el propio precepto constitucional.

Además de la reforma del artículo 115 de la constitución, a lo largo de la década de los ochenta se inicia un proceso de descentralización, que toma forma en el *Programa de la Descentralización de la Administración Pública Federal de 1985*, con avances en esta cuestión, aunque no será hasta la década de los noventa cuando tome verdadera carta de naturaleza.

La descentralización se tradujo en un traspaso de competencias, principalmente en las áreas de educación y sanidad, hacia los estados. Porque, pese a que la CM establece la libertad y soberanía de los estados, éstos no tienen ninguna función exclusivamente reservada (art.40 CM). Es más, sus leyes y preceptos constitucionales están subordinados a la Constitución federal, y el gobierno federal, a través del Congreso, puede suspender los poderes de algún estado.

Los acuerdos se adoptaron entre los estados y el gobierno federal, sin apenas presencia del gobierno municipal. En concreto, tanto en el *Acuerdo General para la Modernización de la Educación Básica* de 1992 como en el *Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud* de 1996, no se incluía ninguna representación de los gobiernos locales en los organismos creados para impulsar el

72 El presidente municipal es elegido por el sistema de la mayoría, mientras que el síndico y los regidores son elegidos a partir de un sistema de representación mayoritaria y proporcional (Cabrero y Carrera, 2000; Corrubias Dueñas, 1998), y comunicación personal con Octavio Acosta, Director Capacitación de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo del Municipio (INAFED), México (2005).

proceso. En ellos, son los representantes del gobierno estatal los que programan, diseñan y ejercen el presupuesto con base a las necesidades locales, restando éste como un espacio de desconcentración administrativa de los programas acordados entre federal y estatal (Tamayo, 1998; Pardo, 1998).

La reforma electoral

La crisis de legitimidad del sistema y consecuentemente, la necesidad de su apertura se tradujo, así mismo, en la reforma electoral de 1987, por la que se adoptaba el sistema electoral proporcional para cubrir doscientos escaños en la Cámara de Diputados -compuesta de quinientos escaños. Esta reforma, junto con la coalición electoral formada en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas (Frente Democrático Nacional -FDN-), fue el primer aldabonazo para el PRI en las elecciones legislativas y presidenciales del año siguiente, dando paso a un nuevo panorama político en las relaciones entre actores. En concreto, y en lo que se refiere a la Cámara de Diputados, la obtención de la mayoría más débil desde 1917, al conseguir la oposición el 49% de los escaños, tanto en las circunscripciones de representación proporcional como en las de mayoría relativa.

En lo que se refiere a la Cámara de Senadores, la ruptura, por primera vez, del monopolio exclusivo por el PRI, al conseguir la oposición cuatro senadores. Esta victoria en el Senado implicaba la necesidad de pactar con la oposición la posibilidad de reformas constitucionales, con lo que se empezaba a equilibrar las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

En cuanto a las elecciones presidenciales, si bien las urnas dieron la mayoría a Salinas de Gotari, del PRI, ésta se obtuvo con el estrecho margen del 50,7% de los votos, y ante denuncias de fraude manifiesto. De hecho, el gobierno se negó a entregar los resultados escrutados en el 45% de las mesas electorales, ya que los representantes del PRI en la Comisión Federal Electoral no las reclamaron⁷³ (ver cuadros 4.3 y 4.4).

Estos resultados señalaban, por primera vez, la posibilidad de alternancia. De hecho, aunque el PRI gana las elecciones legislativas y presidenciales de 1988, pierde su hegemonía en las áreas urbanas y en algunos estados de la federación.

73 Sobre los resultados electorales de 1988 y sus consecuencias para el sistema político mexicano puede consultarse, entre otros, Alcántara, 1999, Meyenber (1998) y Krauze (1997).

Cuadro 4.3 Elecciones legislativa en México. Evolución porcentual

Partido	1988	1991	1994	1997	2000
PRI	51	61,4	48,6	38,5	36,8
PAN	18	17,7	25	26,9	38,21*
PVEM			1,4	4	
PRD		8,3	16,1	25,8	18,82**
PT		1,1	2,6	2,5	
CD					
PAS					
PSN					
PDM	1,3	1,8	0,4		
PPS	9,2	1,8	0,7		
PRT	0,5	0,6			
PARM	6,2	2,1	0,8		0,7
PFCRN	4,5	4,4	1,1		
DC					1,9
PCD					1,3
Otros	9,4	0,8		2,3	2,3

* El Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) formarán la coalición Alianza por el Cambio (AC) para esas elecciones.

** La Alianza por México (AM) se presenta a esas elecciones integrada por los siguientes partidos: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia por la Democracia (CD), Partido de Alianza Social (PAS) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

Fuente⁷⁴: Alcántara (1999:35) y <http://www.agora.stm.it/elections/election/>.

Cuadro 4.4 Elecciones presidenciales en México (%).

CANDIDATO/PARTIDO			
1988	Salinas (PRI)	Clouthier (PAN)	Cárdenas (FDN)
(%)	50,7	16,8	31,1
1994	Zedillo (PRI)	de Cevallos (PAN)	Cárdenas (PRD)
(%)	48,7	24,9	16,6
2000	Labastida (PRI)	Fox (AC-PAN)	Cárdenas (AM-PRD)
(%)	36,1	42,5	16,6

Fuente: Alcántara (1999:36-37) y <http://www.agora.stm.it/elections/election/>

74 Las siglas del resto de los partidos se corresponden con los siguientes nombres: Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Democracia Cristiana (DC) y Partido de Centro Democrático (PCD).

Crisis y cambios en los primeros años del 2000

Si la crisis económica y la falta de legitimidad del sistema democrático aceleraron cambios en el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988), en el primer año de gobierno Ernesto Zedillo tuvo que enfrentarse a una crisis focalizada en tres acontecimientos: la revuelta zapatista, que dio paso a la creación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), un clima de violencia política cuya máxima expresión fue el asesinato del candidato a las presidenciales por el PRI, Luis Donaldo Colosio⁷⁵, y la crisis económica, o "efecto tequila", a raíz de la devaluación del peso mexicano. La conjunción de circunstancias no favorables al régimen lo llevaron a emprender una reforma política, a fin de democratizar tanto la dinámica política nacional como la de su propio partido.

El movimiento insurgente del campesinado se localiza en el estado de Chiapas a partir de los años setenta, denunciando la progresiva pérdida de los recursos agrarios, ganaderos y madereros, que pasan a manos de la oligarquía terrateniente de la zona, así como concesiones a empresas para la explotación de las reservas. De resultas de ello, las precarias condiciones sociales y económicas para la población rural, en su mayoría indígena. Esta situación, junto al desigual reparto de tierras en el periodo de Salinas de Gotari, intensificó las experiencias organizativas de la población indígena, cuyo resultado fue la formación en 1994 del EZLN, encabezado por el Subcomandante Marcos. Este ejército, así como su brazo político, el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), fundado dos años después, se convertiría en el movimiento con mayor fuerza de oposición al régimen⁷⁶.

El recorrido simbólico del comandante Marcos, en el año 2001, desde el Estado de Chiapas hasta la ciudad de México, y su lectura ante el Congreso de las demandas de la población indígena, así como la presión internacional ante la violación sistemática de los derechos de aquella, han abierto nuevas esperanzas al proceso de negociación⁷⁷.

La crisis económica tiene su origen en el gobierno de Salinas de Gotari, cuando éste recurre a entradas de capital en dólares, mediante un sistema de endeudamiento a corto plazo con rentabilidad alta, para mantener el equilibrio en la Balanza de pagos. En esta situación una fuga de información sobre posible devaluación del

75 Ambos acontecimientos ocurrieron durante el último año del gobierno de Salinas.

76 Morett (2000) y Alcántara (1999) y conversaciones con algunos compañeros mexicanos.

77 No obstante, bajo el nombre de *Delegado Zero*, el subcomandante Marco inició en 2006 la denominada "La Otra Campaña".

peso antes de que ésta se produzca hace que 50.000 millones de dólares salgan del país y que, en efecto, se produzca una devaluación de la moneda nacional en torno al 60% de su valor de aquel momento⁷⁸.

Estas circunstancias, unidas al hecho de que el hermano de Carlos Salinas, Raúl, pudiera estar implicado en el asesinato de Ruiz Massieu, secretario general del PRI, legitimaron un giro político del programa de Zedillo, de ruptura del seguido por su predecesor, en busca de la necesaria legitimidad.

Este cambio se pone de manifiesto, por un lado, al impulsar el Instituto Federal Electoral (IFE), como órgano soberano e independiente de los procesos electorales. El resultado, prueba del empeño que puso Zedillo en ello, fue la victoria de la oposición en las elecciones al Congreso de 1997, donde, si bien el PRI mantuvo la minoría más importante, se eligió un presidente del Congreso de los diputados no priísta, en concreto, Porfirio Muñoz Ledo (Alcántara, 1999:39-41).

Gracias a esta transparencia electoral, a fecha de enero de 2000, la oposición política gobernaba el 34% de los Estado, cerca de un 40% de las municipalidades, y el 53% de los asientos del Congreso Federal (Cabrero y Carrera, 2000:13). Más importante fue, no obstante, la victoria obtenida en las elecciones presidenciales de julio de 2000 por la coalición AC-PAN. Encabezada por Vicente Fox Quesada, supone la primera derrota de un gobierno que se ha mantenido en el poder cerca de diez sexenios, y cierta apertura del sistema político.

Por otro lado, el gobierno de Zedillo también impulsó la democratización interna del partido. En concreto, en 1999, con vistas a las elecciones presidenciales del año siguiente, la dirección del partido acordó la convocatoria de elecciones primarias para la elección del candidato a presidente, terminándose con la vieja práctica del "dedazo" para la designación de éste.

Ante este conjunto de acontecimientos sociales, políticos y económicos, podría decirse que en el último cuarto de siglo México ha vivido una transformación de sus instituciones políticas sin precedentes desde la revolución de 1910. De ser un estado caracterizado por un sistema federal fuertemente centralizado, gracias a los poderes metaconstitucionales potenciados por el PRI y a los poderes constitucionales del presidente, o ámbito horizontal, se ha dado paso a cierta apertura del sistema.

78 Sobre esta cuestión valga la sugerente exposición que sobre la situación económica mexicana nos hizo el profesor Ludolfo Paramio, en el módulo "Economía Política en Latinoamérica" de la II Maestría en Ciencia Política en Iberoamérica, 2000.

A ello han contribuido de forma progresiva, dos crisis económicas, las de 1982 y 1994, paliadas tras la intervención de organismos financieros internacionales de orientación neoclásica, el aumento de los índices de pobreza y exclusión, tanto en términos generales como la focalizada entre la población indígena, y la aparición de una débil, en un principio, oposición política dentro y fuera de los márgenes de la legalidad. Importantes fracturas, por lo que la búsqueda de legitimidad de las instituciones se haría necesaria.

Las opciones para ello han venido de la mano, principalmente, tanto de los procesos de descentralización, iniciados en el periodo de Miguel de la Madrid y desarrollados a lo largo de la década de los ochenta y noventa, como de la puesta en marcha de una serie de reformas políticas. En concreto la reforma del sistema electoral nacional y municipal y los poderes otorgados al IFE, como organismo independiente y responsable de resultados electorales verdaderamente competitivos. Cambios que han fortalecido principalmente las instituciones políticas nacionales y estatales, y en menor medida las municipales, que si bien se beneficiaron de importantes ventajas simbólico-políticas, tras la enmienda del art. 115 CM o la reforma del sistema electoral, su peso en el conjunto de las instituciones es considerado poco relevante por la ciudadanía.

Esta falta de sentimiento localista y el fracaso del impulso municipal, aspecto al que se dedica la siguiente sección, se articula en una clase política con tendencia a instrumentalizar ese ámbito de representación antes que otorgarle capacidad de acción autónoma. De hecho, como observan Nickson (1995), Tamayo (1998) y Pardo (1998) y se adelantó con Meyer (1992), dominar el espacio local se revela como una expresión del poder real del gobierno federal o los gobiernos estatales, favoreciendo tendencias clientelares en la dirección de las finanzas locales, los recursos humanos y el acceso de grupos sociales.

4.1.2. Sobre las relaciones entre actores

En esta sección se tratará el marco jurídico de relaciones entre las instituciones políticas y de gobierno que territorialmente reconoce la constitución mexicana, con especial énfasis en el reconocimiento de la autonomía local. Ésta se expresa en la enmienda al art. 115 CM y en atención a ella se analizarán el elemento legal, financiero y funcional para, a partir de ahí, señalar las razones que explicarían el fracaso, ya indicado, del fortalecimiento de los gobiernos locales en México.

Elemento legal

Si en el apartado anterior se adelantó que el artículo 115 de la Constitución Mexicana reconoce la autonomía del municipio, su apartado tercero viene a establecer cuáles son las funciones y servicios públicos que tienen a su cargo. Es decir, al municipio mexicano no se le otorga una competencia general para el desarrollo de aquel principio de autonomía, sino que en la norma se detallan aquellas competencias que el municipio podrá desarrollar. No obstante, sin perjuicio de ésta competencia, para el desempeño de sus funciones y servicios los ayuntamientos observaran lo dispuesto por la leyes estatales, al ser éstas las que establecen el estatuto municipal (Massolo, 1993, en Nickson, 1995:202). Por lo que, en lo referente a su capacidad legislativa, los ayuntamientos sólo tienen potestad reglamentaria en atención de los criterios establecidos en las leyes federales o estatales. En concreto:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán emitir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” (art. 115.II, cursiva añadida)

En otro orden de cosas, y por lo que se refiere a la división del trabajo político, el municipio se reserva el diseño y ejecución de las políticas en el desarrollo de sus competencias propias, si bien estas pueden ser traspasadas a los estados por acuerdo del ayuntamiento, ante incapacidad administrativa y financiera. Es más, la norma reserva al gobierno estatal la posibilidad de asumir la función o servicio cuando la legislatura estatal considere que el municipio está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, previa solicitud y aprobación por dos terceras parte de los miembros del ayuntamiento (art. 115.II.D CM).

De aquellas funciones que son compartidas, la planificación de la actividad se rige por criterios establecidos desde el gobierno federal o estatal. En concreto, será en los *Comités de Planeación de Desarrollo Municipal* donde se determinen las actividades a desarrollar, a partir de las directrices establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* y de las prioridades acordadas en los respectivos planes estatales. En cuanto a su implementación, esta viene determinada por los *Convenios de Desarrollo Social* (CDS), donde los acuerdos se establecen entre central y estatal (Nickson, 1995:202-203).

Situación similar se contempla en las finanzas municipales. En concreto, la enmienda al artículo 115 de la Constitución introdujo el impuesto a la propiedad como una contribución propia del municipio (art. 115.IV.A CM). No obstante, los aspectos relacionados con este impuesto son determinados en niveles de gobierno superiores. En concreto el diseño de la política -fijación de la tarifa, excepciones, revaluaciones, ajustes por inflación...- y su ejecución -identificación, valuación, emisión de recibos y cobros- son responsabilidad del gobierno central y estatal, restándole al municipio la posibilidad de recaudarlos⁷⁹.

Por otro lado, como mecanismo extraordinario de control, la constitución reserva al Congreso Estatal la posibilidad de suspender un ayuntamiento por faltar al cumplimiento de sus deberes (art.115.I. CM).

De manera resumida, la constitución mexicana especifica un elenco de funciones y servicios a desarrollar por la entidad local, los cuales, en su conjunto, son diseñados y ejecutados por el propio municipio, previo desarrollo legislativo estatal de la normativa sobre organización municipal. Por otro lado, el proceso de descentralización se ha articulado sin presencia institucional municipal alguna, en donde la división del trabajo político se ha realizado entre las instituciones federales y estatales, a partir del establecimiento de jerarquías duales, correspondiendo en general al gobierno federal el diseño de la política y al gobierno estatal establecer los criterios para su implementación, con independencia que ésta la realice el gobierno local.

Elemento financiero

Como en la mayor parte de los países de América Latina (Nickson, 1995), en México, el gobierno federal ha intentado fortalecer a los gobiernos estatales y municipales inyectando dinero más que favoreciendo la generación de recursos propios. En los municipios mexicanos, la evolución de las transferencias como parte de sus ingresos ha sido considerable, pues de suponer un 26% en 1980 casi se duplica en una década, llegando al 48% en 1990. Para el año 1997 alcanzaba el 60% de los ingresos municipales, aumentando en diez puntos porcentuales en los pequeños municipios (Carrera, 1998 y Cabrero y Carrera, 2000).

79 Sobre el particular puede consultarse Nickson (1998a:2; 1995:206-207) y Carrera (1998:5).

Los mecanismos de transferencias de recursos hacia el gobierno local son, principalmente, cuatro: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), la participación directa en los ingresos federales, a través del Fondo de Fomento Municipal (FFM), los programas de inversión social contenidos en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)⁸⁰, y la participación en los presupuestos de desarrollo regional, a través de los Convenios de Desarrollo Social (CDS).

La creación en 1980 del SNCF se tradujo en los acuerdos de participación en los ingresos nacionales, de tal modo que los gobiernos de los estados cedían sus impuestos más importantes al gobierno federal, entregándoles éste más recursos mediante el sistema de transferencias.

Con respecto al municipio, se acordó un monto de transferencias desde los estados, estipulado en un mínimo del 20% de las transferencias recibidas por éstos desde el federal, si bien no se llegaron a establecer criterios de asignación específicos⁸¹. De hecho, en los órganos del SNCF y en la materialización del acuerdo no hubo representación del gobierno municipal.

Junto al sistema de transferencias estatal, se creó un paquete de ayudas, el *Fondo de Fomento Municipal* (FFM), que asignaba al municipio un 1% de los ingresos federales. Con ello, se trataba de incentivar la recaudación propia, ya que se distribuía preferentemente a municipios cuya recaudación por impuestos propios se hubiera incrementado rápidamente.

Además de estos recursos transferidos también recibe ayudas para financiar proyectos de inversión a través de los *CDS*, financiados tanto con aportaciones del presupuesto de desarrollo regional del gobierno federal, como con contribuciones del presupuesto estatal, sufragando un porcentaje de los costos del proyecto.

Por último, bajo el gobierno de Salinas de Gotari, se crea el PRONASOL, o Solidaridad, un paquete de ayudas específicas al desarrollo regional, tanto para inversión como para gastos de proyectos locales. Estas ayudas se transfieren desde el gobierno federal al estatal, el cual distribuye entre sus municipios, si bien, al igual que en el caso de SNCF, no se establecen con claridad los criterios de designación de las ayudas⁸².

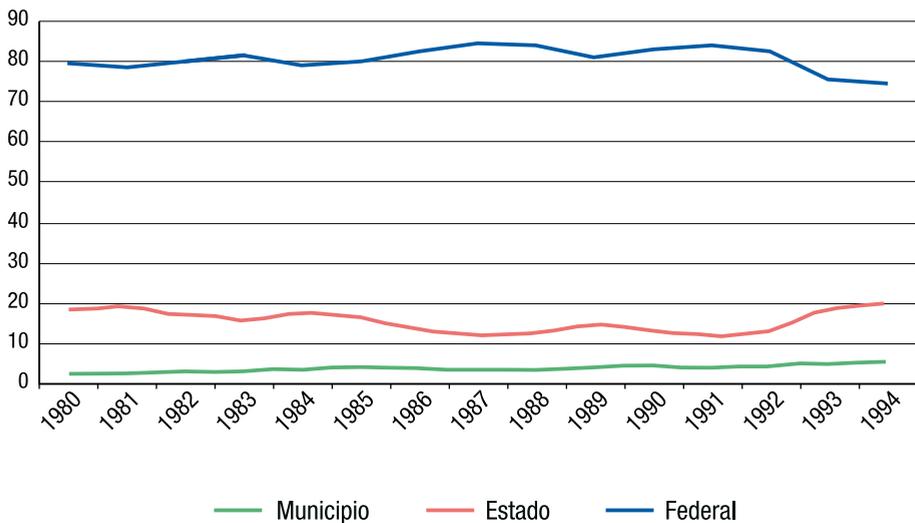
80 En el gobierno de Zedillo PRONASOL se convierte en PROGRESA.

81 Sobre este aspecto Nickson señala que este procedimiento provocó redes clientelares en torno a la distribución de los recursos económicos locales, tal como se adelantó en el apartado anterior (Nickson, 1995:205).

82 Sobre el sistema de transferencias se puede consultar Nickson (1995,1998a) y Carrera (1998).

No obstante, esta situación variará a la par que lo hacen los actores políticos, materializándose progresivamente el fortalecimiento de las finanzas locales. En concreto, un nuevo contexto para negociar las relaciones intergubernamentales se produce cuando los partidos de la oposición logran las victorias electorales antes comentadas, llegando a gobernar importantes estados y municipios, incluida la capital del país. Esto supondrá, a principios de los noventa, la incorporación en el SNCF de la recaudación de impuestos propios y de las contribuciones por agua como variables para asignar las transferencias estatales a los municipios. Además de ello, entre 1996 y 1997 las ayudas al desarrollo regional Programa SOLIDARIDAD fueron distribuidas a los estados con base a fórmulas, principalmente a partir de indicadores de pobreza, incorporando éstos también una clara metodología para distribuir las ayudas federales entre sus municipios.

Gráfica 4.1. México. Ingresos Públicos por nivel de gobierno 1980-1994 (%)

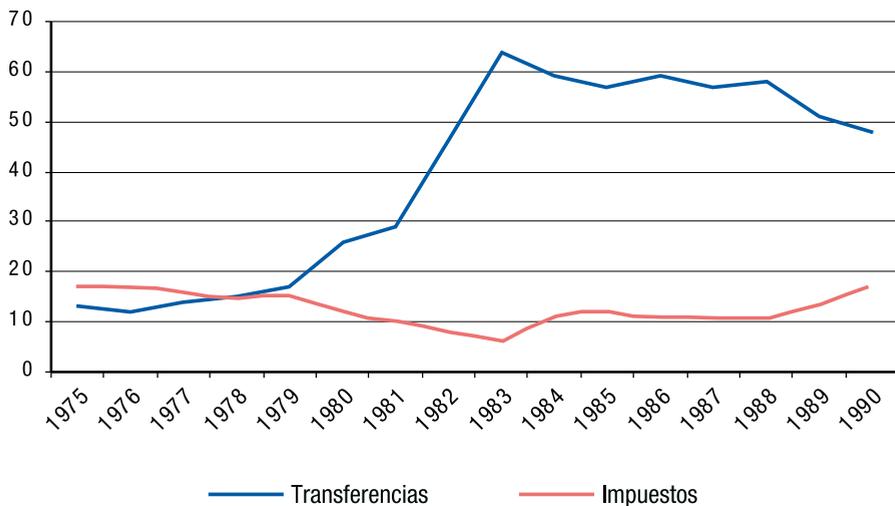


Fuente: elaboración propia a partir de Carrera, 1998:11

Con la victoria en las legislativas de 1997, la oposición logra que en los presupuestos federales de 1998, entre otras modificaciones, se incorporen las ayudas al desarrollo regional en el SNCF⁸³.

La mayor capacidad financiera también se impulsó por el lado de los recursos propios. En este sentido, anteriormente se señaló, por un lado, la posibilidad de recaudar el impuesto a la propiedad contenida en la enmienda al art. 115 y, por otro lado, el diseño del sistema de transferencias complementarias (FFM), realizado con vistas a aumentar la capacidad fiscal local. No obstante, la inexistencia, en muchos casos, de infraestructuras para ello ha llevado a la celebración de acuerdos con los estados, que con frecuencia han consistido en el cobro de alrededor del 30% de la recaudación obtenida por realizar el servicio. La inexistencia, por tanto, de capacidad institucional, junto con la imposibilidad de establecer los índices impositivos del impuesto a la propiedad, evidencian, en términos generales, los límites del municipio para obtener recursos a partir de sus facultades fiscales⁸⁴.

Gráfica 4.2. México. Proporción de transferencias federales y de ingresos por concepto de impuestos en el conjunto de los ingresos del municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de Carrera, 1998:14

83 En Carrera (1998)

84 En Carrera (1998) y Nickson (1995 y 1998a).

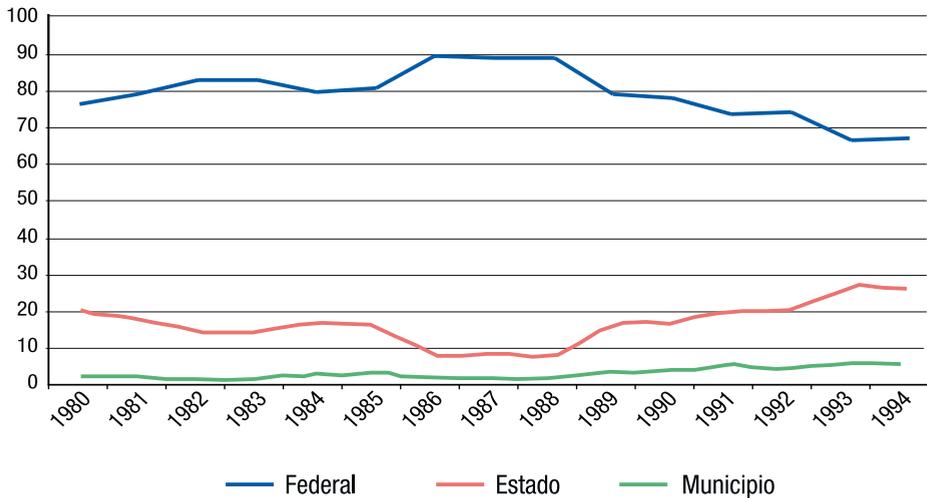
Por otro lado, el recurso al endeudamiento en los grandes municipios mexicanos ha sido más común que en el resto de América Latina. Hasta finales de los ochenta, el Banco Público Federal (BANOBRAS) impulsa un programa de crédito para el desarrollo municipal que, según Gershberg(1990), estuvo guiado más por criterios políticos antes que financieros. Estos créditos financiaban principalmente programas para creación de viviendas de protección oficial, sistemas de suministro de agua y construcción de mercados y mataderos. A partir de 1988, los intereses de la deuda se ajustan a criterios de mercado antes que a criterios políticos, ralentizando la tendencia hacia el endeudamiento de los gobiernos locales, estableciéndose un periodo cercano a los tres años para el pago de la deuda (Nickson, 1995:206-207).

Ello tiene importantes implicaciones para el desarrollo de las infraestructuras de los municipios, ya que como señala Shah (1997), las necesidades de capital financiero en países en desarrollo y transición se han estimado en torno a los 100 billones de dólares, de los cuales, la mayoría sería para cubrir necesidades de infraestructura pública, en concreto, suministro de agua y alcantarillado. De forma más concreta, en estos países el 70% del gasto público local (GPL) se destinaría a cubrir necesidades de inversión del sector público (en Cabrero y Carrera, 2000:5).

En concreto, al igual que en la mayoría de los países de América Latina a partir de los años ochenta (Nickson, 1998a), en México el gasto municipal *per cápita* creció considerablemente en términos reales, así como la contribución del gasto local como parte del total del gasto público. No obstante, como se observa en la gráfica 4.3, la participación en el gasto en relación con los otros niveles de gobierno está lejos de cumplir con las tesis federalistas, para quienes la distribución del gasto por niveles de gobierno habría que distribuirse sobre la siguiente base: 50% para el gobierno federal, 25% para el regional y 25% para el local.

Atendiendo ahora al control financiero municipal, éste es realizado por los estados de forma correctiva antes que preventiva, basándose en mayor medida en criterios de legalidad antes que de eficacia. Este control, más que al presupuesto en su conjunto, puede realizarse indistintamente a la partida de ingresos como a la de gastos. En cuanto al control sobre el ingreso, además de la fijación de los márgenes máximo y mínimo del impuesto a la propiedad, los gobiernos locales deben someter cualquier aprobación de incrementos de tarifas municipales y cargas al usuario a la aprobación de los estados. En cuanto al control sobre los gastos, la oficina estatal de auditoría puede anular el gasto municipal que considere ilegal o contrario al bien público. Junto a ello, tanto el estado como el gobierno federal realizan un control sobre el gasto municipal a través de sus oficinas, localizadas en el municipio (Nickson, 1995: 207; OECD, 1999).

Gráfica 4.3. México. Gasto público por nivel de gobierno 1980-1994 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Carrera, 1998:12

En su conjunto, podría adelantarse la limitada autonomía económica del municipio, fracasado el intento de fortalecimiento de la fiscalidad local a través del FFM y las enmiendas al artículo 115 de la constitución. En consecuencia, hace al municipio muy dependiente de un sistema federal de recaudación participable, donde el reparto de las ayudas se hace según necesidades localizadas -atendiendo a la capacidad impositiva a la vez que a indicadores de pobreza.

La limitada capacidad y autonomía financiera también se observa en el bajo porcentaje de GPL y en unos presupuestos municipales sometidos a la arbitrariedad de las unidades de gobierno superiores. Concretamente, no sólo tienen capacidad de limitar los recursos del gobierno local, a través de la fijación de los márgenes recaudables en el impuesto a la propiedad, así como en lo que se refiere a la aprobación de incrementos en sus bases tarifarias, sino que también, guiadas por criterios de legalidad antes que racionalidad en el uso de los recursos, las administraciones estatales pueden anular cualquier partida de gastos si consideran que son contrarios al bien público.

Elemento funcional

Las funciones que los municipios tienen a su cargo quedan recogidas en el art. 115., apartados III y V. El primero contiene aquellos servicios mínimos que el municipio debe dispensar. Destacan, por un lado, las funciones asociadas a la planificación urbana y ordenación del territorio: carreteras, mataderos, mercados, cementerios y alumbrado público; y, por otro lado, la provisión de servicios mínimos urbanos: suministro de agua y alcantarillado, limpieza, tratamiento y disposición de residuos.

Junto a ellas, seguridad pública y policía preventiva. En último término se señala la posibilidad de que las legislaturas estatales transfieran competencias en atención a las condiciones territoriales, económicas y administrativas de los municipios.

El apartado V faculta al municipio a la planificación del uso del suelo y el control de su desarrollo, a la protección del medio ambiente y al transporte público de pasajeros.

En su conjunto, la constitución prevé la posibilidad de ejercer aquellas políticas que, por cercanía, suponen el desarrollo lógico por el gobierno local. En concreto, aquellas que tradicionalmente viene ejerciendo y algunas relacionadas con el área bienestar social, tales como medio ambiente. Además, deja abierta la lista a posibles traspasos competenciales por los gobiernos estatales. Ahora bien, en ambos apartados se hace mención expresa a las leyes estatales y federales para el desarrollo de su contenido o ámbito de aplicación, no pudiendo la normativa municipal contravenir lo establecido en aquella, posibilitando pues, el ejercicio de control sobre las competencias propiamente locales como sobre aquellas concurrentes.

No obstante, antes de atender a las formas de control existente, sería preciso señalar cuáles de estas funciones son realmente puestas en práctica por el municipio. En concreto, la reforma de 1983 tuvo consecuencias sobre todo en las municipalidades urbanas, ya que es ahí donde se desarrollan las principales actividades económicas y donde ha habido un mayor impulso al proceso de urbanización. Junto a ello, la capacidad institucional para el desarrollo de la provisión del servicio es mayor en zonas urbanas que rurales, aglutinando éstas últimas a cerca de un 83% de la población (Carrera, 1998). Es más, ante esta falta de capacidad, algunas de las funciones propias del municipio, tales como suministro de agua, planificación del suelo urbano, construcción de carreteras y recolección de tributos locales suelen ser desarrolladas por los estados (Batley, 1992:29).

En atención ahora al ejercicio del control, éste se realiza sobre las actividades a desarrollar, principalmente en aquellas que son compartidas, las cuales, al

asignársele ayudas para la realización de programas o actividades específicas, condiciona en cierta medida la actividad política del municipio. En concreto, este tipo de actuaciones se señaló que podían estar definidas en los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal, e implementadas a través de los CDS, o bien acogerse al programa Solidaridad, ambos paquetes destinados a las mejoras en inversión y desarrollo regional. En su conjunto, el control sobre este tipo de políticas se ejerce por tres organismos: el Ministerio de Finanzas, la Oficina General de Inspección y el Ministerio de Desarrollo Social, los cuales, además de monitorear las actividades municipales, se aseguran de que las transferencias se hallan asignado conforme a las prioridades determinadas por el central, constituyendo, pues, un paquete de transferencias finalistas o condicionadas.

De este apartado podría resaltarse la escasa autonomía funcional del municipio en términos reales. Pese a dotársele en principio de aquellas funciones que tradicionalmente asumen, la Constitución no niega la posibilidad de traspasos competenciales en atención a la capacidad de los municipios. Ahora bien, es esa falta de capacidad institucional, junto a la exigua voluntad de los estados para impulsar el proceso descentralizador, lo que ha provocado la situación inversa, o proceso de centralización, pues aquellas funciones de mayor importancia se transfieren desde el local a la entidad federativa.

Por otro lado, el control se ejerce principalmente sobre políticas de inversión y desarrollo local, el cual se manifiesta tanto en la posibilidad de determinar el contenido de la política, es decir, en la manera de realizarse éstas, como sobre la actividad política del municipio, a partir de la existencia de transferencias finalistas. No obstante, para el resto de transferencias, en concreto las que provienen del SNCF y las del FFM, el gobierno municipal es libre de establecer los criterios de asignación.

4.2. España o el estado de las autonomías

España deviene una forma de gobierno democrático a fines de la década de los setenta, cuando se inicia un proceso de transición caracterizado como de reforma, o ruptura pactada. Las fuerzas políticas del régimen y los recién legalizados partidos políticos, nacionales y nacionalistas, consensúan el funcionamiento de las instituciones básicas del estado, perfilando una forma de organización territorial abierta a las demandas de autonomía de las nacionalidades históricas.

En atención a esta nueva forma de organización territorial, el capítulo se divide en dos apartados. En el primero destacar la recesión económica de los noventa y la participación en estructuras supranacionales como elementos que han impulsado cambios en la consideración de la autonomía municipal. En el segundo, el desarrollo del estado de las autonomías y sus consecuencias para el reparto territorial del poder.

Pero previo a ello comentar, a título ilustrativo que, según datos del ministerio de Administraciones Públicas, para el año 2001, existía un total de 8.101 municipios, viviendo tres cuartas partes de la población en asentamientos urbanos (ONU, 1995)⁸⁵.

4.2.1. Factores contextuales

El artículo 1.3 de la Constitución Española (CE) de 1978 viene a establecer la monarquía parlamentaria como la forma política del Estado español⁸⁶. Atrás quedaban cuarenta años de un régimen de "dictadura militar y eclesiástica de tipo tradicional"⁸⁷, con manifiestos síntomas de crisis y cambio en los últimos años, propiciadores, en parte, de la transición democrática.

De entre ellos, una transformación socioeconómica favorecida por el régimen cuyas consecuencias no supo enfrentar, una diversidad de opiniones eclesiásticas que rompen la tradicional unión estado-iglesia, la demanda de un régimen democrático expresada fuera del país por una oposición política donde desaparece cualquier connotación republicana⁸⁸, una mayoría silenciosa y despolitizada que arrastra en la memoria una guerra y represión poste-

85 División Estadística de Naciones Unidas, Indicadores Sociales (<http://www.un.org/Depts/unsd/social/hum-set.htm>)

86 Singularidad constitucional esta de la forma de Estado, sin precedente en el derecho comparado constitucional, ya que, hasta entonces, la monarquía parlamentaria se considera una forma de gobierno (Vilas, 1997:107 y ss). El precedente inmediato en la historia del constitucionalismo español sería la Constitución de 1869, siendo monarca Amadeo de Saboya.

87 Expresión tomada de Pérez Ledesma, que trata de perfilar la naturaleza del régimen franquista, sometida a un denso debate, cuyas principales líneas pueden consultarse en Redero (1997).

88 Compárese el panorama político de los años de la II República y aquel que empieza a formarse a principios de los años setenta. En el primer caso, entre otros, Acción Republicana, Partido Radical-Socialista y Partido Radical, en su conjunto del bloque republicano, frente al bloque clerical de la CEDA, monárquicos, socialistas y comunistas (Linz, 1979). En el segundo caso, Partido Comunista, Partido Socialista, Partido del Trabajo, Izquierda Democrática, Unión Social Demócrata, etc.. (Redero, 1997). En ambos casos, además, los partidos nacionalistas.

rior, y que se iba integrando progresivamente en una sociedad de consumo, y, por último, un proceso de racionalización de las estructuras burocrático-administrativas del Estado, preparadas para afrontar los retos de la transición (Redero, 1997:31 y ss).

Ésta se inicia con la aprobación en 1976, dentro del marco político-institucional franquista, en concreto por las Cortes Orgánicas, de la *Ley para la Reforma Política*, ratificada en referéndum de 15 de diciembre de ese mismo año. Tras ello, la convocatoria de elecciones a Cortes en junio de 1977, las cuales devienen en constituyentes por el compromiso explícito de los partidos políticos. El día 6 de diciembre de 1978 aprobarían la actual Constitución.

El texto constitucional, en su artículo 2 reconoce, junto a la unidad de la nación española, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Éste se concreta en el art. 137, en el que se señalan los niveles de organización territorial: municipios, provincias y comunidades autónomas (CCAA), los cuales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El desarrollo legal y político de estos preceptos, en los veinte años de democracia, se expresa en una forma de estado unitario pero con fuerte tendencia federalista, o lo que se conoce como "la España de las Comunidades Autónomas" (Elazar, 1998:21). En este proceso el gobierno local, pese a su reconocimiento constitucional, deviene como elemento secundario en la organización del poder. No obstante, la crisis de las haciendas locales, puesta de manifiesto a principios de los noventa, será el detonante para el impulso local.

Por otro lado, el texto constitucional, siguiendo la tradición constitucionalista de algunos países europeos, integra un eficaz equilibrio de poderes, con mecanismos que aseguren la estabilidad de las legislaturas y sus gobiernos. Para estos, si bien necesitan del apoyo del parlamento para poder formar gobierno, el sistema de 1978 incluye la moción de censura constructiva para dotarlos de estabilidad, favorece la iniciativa legislativa gubernamental, y prácticamente vacía de contenido el poder del Jefe de Estado; es decir, trata de eliminar la yuxtaposición de instituciones en el ejercicio de la acción de gobierno. Un sistema electoral proporcional que favorece la formación de mayorías parlamentarias y la práctica de unir la figura de dirigente de partido y candidato a la presidencia del gobierno serían, en su conjunto, las claves para entender la importancia que se le otorga a

la figura del ejecutivo, y en concreto a su presidente, que de ser Jefe del Consejo de Ministros en la II República, pasa a ser Presidente de Gobierno⁸⁹.

No obstante, con la integración en la Comunidad Europea (CEE) esta clara hegemonía del ejecutivo tropezará con la normativa desarrollada en las instituciones de gobierno de aquella. Ello, junto con la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), emanada del Consejo de Europa, tendrá importantes consecuencias en la adopción de decisiones de los tres niveles de gobierno de nuestro país.

La crisis de las haciendas locales y el Pacto Local

El modelo de economía expansionista practicada durante los ochenta por el gobierno de la nación, y en concreto por el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), potenció el desarrollo del *rol facilitativo y adaptativo*, que señalaba Péteri, entre los gobiernos locales españoles. En concreto, una economía de bienestar con importantes avances en la práctica de los *consumos sociales*, potenciadora del modelo de *gobierno local de bienestar* que, con Goldsmith, se apuntaba en el capítulo segundo.

Para hacer frente a este paulatino aumento de actividad política local, el periodo se caracterizó por una fuerte dependencia financiera hacia recursos de la administración central, pese a los cuales el municipio no logra las cotas de financiación necesarias. Se optó entonces, en muchos casos, por formulas de endeudamiento que fueron asumidas en su mayor parte por el gobierno central. Pero la recesión económica de principios de los noventa, junto a los criterios de convergencia impuestos por la Unión Europea (UE)⁹⁰, restringió la diligencia presupuestaria central y recortó partidas de gasto público, lo que condujo a una crisis de las haciendas locales.

89 Sobre el ejecutivo o gobierno de la nación la literatura es abundante. Montabes (1997) y Vilas (1997), además de hacer una evaluación en lo que va de periodo democrático, aportan un interesante fondo bibliográfico sobre este asunto.

90 En concreto, con objeto de consolidar la unión económica y monetaria e implantar la moneda única europea, los estados miembros debían cumplir, para 1998, con los criterios de convergencia señalados por la UE, que afectaban, entre otros, a la deuda pública (no podía exceder del 60% del PNB) y al déficit público (similar al 3% del PNB) (Fontaine, P.: "10 lecciones sobre Europa", en *Documentación Europea*, <http://www.europa.eu.int/comm/dg10/publications/brochures/docu/10lecons.txt.es.htm>)

Para el año 1992 se produjo una importante movilización de los alcaldes de las grandes capitales, canalizada a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), creada en el año 1981 con fines de defensa y representación de los intereses generales de aquellos. Las demandas se centraban en una distribución de recursos públicos más favorable a sus intereses, siguiendo para ello los criterios de la tesis federalista de reparto del gasto en 50% para el gobierno central, 25% para las CCAA y 25% para los municipios.

Un año después, en la asamblea general de la FEMP se habla por primera vez de Pacto Local, mediante el cual los municipios reivindican, además de las medidas fiscales antes señaladas, un mayor traspaso de competencias de las CCAA hacia los gobiernos locales, en virtud del desarrollo del principio de subsidiariedad consagrado en la CEAL⁹¹. Estos ámbitos competenciales incluían circulación y transportes, consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, protección ciudadana, sanidad, servicios sociales, turismo y urbanismo (Rodríguez, 1998).

Las demandas se apoyaban, además, en las de una ciudadanía que reclama de su ayuntamiento un paulatino protagonismo en la gestión de sus intereses, y que no atiende a cuestiones de reparto competencial sino de alternancia vecinal (Subirats, 1997). Ello en consonancia con una cultura política que apunta a la mayor predisposición a participar en la vida política local que en la de otros ámbitos superiores (Morán y Benedicto, 1995). Es más, tal como muestran los cuadros 4.5 y 4.6, el ayuntamiento es la institución política que mayor interés suscita entre la población española, y cuya labor, en el conjunto de las instituciones, es la mejor valorada.

Cuadro 4.5. España. Grado de interés por las instituciones democráticas, 1990 (%)

Instituciones	Mucho/Bastante	Poco	Nada	NS/NC	Total
Parlamento	28	39	32	1	100
Gobierno	42	32	25	1	100
Autonomía	38	34	27	2	100
Ayuntamiento	52	27	20	2	100

Fuente: Estudios del Banco de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (en Delgado, 1997:79)

91 Contenido en el artículo 4 de la CEAL, el *principio de subsidiariedad* potencia un amplio margen de actuación de los poderes locales. Concebida la autoridad local como una entidad política, es un ejercicio de su derecho actuar no sólo en aquellas competencias que tienen asumidas, ya que para promocionar el bienestar general de sus ciudadanos tienen el derecho de ejercer su iniciativa en aquellas materias adecuadas para la consecución de ese logro.

Cuadro 4.6. España. Valoración de la labor desempeñada por las instituciones, 1992 (media porcentual, calculada sobre el % por CCAA)

Valoración	Ayuntamiento	Gobierno autonómico	Gobierno central
Positiva	28	22	17
Regular	39	43	48
Negativa	19	19	28
NS/NC	14	16	13
Total	100	100	100

Fuente: Adaptado de Mota, 1998:53

Instituciones políticas, organizaciones de interés, ciudadanía, distintos frentes para el logro de un objetivo común, cuyos resultados tomarán forma definitiva en el año 1998, cuando el gobierno central apruebe un paquete de medidas con las que se trata de aumentar las responsabilidades del municipio en la prestación de servicios a la ciudadanía. Este pacto, fruto del consenso de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y de la FEMP, supuso la aprobación por las Cortes de la modificación de cinco leyes orgánicas: las relativas al Tribunal Constitucional, al Régimen Electoral General, a la Reguladora del Derecho de Reunión, a la Reguladora del Derecho a la Educación y a la Protección de la Seguridad Ciudadana. Junto a ellas, la modificación de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la Ley 11/1999 de 21 de abril.

No obstante, como señala Carpio (2000), estos acuerdos no se han materializado en el fortalecimiento de la autonomía y suficiencia financiera recogida en el artículo 9 de la CEAL, fortalecimiento cuya última palabra tiene el gobierno autonómico⁹².

Acuerdos internacionales

Como se viene señalando, la ratificación por España de La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), tendrá importantes consecuencias para el fortalecimiento de los municipios españoles. La CEAL entra en vigor en España en 1989, Convenio

92 El art. 9 de la CEAL define la *capacidad financiera* como el derecho a tener recursos propios para el desarrollo de sus competencias. La *autonomía financiera* se dará cuando el municipio se financie a partir de recursos propios antes que transferencias, y éstas, de existir, no habrán de estar condicionadas. Sobre las demandas de autonomía local a lo largo de la década de los noventa puede consultarse Morata (1997), Rodríguez (1998) y Carpio (2000).

internacional redactado por el Consejo de Europa en 1985 con miras a que los estados que lo suscriban impulsen el proceso de autonomía de sus gobiernos locales. Para el año 1998, de los 40 estados que forman parte del Consejo de Europa, la habían firmado 34 y ratificado 27 (Rodríguez, 1998), incorporando los compromisos de organización territorial y distribución de poder que subyacen en el texto al ordenamiento jurídico nacional.

De forma resumida, los principios y aspectos esenciales contenidos en la Carta se centran en: (1) el principio de autonomía y legitimidad democrática, (2) la noción de subsidiariedad o proximidad, (3) la autonomía y suficiencia financiera, (4) la protección legal y el derecho de asociación.

De ellos se adelantó que el Pacto Local incorpora entre sus objetivos el desarrollo del principio de subsidiariedad y el de autonomía y suficiencia financiera, con compromisos materiales en el primero antes que en la segunda. Junto a ellos, las reformas giran en torno a un conjunto de medidas políticas que equilibren la distribución de poderes entre el Pleno del ayuntamiento y el alcalde. En concreto, la modificación del régimen de atribuciones entre el alcalde y el pleno, el fortalecimiento de las funciones de control del pleno sobre el ayuntamiento y la mejora de los mecanismos de responsabilidad política del presidente ante el pleno (Rodríguez, 1998).

Junto a la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local España firma y ratifica el Tratado de adhesión a la Comunidad Europea (CEE) en los primeros años ochenta, incorporando la normativa comunitaria como fuente primaria del ordenamiento jurídico nacional. Tras la firma en 1992 del Tratado de Maastrich, o de la Unión Europea (UE), se intensifican los lazos de integración comunitaria, marcándose para enero de 2001 la entrada en vigor de la moneda única europea.

La UE surge con vocación, entre otras, de “formular políticas equilibradoras” (Agranoff y Bañón, 1998:11) entre los estados miembros en áreas muy diversas, tales como medio ambiente, desigualdades sociales y de género, infraestructuras, empleo, etc... Políticas que limitarán la formulación de aquellas nacionales a las directrices que marque la Comisión Europea. Junto a ello, éstas políticas estructurales y de cohesión normalmente irán acompañadas de transferencias condicionadas o finalistas, por lo que, si bien no desaparece la autonomía de los estados miembros en la formulación e implementación de la política, esta queda limitada por un marco de directrices y por la financiación de las políticas estructurales. Este nuevo marco de relaciones afectará a los tres niveles de gobierno españoles, por cuanto algunas de las actuaciones de la UE caen dentro de las competencias de las comunidades autónomas o de los gobiernos locales (Agranoff y Bañón, 1998:11-12).

En este sentido, y por lo que se refiere a las CCAA, desde el ingreso de España en la UE las relaciones entre gobierno central y aquellas se han expresado en acuerdos de carácter político-administrativo antes que político-institucionales, ante la difícil canalización por un Senado con escasas competencias y un déficit de representatividad territorial. Para las CCAA el principal problema ha sido la participación en los acuerdos adoptados entre el gobierno central y la UE, pese a su responsabilidad en la realización de políticas y programas comunitarios (agrícolas, medioambientales, de género, entre otros).

De forma más concreta, hasta 1992 el gobierno central guió sus relaciones con las CCAA en atención al desarrollo de las políticas comunitarias antes que por un compromiso de integrarlas en los procesos decisionales, lo que se tradujo, para aquel periodo, en unas relaciones de confrontación entre ambos poderes territoriales⁹³.

En 1992 el gobierno central, el PSOE y el Partido Popular (PP) firman un pacto autonómico que señalaba la necesidad de reforzar la participación de las CCAA en los acuerdos comunitarios, institucionalizando la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE) creada en 1988, y compuesta por representantes de las dos administraciones territoriales. La CARCE fue suscrita por todas las CCAA a excepción de Cataluña y el País Vasco, que diferían en cuanto a los contenidos del pacto y consideraban más ventajosa una relación directa con la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (SECE) y con el gobierno central.

La participación regional se acordó en atención a las materias que hubieran sido asumidas por las CCAA. Concretamente, si en la UE se trataba de una cuestión de exclusiva competencia del gobierno central, éste sólo está obligado a informar sobre la decisión adoptada. Si la cuestión a tratar, por otro lado, era competencia compartida, la postura española defendería el acuerdo adoptado entre ambos niveles de gobierno, si este llegaba a producirse. Por último, si la competencia se desarrolla por las CCAA y éstas llegaban a una posición común, esta sería la negociada por el gobierno central ante el Consejo comunitario.

Los "Pactos de Investidura y Gobernabilidad" de 1996 incluyen un apartado específico sobre la necesidad de seguir profundizando en los aspectos de la participación comunitaria. Se establece, entre otros, la garantía de intervención efectiva de las CCAA, y la incorporación de un agregado autonómico a la Repre-

93 Sobre las relaciones entre gobierno central y autonómico en cuanto a la participación de este último en los acuerdos comunitarios puede consultarse Morata (1997).

sentación Permanente española, aunque no se especifican los medios para dar forma a estos acuerdos.

Para los primeros años de la década del 2000, junto a estos instrumentos de acción comunitaria conjunta, la práctica totalidad de las CCAA han establecido contactos permanentes con las instituciones comunitarias a través de sus oficinas de representación en Bruselas.

En lo que compete al gobierno local, la participación en las negociaciones entre la Comisión Europea y el gobierno central se canaliza a través de los *Marcos Comunitarios de Apoyo*, documento elaborado por los estados miembros y en el que tiene cabida la opinión de los gobiernos locales. En el documento Marco se establecen las estrategias y líneas de acción a seguir por el Estado español en atención a las directrices señaladas por la Comisión y los fondos asignados a las acciones, el cual se remite a la CEE para su aprobación.

No obstante, si bien los municipios son en gran medida beneficiarios de los fondos europeos, ya que muchas de las políticas estructurales y de cohesión son desarrolladas en la escala local, será la CEE quien diseñe la política y el gobierno central quien la gestione, restando al gobierno local su puesta en marcha a partir de los criterios establecidos en los otros dos niveles de gobierno.

De forma más detallada, y para el periodo 2000-2005, las entidades locales se beneficiarían de los fondos europeos a través de tres programas: El Programa Operativo Local (POL), el Programa del Fondo de Cohesión y el Programa Operativo de Desarrollo Urbano (POL II)⁹⁴.

El Programa Operativo Local, se destina a financiar desarrollo y ajuste estructural de los municipios de menos de 50.000 habitantes de las regiones menos desarrolladas, o regiones de Objetivo 1⁹⁵. El POL se financia con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la gestión del programa se realizará por la Dirección General para la Administración Local del Ministerio para las Administraciones Públicas.

El Programa del Fondo de Cohesión financiaría proyectos en los sectores básicos del medioambiente local: Abastecimiento, saneamiento y depuración de residuos. Se destina a municipios o mancomunidades españolas de más de 50.000 habitantes

94 En Madera (2000) se realiza una detallada descripción de los instrumentos financieros de política regional de la UE para el periodo 2000-2005.

95 Para el caso de España serían Andalucía, Asturias, Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

y la política de implementación se realiza a través de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda.

El Programa Operativo de Desarrollo Urbano está destinado a financiar proyectos de rehabilitación de zonas urbanas o patrimonio artístico y cultural, transporte urbano, zonas degradadas o cualquier otro que pueda contribuir a la mejora de las ciudades y que no esté contemplado dentro de los objetivos de los programas anteriores. Se destina, así mismo, a poblaciones de menos de 50.000 habitantes en regiones de Objetivo 1. Su gestión se realiza por el mismo órgano que encargado de los Programas del Fondo de Cohesión.

Sobre este apartado, y de forma resumida, podría decirse que 1978 marca un cambio en la historia política española al iniciarse un nuevo periodo democrático. En los primeros años, el fuerte impulso descentralizador hacia las CCAA supone una etapa con escasa presencia de los gobiernos locales en el panorama político, subrayando el escaso protagonismo de los ayuntamientos como actores políticos.

La crisis de las haciendas locales, junto con el apoyo de una ciudadanía que legitima la presencia y acción de las autoridades locales, alienta movilizaciones en favor de su fortalecimiento a principios de la década de los noventa. Amparados en parte por la adhesión de España a la Carta Europea de Autonomía Local y gracias al apoyo de los gobiernos municipales a la Federación Española de Municipios y Provincias, los gobiernos locales suscriben a finales de la década de los noventa el Pacto Local con el gobierno central.

No obstante, los déficit de autonomía se muestran en varios aspectos. Así, junto a las demandas no satisfechas de federalismo fiscal, se manifiesta la necesidad de suscribir y ampliar el Pacto Local con las CCAA, hacia las que en mayor medida se han transferido las competencias y recursos financieros, y las únicas competentes para traspasarlos a los gobiernos locales. Por último, la práctica ausencia en los acuerdos adoptados entre la UE y el gobierno de la nación, y que afectan a su competencia, como pueden ser algunas áreas de bienestar social, pero sobre todo, el conjunto de servicios relacionados con infraestructura y planificación y ordenación del territorio.

Por lo que podría decirse que la participación en organismos internacionales ha afectado de forma diferente a la autonomía local. Por un lado, la ha favorecido, al adoptar España los principios y propósitos contenidos en la Carta Europea, con las consecuencias que se derivan de ello. Pero, por otro lado, el ingreso en la Unión Europea, pese a haber afectado al principio de soberanía nacional, ha facilitado un mayor control del gobierno central en la gestión de los asuntos municipales.

4.2.2. *Sobre las relaciones entre actores*

Este apartado tratará sobre el marco jurídico de relaciones y distribución de poderes entre niveles de gobierno, recogido en el T.VIII de la Constitución Española (CE). Pese al protagonismo de las CCAA, en él, y en la legislación de desarrollo, al gobierno municipal se le dota de recursos afectos a las finanzas y a los ámbitos competenciales. Aquí se atenderá a su contenido y puesta en práctica, así como a su articulación en el estado de las autonomías.

Elemento legal

El Título VIII de la CE viene a articular la distribución de competencias entre los tres niveles de organización territorial. En concreto, junto con el artículo 137 antes comentado, esta distribución se recoge en los siguientes artículos: el artículo 140, que atribuye una competencia general al gobierno del municipio, el artículo 149, donde se establecen las competencias exclusivas del estado, y el artículo 148, donde se establecen aquellas de las CCAA. No obstante, pese a este aparente delimitación, el T.VIII perfila un sistema de distribución de poderes abierto, expresado en más de una ocasión con el recurso a la fórmula "sin perjuicio de", que lo hace confuso y susceptible de interpretaciones diferentes, cuya consolidación potenciará el papel del Tribunal Constitucional y la correlación de fuerzas políticas nacionales y nacionalistas⁹⁶.

Fórmula abierta, pues, que en su momento evita enfrentamientos civiles y políticos en torno a la tesis federalista. De forma más concreta, la difícil negociación entre los partidos democráticos y las elites políticas franquistas, la presión del ejército, junto a la negativa de los nacionalismos, principalmente el vasco y el catalán, a compararse con el resto de las regiones, hicieron fracasar el proyecto federal. Se articulará entonces un modelo territorial híbrido entre el federalismo alemán y el regionalismo italiano, y el español de la II República, con sustanciosas ventajas fiscales para vascos y navarros.

96 Esta ha sido la tendencia durante la década de los ochenta, donde las relaciones conflictivas entre gobierno central y CCAA se expresaba en el número de leyes recurridas por éstas. En concreto, de las 537 leyes aprobadas durante el periodo 1981-1991, cerca del 25% fueron recurridas por las CCAA, en su mayoría por Cataluña y el País Vasco (Agranoff y Ramos, 1998:73). Ya en la década de los noventa, momento de mayor consolidación del sistema de las autonomías, está conflictividad se reduce (Morata, 1997:127). Junto a estos autores, el sistema de distribución territorial de poderes entre gobierno central y CCAA resultante de la CE de 1978 puede consultarse en Vilas (1997) y Aguilera (1997).

Con ello, se establecía un proyecto implícito - principalmente entre la Unión de Centro Democrático (UCD), el PSOE, y las nacionalidades históricas- de autonomía política para éstas y una suerte de descentralización administrativa para las demás. No obstante, el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía del art. 151, al igual que el resto de nacionalidades históricas, rompe esta previsión, por lo que hubo de generalizarse el principio a todas aquellas regiones que lo desearan. Resultado de ello sería la formación de diecisiete CCAA, junto a las provincias de Ceuta y Melilla.

Sobre el municipio se preocupa el capítulo segundo del T.VIII, que establece los principios rectores de la “administración local”. Es decir, tanto la constitución como el desarrollo legislativo posterior, califican al municipio como administración pública antes que gobierno, si bien, para el desarrollo de aquélla, se le dota, por un lado, de mecanismos de representación democráticos, y por otro lado, se le otorga una competencia general.

De tal suerte que, en la construcción organizativa del estado, el reparto de poderes tendrá distinto alcance para las CCAA, verdaderas comunidades políticas, y para las entidades locales (municipios y provincias), poderes públicos administrativos. Además, se incluye el ordenamiento local en el ordenamiento general, donde la dependencia administrativa y financiera de los municipios queda enmarcada en el reparto de funciones y competencias, establecidas para los tres niveles de gobierno y ordenadas según gradación de poder⁹⁷.

Autonomía administrativa pues, cuya capacidad de toma de decisiones se expresa en normas de eficacia administrativa (reglamentos y actos), o en otras palabras, tiene como límite a la constitución y la ley ordinaria⁹⁸. A este límite el ordenamiento constitucional le da contenido a través del art. 149.1.18a, donde viene a establecerse que será el estado quien formule las bases del régimen jurídico de la administración pública, y el art. 148.1.2a, que encomienda a las CCAA el desarrollo de aquel para el ámbito local.

Fruto de los contenidos del art. 149 es la ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como la reforma contenida en la ley 11/1999. En su articulado, vienen a establecerse las funciones y competencias propias. En concreto,

97 Sobre el reconocimiento constitucional de autonomía local pueden consultarse, entre otros, Morata (1997), Baena (1997), Parejo (1997) y Rodríguez (1998).

98 Sobre la potestad reglamentaria del municipio puede consultarse, junto al artículo 4.1 y 25.2 de la LRBRL, Ballesteros (1995:16), Parejo (1997:346-348), Baena (1997:306-307). Para el caso de la potestad financiera Sánchez Goyanes (2000:96-97).

además de señalar un elenco de materias en las que el municipio tiene competencia según dispongan las leyes de desarrollo (art.25.2 LRBRL), establece cuales serán los servicios mínimos que los municipios deban prestar en atención a su tamaño (art. 26.1 LRBRL). Junto a ello, la posibilidad de realizar actividades complementarias a las propias de otras administraciones públicas (art.28 LRBRL). Para el caso de los servicios obligatorios, el municipio podrá solicitar la dispensa de los mismos ante la CA cuando resulten de difícil o imposible cumplimiento (art. 26.2 LRBRL).

Por otro lado, y en atención a la división del trabajo político, el municipio se reserva el diseño y ejecución de las políticas en el desempeño de sus funciones propias. Para aquellas establecidas por delegación, el órgano delegante decide sobre la forma de realizar el trabajo político, o en otras palabras, delegar tanto su diseño y ejecución, o establecer la existencia de jerarquía dual o fundida. No obstante, el Capítulo II del T.V de la LRBRL, sobre "relaciones interadministrativas", impulsa la realización del trabajo conjunto, por cuanto marca pautas de coordinación y colaboración en aquellas materias y actividades que sean competencia de varios niveles de gobierno. De forma más concreta, su art. 62 señala la necesidad de participación de los entes locales en aquellas actividades donde sea difícil asignar facultades decisorias entre las diferentes autoridades públicas.

Otro rasgo a considerar sería la forma en que se ejerce el control sobre la legalidad del acto. La LRBRL introduce, con base en el art. 106 de la CE, la supresión de la tutela administrativa en los actos emanados del ayuntamiento, poniéndose un mayor énfasis en el control jurisdiccional que en el administrativo. No obstante, el art. 65.1 de la ley señala la anulación del acto por acuerdo del gobierno central o regional cuando éste entre en el ámbito de sus competencias e infrinja el ordenamiento jurídico. Junto a ello, unos mecanismos extraordinarios de control. En concreto, la disolución de los órganos locales para los casos de gestión perjudicial para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus deberes constitucionales, acordada por el Consejo de Ministros, previo acuerdo favorable del Senado (art 61 LRBRL)⁹⁹.

De este apartado podría señalarse la amplitud de acción del gobierno municipal en los asuntos de su interés, recogida en la CE a partir del otorgamiento de una competencia general. No obstante, ésta acción se limita a un poder reglamen-

99 Junto al articulado señalado, para las modalidades de control de la legalidad del acto puede consultarse también los arts. 6.2 y 56, así como el Cap. III del T.V de la LRBRL. Sobre esta cuestión tratan además Carrillo (1998:190-191), Ballesteros (1995:40-41) y Parejo (1997:359).

tario antes que legislativo y en el marco de unas competencias delimitadas por el legislador ordinario cuyo alcance y amplitud dependerá del tamaño del municipio y de lo que establezca aquel. Junto a ello, un control jurisdiccional y una división del trabajo político basada en jerarquías fundidas potenciadoras de una mayor flexibilidad y dinamización del quehacer político local.

Elemento financiero

Con anterioridad se señaló la falta de autonomía y capacidad financiera como uno de los problemas de los gobiernos locales. En este sentido, la principal dificultad apunta a un crecimiento del gasto público local (GPL) en términos reales, sin compensación ni con un parejo y equilibrado sistema de transferencias, ni con una mayor autonomía financiera¹⁰⁰.

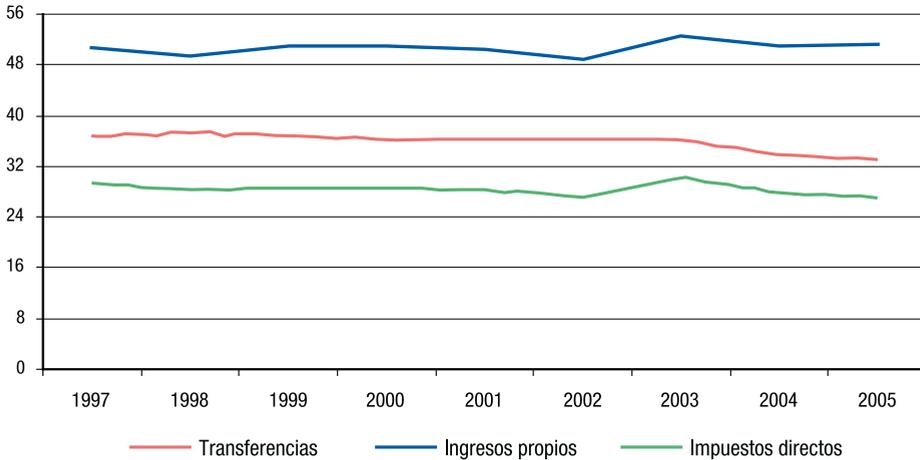
En la estructura de ingresos puede diferenciarse entre transferencias de otras administraciones e ingresos propios, mostrando el gráfica 4.4 que los segundos suponen alrededor de la mitad del total de ingresos¹⁰¹. No obstante, entre tales ingresos debe diferenciarse entre impuestos directos y otros ingresos, siendo los primeros los únicos obligatorios y a recaudar por los municipios¹⁰². Estos, que darían cuenta de la autonomía financiera, son sólo una tercera parte del total, y la tendencia parece apuntar hacia una disminución de los ingresos por transferencias e impuestos directos, aumentando en cambio las partidas en ingresos propios, bien sean por tasas, impuestos indirectos u otros ingresos. Es decir, parece estar dándose mayor prioridad a otras formas de ingreso público local frente a los impuestos directos, aquellos, que como se viene diciendo, señalan la presencia de una mayor autonomía financiera en el municipio.

100 Sobre los problemas de autonomía y capacidad financiera de los gobiernos locales pueden consultarse Carpio (2000), Gil y Olaya (2000), Gil(2000) Rodríguez (1998), Subirats (1997), Morata (1997), entre otros.

101 Para la elaboración del gráfico no se han considerado en la estructura de ingresos los capítulos 6, 8 y 9 de los presupuestos municipales, en concreto, enajenación de inversiones reales, activos financieros y pasivos financieros, respectivamente.

102 Los impuestos directos se concretan en el Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto de Actividades Económicas, atendiendo éste último a las modificaciones realizadas en la ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y al Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Los otros ingresos, no obligatorios, se refieren a los impuestos indirectos (IVA, por ejemplo), tasas, ingresos patrimoniales y otros ingresos.

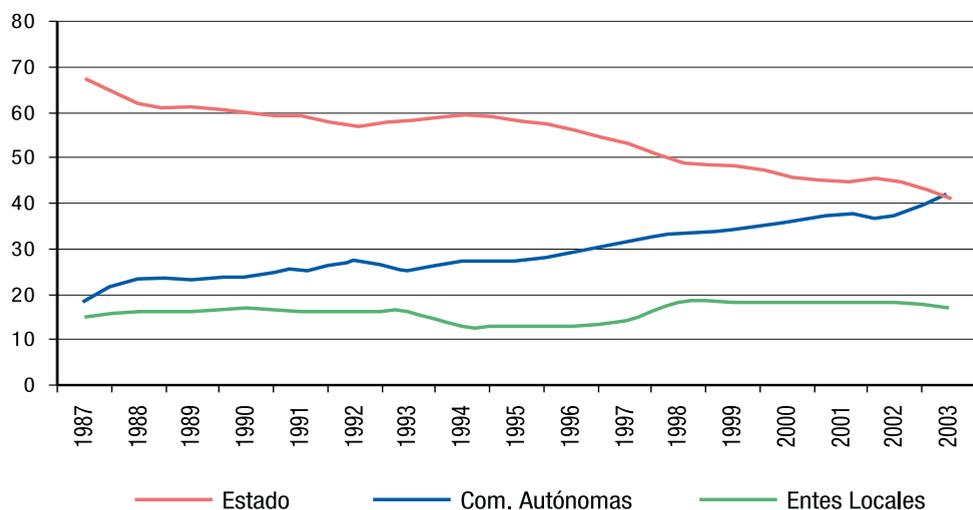
Gráfica 4.4. España. Tributos propios del gobierno local y participación en los del Estado (Gobierno central y CCAA) (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir www.map.es 'entes locales, presupuestos municipales'

Si se atiende ahora a la capacidad financiera, o la existencia de recursos necesarios para el desarrollo de sus competencias, un buen indicador para dar cuenta de ella sería el porcentaje de gasto público local (GPL) en relación con el gasto público total. De este puede decirse que pese al generoso incremento presupuestario desde la década de los ochenta (Subirats, 1997:406-407), fruto quizá de las transferencias comunitarias, su peso con respecto al gasto de las otras administraciones públicas no se ha guiado por los principios del denominado "federalismo fiscal": 50% para el Estado, 25% para las CC.AA y 25% para los municipios. Antes bien, en cerca de quince años, desde 1987 hasta 2003, como la gráfica 4.5 muestra, éste no ha aumentado más de dos puntos porcentuales (de 15% en 1987 a 17% en 2003), porcentaje que se dispara para el caso de las CCAA, pues desde su constitución han logrado superar los índices de la tesis federalista, situándose en la actualidad el gasto público de las CCAA cercano a un 40% del gasto público total.

Gráfica 4.5. España. Gasto Consolidado del sector público 1987-2003 (Porcentajes) ¹⁰³



Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 2003. Ministerio Administraciones Públicas.

A raíz de los problemas derivados de las fuentes de financiación ordinarias, y la necesidad de financiar sus actividades, se señaló el recurso al endeudamiento de los gobiernos locales en la década de los ochenta. Con independencia de su volumen, se subraya su poca idoneidad con los objetivos de suficiencia, solvencia y mayor grado de autonomía perseguida por el municipio (Gil, 2000).

La deuda local representa un peso importante para el conjunto de la deuda pública española. Según el Ministerio de Administración Pública, para el año 1997 los ingresos por pasivos financieros ascendían a 22,4% para el gobierno central, 4,8% para las CCAA y 8,09% para las entidades locales (MAP, 1997: 268-269). El gasto local en inversión, sobre todo en infraestructura, se financia en gran medida a partir de este recurso. No obstante, para el mismo periodo, sólo representaba el

103 La tabla muestra el gasto público de los entes locales, es decir, de los ayuntamientos y otras entidades locales, tales como las diputaciones.

20% del total de gastos. Es decir, del total de gastos, un 20% se dedicaba a infraestructura (MAP, 1997:247; Gil, 2000)¹⁰⁴.

Quizás la pérdida del compromiso del gobierno central de financiar las partidas de endeudamiento local, las fluctuaciones de los mercados financieros en la fijación del precio del préstamo, con el correlativo aumento de la competencia entre instituciones financieras, - que no ha sido aprovechado por los gobiernos locales (Gil, 2000)- , ha llevado a un intento de reducir gastos, principalmente en inversiones (Carrillo, 1998:192-193).

Si se atiende ahora al control de la actividad económica municipal, éste se ejerce tanto sobre los recursos disponibles como sobre la gestión presupuestaria. En atención a los recursos, la dependencia de transferencias, los estrechos márgenes de actuación tributaria y la precisión de autorización de endeudamiento por encima de discretos márgenes evidencian la mencionada falta de autonomía financiera. En atención a la gestión presupuestaria, la fiscalización puede ser externa o interna. La externa es ejercida por el Tribunal de Cuentas y los órganos de control financiero de las CCAA. La fiscalización interna se realiza por la Intervención General del Estado¹⁰⁵.

Por tanto, una lenta evolución del GPL en términos constantes, junto con limitada capacidad financiera pareja a su estrecho margen de autonomía, son las pautas que caracterizarían la realidad económica de los municipios españoles. Estrecha autonomía en consonancia con el ejercicio del control sobre los recursos, y un examen presupuestario *a posteriori* basado en criterios de legalidad antes que de eficacia o eficiencia.

Elemento funcional

El *contenido de la actividad* político-administrativa municipal se recoge en el Capítulo III, "Competencias", del Título II de la LRBRL. En el art. 26.1 se determinan los servicios obligatorios en atención al tamaño del municipio, tal como se indica a continuación:

104 Gasto referido a poblaciones de más de 20.000 habitantes.

105 Sobre este asunto puede consultarse, además de los art. 106 y 136 de la CE, Parejo (1997:359-360), Ballesteros (1995:273), Cubillo (1999:47-48), Gil y Olaya (2000:63 y ss).

1. En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, y control de alimentos y bebidas.
2. En municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
3. En municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de usos público y matadero.
4. En municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Junto a estos servicios el municipio puede ejercer competencias en las siguientes materias, contenidas en el art.25.2 de la LRBRL, en atención a las leyes desarrolladas por el estado y las CCAA: Seguridad en lugares públicos; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; patrimonio histórico-artístico; defensa de usuarios y consumidores; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre; turismo; participar en la programación de la enseñanza y cooperar para el buen funcionamiento de los centros educativos públicos.

A este conjunto de competencias, además de las asumidas por delegación, se añade la posibilidad del ejercicio de actividades complementarias a las de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (art.28 LRBRL).

Así pues, la norma parece indicar la obligatoriedad en la realización de aquellas competencias que, tradicionalmente, por criterios de cercanía y mejor gestión, vienen asumiendo las municipalidades, tales como ordenación urbana, planificación de los usos del suelo y provisión de servicios mínimos. Junto a ello, y dependiendo de su tamaño, también se le asignan tareas relacionadas con los servicios sociales y el bienestar *-the low politics-*, sin menoscabo de su ejercicio para todos los municipios que puedan ir asumiendo responsabilidades. En su conjunto podría decirse que el municipio, dentro de los límites legales, puede también ejercer competencias en el área de los *consumos sociales*.

Ahora bien ¿cuál es la realidad de los municipios españoles, con relación a las políticas que realizan, a lo largo de los últimos años?. Sobre esta cuestión, Subirats

(1997:407 y 412) señala las políticas relacionadas con el empleo, los servicios sociales y la economía como aquellas a las que, aún no transferidas, han tenido que responder también los ayuntamientos, iniciando su puesta en práctica en unos casos -empleo y economía- y profundizando en el tratamiento de las existentes en otro -servicios sociales. Ello ante la demanda de una ciudadanía para quien, desconociendo los ámbitos de actuación municipal, el criterio de cercanía potencia los elementos de interacción. Políticas, sobre todo aquellas relacionadas con la economía y el empleo, que tradicionalmente han sido ámbito competencial de los gobiernos central o regional, enmarcadas en las *políticas sociales de inversión*, asumidas por la tesis dual del estado, o en la *high politics* que refería Bulpitt, y que en su conjunto, para el ámbito municipal, se centrarían en las siguientes:

Cuadro 4.7. España. Estructura y tipo de la oferta de políticas locales

Políticas de promoción económica local		
Iniciativas de desarrollo económico		
Políticas de promoción del tejido empresarial		Políticas de desarrollo territorial
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovación ▪ Atracción 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centralidades ▪ Infraestructuras
Políticas empleo y recursos humanos		Políticas de desarrollo comunitario
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación ▪ Ocupación 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperación ▪ Servicios
Políticas locales de bienestar social		
Programas de servicios personales		
Políticas sociosanitarias		Políticas socioculturales
Acción contra la exclusión		Dinamización comunitaria
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios sociales ▪ Salud ▪ Consumo 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cultura ▪ Educación ▪ Juventud
Políticas urbanas y de territorio		
Políticas urbanas de la eficiencia	Políticas urbanas de la equidad	Políticas urbanas de redistribución
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centralidades ▪ Infraestructuras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vivienda ▪ Equipamiento ▪ Transporte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vivienda ▪ Regeneración

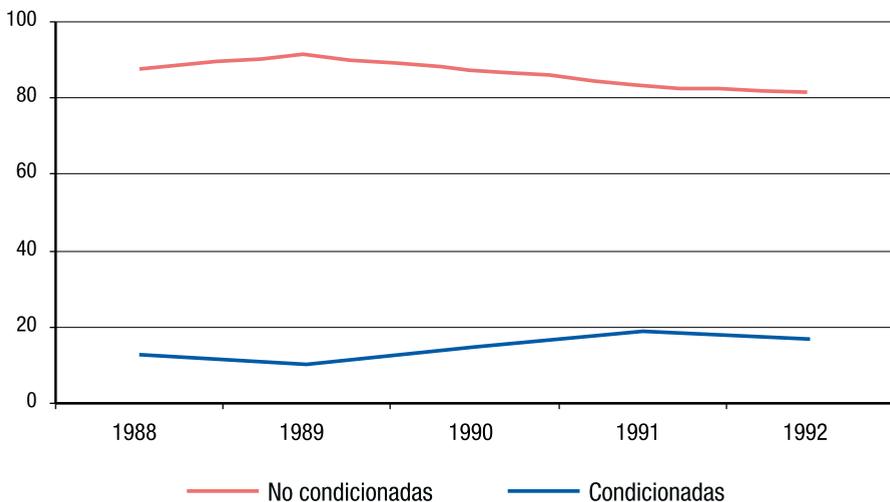
Fuente: Brugué y Gomà, (1998:33)

Si se atiende ahora al ejercicio del *control*, se recordará que éste podía realizarse bien sobre el contenido del acto o bien sobre la actividad política del municipio. En atención al primero, el control se ejerce sobre aquellas funciones que son delegadas (art. 27 LRBRL) o concurrentes (art. 10.2 LRBRL). En las competencias

delegadas éste se realiza por el órgano delegante para determinar el cumplimiento o no de las directrices, o la inobservancia de los requerimientos para la subsanación de las deficiencias observadas (art. 27.2 LRBRL). En las competencias concurrentes o compartidas, a través de los planes sectoriales que se hayan puesto en marcha por la administración central o regional, la cuales coordinan la actuación del gobierno local, su ejercicio, en el marco de las previsiones de los planes (art. 59 LRBRL). Por tanto, todas aquellas competencias que no son propias del municipio (cultura, mujer, sanidad, empleo, economía...) y que hayan sido coordinadas a partir de planes sectoriales, se guiarán por los criterios establecidos desde el central o regional.

Por otro lado, y en atención al control ejercido sobre la actividad política del municipio, éste puede observarse a partir del recurso a las transferencias finalistas o condicionadas. Éstas suelen traducirse en asignaciones complementarias en los Presupuestos del Estado, en los de las CCAA y en los de las diputaciones provinciales. Normalmente estas ayudas se dirigen a cubrir asistencia técnica y financiera para la realización de obras y servicios (Gil y Olaya, 2000:64; Agranoff y Ramos, 1998:65). No obstante, de acuerdo con el criterio establecido en el art. 9 de la CEAL, y según se muestra en la Gráfica 4.6, estas no suponen un peso considerable en el conjunto de las transferencias hacia los municipios.

Gráfica 4.6. España. Transferencias del Estado a las corporaciones locales (1988-1992)



Fuente: Bañón y Tamayo, 1998: 137

De forma resumida, en torno a este elemento podría adelantarse la existencia de una regulación funcional que, pese a establecer las actividades propias del municipio, deja abierto el ámbito de actuación a desarrollos normativos posteriores y a la capacidad propia del municipio para su puesta en marcha. Ello, unido a una demanda real de la ciudadanía, que lo considera por cercanía el interlocutor válido para la solución de los problemas, ha disparado la extensión e intensidad de las políticas públicas puestas en marcha por los ayuntamientos. En concreto, tanto el ejercicio de las que tradicionalmente venía asumiendo, como las relacionadas con las áreas de bienestar social y aquellas otras que hasta el momento habían desarrollado principalmente las unidades de gobierno superiores - economía, empleo.

Por otro lado, el control, más que sobre la actividad política del municipio, se ejercerá sobre aquellas competencias delegadas y sobre las que siendo compartidas, existan mecanismos de coordinación para su puesta en práctica.

4.3. Sobre las semejanzas y diferencias de autonomía local para México y España

Las páginas precedentes han tenido como objeto de estudio la autonomía de los gobiernos locales españoles y mexicanos, tratando con ello de dar respuesta a la magnitud o alcance de estos en su acción de gobierno, o en otras palabras, a la extensión e intensidad de aquella en su articulación vertical con el resto de poderes territoriales. Para ello se han considerado factores contextuales y el marco de relaciones jurídico-políticas entre actores, derivando un análisis atento a aspectos de los enfoques legal, político y administrativista que sobre los gobiernos locales se trató en el capítulo segundo, y en menor medida económico.

De este análisis se extraen unos resultados que parecen señalar una mayor capacidad de acción de los gobiernos locales españoles que mexicanos, lógicamente apoyada en un marco jurídico-normativo nacional y europeo pero, también, por el impulso de los actores locales en la década de los noventa. Podría decirse, pues, que como resultado de la escasa capacidad y autonomía financiera para hacer frente al aumento competencial, los problemas de la hacienda nacional y el derivado recorte presupuestario, los ayuntamientos canalizan sus demandas a través de la Federación Española de Municipios. Además, estas demandas se legitiman, así mismo, por una ciudadanía que ve en lo local el espacio primario de respuesta política.

Apertura del sistema a las demandas localistas, o cierto reconocimiento del *estatus político* apuntado por Goldsmith y Page, con lo que se consigue mayor capacidad de gestión en competencias que venían asumiendo junto con los otros niveles de gobierno, además de otras mejoras, como la posibilidad de plantear recursos ante el Tribunal Constitucional. No obstante, a los problemas de suficiencia y autonomía financiera se suma la barrera de las Comunidades Autónomas, verdaderos protagonistas en los procesos de descentralización política, principales límites a la capacidad política local.

También para el caso mexicano, en el nuevo reparto de responsabilidad política, han sido los mesogobiernos los actores favorecidos, absorbiendo las competencias descentralizadas desde el gobierno federal, y aquellas no asumidas por los gobiernos locales ante el déficit de capacidad institucional. Pudiéndose adelantar, por tanto, un desarrollo paralelo de este nivel de gobierno en el análisis comparado de ambos países, reduciéndose las diferencias en la forma de estado, el uno unitario y el otro federal.

Por lo demás, la posibilidad de alternancia política en las instituciones democráticas, inexistente en más de medio siglo, y la democratización interna del Partido Revolucionario dibujan un nuevo mapa de relaciones entre las elites políticas y gubernativas mexicanas. Más concretamente, tendencias hacia un sistema de poderes más equilibrado, base para un verdadero juego democrático, y la progresiva eliminación de los designios del Partido Revolucionario, y más concretamente de su presidente, en los cargos de responsabilidad política de los gobiernos estatales y municipales, con márgenes de independencia política más amplios.

No obstante, en las luchas por el poder el municipio se revela como un espacio de competencia electoral por los votos antes que como verdadera unidad de política y gestión local, cercano al *modelo de patronazgo o clientelar* que señalaba Goldsmith o Clark, situación ésta apoyada en una falta general de sentimiento localista entre la población, así como por la inexistencia de organizaciones de interés que articulen de manera conjunta las demandas de las entidades locales.

Pese a ello, el municipio mexicano también se ha beneficiado de las reformas políticas adoptadas a lo largo de las dos últimas décadas. Concretamente, la enmienda al art. 115 de la Constitución otorga nuevos poderes y amplía los márgenes de capacidad de acción local. Además, entre las medidas impuestas por el Fondo Monetario, tras la crisis económica de los ochenta, se encuentra la de dotar al municipio de mayor capacidad de acción, eso sí, en atención al *modelo económico de gobierno local* que refería Nickson, señalando este espacio

como el idóneo para la provisión eficaz de servicios, para la puesta en práctica de las políticas de lucha contra la pobreza, y para mejorar los márgenes de capacidad fiscal de los Estados.

No obstante, los resultados de estas medidas no han hecho prosperar las expectativas puestas sobre la autonomía de los gobiernos locales mexicanos. De manera más precisa, y atendiendo a su extensión, entendida como los márgenes de actuación legalmente otorgados, e intensidad, o la puesta en práctica efectiva de la magnitud otorgada, el municipio mexicano no aprovecha las potencialidades existentes.

El cuadro 4.8 resume los dos ámbitos para los elementos de autonomía legal, financiero y funcional español y mexicano. Atendiendo al elemento legal, en ambos países se observa el *poder de iniciativa* señalado por Gordon Clark, ya que al municipio se les reconocen derechos y privilegios definidos a priori, en consonancia con la tradición napoleónica de la que parten, dotándoles de un espacio singular en el ordenamiento constitucional, y articulado en torno a una gradación jerárquica de poder. Ahora bien, dos elementos apuntan al retroceso de los logros para el caso de México. Uno sería la posibilidad que se reserva el Congreso de los estados mexicanos, en muchas ocasiones puesta en práctica, de asumir las funciones locales antes que dotarles de recursos para el cumplimiento de aquellas. Otro, y en lo que se refiere a la división del trabajo político, apunta hacia el *modelo desconcentrado* que señalaba Navarro, en aquellas funciones que son compartidas o concurrentes. Es más, las jerarquías duales se establecen entre federal y estadual, con criterios muy definidos en la ejecución por el local, que queda al margen de aquella división. España en cambio, y pese, como en México, a la inexistencia de capacidad legislativa, organiza su actividad compartida mediante jerarquías fundidas, desapareciendo la figura de la tutela administrativa.

Cuadro 4.8 Extensión e intensidad de la autonomía de los gobiernos locales de México y España

Elemento	MÉXICO		ESPAÑA	
	Extensión	Intensidad	Extensión	Intensidad
Legal	Media	Baja	Media	Media
Financiero	Baja	Baja	Media	Media
Funcional	Alta	Baja	Alta	Alta

Al elemento financiero responde la menor autonomía observada para el caso mexicano. En concreto, la excesiva dependencia del sistema de transferencias y la imposibilidad de establecer los márgenes impositivos, aspectos ambos que lo diferencian de los municipios españoles.

En España, será aquí, en el control de los recursos, a partir de los límites que establecen los márgenes de imposición propia, donde en mayor medida se manifiesten las barreras al *poder de inmunidad* que señalaba Gordon Clark, o la capacidad de regular, dentro de los derechos reconocidos en el poder de iniciativa, sin control por parte de agencia externa a la autoridad local. Situándose ambos países en el tipo 2 señalado por el autor, el poder de inmunidad será menor en los municipios mexicanos, en los que se viene ejerciendo control sobre los recursos y sobre las partidas de gastos e ingresos. No obstante, el control es similar en los otros dos elementos, el legal y el funcional, donde se ejerce principalmente sobre las competencias compartidas y concurrentes, así como sobre las actividades a realizar con el sistema de ayudas condicionadas, el cual no parece ser muy significativo en atención al conjunto de recursos económicos transferidos.

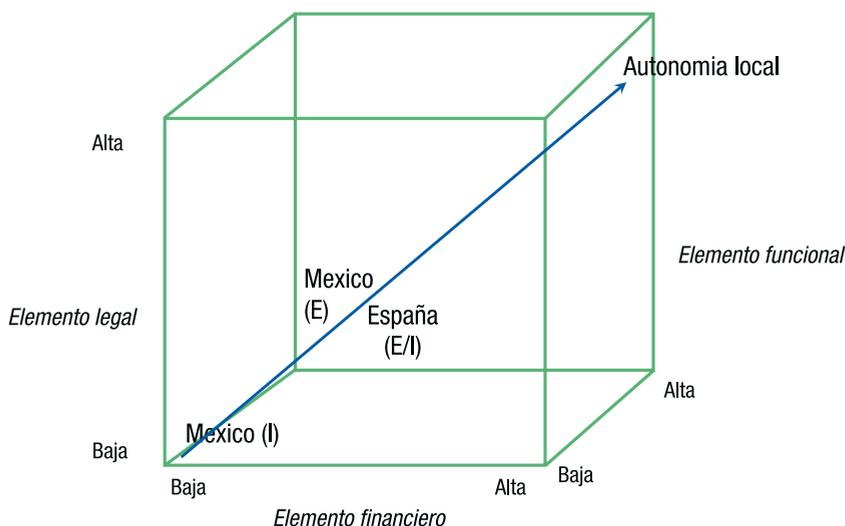
Al déficit de autonomía financiera se une el escaso margen de su capacidad. Ésta se observa, para ambos casos, en la práctica del recurso al endeudamiento y en los bajos porcentajes de Gasto Público Local, pero sobre todo para el caso mexicano, donde éste se situaba, para el año 1994 en torno al 5,5%, mientras que España estaba cercano al 12%. Diferencia ésta que, junto a la división del trabajo político, situaba la gestión local mexicana más cercana a la practicada en el modelo de *Gobierno Local Residual*, mientras que la practicada por los municipios españoles los acercaba al modelo de *Gobierno Local Limitado*, según la tipología de Navarro y Ramírez.

El elemento funcional, o la capacidad de puesta en práctica de actividades y funciones es alta, para ambos casos, en lo que se refiere a su extensión. No obstante, de nuevo México ve disminuir los márgenes de su autonomía, pues en la práctica se apuntó que los estados, o bien no han transferido competencias hacia los municipios, o bien han asumido las propias del local. En cambio, en este ámbito, los municipios españoles han experimentado una considerable expansión, al ir profundizando en áreas compartidas e ir asumiendo funciones propias de otros niveles de gobierno, principalmente en empleo y economía.

La gráfica 4.7 muestra la extensión (E) e intensidad (I) de la autonomía de los gobiernos locales españoles y mexicanos en un espacio tridimensional, en atención a los elementos legal, financiero y funcional, observándose las diferencias señala-

das para un caso y otro. A estas diferencias podrían responder realidades políticas distintas, además de aquellas consideraciones hechas en torno a la cultura política de autonomía local para cada país. De hecho, más que en los poderes constitucionalmente otorgados al presidente de la república mexicana, que si no parejos, apuntan en la misma dirección para el caso español, las diferencias se expresan principalmente en los poderes metaconstitucionales otorgados. En concreto, el apoyo de un partido que copa todos los ámbitos de acción social, política y económica de la realidad mexicana hasta fechas recientes.

Gráfica 4.7. Autonomía de los gobiernos locales españoles y mexicanos



Pero además, a ello han podido contribuir realidades económicas diferentes en atención a las dinámicas de las dos regiones. En concreto, no han de obviarse los latigazos que para México supusieron la crisis de los ochenta y aquella que, una década después, vino a llamarse "efecto tequila". A partir de las cuales se ponen en marcha políticas económicas liberalizadoras impulsadas por el Fondo Monetario que, si bien están siendo aplicadas también en la otra parte del continente, en este, el desarrollo y paulatina consolidación de una economía de bienestar hace, por el momento, más difícil suprimir los logros alcanzados.

III PARTE
DE ENTIDAD
AUTÓNOMA LOCAL
A ACTOR POLÍTICO

En la segunda parte de este trabajo se ha dado entidad a la autonomía del gobierno local, para lo que se ha articulado un marco de análisis según la relevancia de los factores señalados por autores interesados en el tema. Posteriormente se ha dotado de contenido a aquella mediante el estudio de los casos mexicano y español.

En esta parte se hace una recapitulación de los contenidos de este trabajo, presentados en el capítulo 5. Esta recapitulación permite, a su vez, presentar razones y fundamentos que sustentan un nuevo enfoque en el estudio de los gobiernos locales. Pues si hasta el momento el gobierno local ha sido considerado en base a sus atribuciones jurídico-políticas, aquí se presenta un enfoque metodológico diferente para el análisis de esta realidad política: el gobierno local.

CAPÍTULO 5

EL GOBIERNO LOCAL: ENFOQUES PARA SU ESTUDIO

La apreciación de dinámicas políticas centrípetas y centrífugas con respecto al territorio nacional está dando lugar a nuevos planteamientos sobre la forma más adecuada a adoptar por el estado para el desarrollo de la vida social y política de las comunidades, con vistas a conseguir una mejora en la calidad de vida y en la consecución del bien común. La tercera transformación democrática, o los procesos de globalización y neolocalismo de forma simultánea, hace pensar en estos espacios como *locus* de desarrollo y consolidación de nuevas formas de organización política.

Sobre lo local, la corriente conocida como nuevo localismo señala las peculiaridades de este espacio al identificar formas de participación política y desarrollo socio-económico. En atención a ello, la primera parte de este trabajo ha tratado de responder a los interrogantes sobre la naturaleza y estatus de los gobiernos locales. Primeramente, señalando tres corrientes en las tradiciones localistas de Europa y América Latina, dos, propias de la tradición continental europea, la federalista y la napoleónica. Ésta última, implantada en las nuevas colonias americanas durante el siglo XVI, junto con los ideales que sobre el gobierno local desarrollaría Alexis de Tocqueville, sentarían las bases de la organización política local para los países latinoamericanos. Y una tercera propia de Gran Bretaña y exportada al mundo anglosajón y a los países de la Commonwealth.

Esta primera parte se cerraría con los enfoques teóricos desde los que se ha analizado el gobierno local y los marcos de análisis para la extracción de tipologías o modelos en torno a aquel. De la combinación de enfoques y modelos, fueran estos sencillos o complejos, se adelantaba un mayor desarrollo de tipologías y estudios en atención al enfoque legal y administrativista, y en menor medida político y económico. En concreto, sería Goldsmith, para el caso de los modelos sencillos, el

que resaltaría elementos del enfoque político y económico antes que de los otros dos. De nuevo Goldsmith, junto con Page, así como Nickson, apuntarían rasgos del enfoque político, además del legal y administrativista, en el caso de los modelos complejos.

Si en la primera parte de este trabajo se trataba sobre el carácter y naturaleza de los gobiernos locales, en la segunda la atención se centra en la magnitud y alcance de la capacidad de acción política local, esto es, la intensidad y extensión de la autonomía de los gobiernos locales. El capítulo tercero diseñaba el marco para el análisis de éstas, diferenciando la dimensión vertical y horizontal de la autonomía local. En cuanto a la primera, o las relaciones entre unidades de gobierno de distinto ámbito territorial, analizaba los factores contextuales y las relaciones entre actores. Con los primeros se apuntaban posibles cambios de orientación de las instituciones políticas y económicas nacionales que podían afectar a la autonomía del gobierno local. Con las segundas se diferenciaba, a efectos de análisis, el marco normativo y político de las mismas.

En cuanto a la segunda, o el impulso local, se localizaban aquellos sectores que demandan cierta participación en las decisiones locales y los mecanismos de apertura al proceso decisional.

Aquella dimensión vertical es contrastada empíricamente en el capítulo cuarto, a partir de un estudio de caso comparado entre México y España. Cuyos resultados mostraban, a grandes rasgos, un avance, para ambos casos, en el elemento jurídico-normativo de la autonomía local, derivado en parte de transformaciones en las estructuras políticas, económicas y sociales de estos países. No obstante, el auge de los mesogobiernos, nuevos actores políticos de las relaciones intergubernamentales, limita aún las potencialidades del municipio, con constricciones importantes sobre todo para el caso de los municipios mexicanos.

Realizado este análisis sobre la estructura de oportunidad de los gobiernos locales, la reflexión, a partir del mismo, lleva a tratar de profundizar en el estudio del gobierno local desde otro prisma o punto metodológico de enfoque. De hecho, existen datos que sustentan esta idea. En la historia de los municipios españoles comentada en el capítulo cuarto, se hizo alusión a las movilizaciones de principios de los noventa, encabezadas por algunos alcaldes de capitales y articuladas a través de la Federación de Municipios, la cual canalizaría las demandas de aquellos ante unidades políticas superiores. Por otro lado, el periódico *La Vanguardia*, de siete de junio del 2001, informaba que el alcalde de Barcelona se reunía con representantes de la ONU para expresar los intereses y preocupaciones afectos.

Ambos ejemplos sirven para mostrar alternativas y estrategias de acción para el logro de los intereses localistas. De hecho, en la línea de las transformaciones en política internacional y nacional apuntadas en el capítulo primero, el gobierno local, y el municipio en su conjunto, podría revelarse como un actor donde articular las demandas de participación y democratización que parecen estar demandándose en los sistemas políticos contemporáneos, la falta de legitimidad de sus instituciones (Barber, 2004) y la consecuente pérdida de interés de la ciudadanía por todo aquello que suene a política¹⁰⁶. De hecho, y como se apuntaba para el caso de España, serían las instituciones políticas locales los espacios de mayor credibilidad para la ciudadanía, y el municipio el espacio básico de convivencia y alternancia sociocultural.

Pero para conocer cuál es el papel que el gobierno local está desarrollando en estos momentos, aún en el espacio de autonomía reservado por el ordenamiento, y tal como señalaban algunos autores, el análisis de las relaciones entre actores políticos ha de evitar los excesivos formalismos y dotar de contenido real a los procesos de intercambio, que de hecho, se desarrollan entre ellos. En definitiva, un cambio en el estudio del gobierno local. Para ello, ha de superarse la aproximación tradicional de las relaciones intergubernamentales, centrada en ver éstas como un juego de suma-cero y en una visión excesivamente formal de la relación, donde, si bien la naturaleza autónoma de los gobiernos locales no ha lugar a una expresión recíproca de las relaciones de poder, no habrá que obviar la extensión en la red de relaciones y la complejidad del entorno, para darse cuenta del aumento de la interdependencia y apoyos recíprocos entre unidades de gobierno (Dente, 1985; Rhodes, 1999). Este, de hecho, es el esfuerzo realizado en Ramírez y Navarro (2007), donde la acción del gobierno local es presentada a partir de las coaliciones de gobernanza que es capaz de generar el alcalde, para con posterioridad realizar un análisis de los motivos que le llevan a generar esas coaliciones y no otras, en un estudio comparado de los municipios de 11 países. A su lectura se remite al lector.

106 Sobre la desafección política en el continente europeo puede consultarse, entre otros Montero, Font y Torcal (2006).

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M. (1974): *Acumulación y crisis del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Agranoff, R. y Bañón, R. (1998): *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Agranoff, R. y Ramos, J.A. (1998): "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, pp. 55-104.
- Aguilera del Prat, C.R. (1997): "La transición política en España (1975-1982)", en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 35-52.
- 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*, Madrid, Univ. Carlos III y B.O.E., pp. 15-37.
- Alcántara Sáez, M. (1999): *Sistemas Políticos de América Latina*, Madrid, Técnos (1ª Ed., 1989).
- Amin, Ash. 1994. Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transformation, en Amin, Ash (ed.): *Post-Fordism. A Reader*, Oxford, Blackwell Publishers Ltd.
- Baena del Alcázar, M. (1997): "Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 301-320.

- Ballesteros Fernández, A. (1995): *Introducción al régimen local español*, Granada, CEMCI.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1993): "Gobierno y administración pública", en Del Campo, S.: *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, Bilbao, Fundación BBV, pp. 199-222.
- Bañón, R. y Tamayo, M. (1998): "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, pp. 105-160.
- Barber, Benjamín (2004): *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*, Almuzara.
- Barreiro, F. (2001): "Desarrollo desde el territorio (A propósito del desarrollo local)", en *Biblioteca de Ideas (Colección de Documentos)*. Instituto Internacional de Gobernabilidad (<http://www.iigov.org>), pp. 1-66.
- Batley, R. and Stoker, G. (Eds.) (1991): *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London, MacMillan Press LTD.
- Batley, R. (1992): *Urban Management in Mexico: Part 1 -Common Characteristics, Part 2 -Hermosillo, Part 3 -Campeche*, Birmingham, University of Birmingham, Development Administration Group.
- Biorcio, R. (1991): "La lege come attore politico: del federalismo al regionalismo populista", en Mannheimer, R.: *La lege lombarda*, Milano, Feltrinelli.
- Boisier, S. (1990): *Territorio, estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*, Santiago de Chile, Pehuén Editores. (1994): "La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 2.
- Boyer, R. (1992): *Les alternatives du fordisme*, Paris, La Decouverte.
- Bresser Pereira, L. C. (1983): «Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina», en Bresser Pereira, L.C.; Maraval, J.M. y Przeworski, A.: *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*, Madrid, Alianza, pp. 27-100.
- Brugué, Q. (1992): «Teories sobre el govern local: un repàs a les aproximacions més destacables de la dècada dels 80», en Morata, F (coord.): *El govern local*, Barcelona, PPV, pp. 27-65.

- Brugué, Q. y Gomà, R. (coord.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel.
- Buchanan, J. and Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bulpitt, J.G. (1983): *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press.
- Burke, P. (1986): "City-States", en Hall, J.: *The State*, London, Blackwell, pp. 530-543.
- Cabrero, E. y Carrera, A. (2000): "Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case", en *Centro de Investigación y Docencia Económica. División de Administración Pública. Documento de Trabajo n°85, México*.
- Carpio, M (2000): "El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los ayuntamientos: situación y perspectivas", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio 2000, pp. 10-17.
- Carrera-Hernández, A. (1998): "Fiscal Strengthening of Local Government in Mexico", en *Conferencia Anual de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Liverpool, 17-19 de abril*.
- Carrillo, E. (1998): "El gobierno y la administración local en el estado de las autonomías", en Agranoff, R y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, pp. 181-204.
- Castells, Manuel. (1974): *La cuestión urbana*. Madrid, Siglo XXI.
- Cawson, A. y Saunders, P. (1983): "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle", en King, R (ed.): *Capital and Politics*, London, RKP.
- Challis, L. (1990): *Organising Public Social Services*, Essex, Longman.
- CIRES (1995): *La realidad social en España 1993-1994*, Madrid, Ediciones B.
- Clark, Gordon L. (1984): "A Theory of Local Autonomy", en *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), pp. 195-208.
- Clark, T.N. (1971): "Power Community Structure: Who Governs, Where and When?", en Bonjean, C.M. et al.: *Community Politics*, New York, The Free Press, pp. 174-187.

- ---- (1971a): "Community Structures, Decision-Making, Budget Expenditure and Urban Renewal in 51 American Communities", en Bonjean, C. M. et al.: *Community Politics*, New York, The Free Press, pp. 293-313.
- ---- (1974): *Comparative Community Politics*, New York, Sage.
- ---- (1994): *Urban Innovation. Creative strategies for turbulent times*, ed. Terry N.Clark, London, Sage.
- ---- (2000): "Old and New Paradigms for Urban Research. Globalization and the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project", en *Urban Affaires Review*, 36 (1), pp. 3-45.
- Clark, T. N. y Goetz, E. G. (1994): "The Antigrowth Machine: Can City Governments Control, Limit or Manage Growth?", en Clark, T. N. (ed.): *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times*, Thousand Oaks, Sage.
- Clarke, M. y Stewart, J. (1985): *Local Government and the Public Services Oreintation*, Luton, LGTB.
(1989): *The Future for Local Government: Issues for Discussion*, Local Government Training Board.
- Clarke, S.E. (Ed.) (1989): *Urban innovation and Autonomy: Political Implications of Policy Change*, Newbary Park, CA, Sage.
- Cockburn, C. (1977): *The Local State*, London, Pluto Press.
- Corrubias Dueñas, José J. (1998): *La autonomía municipal en México*. Mexico, Porrúa.
- Cosío Villegas, D. (1972): *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Austin, Texas, Institute of Latin American Studies.
- Cubillo Rodríguez, C. (1999): *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Granada, Comares.
- CUNAL, Revista de Estudios Locales (Número extraordinario, julio 2000): "Financiación de las haciendas locales".
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?* New Haven and London, Yale University Press.
- ---- (1993): *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós Ibérica. (1ª ed.,1989).

- De Tocqueville, A. (1989): *La democracia en América*, Madrid, Alianza (1ª Ed.,1835/1840).
- DeLeon, Richard E. (1992): The Urban Antiregime. Progressive Policies in San Francisco. *Urban Affairs Quaterly* 27, no. 4:555-579.
- Delgado, I. (1997): *El comportemientos electoral municipal español, 1979-1995*, Madrid, CIS.
- Dente, B. (1985): *Governare la frammentazione. Stato, regioni et enti locali in Italia.*, Bologna, Il Mulino.
- Dowding, Keith (2001). Explaining urban regimes. *International Journal of Urban and Regional Research* 25, no. 1:7-19.
- Dyson, K (1980): *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson.
- Elazar, D.J. (1998): «Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo», en Agranoff, R. y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 21-30.
- Finley, M. (1986): *El nacimiento de la política*, Barcelona, Crítica.
- Finot, I. (1999): «Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 15.
- Gershberg, A.I. (1990): *Decentralization and Public Finance in Mexico*, Washington, D.C., The Urban Institute.
- Giddens, A. (1990): *The Consequences of Modernity*, London, Polity Press.
- Gil, F. y Olaya, A. (2000): "El futuro de la hacienda local: reflexiones sobre los recursos ordinarios", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio 2000, pp. 62-73.
- Gil Jiménez, F. (2000): "El futuro de la hacienda local: reflexiones sobre los recursos financieros extraordinarios", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio 2000, pp. 74-85.
- Gleisner, H. (1990): "Algunos antecedentes para comprender la importancia y las dificultades del proceso de descentralización en Chile", en *Regionalización*.

La experiencia chilena 1974-1989. Cuadernos Universitarios. Serie Investigaciones n° 1, Santiago de Chile, Universidad Nacional Andrés Bello.

- Goetz, E.G. (1993): "The New Localism From a Cross-National Perspective", en Goetz, E.G. y Clarke, S.E.: *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, London, Sage, pp. 199-221.
- Goldsmith, M. (1990): "Local Autonomy: Theory and Practice", en King, D.S. y Pierre, J.: *Challenges to Local Government*, London, Sage, pp. 15-36.
- ---- (1995): "Autonomy and City Limits", en Judge, D.; Stoker, G. y Wolman, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*, London, Sage, pp. 228-252.
- ---- (2002): Central Control over Local Government - A Western European Comparison. *Local Government Studies* 24, no. 3:91-112.
- Gordon, S. (1972): *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*, London, Heinemann Educational Books.
- Greenwood, R. et al. (1980): *Patterns of Management in Local Government*, Oxford, Martin Robertson.
- Gremion, P. (1976): *Le puouvoir périphérique*, Paris, Ed. du Seuil.
- Gurr, T.R. and King, D.S. (1987): *The State and the City*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gyford, J. (1985): *The Politics of Local Socialism*, London, Allen & Unwin.
- (1991): "The Enabling Council - A third Model", en *Local Government Studies*, 17 (1).
- Hall, P. y Soskice D. (2001): "An Introduction to Varieties of Capitalism, en *Varieties of Capitalism*, en Hall, P. y Soskice D. (ed.): *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundation of Comparative Advantages*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-68.
- Hajnal, Z.L. and Clark, T.N. (1998): "The Local Interest-group System: Who Governs and Why?", en *Social Science Quarterly*, 79 (1), pp. 227-241.
- Hecló, H. and Wildavsky, A. (1974): *The Private Government of Public Money*, London, MacMillan.
- Held, David. 2002: *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

- Henney, A. (1984): *Inside Local Government: A Case for Radical Reform*, London, Sinclair Browne.
- Hesse, J.J. and Sharpe, L.J. (1991): "Conclusion", en Hesse, J. J.: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hill, D. (1980): *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Hunter, Floyd (1963): *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*, New York, Anchor Books.
- Jones, G. and Stewar, J. (1983): *The Case for Local Government*, London, Allen & Unwin.
- Jowell, J. (1973): "The Legal Control of Administrative Discretion", en *Public Law*, Autumn, pp. 178-220.
- Kaiser, A. (1998): "Institutional Regimes", en van Deth, J. W. (ed.): *Comparative Politics. The problem of equivalence*, London, Routledge, pp. 205-221.
- Kantor, P., H. V. Savitch, y S. Vicari. (1997): The Political Economy of Urban Regimes. A Comparative Perspective, *Urban Affairs Review* 32, no. 3:348-377.
- King, D.S. y Pierre, J. (1990): "Introduction", en King, D.S. y Pierre, J.: *Challenges to Local Government*, London, Sage, pp. 1-14.
(1990): *Challenges to Local Government*, London, Sage.
- Kliksberg, B. (1999): "¿Cómo reformar el estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?", en *Revista Instituciones y Desarrollo (iigov/PNUD)*, 6.
- Kotler, P. (1973): "What consumerism means for marketers", en Murray, B.B.: *Consumerism, the Eternal Triangle*, Pacific Palisades, California, Goodyear Publishing Company.
- Köning, R. (1971): *Sociología de la comunidad local*, Madrid, Fundación FOESSA.
- Krauze, E. (1997): *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores.
- Kriesi, H.P. (1992): "El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa occidental", en Benedicto, J. y Reinares, F.: *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza, pp. 115-157.

- Laffin, M. (1986): *Professionalism and Policy: The Role of Professions in the Central-Local Government Relationships*, Aldershot, Avebury.
- Lagroye, J. (1979): "Le pouvoir locale", en *Encyclopédie des collectivités locales*, 44, Paris, Dalloz, pp. 1-22.
- Le Galès, P. et Harding, A. (1996): «Villes et états», en Wright, V. et Cassese, S.: *Le recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 160-188.
- Linz, J.J. (1979): *El sistema de partidos en España*, Madrid, Narcea (1ª Ed., 1967).
- Lipietz, A. (1977): *Le capital et son space*, Paris, Maspero.
- Logan, J. y H. Molotch (1987): *Urban fortunes: the political economy of place*, Berkeley, University of California Press.
- Losada, A. (2000): *La política del mar. Políticas públicas y autonomía. El caso de la pesca gallega*, Madrid, Itsmo.
- M.A.P. (1997): *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1997*, Madrid, MAP.
- Mabileau, A. (1979): "Les élections locales", en *Ebcyclopedie des collectivités locales*, 41, Paris, Dalloz, pp. 1-28.
(1985): «Les institutions locales et les relations centre-periferie», en Grawitz, M. y Leca. J.: *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 553-595.
- Madera, R.M. (2000): «Instrumentos financieros de la política regional:2000-2006», en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio de 2000, pp. 150-162.
- Mann, M (1991): *Las fuentes del poder social, I*, Madrid, Alianza.
- Massolo, A. (1993): «Descentralización y reforma municipal: fracaso anunciado y sorpresas inesperadas?», en *Revista Interamericana de Planificación*, 26 (101-102), pp. 196-230.
- Meyenberg, Y. (1998): «Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México», en *Comunicación presentada al V Congreso del CLAD*.

- Meyer, L. (1992): *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, D.F., Cal y Arena.
- Molotch, H. (1976): The city as growth machine. *American Journal of Sociology* 2,82:309-55.
- Montabes Pereira, J. (1997): "El gobierno", en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 151-188.
- Montero, J. , Font, J y Torcal, M (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid, CIS.
- Morata, F. (1997): "El estado de las autonomías", en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 121-150.
- Morán, M.L. y Benedicto, J. (1995): *La cultura política de los españoles*, Madrid, CIS.
- Moreno, L. y Sarasa, L. (1993): "Génesis y desarrollo del estado de bienestar en España", en *Revista Internacional de Sociología*, 6, pp. 27-70.
- Morett, J. (2000): "Los indígenas, hijos bastardos del régimen", en *Ponencia presentada en el seminario que sobre México se impartió en la II Maestría en Ciencia política en Iberoamérica. La Rábida, Universidad Internacional de Andalucía*.
- Mota Consejero, F. (1998): "Cultura política y opinión pública en las comunidades autónomas: un exámen del sistema político autónomo en España 1984-1996", en *Institut de Ciències polítiques i Socials.*, Working Papers nº 153.
- Navarro, C.J. y Ramírez, A. (2000): "Autonomía y gobierno municipal en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica", en *Revista de Humanidades*, 11, pp. 273-287.
- Navarro Yáñez, C.J. (1998): *El Nuevo Localismo. Minicipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba, Diputación de Córdoba.
(1999): *El Sesgo participativo*, Córdoba, IESA/CSIC.
- Newton, K. (1982): "Is Small really so Beautiful? Is Big really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Gouvernment", en *Political Studies*, 30, pp. 190-206.

- Nickson, R. A. (1995): *Local Government in Latin America*, London, Lynne Rienner Publishers.
(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*, pp.
(1998a): "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 12, pp.
- Niskanen, W. (1971): *Burocracies and Representative Government*, New York, Aldine-Atherton.
- Nohlen, D. (1991): "Descentralización política . Perspectivas comparadas", en Nohlen, D.: *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis.
- Norton, A. (1991): *The International Handbook of Local and Regional Government: Status, Structures and Resources in Advanced Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar.
(1991a): "Western European Local Government in Comparative Perspective", en Batley, R and Stoker, G.: *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London, MacMillan Press, pp. 21-40.
(1994): *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar.
- OECD (1999): *Taxing Power of State and Local Government*. Paris:OECD, Tax policy studies nº1.
- Offe, C. (1985): *Contradictions of Welfare State*, Cambridge, MIT Press.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Page, E. and Goldsmith, M. (Eds.) (1987): *Central and Local Government Relations*, London, Sage.
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Paramio, L (1999): "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", en *Zona Abierta*, 88/89, pp. 5-74.

- Pardo, M.C. (1998): "La descentralización educativa en México. Aproximaciones para un balance", en *Comunicación presentada en el III Congreso del CLAD, Madrid, septiembre*.
- Parejo Alfonso, L. (1997): "El régimen jurídico de la administración local, hoy", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial de Estado, pp. 345-404.
- Perrow, C. (1979): *Complex Organizations, 2ª Ed.*, Glenview, Ill.: Scott, Foresman,
- 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*, London, Sage, pp. 102-116.
- Pickvance, C. y Preteceille, E. (1991): *State Restructuring and Local Power*, London, Pinter.
- Pierre, J. (1990): "Assessing Local Autonomy", en King, D.S. y Pierre, J. (eds.): *Challenges to Local Government*, London, Sage, pp. 37-54.
- Piore, M. y Sabel, C.F. (1984): *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.
- Pirie, M. (1981): "Economy and Local Government", en Butler, E. and Pirie, M (eds): *Economy and Local Government*, London, Adam Smith Institute.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey.
- 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*, No publicado.
- Ramírez, M.A. y Navarro, C.S. (2007): "Las Instituciones en su sitio. Alcaldes y coaliciones de gobernanza multi-nivel en perspectiva comparada", Buenos Aires, Miño y Dávila (En prensa).

- Redero, M. (1997): "El sistema político (1875-1975)", en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 11-34.
- Rhodes, R.A.W. (1999): *Control and Power in Central-Local Government Relations.*, Aldershot, Ashgate. (1ª ed.,1981).
- Rodríguez Álvarez, J.M. (1998): "Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de Autonomía Local", en *Comunicación presentada en el III Congreso del CLAD. Madrid, septiembre.*
- 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*, New York, World Bank, pp. 9-31.
- Rouban, L. (1996): "La réforme de l'appareil d'État", en Wright, V. et Cassese, S.: *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 138-159.
- Sassen, S. (1990): «Beyond City Limits: A Commentary», en Logan, J y Swanstrom, T. (eds.): *Beyond City Limits: Urban Policy and Economic Reestructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 237-242.
- ----- (1991): *The Global City*. Princeton, Oxford, Princeton University Press.
- ----- (1994): *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks; London; New Delhi: Pine Forge Press.
- 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*, Aldershot, Grower.
- Sánchez Goyanes, E. (2000): "La potestad tributaria local. Problemática jurídica de las ordenanzas fiscales", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio 2000, pp. 86-115.
- Sellers, Jefferey M. 2002. *Governing from Below. Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Shah, A. (1997): *Balance, Accountability and Responsiveness: Lesson about Decentralisation*, Washington, D.C., World Bank.
- Sharpe, L.J. (1970): "Theories and values of Local Government", en *Political Studies*, 18, pp. 153-174.
(1979): *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, Sage.
- Smith, G. (1972): *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*, London, Heinemann Educational Books.
- Sola, G. (1997): *Storia della Scienza Politica.*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Stoker, G. (1987): "Decentralisation and Local Government", en *Social Policy and Administration*, 21 (2).
(1988): *The Politics of Local Government*, London, MacMillan Education LTD.
(1991): "Introduction: Trends in Western European Local Government", en Batley, R. y Stoker, G. (eds.): *Local Government in Europe. Trends and Developments*, London, Macmillan Press LTD.
- Stone, Clarence N. (1989): *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Subirats, J. (1997): "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local. un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 405-414.
- Tamayo, J. (1998): "El fortalecimiento del federalismo y la descentralización de los servicios de salud en México", en *Comunicación presentada en el III Congreso del CLAD, Madrid, Septiembre*.
- Thorp, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea.
- Tilly, Ch. (1993): *European Revolution, 1942-1992*, Oxford, Blackwell.
- (1993a): "Cambio social y revolución en Europa", en *Historia Social*, 15, pp. 71-98.
- Vandelli, L. (1990): *Pouvoirs Locaux*, Paris, Economica.
- Véliz, C. (1980): *The centralism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

- Vilas, J. (1997): "El texto constitucional y la forma de gobierno", en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Políticas y gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 95-120.
- Weaver, R. K. y B. A. Rockman (1993): *Assessing the Effects of Institutions. En Do Institutions Matter?. Government Capabilities in the United States and Abroad*, eds. Weaver, R. K y B. A. Rockman, Washington, D.C.: The Brooking Institution.
- Weber, M. (1964): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
(1989): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Península (1ª ed., 1901).
- Wolman, H. and Goldsmith, M. (1992): *Urban Politics and Policy. A Comparative Approach*, Oxford, Basil Blackwell.
- Woolcock, M. (1998): "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Syntesis and Policy Framework", en *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.
- 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*, Paris, la Découverte, pp. 7-18.
- Young, S. (1986): «The Nature of Privatisation in Britanin 1979-85», en *West European Politics*, Vol. 9, nº 2, pp. 235-252.