



COLOFÓN

Nociones claves: un intento de clarificación

Gérard Marcou

El *Informe Mundial* se refiere explícitamente a dos conceptos: la descentralización y la democracia local. Conjuntamente con la noción de desarrollo, estos conceptos estructuran actualmente el discurso sobre la administración local. Conviene precisar su significado y su estatus dentro de los sistemas políticos y jurídicos estatales, distinguiéndoles de otras nociones similares. Esta clarificación debe ser comparativa y debe apoyarse, en la medida de lo posible, en nociones admitidas y utilizadas por los Estados en las diferentes regiones del mundo, fruto de su historia y de sus instituciones. Estos conceptos son al mismo tiempo, objeto de grandes debates impulsados por organizaciones internacionales y por algunos Estados, debate que contribuye a acercarlos y a dotarlos de términos de referencia comunes.

En un principio, se pueden distinguir tres campos semánticos distintos: descentralización, autonomía y democracia. El primero se refiere a las relaciones entre los diferentes niveles de poder, el segundo al estatuto de las autoridades y el tercero a la forma de ejercer el poder. No se abordarán aquí la relación de estos conceptos con el federalismo o con las autonomías regionales. Pero de la comparación entre en estas tres nociones se puede constatar a nivel global una convergencia en las ideas políticas y en las nociones jurídicas, aunque algunos Estados puedan quedarse fuera de esta tendencia. Asimismo esta comparación permite un verdadero debate sobre la noción misma de descentralización.

I. La descentralización

Diferentes actores e instituciones interpretan de manera muy diversa la noción de descentralización, lo que puede inducir a malentendidos y confusiones. La descentralización se refiere esencialmente a las relaciones entre los poderes públicos y se la asocia actualmente a la democracia. Pero debe precisarse su definición y su diferencia con otras nociones similares.

a) Descentralización, gobernanza y liberalización

Del informe publicado por el PNUD sobre la gobernanza descentralizada, consagrado a la prestación de servicios a la población más desfavorecida, se extrae la siguiente definición sobre la descentralización: "Conceptualmente, la descentralización se refiere al rol entre las instituciones centrales y subnacionales, independientemente que éstas sean públicas, privadas o de organizaciones de la sociedad civil. El avance de la gobernanza necesita del fortalecimiento de los gobiernos centrales y locales, pero también de la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en todos los niveles"¹. De acuerdo con esta definición, las relaciones entre el Estado, los gobiernos locales, las empresas privadas y las ONGs forman parte de la problemática de la descentralización.

El informe distingue cuatro tipos de descentralización. La primera es la descen-

1. Work, R., 2002, *The Role of participation and partnership in decentralised governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine countries on service delivery for the poor*, UNDP, New York, p.3.

El informe distingue cuatro tipos de descentralización: La descentralización administrativa, la descentralización política, la descentralización presupuestaria y la del mercado

tralización administrativa en la cual las autoridades locales rinden cuentas a autoridades superiores. La segunda es la descentralización política en la cual las autoridades locales son independientes del Estado, están dotadas de poderes propios y a menudo son electas, pero no necesariamente. La tercera es la descentralización presupuestaria que se refiere a la transferencia de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas. Y por último, el cuarto tipo de descentralización es la del mercado (*"divestment or market decentralisation"*) que corresponde a la transferencia hacia el sector privado (empresas, ONG, etc.) de funciones otrora asumidas por instituciones públicas, incluyendo la planificación y la administración. El discurso pasa de la descentralización a la gobernanza. Se puede reconocer que para mejorar la gobernanza es necesario implicar a los actores privados, pero esto interesa a todos los niveles de gobierno.

Esta concepción es la que se defiende también una publicación reciente que reúne a diversos expertos de las Naciones Unidas y que propone una perspectiva más amplia de la descentralización, como parte de una nueva concepción de la gobernanza, en el marco de la globalización. Según los autores, actualmente la descentralización no puede ser entendida solamente como una transferencia de poderes y competencias en el interior del Estado. La descentralización implica la redistribución de la autoridad y de los recursos para la elaboración de políticas públicas en beneficio de la población. El concepto ampliado de "descentralización de la gobernanza" lleva a añadir a las for-

mas tradicionales de descentralización una cuarta forma, la "descentralización económica", que comprende "la liberalización del mercado, la desregulación, la privatización de las empresas públicas y la colaboración público-privada"².

Esta visión no es totalmente nueva. Se origina en la crítica del Estado del bienestar (*Welfare State*), desarrollada particularmente en los años ochenta. En ella se preconizaba la competencia a través del mercado para la prestación de los servicios que el poder público no pudiera ofrecer. Del mismo modo, la descentralización era la alternativa para que la competencia fiscal presionara a favor de la disminución del gasto público y para que la competencia electoral entre autoridades locales indujera a mejorar la respuesta a la demanda ciudadana³. Se distinguía además entre "descentralización económica" según la modalidad de toma de decisiones económicas (descentralizadas si son el resultado difuso del libre juego del mercado, y centralizadas si son adoptadas por el gobierno), "descentralización administrativa", referente al grado de dispersión o de concentración de las decisiones públicas y "descentralización política" que concierne al tipo de autoridades con capacidad de decisión política.⁴

En este contexto, se propone clasificar a todos los sistemas de descentralización en función de dos dimensiones: por un lado, según la forma de distribución de recursos (en donde el mercado puro o los Estados con economía planificada representarían los dos extremos), y por otro, dependiendo de los niveles de

2. G. Shabbir Sheema, Dennis A. Rondinelli, 2007, "From government decentralization to decentralized governance", p.6 en: G. Shabbir Sheema, Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing governance*, Brookings Institution Press, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.
3. Se pueden citar entre los textos fundamentales: Tiebout, C.M., 1956, "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, vol.64, p.416; Buchanan, J.M., Tullock, G., 1962, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional liberty*, University of Michigan Press, Ann Harbor.
4. Wolman, H., 1990, « Decentralization: What it is and why we should care », p.29-42 en: Bennett, R.J. (ed), *Decentralization, local governments and markets. Towards a post-welfare agenda*, Oxford, Clarendon.

organización política y administrativa que se benefician de la distribución de los ingresos (central, local o intermedia). Evidentemente, todos los sistemas reales son sistemas mixtos, pero se sitúan entre los cuatro modelos teóricos extremos siguientes: el modelo centralizado público, el modelo centralizado de mercado, el modelo descentralizado público y el modelo descentralizado de mercado⁵. Estos modelos permiten evaluar las características de los sistemas reales y situarlos a unos con respecto de otros.

A pesar de su valor heurístico, se le puede reprochar a esta teoría global de la descentralización que genere ciertas confusiones. En primer lugar, las relaciones entre poderes públicos y entre éstos y la economía no son de la misma naturaleza. A diferencia de los poderes públicos, las decisiones de los agentes económicos no pueden someterse a procedimientos democráticos. Además, el hecho de recurrir al mercado para producir o proveer un bien o servicio dado no significa que la autoridad pública, local o no, pierda su competencia. Si su responsabilidad es garantizar la provisión de algún bien o servicio a la población y si la ley le permite optar por la forma de hacerlo, ésta estará en posibilidad de decidir si es preferible crear una organización pública, licitar u optar por la concesión del servicio en cuestión. Sin embargo, la autoridad pública seguirá siendo responsable ante la ley y ante la población de la provisión del servicio. Evidentemente, no sucede lo mismo en los casos en que la privatización es decidida por el Estado y sus consecuencias son impuestas a las autoridades locales o si la ley obliga a que éstas recurran al sector privado, aun cuando conserven facultades de organización y control. Por ese motivo es paradójico utilizar el término "descentralización" para caracterizar medidas que se traducen en una disminución del papel y de las responsabilidades de las autoridades locales.

Es preferible reservar la noción de descentralización para referirse a las relaciones entre poderes públicos, en donde unos se encuentran bajo el control de otros y no a las relaciones entre los poderes públicos y la economía o la sociedad en general. No obstante, no ignoramos la importancia de las relaciones con la economía, las cuales pueden ser consideradas al analizar la gobernanza, pero no necesariamente para definir la descentralización.

b) La descentralización como modo de organización

Incluso con una definición tan acotada, la noción de descentralización es aún susceptible de ser interpretada de dos maneras diferentes: un sentido amplio que se refiere a la economía pública o a la sociología de las organizaciones y un sentido estrecho de naturaleza jurídica y política. El primero se ha impuesto como el sentido general o banal y el segundo, más preciso, es el único que tiene un alcance normativo. Se debe también distinguir a la descentralización de otras nociones cercanas como la *devolution*, noción de origen inglés, la desconcentración, de origen francés y la delegación.

En su sentido más amplio, la descentralización expresa una cualidad de las relaciones entre autoridades en donde una está bajo el control de otra. Se podría decir que estas relaciones están más o menos descentralizadas si el poder inferior goza de una relativa libertad de acción en el ejercicio de sus atribuciones, bajo el control del poder superior. La noción de descentralización puede entonces aplicarse a las relaciones entre el poder federal y los Estados federados (por ejemplo, el federalismo austriaco o australiano es más centralizado que el federalismo estadounidense o canadiense), a las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales en un Estado unitario, a las relaciones entre las entidades federadas y los gobiernos locales que los com-

En su sentido más amplio, la descentralización expresa una cualidad de las relaciones entre autoridades en donde una está bajo el control de otra

5. Bennett, R.J., 1990, "Decentralization, intergovernmental relations and markets: towards a post-welfare agenda?", pp.1-26 dans: Bennett, R.J. (ed), op. cit.; Bennett, R.J., 1994, "An overview of developments in decentralization", pp.11-37 en: Bennett, R.J. (ed.), *Local government and market decentralization. Experiences in industrialized, developing and former Eastern Bloc countries*, United Nations University Press.

En sentido estricto, la descentralización significa que los municipios (o provincias, departamentos, regiones) han sido establecidos por la ley, han sido dotados de personalidad moral y son administrados por órganos a través de los cuales se ejercen, con cierta libertad, las competencias que derivan de una ley bajo control del Estado

ponen o a las relaciones internas de una empresa o de un grupo de empresas consideradas como una organización.

En sentido estricto, la descentralización significa que los municipios (o provincias, departamentos, regiones) han sido establecidos por la ley, han sido dotados de personalidad moral y son administrados por órganos a través de los cuales se ejercen, con cierta libertad, las competencias que derivan de una ley bajo control del Estado. Esta noción se consolida primero en Francia. Para otra variante que nace en Inglaterra y que encontramos en diversos países influenciados por la tradición británica, no son a los municipios sino a sus órganos a los que la ley confiere personalidad moral y poderes. Desde los años noventa, ésta es la concepción que han seguido con algunas diferencias la legislación rusa y la de los otros países de la ex-Unión Soviética. La descentralización, entendida así y en cualquiera de sus variantes, se ha traducido en regímenes diferentes desde el punto de vista de las instituciones locales y del nivel de autonomía que se les reconoce. Sin embargo, **la descentralización siempre implica, y esto es el fundamento de su unidad, una diferenciación institucional y política entre el Estado y los gobiernos locales y la legitimidad de la representación en el nivel local de intereses públicos distintos de los que asume el Estado.**

c) Descentralización y *devolution*

Conviene analizar más de cerca y distinguir la noción de descentralización, de la noción inglesa de "*devolution*" la cual dudamos en traducir literalmente como "devolución". Se trata de una noción que aparece a finales del siglo XIX con el movimiento independentista irlandés al cual se trata de responder con un marcado régimen de autonomía interna (*Home Rule*). La *devolution* consiste en la transferencia de poderes amplios a una asamblea política para la gestión de los

asuntos internos. La palabra fue utilizada para designar los proyectos de los años sesenta y las reformas de 1998, a través de las cuales se transfirieron facultades y recursos importantes a las autoridades regionales. Pero ésta se utiliza también en la actualidad en un sentido más amplio, particularmente en el Reino Unido, para designar la transferencia de poderes a los gobiernos locales o regionales.

El sentido de la palabra *devolution* parece asimilarse a una distinción que comúnmente se hace en la actualidad entre descentralización política y descentralización administrativa. Pero el criterio de distinción está lejos de ser claro. En la tipología de la descentralización propuesta en el informe del PNUD citado más arriba, la descentralización administrativa se caracteriza en el hecho que las autoridades locales deben rendir cuentas (*accountable*) a la autoridad superior. Esto corresponde con lo que llamaremos la desconcentración o delegación (según sea el caso, ver más abajo). **Esta relación de control (*accountability*) de la autoridad superior no existe en la descentralización política, ni en la *devolution*, la cual implica una transferencia completa de competencias, poder de decisión y recursos, incluyendo la facultad de procurarse recursos.**⁶ Sin embargo, la *devolution* no implica necesariamente que la autoridad local resulte de una elección, pero tampoco la descentralización implica necesariamente la elección de autoridades locales.

La distinción entre descentralización política y descentralización administrativa se basa comúnmente en otros criterios como se ejemplificará a continuación. La descentralización política atañe al ejercicio del poder político, como en el caso de los gobiernos federados dentro de un Estado federal. La descentralización administrativa consistiría solamente en la institucionalización de

6. *Op. cit.* p. 4.



personas morales encargadas de la gestión de los intereses locales⁷. Entonces, lo que se considera la expresión de una descentralización política es el ejercicio de un poder legislativo en unidades territoriales subnacionales, en contraste al caso clásico del Estado unitario en el cual la unidad de la legislación es la expresión de la unidad del poder.⁸ Más aun, cabe subrayar que la descentralización política implica la dispersión del poder de decisión política, es decir una cierta libertad de acción en cuanto a la determinación de las políticas, la capacidad de obtener recursos y la libertad de utilizarlos⁹. En este caso, la descentralización es política, independientemente del estatus constitucional de las autoridades, desde el momento en que los ciudadanos participan en la designación de representantes políticos y en la determinación de las políticas públicas¹⁰. Sin embargo, algunas definiciones de descentralización administrativa no difieren de esta última concepción. Según Maurice Hauriou, es la necesidad de libertad política, más que la administrativa, lo que justifica a la descentralización¹¹. Según Charles Eisenmann, la descentralización administrativa "consiste en otorgar a autoridades con competencia local los poderes de acción y primeramente de decisión, independiente de las autoridades centrales"¹².

d) Descentralización y democracia

En la actualidad, más allá de la teoría, debemos tener en cuenta el criterio de elección de las autoridades locales como determinante. Aunque desde un punto de vista teórico las nociones de descentralización y de *devolution* no implican necesariamente que haya elección de autoridades locales, el hecho es que hoy en día la descentralización territorial es indisociable de la legitimidad democrática de las autoridades locales, y en todos los países la institución de los concejos locales es la regla. Inclusive en los Estados de la península arábiga se han ce-

lebrado elecciones locales en los últimos años, a excepción de los Emiratos Árabes Unidos. **Mientras que la idea clásica de descentralización admitía la autonomía de las autoridades locales en el marco de la ley, actualmente la descentralización es indisociable del contexto democrático.** No hay duda al respecto, aun y cuando su transposición y puesta en práctica son a menudo objeto de críticas.

A partir del momento en que se recurre al sufragio universal para la designación de las autoridades locales, es inevitable que la descentralización cobre una dimensión política. Esto sucede incluso en los países en que los partidos políticos no tienen derecho de participar en elecciones locales o en aquellas ocasiones en que el vocabulario oficial sigue hablando de descentralización "administrativa" o de elecciones "administrativas" cuando se trata de elecciones locales. Esto sucede porque la elección da lugar a una forma de responsabilidad de los electos frente a sus electores, incluso cuando exista tutela de una autoridad superior. En efecto, lo que marca la diferencia es el sentido (la dirección) de la *accountability* como lo indica el informe del PNUD: no más hacia el Estado sino hacia los electores.

En este caso, la *devolution* no se distingue de la descentralización por su dimensión política, sino por su posible alcance. En efecto, la idea de *devolution* no implica límite alguno a las transferencias que podrían realizarse, salvo el punto en el que se llegaría a la independencia. Por el contrario, la idea de descentralización es indisociable de la idea de la unidad del poder. Los gobiernos descentralizados se administran a sí mismos sin dejar ser parte integrante del Estado y sin que éste conceda una parte de sus funciones constitucionales. Cuando la descentralización se amplía para transferir facultades legislativas, se trata de una descentralización política que corresponde de hecho a una noción diferente de la descentralización

7. Bourjol, M., 1975, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, pp.56-58.
8. Aja, E., 1999, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, pp.23 y siguientes.
9. Wolman, H., *op. cit.* pp.29-30.
10. G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, *ibid.*
11. Hauriou, M., 1919, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, prefacio.
12. Eisenmann, Ch., 1982, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, tomo 1 p.278 (curso de 1966-1967).

La noción de autonomía significa literalmente el poder de fijar por sí mismo las reglas por las cuáles uno se rige. No obstante, esto se puede entender de dos maneras diferentes. La autonomía política se refiere a una reivindicación de soberanía cuyo límite es la independencia, pero que es distinta de ella. La autonomía administrativa define la posibilidad para un gobierno local de resolver por sí mismo sus propios asuntos y los asuntos que le confiere la ley

en sentido estricto. El resultado es que más allá de esta hipótesis, *devolution* y descentralización pueden considerarse sinónimos, particularmente en los gobiernos locales de nivel municipal, para quienes la transferencia de poderes legislativos nunca se contempla.

e) Desconcentración y delegación

Por otro lado, la *desconcentración* debe distinguirse claramente de la descentralización y no asimilarse a una aplicación restringida de la idea de descentralización, como se pretende desde la concepción amplia de descentralización. La desconcentración es una noción de origen francés que se aplica a las relaciones entre la administración central y las administraciones locales que dependen de ésta y que son objeto de alguna delegación de poderes por parte del Estado. **La desconcentración contrasta con la descentralización porque la primera organiza las relaciones dentro de una jerarquía administrativa, mientras que la segunda excluye toda relación jerárquica entre Estado y gobierno local.** La desconcentración tiene dos elementos:

- i) la existencia de servicios administrativos con competencia territorial que son parte de la administración del Estado
- y
- ii) la delegación de poder a dichos servicios administrativos.

No obstante, el término *delegación* también puede utilizarse para designar una situación intermedia en la que las competencias del Estado son delegadas a una autoridad descentralizada (es decir, procedente de una elección y no de una nominación por parte de la autoridad superior) que las ejerce en su nombre y le rinde cuentas. Esta situación se conoce comúnmente como "competencia delegada". Dependiendo del caso, es posible que la legitimidad derivada del voto elec-

toral debilite el control de la autoridad superior o que, por el contrario, el peso de las competencias delegadas debilite la descentralización debido al control que ejerce la autoridad superior.

f) Una definición estricta de la descentralización

De lo que precede se extrae una definición estricta de la noción de descentralización, que subraya las diferencias con las demás nociones cercanas. **La descentralización se caracteriza por la existencia de autoridades locales electas, distintas de las autoridades administrativas del Estado y que ejercen, en el marco de la ley, competencias propias para las cuales disponen de cierta autonomía, bajo el control del Estado. Entendida así, la descentralización en sentido moderno es indisociable de la idea de autonomía local y del principio democrático.** Sin embargo, el volumen de competencias ejercidas no es suficiente para apreciar el nivel de descentralización en un país dado. Éste también dependerá del régimen bajo el cual se encuentran dichas competencias y del control que efectivamente ejerza el Estado.

En sentido amplio, la descentralización existe en prácticamente todos los países, aunque se presente con características muy diferentes. Sin embargo, en el sentido estricto que acabamos de definir, la descentralización está ausente en muchos países. Así, ante el artículo 96 de la constitución de la República Popular de China que afirma que "los congresos locales del pueblo a diferentes niveles son los órganos de poder del Estado", podríamos hablar de descentralización en el sentido amplio, pero no en el sentido estricto. Ésta era la concepción dominante en la Unión Soviética que hoy ha sido abandonada por el artículo 12 de la constitución de la Federación Rusa. Sin embargo, algunos Estados de la ex-Unión

Soviética mantienen de manera más o menos explícita esta concepción (en general los Estados de Asia Central y Bielorrusia). En Cuba, mientras que las asambleas del poder popular se describen en la constitución como “los órganos locales del poder superior del Estado”, se reconoce sin embargo que éstas cumplen funciones propias más allá del apoyo que otorgan a la realización de los objetivos del Estado (artículos 102 y 103). Otras concepciones políticas pueden conducir a principios que excluyen la descentralización de la administración local. Tal es el caso de Arabia Saudita, del Sultanado de Omán o de Qatar. En otros países del mundo árabe y en Irán se han dado pasos a favor de la descentralización en las constituciones y leyes recientes. Sin embargo, la constitución iraní instituye concejos locales electos pero los somete a los principios del régimen islámico previendo su “subordinación” a la autoridad del gobierno central (artículo 100)¹³. Se observa sin embargo una difusión del modelo de descentralización y del reconocimiento de la responsabilidad propia de las autoridades locales, al menos de principio, incluso en países que parecen alejados de estos conceptos.

II. La autonomía

La noción de autonomía significa literalmente el poder de fijar por sí mismo las reglas por las que uno se rige. No obstante, esto se puede entender de dos maneras diferentes. La autonomía política se refiere a una reivindicación de soberanía cuyo límite es la independencia, pero que es distinta de ella. La autonomía administrativa define la posibilidad para un gobierno local de resolver por sí mismo sus propios asuntos y los asuntos que le confiere la ley. Es en esta segunda acepción que se habla generalmente de autonomía local (*local self-government*). Los estatutos de autonomía regional (*regional autonomy*), como existen en diversos países europeos (por ejemplo España o el

Reino Unido) y en otros continentes (por ejemplo, la autonomía de Karakalpakstán en Uzbekistán o de Aceh en Indonesia) se refieren a la primera acepción de autonomía local. La constitución francesa admite en la actualidad ambas acepciones pero las aplica a entidades de naturaleza distinta: la primera acepción se aplica a los gobiernos locales de ultramar dotados de autonomía (Art. 74) (Polinesia Francesa) y a Nueva Caledonia (Art. 76 y 77)¹⁴, y la segunda a los gobiernos locales (Art. 72). Es a la segunda acepción a la que se refieren la Carta Europea de la Autonomía Local y las “Directrices” recientemente adoptadas por el Consejo de Administración del programa Hábitat de Naciones Unidas. Esta autonomía también tiene una dimensión política, dimensión que deriva de las elecciones y no del estatuto de los gobiernos locales.

En el sentido que acabamos de explicar, la autonomía local está siendo cada día más y más reconocida en los distintos continentes a excepción de los Estados que no se refieren a la descentralización en el sentido jurídico del término y a algunos países que atribuyen a la autonomía municipal un estatus político.

Las diversas formas jurídicas a través de las cuales se define la autonomía local se diferencian en el enunciado, pero no tanto en el contenido. En algunos países europeos las constituciones hablan formalmente de autonomía local (Italia: art. 5; España: art.140, Portugal: art. 6; Rumanía: art. 120; Grecia: art. 102.2 “autonomía administrativa”). En los demás países europeos la expresión empleada corresponde literalmente con la expresión alemana *Selbstverwaltung* (Ley fundamental: art. 28.2) definida como “el derecho a regular, bajo su propia responsabilidad, todos los asuntos de la comunidad local”. Esto se corresponde con la noción de “libre administración” de la constitución francesa (art. 72) y con la noción inglesa de *self-government*.¹⁵

13. Jalali, M., 2005, «Iran: une décentralisation en trompe l'œil? Les fondements essentiels de la décentralisation en Iran», *Revue iranienne de Droit constitutionnel*, verano 2005, n°4, pp.74-86.
14. Aunque ni estos artículos ni la ley orgánica del 19 de marzo de 1999 emplean la palabra “autonomía”, la idea y las instituciones están presentes.
15. En este sentido : Breuillard, M., 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne, entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, coll. «GRALE» Paris.

La autonomía local es un elemento constitutivo de la descentralización. Las expresiones “autonomía local”, “libre administración” y “self-government” designan una misma y única noción. Ésta supone que la autoridad local goza de libertad de acción y organización, en el marco de la ley. Esta libertad puede ser más o menos amplia pero el grado de libertad no afecta a la noción misma

Aunque esta última expresión podría distinguirse de las demás debido a que su contenido depende de la ley, esta limitación está disminuyendo tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos y Australia (constitución de algunos de los estados federados en estos dos últimos países) por el vínculo que tiene con una relativa libertad de organización en el nivel local (*home rule*). Esta noción de libre administración se encuentra en la constitución rusa de 1993 (*mestnoe samoupravlenie*, art. 130 a 133) (incluyendo la libertad de organización de la ley 131/2003), la constitución ucraniana de 1996 (*mitzeve samovriaduvania*, art. 140) o la constitución polaca de 1997 (*samorząd terytorialny*: art. 163 y siguientes). En los países de América Latina, la noción de autonomía es la de uso más frecuente, tanto en los Estados unitarios (Colombia, art. 287) como en los federales (en Argentina, el artículo 123 garantiza la autonomía municipal como un deber de las constituciones provinciales; por ejemplo La Rioja, art. 154). En Asia, los países colonizados por los británicos conservaron la noción británica de *local government* y de *local self-government*, recobrando incluso formas tradicionales de organización local (no sólo en Australia y Nueva Zelanda, sino también en India, Pakistán y Malasia) mientras que los demás países se refieren más a la noción de autonomía local (Japón, Indonesia, República de Corea y Filipinas).

No obstante, se aprecia que las diferencias en la terminología y a menudo en la forma de conceptualizar no tienen incidencia en el contenido real de la noción de autonomía o de la libre administración. No hay nada que permita afirmar que la autonomía local implica un grado de descentralización más elevado que la libre administración, si se comparan las instituciones, los poderes y el contenido de las competencias. Los municipios de Alemania o de Francia no gozan de una descentralización menos extensa que los de Italia o Portugal. La descentralización

no es más profunda en la República de Corea que en India. Pero la descentralización sí se está imponiendo como una norma de referencia de la administración territorial. Es esta norma la que se desarrolla en la Carta Europea de la Autonomía Local y en las Líneas Directrices de ONU Hábitat sobre la descentralización.

Conviene hacer algunas precisiones sobre esta tendencia general. En los países de África, la concepción de descentralización que se ha plasmado en las constituciones y las leyes nacionales derivan principalmente de la antigua potencia colonial. Sin embargo, desde la independencia predomina la voluntad de garantizar la unidad del Estado, lo que ha favorecido la centralización y la visión eminentemente instrumental de la descentralización. Por otro lado, desde hace varios años las reformas llevadas a cabo en varios países los acercan de la tendencia general al dar a la descentralización un contenido de autonomía local más sustancial (por ejemplo, en África del Sur, Uganda, Zambia, Burkina Faso, Níger y Senegal).

Algunos países se distinguen, por el contrario, por considerar al municipio como uno de los componentes del Estado o como la modalidad de expresión de la soberanía. Suecia es el único país europeo en cuya constitución se declara que la “gestión autónoma de los gobiernos locales” contribuye a la realización de la “soberanía nacional” (1:1). Asimismo, la constitución de Ucrania afirma que la soberanía del pueblo se ejerce por los órganos de poder del Estado y por los órganos de la autonomía local (art. 5), pero esta fórmula se asemeja más a la antigua pertenencia de los órganos locales al poder del Estado. En Brasil, la constitución de 1988 le reconoce al municipio una autonomía política de principio. Los municipios, así como los estados federados forman los componentes de una “unidad indisoluble” que conforma la República Federal del Brasil (art. 1º) y la constitución federal define las bases



para su organización y sus competencias (art. 29 a 31). El alcance práctico de esta concepción parece ser limitado.¹⁶ En cambio, en Indonesia la referencia a la autonomía introducida en las leyes de 1999 y en otras posteriores corresponde a un cambio de concepción ya que introduce la transferencia de competencias amplias y recursos, así como la elección directa del ejecutivo local.

La autonomía local es un elemento constitutivo de la descentralización. Las expresiones "autonomía local", "libre administración" y "self-government" designan una misma y única noción. Ésta supone que la autoridad local goza de libertad de acción y organización, en el marco de la ley. Esta libertad puede ser más o menos amplia pero el grado de libertad no afecta a la noción misma.

III. La democracia

La noción clásica de descentralización no implica necesariamente la democracia. Una organización puede estar descentralizada y no fundarse en principios democráticos¹⁷. Por el contrario, una organización basada en principios democráticos puede estar centralizada.

Sin embargo, en la actualidad el vínculo entre descentralización y democracia se ha hecho más estrecho y directo, de manera similar a como existió en el pasado en Europa un vínculo entre parlamentarismo (nacido del régimen censitario) y democracia. **Como modo de organización, la descentralización en sentido estricto implica hoy la democracia. La descentralización supone la autonomía del gobierno local en el marco de la ley, pero es la democracia la que le da contenido a la autonomía local.** En efecto, la democracia permite que los ciudadanos expresen sus preferencias para orientar el ejercicio del poder que los gobiernos locales obtienen

de la ley. Pero esto no siempre ha sido así. El sufragio censitario o la autoridad que se le reconocía a las elites tradicionales fueron en algún momento del pasado la base para la descentralización.

Esto no ha desaparecido por completo. Por el contrario, en algunos países las instituciones le reconocen un papel a los líderes comunitarios o a los jefes religiosos dentro la estructuración de la sociedad civil. A menudo, la ley les otorga un lugar en los órganos representativos que ejercen el poder público (por ejemplo, en Ghana, Uganda, Níger, África del Sur, etc.). En algunos países del Medio Oriente la autoridad de los miembros de la aristocracia local sigue siendo dominante aún y cuando haya elecciones (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Bahrein).

Pero se destaca una tendencia general hacia la elección de los órganos de autonomía local y al desarrollo de formas institucionales de participación ciudadana. Incluso cuando la elección no es muy competitiva, se considera que la elección es constitutiva de la autoridad y de la legitimidad del gobierno local. La legislación tiende a ampliar la influencia que ejercen los electores (por ejemplo, en Vietnam durante las elecciones locales de 2004 o en China al nivel de los comités de aldea o de barrio).

En conclusión, es evidente que se está consolidando a nivel global una visión de la descentralización que implica: un reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales, la existencia de instituciones representativas electas y de modalidades de participación a través de las cuales los habitantes expresan sus preferencias colectivas e intereses propios. Cabe subrayar que aunque esta noción de descentralización aún no prevalece en todas partes, su difusión está avanzando y no existe otra visión que compita con ella. Sin duda, su fuerza reside en que puede encarnarse en una gran variedad de modelos institucionales.

La democracia permite que los ciudadanos expresen sus preferencias para orientar el ejercicio del poder que los gobiernos locales obtienen de la ley

16. Franck Moderne, 2006, «Le municipio comme entité politique dans l'organisation territoriale fédérale du Brésil», pp.347-363 en *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence. La profondeur du droit local*, Paris, Dalloz.

17. Un jurista francés, Charles Eisenmann afirmaba que "la descentralización es un sistema sin color político determinado: ésta puede ser no democrática como democrática"; lo único que se requiere es que la designación de la autoridad local sea "independiente de la autoridad central" (op. cit. p.277).