

POLÍTICA Y SOCIEDAD EN EL ÁMBITO LOCAL: EL NUEVO LOCALISMO¹

MANUEL PÉREZ YRUELA
CLEMENTE NAVARRO YÁÑEZ

INTRODUCCIÓN

LAS CIUDADES HAN SIDO HISTÓRICAMENTE EL *LOCUS* del proceso civilizatorio. En ellas han florecido la cultura, las artes, el comercio, la ciencia, las ideas y los experimentos sobre la mejor forma de organizarse y atender las necesidades de sus habitantes. En las ciudades-Estado de la Grecia clásica, en las que surgieron bajo la *Pax Romana*, en los burgos medievales, en los centros de los califatos musulmanes del sur de Europa, en las ciudades del Renacimiento y, en fin, en las que se desarrollaron con el proceso de urbanización que siguió a la revolución industrial, hay suficientes ejemplos de ello sobre los que sería ocioso abundar aquí.

Sin embargo, con la consolidación de los estados-nación las ciudades perdieron, en general, protagonismo político y, en particular, lo perdieron aquellas que no eran sede de las instituciones en las que se materializaba el poder político o económico. La acumulación en la ciudad capital vació en gran medida de energía a las demás, excepto en los casos, por otra parte bastante numerosos, en los que han rivalizado dos o tres ciudades del mismo Estado por el protagonismo económico, político o cultural. En España todavía quedan ecos, aunque cada vez menos frecuentes, de aquella expresión de “Madrid y provincias”, que resumía este proceso y la percepción social que de él existía.

Tal pérdida de protagonismo se debió también al diseño de distribución del trabajo político que se introdujo en los procesos constitucionalizadores de los nuevos estados.² El Estado asumió progresivamente gran parte

¹ Este artículo fue publicado originalmente en la *Revista de Serveis Personals Locals*, núm. 3, 1996, pp. 14-24. *Foro Internacional* agradece al Centre d'Investigació, Formació i Assessorament y a Jordi Plana i Arrasa por permitir su reproducción. Se han introducido algunas modificaciones en el formato y en las notas al pie de página.

² R. Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1974.

de las competencias y funciones que otrora residían en las ciudades. El municipio no se consideró lugar apropiado para desarrollar los valores de universalismo asociados a la soberanía del Estado. Por el contrario, pasó a integrarse en una jerarquía administrativa en la que ocupaba un lugar subordinado y controlado por el poder central, con muy escasa autonomía económica y competencias circunscritas, sobre todo a los servicios necesarios para mantener la urbanización.

En la actualidad, parece que se están dando condiciones para replantear el papel de los municipios en la distribución del trabajo político que pudieran resultar en un progresivo incremento de su protagonismo político y de las competencias por desarrollar en sus ámbitos territoriales. El debate sobre el llamado Pacto Local en España es una muestra de ello.

En la primera parte de este trabajo se trata la importancia creciente que parece estar teniendo el ámbito local. Esto se viene constatando mediante la observación empírica de cambios relacionados con la política, la economía y la cultura, que se están produciendo en algunos municipios de Europa. En la segunda parte, se discuten las limitaciones que existen para el desarrollo de lo local y las diferencias que hay entre distintos países cuando se analiza en detalle esta tendencia. Estas diferencias ponen de manifiesto que se trata de una tendencia todavía no consolidada, lo que es lógico teniendo el punto de partida que tiene.

LA RECUPERACIÓN DEL PROTAGONISMO LOCAL

Los trabajos que tratan de poner de manifiesto la importancia creciente del ámbito local en el escenario político han etiquetado este hecho como "nuevo localismo".³ Conviene advertir, no obstante, que con esta expresión en modo alguno se quiere hacer referencia al renacimiento de una visión particularista y estrecha en el tratamiento y solución de los problemas del ámbito local. Al contrario, lo que se pretende denotar con ella es la preocupación sobre el papel que debe corresponder a este nivel en la toma de decisiones colectivas, dentro del contexto regional, nacional y supranacional con el que inevitablemente ha de compartir dicho proceso. Al mismo tiempo, con esta expresión se quiere reflejar una apreciable intensificación

³ Destacan en particular las obras de J.A. Chandler, *Local Government Today*, Manchester, Manchester University Press, 1991; J. Stewart y G. Stoker (eds.), *Local Government in the 1990s*, Londres, MacMillan, 1995; H. Elcock, *Local Government, Policy and Management in Local Authorities*, Londres, Routledge, 1994; y H. Wolmann y M. Goldsmith, *Urban Politics and Policy. A Comparative Approach*, Oxford, Blackwell, 1992.

de la propia acción local. Obviamente, siempre existió en el ámbito local un tipo de actividad específicamente orientada hacia él. Lo que sí puede observarse en la actualidad es una tendencia hacia la redefinición e intensificación de la acción local, estimuladas ambas por diversas causas.

La dimensión política: globalización contra localismo

La primera de ellas puede rastrearse en procesos asociados con las tendencias globalizadoras de finales de siglo. El proceso de globalización está propiciando la aparición de un debate sobre cuál debe ser la división del trabajo político más apropiada entre el nivel supranacional, el Estado nacional y el ámbito local. La escala de la comunidad política a la que estamos acostumbrados, la del Estado-nación, comienza a ser puesta en tela de juicio por causa de estas tendencias globalizadoras.⁴ Por una parte, parece evidente que determinado tipo de problemas reclaman soluciones que, para ser eficaces, deben tomarse y aplicarse en niveles superiores a los de los actuales estados. Soluciones que exigen la existencia de niveles de organización supranacionales o mundiales. Tal es el caso de algunos problemas relacionados con el medio ambiente, la delincuencia internacional, conflictos regionales u otros similares. Por otro lado, la internacionalización de la economía hace cada vez más evidente la dificultad de los estados nacionales para establecer políticas aisladamente, cualquiera que sea el objetivo que persigan de regulación o control de procesos económicos que traspasan con amplitud sus fronteras. Existen, pues, cambios estructurales que ponen de manifiesto la necesidad de introducir también cambios en los niveles de gobierno hasta ahora presentes. Desde luego, parece claro que estos cambios pueden impulsar el establecimiento de niveles de gobierno mayores que los actuales. Sin embargo, parece menos claro en qué medida puedan reforzar el nivel local de gobierno. Esto requiere una explicación algo más pormenorizada.

Repasando apresuradamente la historia de las formas democráticas de gobierno, el paso del actual nivel de los estados nacionales a otro superior, de mayor ámbito, significaría lo que R. Dahl ha denominado la "tercera transformación democrática".⁵ La primera transformación se produjo con la instauración de la democracia en las ciudades-Estado griegas. Esta forma de democracia constituye la referencia histórica de la democracia

⁴ E.G. Goetz y S.E. Clarke (eds.), *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Londres, Sage, 1993.

⁵ R.A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.

participativa de tipo directo, aplicable en unidades territoriales de tamaño reducido y en sociedades donde la homogeneidad, la interacción social directa, de carácter comunitario, y la similitud de intereses constituían rasgos de mayor peso en la estructura social que sus contrarios; esto es, la heterogeneidad, la complejidad, la diversidad de intereses o la interacción social de dimensión espacio-temporal más amplia. La segunda transformación se produce con la adaptación de la forma de gobierno democrático a la escala del Estado-nación, obviamente más extensa que la anterior, caracterizada, además, por esos elementos de complejidad y heterogeneidad ausentes en la escala comunitaria. Esto supuso la necesidad de pasar de la democracia directa a la representativa, precisamente mediante el desarrollo de la noción de representación, que implica el reconocimiento de la igualdad intrínseca entre los ciudadanos para participar en la elección de sus representantes.

Éste no es lugar para extenderse en el análisis de las implicaciones de todo tipo que ha supuesto la instauración de la democracia representativa. Para los efectos de este trabajo merece la pena recordar el papel que se le ha conferido al poder local. En la democracia moderna existe una consideración ambivalente del poder local. Por una parte es visto como la unidad básica de la democracia, en la que los ciudadanos se socializan en la cultura política y en los hábitos de la democracia. Por otra parte, se considera los intereses locales como un caso más de particularismo que puede llegar a oponerse al interés general y, por tanto, debe quedar subordinado al Estado, garante de la representación y defensa de aquél.⁶

Esta concepción origina una determinada división del trabajo político entre gobiernos central y locales, que presenta diferencias según los distintos países. De modo muy sintético puede hablarse de un modelo de tradición francesa basado en una fuerte centralización del poder político y un rígido control del poder local por parte del gobierno central. En el modelo de tradición anglosajona existe una diferenciación funcional de poderes, que atribuye al local los objetivos considerados de segundo orden (*low politics*), relacionados con parte de los servicios locales y el bienestar social. En suma, el poder local se diseñó subordinado al interés general y, por tanto, al poder estatal, constituyendo un poder residual frente al nuevo eje de la vida política, el Estado-nación, que es el que retenía para sí las competencias más importantes en las relaciones con la ciudadanía.

Todas estas transformaciones han significado el alejamiento del modelo de democracia directa y su sustitución por otro en el que las posibilida-

⁶ D. Held, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1992; D.M. Hill, *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1980.

des de participación de los ciudadanos quedan inevitablemente reducidas por las constricciones que imponen su aplicabilidad a escalas mayores. En este sentido, existe consenso sobre la tesis de que el aumento de escala en la democracia reduce la intensidad del autogobierno. La tercera transformación sería, pues, un paso más en la misma dirección.

La reactivación del ámbito local comienza a producirse en términos políticos, como una reacción ante la crisis de legitimación que este alejamiento produce. Puede decirse que en las democracias contemporáneas existe un alto grado de legitimidad difusa y un bajo grado de legitimidad procedimental. Por la primera se entiende la probabilidad de que los ciudadanos sigan considerando que no existe mejor modelo que el democrático como forma de gobierno general. Por la segunda se entiende la probabilidad de que los ciudadanos consideren que existen procesos, mecanismos e instituciones mejores que los actuales para adecuar más las decisiones gubernamentales a los intereses de la ciudadanía.⁷ Parece comprobado que los ciudadanos efectivamente creen que existe la posibilidad de desarrollar otros sistemas de representación de intereses, en los que puedan participar más activamente y que satisfagan mejor sus demandas. Las innovaciones políticas que se están produciendo en municipios, sobre todo del sur de Europa, para establecer nuevos modelos de participación ciudadana son un ejemplo de la respuesta que se está dando a esta crisis de legitimidad procedimental.⁸ Entonces, el ámbito local sería el apropiado para compensar la crisis de legitimidad difusa, que se agudizará con las tendencias globalizadoras. Ello será posible mediante una revitalización de la democracia local, que incluya formas de participación distintas y complementarias de la que tradicionalmente se ha practicado, que ha sido reflejo del modelo de participación exclusivamente electoral característico del nivel estatal. Formas que, como decimos, ya se están experimentando en bastantes municipios.

La revitalización política local también se está produciendo porque se ha puesto de manifiesto que puede ofrecer soluciones más eficaces para la prestación de ciertos servicios tradicionalmente gestionados por la administración central. Esta mayor eficacia se pondrá aún más de relieve cuando los procesos de globalización aumenten la lejanía de los centros de decisión. La cesión de competencias o soberanía local se justifica, pues, tanto por razones de legitimidad procedimental como por razones de eficacia. Esto es particularmente importante para todo lo relacionado con el Estado de

⁷ Held, *op.cit.*

⁸ Véase, en especial, R. Mayntz, L.J. Sharpe y B. Dente, *Il governo locale in Europa. Repubblica federale tedesca, Gran Bretagna, Italia*, Milán, Edizione di Comunità, 1977.

bienestar.⁹ El ámbito local, espacio en el que se asienta la comunidad más próxima a los ciudadanos, aparece en este contexto como el más apropiado para responsabilizarse de su bienestar de forma directa o complementaria. Bienestar que se deriva de la organización del propio espacio urbano, de la atención a la cultura y a las actividades para el ocio, de la atención a las necesidades y problemas sociales de sus habitantes y del crecimiento económico de la comunidad.

La experiencia más reciente nos dice que existe una clara tendencia por parte de los municipios a intervenir en esas áreas o a desarrollar esas funciones, aunque a veces no esté claro desde el punto de vista jurídico-administrativo cuál es su papel en algunas de ellas. A modo de ejemplo puede citarse la noción de "Estado metropolitano de bienestar" sobre la que se está trabajando en Finlandia, con la que se pretende integrar en el gobierno de una gran área urbana todas las políticas para responder mejor a su desarrollo y al bienestar de sus ciudadanos. En definitiva, una gestión más eficaz de los municipios requiere más competencias reguladoras, promotoras y sancionadoras para los gobiernos locales, cuyos responsables demandan cada vez más a la administración central.

La dimensión económica: el desarrollo local

En términos económicos, la importancia creciente del ámbito que nos ocupa se viene poniendo de manifiesto en las nuevas tendencias de desarrollo local que se observan en la actualidad.¹⁰ El desarrollo local se puede entender como una reacción de las comunidades que han quedado total o parcialmente marginadas de los procesos de desarrollo económico, generados de acuerdo con la lógica de los flujos de inversión de la economía de mercado. Este modelo de desarrollo ha producido apreciables desigualdades territoriales, dejando fuera de su influencia extensas áreas. Se ha aceptado, por las visiones más ortodoxas del desarrollo, que los actores locales tienen poca capacidad de acción para escapar de esos procesos. A lo sumo les queda la posibilidad de competir entre sí para atraer inversiones, pero tienen poco margen para activar un proceso de desarrollo autónomo o endógeno. Frente a esta concepción mecanicista y determinista, algunas ex-

⁹ N. Johnson, *El Estado de bienestar en transición, la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990; S. King y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, Londres, Sage-ECPR, 1990.

¹⁰ A. Norton (ed.), *The International Handbook of Local and Regional Government. Status, Structure and Resources in Advanced Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 1991.

perencias recientes muestran que existe un cierto grado de autonomía para la aparición de procesos de desarrollo local endógeno.

Hoy conocemos bastantes experiencias que han tenido como base una adecuada combinación de recursos naturales no explotados, capacidades técnicas de la población, capacidad de acumulación económica y movilización de los actores sociales en torno a acciones de desarrollo. Tales experiencias han mostrado que existe un margen para el desarrollo local y que su aprovechamiento depende tanto o más de factores sociales que de los económicos. En otras palabras, que determinadas formas de acción y organización social son una condición necesaria para el desarrollo económico. Estas formas pueden ser diversas: desde la existencia de un líder local que impulsa las actividades hasta la intervención del poder político local que articula a la sociedad en torno a la promoción y realización de iniciativas de desarrollo. La variedad de características es grande, reflejo de la diversidad de las microsociedades locales. Es común a todas ellas, sin embargo, la capacidad de la sociedad local para crear las condiciones en que la acción de sus miembros, individuales o colectivos, se pueda orientar hacia iniciativas de desarrollo, en lugar de aceptar pasivamente una situación sin expectativas de cambio.

Las acciones que se están llevando a cabo en el ámbito local para crear las condiciones a que se refería el párrafo anterior son múltiples: la preparación de planes estratégicos municipales, la creación de agencias de desarrollo local, la constitución de asociaciones para la promoción del desarrollo, la promoción de la economía social, el apoyo económico público a iniciativas empresariales y tantas otras. Todo ello significa, en cierto sentido, que el poder local asume explícitamente una función de promoción del desarrollo que no está claramente definida entre las competencias que la actual división de trabajo político le asigna. En definitiva, que el poder local traspasa los límites de la división tradicional del trabajo político, lo que, de hecho, significa ampliar su protagonismo.

La dimensión cultural: la identificación con lo cercano

En términos culturales, la importancia del ámbito local se manifiesta de dos formas. En primer lugar, la comunidad local continúa siendo uno de los objetos principales de orientación psicosocial para la creación y mantenimiento de las identidades culturales. Los estudios empíricos demuestran que la identificación territorial de los individuos es principalmente local. En el caso español, por ejemplo, 50% de los ciudadanos se identifican primero con el pueblo o ciudad en la que viven, 25% con España, menos de 20%

con la región y menos de 10% con la provincia o con la Unión Europea.¹¹ Estos datos, que coinciden con los de otros países, han hecho que algunos autores hablen de una cierta crisis de las identidades políticas tradicionales, como la identificación con la nación. Como con feliz expresión dijera el profesor Murillo en la conferencia inaugural del IV Congreso Español de Sociología: “el hombre es un animal de cercanías”.¹²

Esta identificación local es una fuente de energía apreciable para la incorporación de la sociedad civil en proyectos colectivos circunscritos a este ámbito. La identificación cultural local puede ser la fuerza capaz de reducir el tamaño de lo que se ha llamado “el desierto cívico”, expresión utilizada para describir el vacío existente entre las formas de participación electoral tradicionales y aquellas otras complementarias que tratan de abrirse camino en la democracia local. En las primeras, las tasas de participación siguen siendo más o menos altas; mientras que en las segundas se mantienen en niveles reducidos.

En segundo lugar, la mayoría de las redes sociales que establecen los individuos están en el ámbito local e incluso en el vecinal. La modernización y, sobre todo, el avance de las comunicaciones, particularmente de las telemáticas, han abierto las redes haciéndolas menos localistas.¹³ Es cada vez más frecuente que existan redes formadas por personas con diferentes lugares de residencia. Sin embargo, esto no parece haber afectado el mantenimiento de las redes locales.

LOS LIMITES DEL NUEVO LOCALISMO

Los problemas que pueden seleccionarse para hablar de las limitaciones al nuevo localismo son muchos. Aquí nos vamos a centrar en algunos aspectos que son particularmente relevantes por sus implicaciones prácticas.

El primero es el estatus constitucional de los municipios; en otras palabras, la forma en que las distintas cartas magnas recogen y reconocen el nivel local en la organización política del Estado. De ello se derivan limitaciones y también potencialidades obvias para el protagonismo local. La historia de los que hoy forman parte del conjunto de países democráticos desarrollados, ha dado lugar a notables diferencias entre ellos, diferencias

¹¹ CIRES, *La realidad social en España 1992-1993*, Madrid, Ediciones B, 1994.

¹² “Cercanías” es el nombre que se da en España al servicio de ferrocarril que comunica poblaciones de una misma provincia.

¹³ D. Knoke, *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

que se observan al analizar los problemas referidos a los municipios.¹⁴ Por esto la comparación entre ellos presenta más diferencias que semejanzas. No obstante pueden distinguirse cuatro grandes grupos: Estados Unidos, Reino Unido, Europa Central-nórdica y Europa meridional. Dentro de estos grupos sí es posible encontrar más semejanzas que diferencias, a las que haremos referencia en este apartado. Los datos que se aportan en él están tomados de los estudios comparados sobre gobiernos locales que figuran en la bibliografía.

Desde el punto de vista del papel reconocido a los municipios en las constituciones, los cuatro grupos anteriores pueden reducirse a dos. El caso de los Estados Unidos y el Reino Unido, de un lado, y el de los países de la Europa continental, por el otro. En el primero, los municipios no tienen un estatus autónomo y, por tanto, no poseen competencias propias. En el caso inglés sólo pueden desarrollar aquellas que les especifique el Parlamento, y en los Estados Unidos, las que les asigne el estado de la Unión al que pertenezcan. En cambio, en los países de la Europa continental los municipios son considerados como entidades autónomas, con capacidad de acción independiente de otros niveles de gobierno. En estos casos los municipios tienen, además, una autoridad bien definida, la del presidente o alcalde (Dinamarca, España, Francia, Italia, Portugal), la de un órgano colegiado de carácter ejecutivo (Alemania, Noruega, Suecia) o sistemas mixtos. En Inglaterra no existen estas figuras y en los Estados Unidos hay casos en los que existe un órgano colegiado y en otros, el sistema mixto.

La existencia de un ejecutivo municipal tiene consecuencias importantes para la dinámica política local, pues cumple la función de contribuir a reforzar la identidad y garantiza mejor la coordinación de la acción local. Ello se refleja en el hecho de que la participación de los ciudadanos en las elecciones municipales es mucho más alta que en otras.¹⁵

El segundo aspecto está estrechamente relacionado con el anterior, pues se trata de la forma en que a partir del estatus constitucional se ha definido la división del trabajo político entre distintos niveles. En esta cuestión hay que distinguir entre dos aspectos en relación con las políticas públicas: la participación en la definición y ejecución de las políticas, y las funciones que son competencia de cada nivel de gobierno. Respecto del primer aspecto, el papel de los municipios puede responder a dos modelos estrechamente relacionados con el estatus constitucional. En los ejemplos citados

¹⁴ J. Stewart y G. Stoker (eds.), *op. cit.*; A. Norton, *op. cit.*

¹⁵ A. Mabeiau *et al.*, *Local Politics and Participation in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

antes, en los que los municipios no tienen autonomía reconocida, su papel se limita a ejecutar las políticas diseñadas en niveles superiores de gobierno, bien por delegación, bien por asignación, caso este último en el que actúan como órganos de administración territorial que ejecutan las políticas definidas por aquéllos. Una vez delegada o asignada la política, el control de su ejecución corresponde al nivel local.¹⁶

En el otro ejemplo, el de la Europa continental, el municipio tiene competencias sobre ciertas políticas públicas de manera exclusiva, igual que las tiene sobre otras el Estado central y la administración regional, cuando la hay. En este caso, todos los niveles de gobierno actúan directamente sobre el ámbito local a través de sus propias competencias. En la medida en que todos actúan sobre el municipio y las políticas no son, muchas veces, del todo excluyentes, se desarrolla un complejo sistema de coordinación e interrelación de los distintos niveles de gobierno para garantizar la eficacia y evitar un mal uso de los recursos, lo que no siempre se consigue. España puede ser un buen ejemplo de la complejidad que genera la actuación de los distintos niveles de gobierno sobre un mismo municipio y de las dificultades de coordinación que ello plantea.¹⁷

En cuanto a las competencias de los distintos niveles, es aquí donde se presenta mayor homogeneidad. Casi todos los municipios tienen competencias en tres grandes grupos de asuntos: la planificación y ordenación urbana, el mantenimiento de las condiciones de urbanización (agua, alumbrado, saneamiento, policía local, servicio contra incendios...) y la provisión de servicios de bienestar sectoriales y personales. Es en este último aspecto donde las competencias suelen estar definidas de forma más difusa, porque parte de ellas son propias de otros niveles de gobierno.

Parece que a partir de los años ochenta se observa una tendencia hacia la descentralización del poder político, que dota a los municipios de mayor capacidad de acción. Tal puede ser el caso del Free Local Government Program en los países nórdicos o la propuesta en España del llamado Pacto Local, que tiene esos objetivos. Sin embargo, Inglaterra es un ejemplo de lo contrario, ya que allí se ha producido un proceso de centralización en el mismo periodo, justificado por la necesidad de reducir el gasto público.

Las limitaciones que todo esto supone para el desarrollo del nuevo localismo son la existencia de iniciativas locales que no están suficientemente respaldadas por las competencias formalmente asignadas a los municipios, el no saberse con claridad a quién corresponde la coordinación en el

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ José A. Antón, "El gasto público municipal", *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988, pp. 452-454.

municipio de todas las políticas y acciones dirigidas a él por los distintos niveles de gobierno o lo poco generalizables (o avanzadas) que son las tendencias descentralizadoras. No debe olvidarse que las actuales se definieron en el contexto ya citado de supeditación del ámbito local al estatal, y no se han redefinido todavía de acuerdo con las tendencias que están emergiendo, a las que nos referimos en el punto anterior.

El tercer aspecto es el tamaño de los municipios, que constituye una variable decisiva para juzgar en términos prácticos el alcance y la viabilidad del protagonismo municipal. Su importancia radica en la correlación que existe entre él y la capacidad de los municipios para proveer determinados servicios. Los países de la Europa meridional y el resto de los que estamos comparando han seguido evoluciones distintas en relación con este asunto. En los primeros se ha optado por mantener la estructura histórica de los municipios, para preservar una identidad territorial tradicional que se remonta a siglos y que constituye una parte importante del patrimonio cultural de esos países. A cambio, mantienen una estructura muy heterogénea y fragmentada, con muchos municipios de tamaño insuficiente para poder asumir competencias y prestar servicios de forma eficaz. Para resolver este problema han desarrollado niveles intermedios de gobierno, que asumen o contribuyen a desarrollar las competencias que estos pequeños municipios no pueden ejercer.

En el resto de los países, a partir del debate que se dio en los años cincuenta, se produjo un proceso de concentración de municipios, con objeto de que tuvieran el tamaño suficiente para atender sus propias competencias adecuadamente. Pero, en algunos casos, esto ha significado un cierto alejamiento de los centros de toma de decisiones de los ciudadanos, con los problemas que ello acarrea, de pérdida de control y menoscabo de la transparencia y la responsabilidad ante los ciudadanos. En definitiva, en los primeros se ha preferido el mantenimiento de la comunidad tradicional, mientras que en los segundos ha pesado más la necesidad de modernización que la preservación de aquella estructura comunitaria.

Para ilustrar estas diferencias, puede citarse al Reino Unido, que sólo tiene algo menos de 500 municipios, Francia pasa de los 36 000 y España e Italia tienen alrededor de 8 000. Tampoco en los países nórdicos se llega a los 500 municipios. Mientras el tamaño medio en el primer caso es de casi 120 000 habitantes, en los otros oscila entre los algo más de 1 500 de Francia, los casi 5 000 de España y los aproximadamente 7 200 de Italia. En los países nórdicos esta cifra fluctúa entre los casi 10 000 de Noruega, los cerca de 19 000 de Dinamarca y los 30 000 de Suecia.¹⁸

¹⁸A. Norton, *op. cit.*

Vistos estos datos parece evidente que el tamaño de los municipios en los países meridionales y, particularmente, en España es una limitación importante para el desarrollo del nuevo localismo. Por ello, parece necesario aumentar los esfuerzos conducentes a su integración en otros niveles como las mancomunidades, las comarcas o cualquier otra instancia de coordinación que ayude a resolver este problema. Se trata de un proceso que, pese a su necesidad, no es fácil de emprender, debido a la defensa y afirmación a ultranza de los intereses estrictamente locales. Así también, la figura de las diputaciones provinciales, una institución diseñada para establecer un nivel de control intermedio entre el Estado y los municipios menores, tendría que ser revisada para resolver definitivamente el problema de la integración de los municipios en ámbitos comarcales mediante la creación de la figura jurídico-política apropiada.

El cuarto aspecto es el relativo a las haciendas locales, que determina la capacidad de acción de los municipios por razones obvias. En relación con este punto, lo primero que puede constatarse en forma muy general es la situación casi endémica de crisis que se padece. Ello se debe a que, con algunas excepciones como la de Dinamarca, el gobierno central sigue manteniendo una alta participación en el gasto total que corresponde al conjunto de los niveles de gobierno. En Alemania, España y Francia el gasto que corresponde al nivel local está en torno al 15% del total; en Inglaterra, Italia y los Estados Unidos oscila alrededor del 25%, y en los países nórdicos pasa del 30%, llegando al 65% en Dinamarca.¹⁹ Además, cuando se analizan las fuentes de ingresos de las haciendas locales, se observa que dependen mucho más de las transferencias de los gobiernos que de su propia capacidad de recaudación. En cuanto a la distribución del gasto, la presión sobre las partidas destinadas a la provisión de servicios de bienestar es cada vez mayor, por lo que los municipios se enfrentan al dilema de atenderlas incrementando su endeudamiento o desatenderlas perdiendo legitimidad ante los ciudadanos. O bien, como veremos a continuación, intentando desarrollar estrategias que traten de conciliar en lo posible los extremos de ese dilema.

En último lugar, vamos a referirnos a las limitaciones que se derivan del funcionamiento real de la política en el ámbito municipal. Al ser los gobiernos locales resultado de un diseño político basado en una distribución jerarquizada de competencias pero, al mismo tiempo, con una fuerte dosis de coordinación centralizada, el sistema político local todavía refleja bastante el modelo electoral estatal. Así, se ha podido comprobar que la parti-

¹⁹ *Ibid.*

cipación electoral y el reclutamiento de la clase política son determinados por los partidos de ámbito nacional. Es cierto que esta tendencia se quiebra parcialmente en los municipios de menos de 20 000 habitantes, en los que hay mucha mayor presencia de alcaldes y concejales independientes o sin vínculos con partidos nacionales. Pero, en la mayoría de los casos, la política local está mas teñida de tintes generales que de los propios de la idiosincrasia local. No obstante, los estudios sobre la clase política local ponen de manifiesto que se trata también de un colectivo semiautónomo, con posibilidad de establecer relaciones específicas con la sociedad local, dentro de la libertad que le permiten las constricciones institucionales y del esquema nacional de partidos. En otras palabras, que, dentro de ciertos límites, pueden ensayar fórmulas de participación de los ciudadanos en la política local, complementarias de las tradicionales vías electorales.

Se sabe que los grupos que participan a través de los procedimientos complementarios son minoritarios y que sus miembros, además de manifestar un interés especial en el trabajo político, poseen ciertos medios para hacerlo (tiempo libre, recursos económicos o de otro tipo), y ocupan un lugar central en las redes sociales locales. También se sabe que se trata de grupos con ciclos vitales de corta duración, interconectados entre sí y dependientes del propio poder local para disponer de los recursos necesarios para organizar la acción colectiva. En definitiva, estos datos indican que la revitalización del ámbito local tiene una limitación más, derivada de esta participación ciudadana exigua, de cierto carácter elitista y dependiente en materia de recursos. En la práctica, la extensión de la participación ciudadana no parece haberse conseguido del todo, incluso donde ha habido experiencias de participación complementaria.

CONCLUSIÓN

Hoy puede observarse una serie de tendencias, de indicios en el sentido de que el ámbito local está asumiendo un protagonismo político, económico y cultural que antes no tenía o que era de bajo perfil. Este protagonismo no es sólo producto del voluntarismo de los actores locales. Es cierto que sin su concurso esto no se estaría produciendo, pero en gran medida lo que están haciendo es responder a cambios sociales, políticos y económicos, como los citados antes, que contribuyen a que la acción se oriente precisamente hacia el reforzamiento del protagonismo local.

No obstante, este proceso es aún incipiente, no está del todo consolidado y presenta bastantes diferencias de unos países a otros. En realidad no podría ser de otra forma. Vivimos aún plenamente inmersos en el modelo

democrático de la llamada segunda transformación, pues lo que haya de ser la tercera todavía está por verse. Por tanto, el debate sobre una nueva división del trabajo político, bajo los supuestos de la instauración de esa tercera transformación, no puede ser más que tentativo. Lo que sigue predominando en la práctica son las reminiscencias de las tendencias centralizadoras de los estados y el recelo en cuanto a que el ámbito local sea el apropiado para la decisión y gestión de determinadas políticas públicas, por los particularismos que puedan introducirse en ellas y que generen desigualdades.

A su vez, estas tendencias están limitadas por un conjunto de problemas de los que tal vez el primero sea el de las haciendas locales. La reducida participación en el total del gasto público y la dependencia con respecto a los gobiernos centrales no son más que la expresión del papel atribuido a los municipios, ya comentado antes. Los problemas derivados del estatus constitucional y la división del trabajo político son una fuente de limitaciones que corre paralela a la anterior, de forma que las tres son, en cierta medida, expresiones que tienen su origen en aquel papel. El problema del tamaño es diferente y tiene que ver más con cuestiones históricas y culturales. Su solución puede abordarse de forma distinta e independiente de las anteriores. Las limitaciones para conseguir una amplia participación política a través de los procedimientos complementarios son otro obstáculo a la dinamización del ámbito local. Pese a todo ello, el aumento del protagonismo de lo local es un proceso en marcha que no parece que vaya a retroceder, sino que continuará avanzando.

BIBLIOGRAFÍA

- Antón, José A., "El gasto público municipal", *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988.
- , "Las haciendas locales: situaciones actuales", *Papeles de Economía Española*, núms. 52-53, 1992, pp. 228-230.
- Bagnasco, A., *Tre Italie, la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bolonia, Il Mulino, 1977.
- Bairoch, P., *De Jéricho a México, villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 1985.
- Bargagli, M. y A. Maccelli, *La partecipazione politica a Bologna*, Bolonia, Il Mulino, 1985.
- Batley, R. y G. Stoker (eds.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, Londres, MacMillan, 1991.
- Bendix, R., *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1974.
- Bertolo, Constantino et al. *Crisis social de la ciudad*, Madrid, ALFOZ/CIDUR, 1989.
- Bosch, F. y A. Díaz, "La gestión presupuestaria del gasto local", *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988, pp. 339-416.

- Bullpitt, John G., *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 1983.
- Castells, M., *The Urban Question*, Cambridge, MIT Press, 1976.
- Caves, Roger W. (comp.), *Exploring Urban America. An Introductory Reader*, Londres, Sage, 1995.
- CIRES, *La realidad social en España 1991-1992*, Madrid, Ediciones B, 1993.
- , *La realidad social en España 1992-1993*, Madrid, Ediciones B, 1994.
- Cockburn, C., *The Local State*, Londres, Pluto Press, 1977.
- Chandler, J.A. (ed.), *Local Government in Liberal Democracies. An Introductory Survey*, Londres, Roudedge, 1993.
- , *Local Government Today*, Manchester University Press, 1991.
- Dahl, R.A., *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- y R. R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973.
- Diamanti, Y., "Localismo", *Ressegna Italiana di Sociologia*, vol. XXXV, núm. 3, 1994, pp. 401-424.
- Dickens, P., *Sociología urbana*, Bolonia, Il Mulino, 1990.
- Elcock, H., *Local Government, Policy and Management in Local Authorities*, Londres, Roudedge, 1994.
- Flora, P. (ed.), *Growth to Limits. The Western European Welfare State since World War II*, Berlin, Walter de Gruyter, 1986.
- Goetz, E.G. y S.E. Clarke (eds.), *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Londres, Sage, 1993.
- Hampton, W., *Local Government and Urban Politics*, Londres, Longman, 1991.
- Held, D., *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1992.
- Hill, D.M., *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1980.
- Johnson, N., *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- King, S. y J. Pierre, *Challenges to Local Government*, Londres, Sage-ECPR, 1990.
- Knoke, D., *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Mabieau, A. et al., *Local Politics and Participation in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Mayntz, R., L.J. Sharpe y B. Dente, *Il governo locale in Europa. Repubblica federale tedesca, Gran Bretagna, Italia*, Milán, Edizione di Comunità, 1977.
- Norton, A. (ed.), *The International Handbook of Local and Regional Government, Status, Structure and Resources in Advanced Democracies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 1991.
- Perulli, P. (comp.), *Globale/Locale. Il contributo delle scienze sociali*, Milán, Franco Angeli, 1993.
- Picó, J., *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- Richard, P., *Les temps des citoyens. Pour une démocratie décentralisée*, París, PUF, 1995.

- Rodríguez Cabrero, G., "Estado de bienestar y sociedad del bienestar; debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar", *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, núms. 8 y 9, 1994, pp. 7-27.
- Stewart, J. y G. Stoker (eds.), *Local Government in the 1990s*, Londres, MacMillan, 1995.
- Triglia, C., *Le subculture politiche territoriali*, Milán, Fondazione Feltrinelli, 1981.
- Wolmann, H. y M. Goldsmith, *Urban Politics and Policy. A Comparative Approach*, Oxford, Blackwell, 1992.