

# CULTURAS POLÍTICAS LOCALES. ALCALDES Y NUEVA CULTURA POLÍTICA EN PERSPECTIVA COMPARADA\*

## *Local political cultures. Comparing Mayors and New Political Culture*

CLEMENTE J. NAVARRO

*Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España)*

TERRY N. CLARK

*Universidad de Chicago*

### RESUMEN

Uno aspecto central de la gobernabilidad en el ámbito local es el relacionado con el estilo de liderazgo político. Éste, en buena medida, refleja la cultura política característica de las sociedades políticas locales en las que se ejerce como reglas-en-uso de los procesos y dinámicas socio-políticas que tienen lugar en ellas. En este marco, cabe señalar la aparición de una 'Nueva Cultura Política' como estilo de liderazgo diferente al clásico de 'Política de Clases', tanto por las preferencias de actuación como por las pautas de interacción con la sociedad civil. Esta nueva orientación surge ligada a patrones de cambio social y cultural, así como determinados diseños institucionales. Mediante el uso de la información que proporciona el proyecto internacional *Fiscal Austerity and Urban Innovation* se operacionalizará la Nueva Cultura Política, tratando de dar cuenta de los factores que puedan dar cuenta de su extensión entre alcaldes (municipios) de varios países de Europa, Norteamérica y Latinoamérica.

**Palabras clave:** Liderazgo político, cultura política, política local, análisis comparado, instituciones políticas.

### SUMMARY

*Political leadership style is one of the most important traits of local governance. This used to show the character of local political societies as rules-in-use of socio-political processes and dynamics. In this framework, the 'New Political Culture' (NPC) is a new leadership style against the classical 'Class Politics' showing different policy preferences and different interaction patterns with civil society. Socio-economic and cultural change, as well as institutional factors, are driving the growing and spread of the NPC among local political actors. Using surveys from the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project, this article tries to show the presence of the NPC among mayors in European, North American and Latin American countries. The comparison among them could show the importance of socio-economic, cultural and institutional factors explaining the spread of the NPC.*

**Key words:** Political leadership, political culture, local politics, comparative analysis, political institutions.

\* Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos que han permitido mejorar una versión previa del estudio. Asimismo, a los investigadores que en cada país vienen aplicando el proyecto FAUI y han hecho posible que hoy pueda hacerse el análisis comparado que aquí se presenta, todos ellos mencionados en Clark (2007: anexo). Las ideas y propuestas que se presentan se han realizado en el marco del proyecto 'Bienestar y sociedad Política Local' (SEC2002-01934), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España, y durante una estancia realizada por el primero de los autores en la Universidad de Chicago durante 2005-2006 gracias a una ayuda concedida por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. Ideas y análisis previos fueron presentados por los autores en el Congreso de la IPSA (2006) celebrado en Fukuoka (Japón).

## I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de la importancia de la cultura política como factor relevante en la dinámica sociopolítica. De ahí su creciente importancia en el análisis de ésta (Jackman y Miller, 1996). No obstante, su estudio suele centrarse en el ámbito nacional mediante comparación entre países, habiendo sido desarrollados en menor medida análisis en otros ámbitos subnacionales, como el local y en particular, desde una perspectiva comparativa, ya sea para comparar municipios en un mismo país, ya sea para hacerlo entre municipios de varios países.

Ahora bien, algunos de los estudios realizados muestran que, con cierta independencia de las diferencias existentes entre países, también existen entre las culturas políticas de sus comunidades locales, y que ello suele reflejarse en el estilo de liderazgo que muestran sus élites políticas locales (Clark y Fergusson, 1986). Las preferencias que éstas enuncian y/o desarrollan, así como las iniciativas por las que tratan de articular y ejercer su legitimidad, responden, al menos en parte, al contexto que supone la cultura política local en la que han de desarrollar su labor.

Por otro lado, existe cierto debate acerca del cambio de las pautas de cultura y participación política, desde modelos clásicos característicos de sociedades industriales, centrados en el debate en torno a valores materialistas y *cleavages* ligados al mundo del trabajo y la redistribución, en donde partidos colocados en el clásico esquema izquierda-derecha y sus organizaciones colaterales (empresariales o sindicales) son sus actores principales; a otros nuevos, característicos de las sociedades postindustriales, que hacen de valores postmaterialistas, la defensa de nuevas formas y estilos de vida (género, etnia,...), y a través de nuevas organizaciones, actores y actividades políticas, sus rasgos principales. Un cambio o distinción entre la clásica 'política de clases' y la 'nueva cultura política', que se manifestaría tanto entre la ciudadanía (Clark y Rempel, 2001; Norris, 2001) como entre sus élites (Clark, 2007).

En este esquema general el fin principal de este trabajo consiste en presentar propuestas sobre un nivel de gobierno (el local) y un actor político (el alcalde) sobre el que hay poca investigación de carácter comparativo. Para ello se plantean tres objetivos. En primer lugar establecer un marco analítico básico para el estudio del liderazgo político local desde la perspectiva del cambio hacia la denominada 'nueva cultura política'. En segundo lugar hacer una propuesta de operacionalización sistemática de los conceptos 'política de clases' y 'nueva cultura política' a partir de la información que ofrecen las encuestas realizadas entre alcaldes en el marco del proyecto Fiscal Austerity and Urban Innovation. En tercer lugar contrastar la capacidad explicativa de factores de índole socioeconómico e institucional relativos tanto a los municipios como a los sistemas políticos –países– en los que se encuentran.

## II. CULTURAS Y LIDERAZGO POLÍTICO LOCALES: REGLAS EN USO DE LA DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA LOCAL

Cabría sostener que las reglas mínimas del juego sociopolítico local se refieren, básicamente, a dos aspectos: los objetivos (iniciativas, proyectos, políticas) que desde las autoridades públicas se plantean para la comunidad, por un lado, y al modo apropiado por el que conectar los procesos de gobierno con las demandas e intereses de la ciudadanía, esto es, los procesos de representación y mediación política, por otro. Ambos aspectos, la forma que adopten, delimitan, aunque sea mínimamente y con cierta independencia de las reglas formales relativas al sistema político-institucional, las ‘reglas-en-uso’ que caracterizan al juego o dinámica sociopolítica local (Ostrom, 1990; Lowndess et al, 2005). Dado que los líderes políticos locales, y los alcaldes en particular, son actores claves llamados a intervenir en ambos aspectos, sus orientaciones hacia ellos permitiría conocer su ‘estilo de liderazgo’, el cual se deriva, al menos en parte, del contexto cultural en el que han de ejercitarlo, esto es, la cultura política existente en la comunidad que gobiernan (Vildasvky, 1989).

Desde esta perspectiva, si las culturas políticas locales implican la discusión sobre los objetivos fundamentales para la comunidad y los canales apropiados para debatir sobre ellos e incluirlos en la agenda de actuación pública, para el alcalde pudiera significar proponer a la ciudadanía (antes de los procesos electorales) y desarrollar (después de aquellos) determinadas políticas que legitimen su acción. Así, sus preferencias sobre políticas públicas nos pueden informar de cuáles son los objetivos que consideran relevantes para la comunidad. Si se quiere, nos informarían de dónde localizan la ‘output legitimacy’. En cambio, los canales que los líderes utilicen para estar en contacto con la ciudadanía nos podrían informar sobre su concepción sobre el modo apropiado de incluir a la ciudadanía en los procesos políticos, esto es, la ‘input legitimacy’ de las culturas políticas locales. Ambos constituirían, pues, los elementos básicos de los sistemas políticos locales (Vetter y Kersteing, 2003), entendidos aquí como reglas-en-uso.

Así pues, cabría analizar la naturaleza de los objetivos y los modos de mediación política de las élites políticas locales para conocer cómo pretenden construir su legitimidad. Y cabe pensar que ello guarde cierta correspondencia con los patrones que al respecto muestre la comunidad local, la cultura política que la caracteriza, pues para garantizar la gobernabilidad local las élites deben considerar, al menos en parte, tales reglas en uso del juego sociopolítico local.

No obstante, tales pautas se desarrollan en el contexto de ‘democracias de competencia electoral’ que hacen de los partidos políticos un actor central en la articulación de la dinámica sociopolítica. Los partidos son centrales para las reglas del juego sociopolítico local y para las orientaciones que al respecto desarrolle el alcalde, porque articulan conjuntos de preferencias de políticas públicas, así como también son el principal actor en el ‘puente democrático’ entre ciudadanía y gobierno local. Los partidos, articulados ideológica y organizativamente, delimitan un campo o estructura de acción para sus miembros, pudiendo orientar su acción con cierta independencia de la comunidad local (Geser, 1999; Navarro, 2007).

De hecho, mediante el partido los alcaldes suelen presentarse como candidatos, desde ellos proponen el desarrollo de determinadas políticas a la ciudadanía y orientan posteriormente su desarrollo. Los partidos son, asimismo, los principales ‘gatekeepers’ en el acceso a los procesos de gobierno; cuando menos, son formalmente el actor llamado a hacerlo, a excepción de los pocos países, como Australia, donde las listas electorales locales no pueden ser constituidas por partidos (Hoffman-Martinot, 2007). En suma, los partidos, al igual que a escala nacional, son actores centrales en la dinámica sociopolítica local, en general, y para el alcalde, en particular, pues constriñen ideológica y organizativamente el ejercicio de su liderazgo político.

En su conjunto, cabría señalar que, por un lado, el estilo de liderazgo de los alcaldes responde, al menos en parte, a la cultura política de la comunidad en la que actúan, pues éstas suponen las reglas-en-uso del juego sociopolítico local. Por otro, que el estudio del liderazgo de las élites locales pudiera realizarse considerando al menos tres dimensiones: sus preferencias, sus pautas de interacción con la sociedad civil y el rol que juega para ellos el partido como conglomerado ideológico y como organización que estructura programas de acción y la interacción con otros actores políticos.

## II. SOBRE LA NATURALEZA DE LAS CULTURAS Y LIDERAZGOS POLÍTICOS LOCALES: POLÍTICA DE CLASES Y NUEVA CULTURA POLÍTICA

Así pues, aunque sea mínimamente, cabría considerar que las reglas del juego político que suponen las culturas políticas locales se manifiestan, entre otros aspectos, en dos: los objetivos que se fijan para la comunidad y las formas adecuadas de transmitir las demandas e intereses de la ciudadanía al gobierno municipal, tanto respecto a los partidos como a otras organizaciones sociopolíticas. Si se prefiere, como se ha indicado anteriormente, dos aspectos básicos de la legitimidad de aquel y, por tanto, de sus líderes políticos, a saber: la legitimidad por *outputs* (objetivos que se plantean) y la legitimidad por *inputs* (procedimientos para articular la interacción gobierno-ciudadanía).

A partir de estas dos dimensiones básicas de cualquier *politeya* democrática se podrían caracterizar, aunque sea esquemáticamente, los rasgos de las culturas políticas locales y los líderes políticos que en ellas desarrollan su labor. A ello se dedica este apartado.

### a. Un modelo básico: ‘Política de clases’ y ‘Nueva Cultura Política’

Tal y como se ha indicado, el enfoque de la nueva cultura política suele contraponer dos modelos o tipos-ideales, a saber: la ‘política de clases’ y la ‘nueva cultura política’. Ambas pudieran caracterizarse a través de las tres dimensiones antes señaladas respecto a las culturas y liderazgo políticos locales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Lo que sigue supone una reelaboración de las características básicas de la política de clases y la nueva cultura política para el caso de los alcaldes a partir de las propuestas de Clark y Rempel (2001) y Clark y Navarro (2007).

De hecho, en atención a la primera de ellas, izquierda y derecha tradicionales se caracterizarían por un alto nivel de congruencia entre preferencias fiscales y sociales: conservadurismo fiscal y social vs. liberalismo fiscal y social, en forma respectiva. Básicamente, conservadurismo y liberalismo fiscal son posiciones acerca del ‘tamaño del estado’, y de manera más concretar, sobre la intensidad y esfuerzo redistributivo por parte de aquél. En cambio, conservadurismo y liberalismo social se referirían al grado de ‘permisividad o tolerancia social’ respecto a nuevos estilos y formas de vida<sup>2</sup>. Frente a la congruencia que mostraría el patrón de la política de clases (ya sea de izquierda o de derecha), la NCP se caracterizaría por la discrepancia entre preferencias fiscales y sociales, sobre todo, por presentar cierto conservadurismo fiscal y un alto grado de liberalismo social (Clark y Fergusson, 1986; Clark, 2007).

Respecto a la interacción entre líder y ciudadanía, nuestra segunda dimensión, la diferencia entre política de clases y NCP es aquella existente entre interacción mediada por organizaciones o colectivos e interacción directa o no mediada. La política de clases se caracteriza por la ligazón con grupos de la sociedad civil o incluso el desarrollo de organizaciones colaterales a los partidos en atención al *cleavage* de clase que distingue entre izquierda y derecha, como los sindicatos o movimientos sociales urbanos en el primer caso, y las organizaciones empresariales en el segundo<sup>3</sup>. En el caso de la NCP, en cambio, prevalece la relación directa con el ciudadano individualmente sin la mediación de organizaciones o grupos. El líder apela al ciudadano como miembro de la comunidad, como ‘ciudadano-medio’, como sujeto con demandas específicas y consumidor de servicios públicos, no como miembro de un colectivo, grupo u organización con demandas específicas y comunes para todos sus miembros (Clark, 2007).

Otro elemento característico de la nueva cultura política es la aparición de nuevos sujetos políticos en la sociedad civil, ya sea los denominados nuevos movimientos sociales, desde finales de los años sesenta, o las organizaciones de acción voluntaria, de forma más reciente. Los primeros suelen defender causas concretas (género, medio ambiente, derechos minorías étnicas,...) que se corresponderían con la ‘política tematizada’ de la NPC, en vez del esquema ideológico global que supone la distinción izquierda-derecha. El objetivo principal de las nuevas ONG’s se centra en la atención a problemas sociales específicos mediante procesos de colaboración para la provisión de servicios públicos. Se trata, en fin, de organizaciones que defienden causas y derechos de la ciudadanía con respecto a temas concretos no necesariamente articulados en torno a posiciones ideológicas de clase (la clásica distinción izquierda-derecha)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sobre la congruencia de preferencias fiscales y sociales en términos de izquierda y derecha pueden consultarse los análisis comparativos que sobre los partidos han realizado Budge et al. (2001) a través de sus programas electorales o Huber e Inglehart (1995) a través de consulta a expertos.

<sup>3</sup> Así, es normal que las coaliciones de gobernanza local se caractericen por la ligazón de partidos de derecha y empresas (pro-growth machina) o movimientos urbanos y partidos de izquierda (*progressive coalitions*). Tal caracterización y su análisis *cross-national* puede consultarse en Magnier, Navarro y Russo (2006); Ramírez, Navarro y Clark. (2008), así como en las pautas de responsividad hacia tales grupos entre alcaldes europeos (Navarro, 2009).

<sup>4</sup> Ello no quiere decir que estas organizaciones y/o sus miembros no puedan tener posicionamientos ideológicos tradicionales de clase, sino que su desarrollo y lógicas de actuación responde más a la defensa de concretos derechos de ciudadanía que a lucha en torno a posicionamientos de clase.

Pero, además, en el caso de la NCP el carácter no mediado de la interacción líder-ciudadanía significaría que el partido presente una menor importancia. Mientras que los líderes que caracterizarían la política de clase serían ‘hombres de partido’, los que lo harían respecto a la NCP serían ‘empresarios políticos’ más atentos a los intereses y demandas individuales de los ciudadanos y ciudadanas que a las demandas de grupos específicos. Con el objetivo de recabar apoyos en sectores diversos y más amplios de la población, el liderazgo se articula apelando al ‘ciudadano medio’ más que al ciudadano como miembro de grupo específicos. Ello supondría, pues, una mayor independencia ideológica y organizativa de los partidos en general, y de los partidos nacionales de los que dependen, en su caso, en particular (John y Saiz, 1999; Navarro, 2007). Este estilo de interacción produce un proceso de ‘personalización’ de la política, a saber: los discursos y acciones de los líderes cobran más importancia que la coherencia programática o la integración organizativa del partido al que pertenecen. Se trataría, pues, de una nueva forma de populismo producido por la necesidad de ampliar apoyos electorales; un estilo adaptable a distintas propuestas ideológicas, tal y como señala Weyland (2001) para Latinoamérica, y que es cada vez más común entre las denominadas democracias occidentales, tal y como señalan Mény y Surel (2000).

Lo expuesto implica que es posible identificar la política de clases y la NCP a través del ejercicio de liderazgo de los alcaldes mediante las dimensiones delimitadas, tal y como se expone en la tabla 1. Esto es, el grado de interrelación entre preferencias fiscales y sociales, el carácter mediano o no de su ligazón con la sociedad civil (organizaciones vs. ‘ciudadano medio’) y la fortaleza del partido respecto a su ejercicio de liderazgo, tanto en términos ideológicos como organizativos.

Tabla 1: Culturas políticas y liderazgo político locales: política de clases y nueva cultura política como tendencias básicas.

Dimensión	Culturas Políticas Locales		
	Política de Clases	Nueva Cultura Política	
Preferencias: fiscales y sociales	Dependientes, Relacionadas	Independientes, no relacionadas	
Lazos con la sociedad civil	Mediados (a través de organizaciones políticas)	Directos (relación directa con la ciudadanía)	
Partidos	integración organizativa	Fuerte	Débil
	integración ideológica	Fuerte	Débil

### **b. Sobre la extensión de la Nueva Cultura Política: cambio social y contexto institucional**

Ahora bien, de existir tales pautas, ¿qué factores pueden hacer que se desarrolle un tipo u otro de cultura y liderazgo políticos en los municipios?. A este respecto, cabría señalar dos

grandes factores: socioeconómicos e institucionales<sup>5</sup>. La primera se refiere, básicamente, a cambios (en el tiempo) o diferencias (entre municipios) en cuanto a su estructura social, de la que cabría derivar diferentes patrones culturales. Así, básicamente, comunidad con ciudadanos y ciudadanas con mayores ingresos y nivel de formación académica desarrollarían patrones culturales post-materialistas y, con ello, demandas ligadas a la mejora de la actuación pública, políticas respetuosas o potenciadoras de nuevas formas y estilos de vida, así como modalidades de participación no convencionales alejadas de partidos o grupos y organizaciones clásicos; esto es, el patrón de la NCP. En cambio, un menor nivel de desarrollo socioeconómico y/o mayores desigualdades supondría la existencia de patrones culturales orientados hacia el *cleavage* de clase en torno a la redistribución, haciendo de los partidos y organizaciones que clásicamente representan las posturas en torno a ello los actores principales en los procesos de mediación y representación política; esto es, el patrón de la política de clases.

La segunda se refiere, principalmente, a la medida en que determinados diseños institucionales fomentarían o inhibirían el papel del partido como agente regulador de la dinámica socio-política local. Esto es, si las instituciones imponen –o no– al partido como un *veto-point* para el alcalde en el desarrollo de su labor<sup>6</sup>. Así, sistemas políticos locales en los que el sistema electoral obligue a la presentación de candidaturas a través de partidos y aún más, mediante listas cerradas, haría de este actor un elemento central de la comunidad política local, si se quiere, uno de los reguladores principales de las reglas en uso que caracterizarían a la cultura política de aquella. Cabría hablar en este caso, pues, de sistemas políticos locales ‘partidistas’ que fomentarían entre las élites la aparición de ‘hombres de partido’: su candidatura y posterior acción de gobierno debe ajustarse a las propuestas programáticas del partido, atendiendo a las necesidades de integración organizativas de éste más que las peculiaridades de cada comunidad local (Hoffman-Martinott, 2007).

Asimismo, la elección del alcalde por los concejales de los partidos en la asamblea municipal, frente a la elección directa por parte de la ciudadanía, inhibiría la independencia del alcalde respecto al partido y, con ello, el patrón de la NCP. El hecho de que la ciudadanía elija al alcalde directamente le permite cierto grado de legitimidad propia –personal– que puede hacer valer en su ejercicio de liderazgo, no sólo respecto a la ciudadanía, sino también respecto a su partido<sup>7</sup>. Algunos análisis realizados en Europa muestran que la introducción de la elección directa del alcalde no reduce la importancia de los partidos en la acción de gobierno de los alcaldes. Más bien, al apoyo del partido une el valor de sus capacidades de liderazgo y su gestión municipal para recabar apoyos entre la ciudadanía<sup>8</sup>. En general,

<sup>5</sup> Una versión más amplia y detallada de las hipótesis aquí planteadas, sobre todo las de carácter socio-económico, pueden consultarse en Clark e Inglehart (2007).

<sup>6</sup> Según Kaiser (1988), un *veto-point* es un elemento del sistema institucional, ajeno a la voluntad de los actores políticos, que delimita un conjunto de oportunidades de acción para éstos, inhibiendo unas y haciendo más fácil el desarrollo de otras.

<sup>7</sup> Sobre los efectos de los sistemas electorales sobre los votantes, pero también sobre las estrategias de los partidos y sus líderes, puede consultarse el análisis comparativo de Norris (2004).

<sup>8</sup> Al respecto puede consultarse el análisis comparado de Magnier (2006). Asimismo, Larson (2002) para el caso Noruego, Copus (2009) para Gran Bretaña o Magnier y Navarro (2009) para Italia.

este efecto depende del diseño y lógicas institucionales más generales existentes respecto al gobierno local, de manera que algunas de ellas lo refuerzan y otras pueden inhibirlo; como por ejemplo, la dependencia económica o funcional de niveles superiores de gobierno, que fuerza al alcalde a atender las directrices de niveles organizativos superiores dentro de su propio partido<sup>9</sup>.

En suma, cabría sostener que sistemas electorales caracterizados por listas electorales y elección no directa del alcalde son dos elementos del diseño institucional de los gobiernos locales que pudieran hacer más dependiente a éste del partido que sistemas mayoritarios y de elección directa, esto es, los primeros supondrían un *veto-point* a la acción del alcalde.

#### IV. ALCALDES Y NUEVA CULTURA POLÍTICA: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL ENTRE MUNICIPIOS

En el marco de lo expuesto, las dos principales preguntas que se plantea este texto serían: primero, ¿hasta qué punto los alcaldes o intendentes, como líderes políticos principales en los municipios presentan modelos de liderazgo que se acercan a la NCP o a la política de clases?; y, segundo, ¿qué factores darían cuenta de ello?, ¿los rasgos de la comunidad local o de las instituciones políticas locales?. Para tratar de aportar algunas evidencias empíricas al respecto se ha realizado un análisis comparado entre alcaldes de 13 países.

En concreto, para operacionalizar el diseño de investigación planteado se han utilizado como *corpus* empírico los datos proporcionados por el proyecto internacional Austeridad Fiscal e Innovación Urbana (*Fiscal Austerity and Urban Innovation*). Este proyecto viene realizando encuestas entre alcaldes –intendentes– de municipios de diversos países que permiten conocer algunas pautas acerca de cómo ejercer su liderazgo, tanto en términos de sus preferencias políticas como de sus pautas de interacción con actores de la sociedad civil y los partidos políticos. En concreto, los países incluidos en los análisis que se presentan a continuación son los que se muestran en la tabla 2<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Esta es la conclusión básica del análisis comparado de Magre y Bertrana (2007), apuntando en el mismo sentido el análisis comparado de Fallend, Ignitis y Swiabiewicz (2006).

<sup>10</sup> El *Fiscal Austerity and Urban Innovation Project* o 'Proyecto FAUI', iniciado en los años ochenta, básicamente consiste en la aplicación de dos encuestas: una entre alcaldes, y la otra entre altos funcionarios directivos municipales. La primera tiene como objetivo básico conocer algunos valores, preferencias y comportamientos de los primeros, como medio por el que analizar diferencias y tendencias de cambios respecto al liderazgo político que desarrollan. El objetivo de la segunda es conocer la aplicación de las estrategias fiscales que desarrollan las municipalidades. Por lo común, ambas encuestas suelen hacerse entre municipios de 10 mil o más habitantes, mediante envío postal a todos ellos para garantizar una tasa de respuesta adecuada. En ambos casos se aplica un cuestionario común para garantizar la comparabilidad entre países, aunque el equipo de cada país añade –o no– preguntas e ítems de su propio interés. Actualmente se ha aplicado a unos 20 países, y en algunos de ellos dos olas. Tanto los cuestionarios comunes, como los datos comparables, pueden solicitarse a los autores. En el análisis que aquí se presenta se utilizan 13 países. Desde 2005 se ha aplicado el cuestionario de alcaldes en Portugal y una segunda ola en Argentina.



Tabla 2: Países considerados en el análisis y alcaldes entrevistados en cada uno de ellos.

Países (fecha realización)	N (Nº de alcaldes)
Estados Unidos (1984)	397
Canadá (1990)	100
Francia (1985)	171
Australia (1990)	97
Bélgica (1994)	211
Argentina (1999)	39
España (2004)	233
Suiza (1989)	146
Reino Unido (1994)	269
México (2001)	74
Estados Unidos (1996)	262
Francia (1996)	251
Japón (1985)	101
Total	2351

Siguiendo lo expuesto en los apartados precedentes, se ha creado un indicador sobre el cambio desde la política de clases a la nueva cultura política (valores iguales a 0 y 100, respectivamente), así como también respecto a algunas variables que puedan explicar su presencia y extensión entre los alcaldes entrevistados (características de los municipios y de los sistemas electorales).

En cuanto a la NCP se ha creado un indicador sintético como sumatorio de otros indicadores referidos a cada una de las dimensiones señaladas más arriba, tal y como se muestra en la tabla 3. Por un lado, se han considerado las preferencias fiscales y sociales del alcalde, de manera que cuando éstas son coincidentes cabe hablar de 'política de clases' (valor 0) y cuando no lo son de NCP (valor 100)<sup>11</sup>. Por otro lado se ha considerado el grado en que se responde favorablemente a las demandas que presentan asociaciones y grupos organizados

<sup>11</sup> En concreto, se ha elaborado un indicador de preferencias fiscales (de menos a más gasto público local) y otro de preferencias sociales (de menos a mayor tolerancia social), y a continuación se ha calculado el valor absoluto de la diferencia existente entre ellos; si es igual a cero, ambas preferencias apuntan al mismo sentido indicando un patrón de política de clases (sea de izquierda o de derecha), si se acerca a 100 indica preferencias fiscales y sociales contrapuestas y, por tanto, un patrón de nueva cultura política. El indicador de preferencias fiscales toma la respuesta a una pregunta sobre la medida en que el alcalde considera que debe aumentarse o reducirse el gasto municipal. El indicador de preferencias sociales se refiere a dos preguntas sobre el grado de acuerdo con el aborto y la educación sexual en las escuelas. Estos ítems se han tomado de la Encuesta Mundial de Valores, donde se ha constatado que constituyen indicadores de tolerancia social (Inglehart, 1998). En los casos –países– en los que se incluyeron otros ítems sobre tolerancia social –como respecto a la homosexualidad,

frente a las que reciben las que realizan ciudadanos considerados individualmente. Así, cuando es mayor para los segundos que para los primeros (valores cercanos a 100), se trataría de una pauta de interacción de tipo NCP<sup>12</sup>; al contrario (valores cercanos a 0), del tipo política de clases. Por último, se ha considerado la distancia en la preferencia fiscal del alcalde respecto a la media de todos los alcaldes de su partido, de manera que cuanto mayor es la diferencia (valores cercanos a 100), más cerca de la pauta de independencia partidista que caracteriza a la NCP<sup>13</sup>.

En lo que se refiere a posibles explicaciones del fenómeno se han considerado cuatro variables. Dos de ellas se refieren a factores relativos a características de la comunidad local donde el alcalde desarrolla su liderazgo, a saber: el tamaño del municipio y el porcentaje de población con estudios universitarios. Respecto a la primera cabe señalar que es más previsible que la NCP se dé entre municipios más pequeños porque éstos favorecen las pautas de interacción no mediadas que suponen este modelo, el contacto entre líder (alcalde) y ciudadanía es más frecuente y no necesita de la mediación de organizaciones como en el caso de grandes ciudades, en las que las organizaciones (incluidos los partidos) desarrollan el papel de conexión entre gobierno municipal y sociedad civil (Navarro, 2001). En cuanto a la segunda, cabe suponer que una mayor presencia de población con estudios universitarios suponga un mayor desarrollo de la NCP y, con ello, de alcaldes que presentan los rasgos que la caracterizan. A este respecto cabe considerar que el nivel educativo no sólo da cuenta de desarrollo socioeconómico, sino, sobre todo, se trata de un indicador de movilización cognitiva que suelen explicar pautas de cambio postmaterialista y el activismo político que caracterizarían a la NCP (Inglehart, 1998; Clark e Inglehart, 2006)

Las otras dos variables se refieren a factores de índole institucional como son las reglas del sistema electoral municipal de cada país: reglas de presentación de candidaturas y sistema de elección del alcalde. La primera supone un *continuum* desde sistemas electorales que se caracterizan por la presentación de candidaturas a través de partidos y listas cerradas (valor 0) a sistemas que lo hacen por la presentación de candidaturas sin la existencia de partidos (valor 100). La segunda diferencia entre sistemas donde la elección del alcalde es directa por parte de la ciudadanía (valor 100) frente a sistemas donde la elección del alcalde se hace por parte de los miembros de la cámara municipal (valor 0). Básicamente, ambos indicadores dan cuenta de la importancia que los diseños institucionales conceden a los partidos como actor o mecanismo de regulación de la dinámica sociopolítica local<sup>14</sup>.

la inmigración-, las pruebas de validación (correlaciones inter-ítems o pruebas de alpha de Cronbach) avalan el uso de estos dos indicadores, comunes a los cuestionarios de los países aquí analizados.

<sup>12</sup> Se trata de las respuestas a la pregunta: '¿Con qué frecuencia ha respondido favorablemente el municipio a las preferencias fiscales de los siguientes grupos?'. Aquí se ha calculado la diferencia (resta) entre la medida dada para diferentes grupos y la dada para la categoría 'los ciudadanos individualmente'.

<sup>13</sup> Para ello se ha calculado la media del indicador de preferencias fiscales para los alcaldes de un mismo partidos, y posteriormente se ha calculado el valor absoluto de la diferencia entre este valor y el indicador de cada alcalde, de manera que valores igual a cero suponen que el alcalde presente un nivel de preferencias fiscales semejante a la medida de su partido y valores cercanos a 100 preferencias fiscales muy diferentes a la media de su partido.

<sup>14</sup> En concreto, el índice referido al sistema electoral local toma los siguientes valores: 0=lista cerrada/sistema proporcional; 75=lista flexible/proporcional, 50=lista abierta/proporcional; 25=mayoritario; 0=sin listas de partidos. Para el caso de la elección del alcalde: 100=elección directa; 67=elección como cabeza de una lista

Además de los anteriores, se ha incluido un indicador sobre el posicionamiento del partido del alcalde en la tradicional escala izquierda-derecha, para constatar si el patrón de la NPC, como cabe esperar, no se relaciona con ese tradicional esquema del patrón de la política de clases<sup>15</sup>.

Tabla 3: Operacionalización de dimensiones consideradas en el análisis.  
Medias en escala (0,100)

Unidad	Dimensiones	Indicadores	N	Media	Std. Dev
El alcalde	Preferencias	Congruencia preferencias fiscales y sociales	2283 alcaldes	25,99	22,01
	Pautas interacción	Respuesta favorable:	2351 alcaldes	52,47	13,31
		Grupos < -- > Ciudadanos			
	El partido	Distancia fiscal al partido	2351 alcaldes	30,04	34,49
	Indicador Sintético de NCP		2351 alcaldes	39,16	10,97
El municipio	Características sociales	Tamaño municipio	1802 alcaldes	4,59	0,041
		% población con estudios universitarios	1787 alcaldes	13,06	9,34
	Características institucionales	Sistema electoral: → no partidista	13 países	53,00	30,67
		Elección alcalde: → directa	13 países	59,70	27,59

#### a. El liderazgo político local: ¿comunidad o sistema político local?

Para conocer la influencia de cada uno de los factores (variables independientes) sobre la presencia o extensión de la NPC entre los alcaldes se ha realizado un análisis de regresión múltiple, ¿qué nos dicen sus resultados?. Tal y como puede apreciarse en la tabla 4, la Nueva Cultura Política, tal y como ha sido aquí operacionalizada y medida, no viene explicada por uno de los indicadores más clásicos de la política de clases, a saber: la escala izquierda-derecha del partido al que pertenece el alcalde. Esto es, el indicador propuesto mediría, pues, un ejercicio de liderazgo que reflejarían reglas-en-uso diferentes a las de la política de clase, cuando menos, respecto a los posicionamientos ideológicos típicos al respecto.

En cambio, puede apreciarse que, de los considerados, el factor más relevante para la aparición de la NCP es el relacionado con el sistema electoral y, en particular, la fórmula de elección del alcalde, pues cuando ésta es directa aumenta la presencia de la NCP. O de otra

de partido; 34=elección indirecta (por el consejo municipal); 0=no elegido, seleccionado por unidades de gobierno superiores. Sobre la importancia de estos factores institucionales sobre el papel de los partidos a nivel local puede consultarse Hoffman-Martinott (2007), Dietz y Shidlo (1998) o Vetter (2000).

<sup>15</sup> Para ello se ha imputado a cada partido la puntuación asignada en el estudio realizado por Huber e Inglehart (1995).

forma, es entre los alcaldes elegidos directamente por la ciudadanía, sin la mediación del partido, entre los que se desarrolla en mayor medida la NCP. A ello apunta, asimismo, que su presencia se reduzca cuando el sistema electoral tiende a ser 'partidista' (proporcional con listas cerradas), esto es, a asignar un papel más importante a los partidos políticos en el ámbito local. Por tanto, reglas institucionales que reducen la importancia de los partidos en el ejercicio del liderazgo permite una mayor presencia de la NPC en detrimento de la 'política de clases'.

Ahora bien, junto a estos factores de índole institucional, también parecen favorecer la aparición de la NCP otros relativos a las características de los municipios. Por un lado, se tiene que este nuevo patrón de liderazgo aparece en mayor medida entre alcaldes de municipios de menor tamaño; lo que cabría poner en relación, tal y como se indicó anteriormente, con la posibilidad de contacto no mediado entre líder y ciudadanía en comparación con las grandes ciudades. Por otro lado, la NCP aparece cuanto mayor es el porcentaje de población del municipio que posee estudios universitarios, esto es, comunidades locales que, a partir de este indicador, cabe caracterizar como propicias a desarrollo de los patrones que caracterizan la NCP.

Tabla 4: Factores explicativos de la extensión de la NCP entre alcaldes.  
Análisis de regresión múltiple.

	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	T	Sig.
	B	Error típ.	Beta		
Constante	41,809	2,791		14,982	,000
Tamaño municipio (log)	-3,486	,617	-,128	-5,647	,000
% Pobl. Universitaria	,071	,027	,060	2,673	,008
Partido alcalde: Izquierda <-> Derecha	-,002	,015	-,003	-,141	,888
Sistema electoral municipal: no proporcional	0,034	,012	,096	2,734	,006
Elección alcalde: directa	0,166	,012	,458	13,649	,000

R<sup>2</sup>=01.269

## V. BREVES CONCLUSIONES

Lo expuesto ha pretendido, sobre todo, llamar la atención sobre la importancia del estudio de las culturas políticas locales, esto es, las normas-en-uso que caracterizan a la dinámica sociopolítica local. Ellas no sólo dan cuenta de la dinámica sociopolítica local, sino también del contexto cultural en el que los líderes políticos deben desarrollar su labor y, por tanto, al que, al menos en parte, deben adaptarse.

Siguiendo el enfoque de la Nueva Cultura Política se ha presentado una propuesta de operacionalización para medir mediante un índice sintético la extensión de este nuevo

patrón de liderazgo frente al más clásico de la ‘política de clases’. Los análisis han permitido mostrar que ello viene explicado por factores de índole institucional y socioeconómico y, entre éstos, principalmente por el tamaño del municipio y el sistema electoral (la elección directa o no del alcalde). Ello llama la atención sobre la importancia del contexto local como estructurador de la dinámica relacional entre ciudadanía y élites políticas, la medida en que rasgos de aquel orienta a que ésta sea más medida (gran ciudad y sistemas electorales proporcionales y/o elección no directa del alcalde) o sea más directa (municipios más pequeños y sistemas de elección directa), favoreciendo con ello una mayor propensión a la adaptación del estilo de liderazgo a la nueva cultura política menos constreñida por posicionamientos ideológicos de izquierda-derecha en donde preferencias sociales y fiscales son coincidentes.

Por lo demás, este breve análisis viene a mostrar la importancia e interés de analizar la cultura política y el liderazgo político en niveles subnacionales como el local como medio complementario a los clásicos ‘cross-national’, por el que indagar acerca de este fenómeno central para conocer la dinámica sociopolítica de las sociedades contemporáneas. Los análisis indican que los países cuentan (aquí sus sistemas electorales municipales), pero también la dinámica característica de cada municipio (tamaño y desarrollo educativo).

Tal y como se indicó al inicio de este trabajo, su objetivo principal era presentar algunas propuestas –en cuanto a hipótesis y metodología– y algunas evidencias empíricas de carácter comparativo sobre un nivel de gobierno (el local) que suele recibir poca atención investigadora, y sobre todo, sobre un líder político que, cabría decir, es el gran olvidado en el estudio del liderazgo político: el intendente o alcalde.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Budge, Ian; Hans-Dieter, Klingeman; Andrea, Volkens; Judith, Bara; Eric, Tanenbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Terry N. 2007. “La Nueva Cultura Política: evidencias mediante la comparación entre ciudades alrededor del mundo”. En *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, editado T.N. Clark y C.J. Navarro, Buenos Aires: Miño y Dávila: 157-250.
- Clark, Terry N. y Lorna, Fergusson. 1985. *City Money*, New Cork: Columbia University Press.
- Clark, Terry N. y Ronald, Inglehart. 2007. “La Nueva Cultura Política: cambios en el apoyo al Estado del Bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales”. En *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, editado T.N. Clark y C.J. Navarro, Buenos Aires: Miño y Dávila: 51-132.
- Clark, Terry N. y Rempel, C. 2001. *The politics of post-industrial societies*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Copus, Colin. 2009. ‘English Elected Mayors: Developing a New Form of Local Political Leadership in England, or Moving On in the Same Old Style?’, Reynaert, H.; Steyvers, K.; Delwit, P. and Pilet, J-B. (eds.): *Local Political Leadership in Europe*, Brussels, Vanden Broelle, pp. 29-58.
- Dietz, Henry A. y Gil Shidlo, 1998. *Urban Elections in Democratic Latin America*, Wilmintong: SR Books.

- Fallen, Franz; Gyorgyi, Ignities and Pawel, Swianiewicz. 2006. 'Divided Loyalties?. Mayors between Party Representation and Local Community Interests, Bäck, H.; Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.): *The European Mayor*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 245-270.
- Geser, Hans. 1999. 'The Local Party as an Object of Interdisciplinary Comparative Study: Some Step towards Theoretical Integration'. En *Local parties in political and organizational perspective*, editado por M. Saiz y H. Geser, Boulder, Westview Press: 3-43.
- Hoffman-Martinot, Vincent. 2007. 'Partidos políticos urbanos: rol y transformaciones'. En *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, editado T.N. Clark y C.J. Navarro, Buenos Aires: Miño y Dávila: 371-397.
- Huber, J. y Inglehart, Ronald. 1995. 'Expert Interpretations of party Space and party Locations in 42 Societies', *Party Politics*, 1 (1): 73-111.
- Inglehart, Ronald. 1998. *Modernización y postmodernización*, Madrid: CIS.
- Jackman, R.W. y Millar, R.A. 1996. 'A renaissance of political culture', *American Journal of Political Science*: 632-650.
- John, Meter y Martin, Saiz. 1999. 'Local Political Parties in Comparative Perspective', En *Local parties in political and organizational perspective*, editado por M. Saiz y H. Geser, Boulder, Westview Press: 44-75.
- Kaiser, André. 1997. Types of democracy, *Journal of Theoretical Politics*, 9 (4): 419-444
- Larsen, Helge O. 2002. 'Directly Elected Mayors: Democratic Renewal or Constitutional Confusion?', en Caufield, J. and Larsen, H.O. (eds.): *Local Government at the Millennium*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 111-134.
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence y Atoker, Gary. 2005. How 'rules-in-use' enables, or constraints, local political participation, ECPR Joint Session (Granada, Spain).
- Magre, Jaume y Bertrana, Xavier. 2007. 'Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe', *Local Government Studies*, 33 (2): 181-194.
- Magnier, Annick. 2006. 'Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship, Bäck, H.; Heinelt, H. y Magnier, A. (eds.): *The European Mayor*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 353-375.
- Magnier, Annick y Navarro, Clemente J. 2009. 'Neither Notables nor Party Men but Established Policymakers. The Intentional and Perverse Effects of the Direct Election of Italian Mayors', Reynaert, H.; Steyvers, K.; Delwit, P. and Pilet, J-B. (eds.): *Local Political Leadership in Europe*, Brussels, Vanden Broelle, pp. 59-90.
- Mény, Yves y Surel, Yves. (2001): *Populismo e democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Navarro, Clemente J. 2001. *Democracia asociativa y oportunismo político*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- . 2007. 'Liderazgo político local y 'políticas de partido' en perspectiva comparada. Alcaldes y máquinas clientelistas, programáticas y personalistas'. En *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, editado T.N. Clark y C.J. Navarro, Buenos Aires: Miño y Dávila: 423-446.
- Navarro, Clemente J. 2009. 'Local Political Opportunity Structures as Action Arena for Mayors. A 'Mediating Filter' Between Local Groups and Local Political Leaders', Reynaert, H.; Steyvers, K.; Delwit, P. and Pilet, J-B. (eds.): *Local Political Leadership in Europe*, Brussels, Vanden Broelle, pp. 367-398.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez, M. Antonia, Navarro, Clemente J. y Clark, T.N. 2008. Mayors and local governing coalitions in democratic countries. A cross-national comparison. *Local Government Studies*, 34 (2): 147-178.
- Vetter, Angelika. 2000. 'Democracy in big cities: a comparative view'. En *Urban democracy*, editado por O.W. Gabriel, V. Hoffman-Martinott y H.V. Savicth, Opladen, Leske+Budrich: 433-452.
- Vetter, Angelika y Kersting, Norbert. 2004. 'Democracy versus efficiency?. Comparing local government reforms across Europe'. En *Reforming local Government in Europe*, Opladen, Leske+Budrich: 11-28.

- Vildasvky, Aaron. 1989. 'A cultural theory of leadership', en *Leadership and Politics*, editado por B.D. Jones, Lawrence: The University of Kansas Press, 87-113.
- Weyland, K. (2001). 'Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics', *Comparative Politics*, October: 1-22.

**Clemente J. Navarro.** Director del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España), en donde es profesor titular de Sociología. Anteriormente ha sido investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y visitante en las universidades de Roma, Florencia o Chicago. Actualmente dirige el proyecto 'Gobernanza Local en Latinoamérica en perspectiva comparada' (Ministerio de Asuntos Exteriores, Gobierno de España). Editor de la Serie 'Sociología Política Urbana y Comparada' (editorial Miño y Dávila).

Publicaciones recientes:

- (2008) 'Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies', en *International Journal of Urban and Regional Research*, N° 32 (3) (con An nick Mangier y M.A. Ramírez).
- (2008) Mayor and Local Governing Coalitions in Western Democracies, en *Local Government Studies*, N° 34 (2) (con Terry N. Clark y M.A. Ramírez).
- (2008) 'Los rendimientos de los mecanismos de participación', en *Reforma y Democracia*, N° 44.
- (2008) 'Participación política y territorio', en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, N° 189.
- (2007) *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, Buenos Aires, Miño y Dávila (editado con Terry N. Clark).

Filiación institucional: Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide

Correo postal: Carretera de Utrera, Km. 1 41013 Sevilla (España)

Correo electrónico: cnavyan@upo.es

Teléfono: ++.34.954.34.91.88

Fax: ++.34.954.34.91.99

**Terry N. Clark.** Profesor de Sociología de la Universidad de Chicago. Coordinador del proyecto internacional Fiscal Austerity and Urban Innovation. Ha sido visitante en varias universidades norteamericanas y europeas. Coordinador del RC5 'Community Studies' de la Internacional Sociological Association. Actualmente dirige el proyecto 'Cultural Amenities and Urban Development' (Paul Harris School of Public Policies, University of Chicago). Editor de la Serie 'Urban Policy Analysis' (Jai Press). Publicaciones recientes:

- (2008): Mayor and Local Governing Coalitions in Western Democracies, en *Local Government Studies*, N° 34 (2) (con Clemente J. Navarro y M.A. Ramírez).
- (2007): Making culture into magic, en *International Review of Public Administration*, N° 12 (1).
- (2007): *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, Buenos Aires, Miño y Dávila (editado con Clemente J. Navarro).
- (2006): *The City as an Entertainment Machine*, Jai Press.

Filiación institucional: Department of Sociology. University of Chicago.

Correo postal: 1126 East 59th Street, Chicago, Illinois 60637 (USA)

Correo electrónico: t-clark@uchicago.edu

Teléfono: ++.773.702.8686

Fax: (773) 702-4849

