

EL CAMINO DESANDADO HACIA LA DEMOCRACIA LOCAL



Agustí
Fernández
de Losada

Investigador sénior
y director del Programa
Ciudades Globales,
CIDOB

CIDOB REPORT
10- 2023

La democracia local, junto con los procesos descentralizadores que se han desarrollado en todo el mundo, ha avanzado de forma considerable durante las últimas décadas. Sin embargo, en años recientes, la agenda de la descentralización ha perdido peso, siendo desplazada por el auge del solucionismo y el nuevo protagonismo que han adquirido los procesos de localización que emanan de la Agenda 2030. Frente al surgimiento del autoritarismo antidemocrático de tintes populistas en diversos países, el poder local puede desempeñar un papel crucial como mecanismo de resistencia, control democrático y articulación de la oposición.

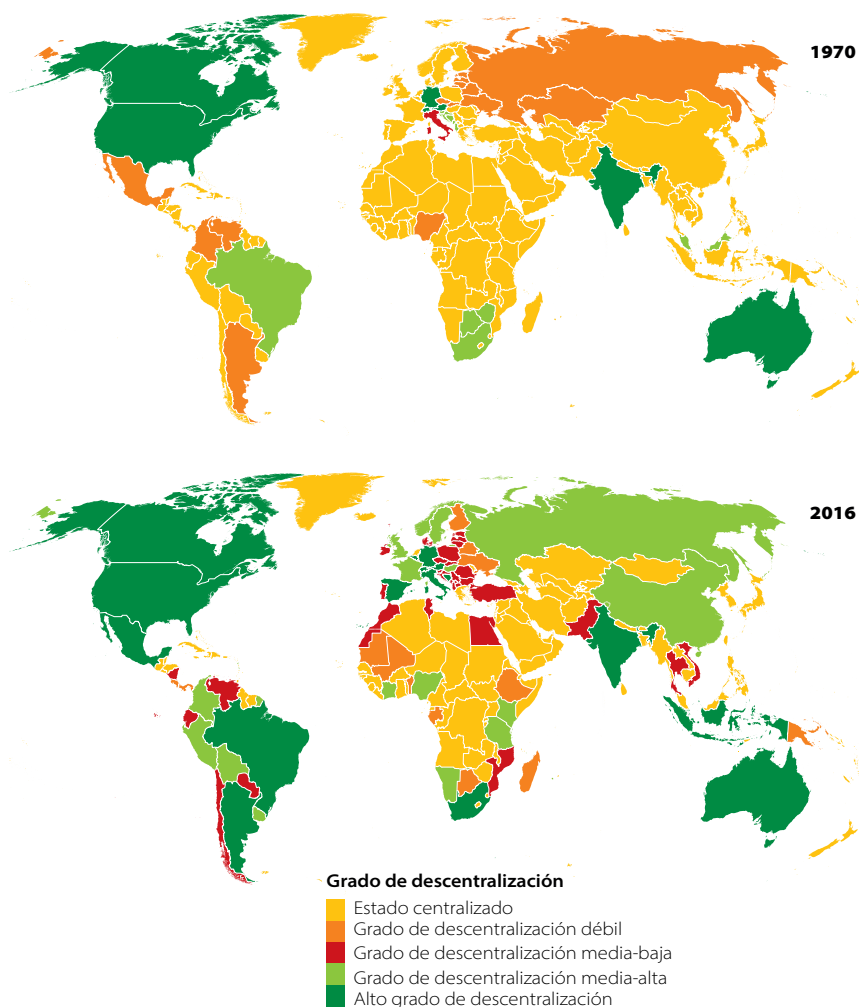
En 2008, el entonces alcalde de París y a la par presidente de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Bertrand Delanoë, escribía en el prefacio del primer Informe Global sobre la descentralización y la democracia local en el mundo (**Informe GOLD I**) «(...) una revolución democrática, silenciosa, se desarrolla actualmente en el mundo. La democracia local avanza en todas las regiones, llega a los pueblos de la sabana africana, del Altiplano latinoamericano, a los barangayes de Filipinas» (CGLU, 2008: 9). Quince años más tarde, viendo lo que está sucediendo hoy en países como Turquía, Hungría, El Salvador o Túnez, la actual presidenta de CGLU e intendenta de la ciudad de Montevideo, Carolina Cosse, difícilmente podría hablar de «avance», tampoco de «consolidación», y seguramente debería conjugar el verbo «retroceder».

Democracia, descentralización y autonomía local

Aceptando el hecho de que existe un vínculo estrecho entre descentralización y democracia, podemos afirmar que la democracia local ha avanzado de forma considerable junto con los procesos descentralizadores que se han dado

en el mundo en las últimas décadas del siglo xx y las dos primeras del xxi (OCDE, 2019). Entendida como una forma de organización del Estado, ligada a los esfuerzos por acercar el ejercicio del poder político a la ciudadanía, la descentralización ha evolucionado a escala global, tanto en países desarrollados como en desarrollo, incluidos contextos de tradición más centralista y jacobina (véase figura 1).

Figura 1. Formas de Estado y de descentralización (1970-2016)



Fuente: Cuarto Informe GOLD sobre la Descentralización y la Democracia Local (CGLU, 2017).

Podemos vincular estos avances con el creciente consenso que se ha dado desde finales de los años ochenta del siglo pasado en torno al rol fundamental que juegan los gobiernos locales en los procesos democratizadores y en el desarrollo sostenible¹. Un consenso que ha venido acompañado por el apoyo político y financiero prestado por algunos de los principales operadores multilaterales, desde agencias de las Naciones Unidas como ONU-Habitat, hasta el Consejo de Europa o la propia Unión Europea (UE), que durante años ha financiado significativos programas de apoyo a la gobernanza democrática local.

En 1985, los países miembros del Consejo de Europa adoptaron la Carta Europea de la Autonomía Local²; sin duda, uno de los hitos regulatorios más importantes vinculados con la descentralización en el ámbito internacional. Los países firmantes acordaron salvaguardar la autonomía de los gobiernos locales garantizando su independencia política, administrativa y financiera. Esta **Carta**, que a pesar de que se integra en el ordenamiento jurídico de los 47 estados miembros de la organización paneuropea ha tenido desarrollos diversos, expresa la convicción de que el grado de autonomía del que disfrutan las autoridades locales puede considerarse la piedra angular de una verdadera democracia.

Con estas iniciativas, a escala global, el nivel de reconocimiento de la descentralización se situaba más en el terreno político declarativo que en el efectivo normativo; aun así, la descentralización formaba parte de la agenda política. En 1996, la **Declaración de Estambul**, aprobada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), apuntaba la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización por medio de autoridades locales democráticas. Años más tarde, en 1999, el Consejo de Gobierno de ONU-Habitat impulsaba la creación del Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA, por sus siglas en inglés), uno de cuyos mayores logros fue el impulso de las **Directrices internacionales para la descentralización y el refuerzo de las autoridades locales**, aprobadas en 2007. A pesar de no tener carácter vinculante, estas directrices, que constituyen todavía hoy el único marco internacional que existe en la materia, reconocen la descentralización política como un componente esencial de la democratización.

1. Esta visión se corroboró en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996), la Cumbre del Milenio en 2000 y la Cumbre Mundial de Johannesburgo para el Desarrollo Sostenible de 2002.

2. Carta Europea de la Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de octubre de 1985. **Publicada en el BOE n.º 47** (24 de febrero de 1989).

Asimismo, la apuesta por la descentralización y la democracia local ha venido acompañada por algunos de los principales operadores multilaterales de la cooperación internacional al desarrollo. La UE, como uno de los ejemplos más significativos, la ha vinculado durante años al apoyo a la descentralización y a la gobernanza local, con su apuesta fundacional por acompañar procesos democratizadores a escala global. Lo ha hecho marcando agenda política³ y poniendo recursos sobre la mesa mediante programas

LOS DEBATES SOBRE AUTONOMÍA, FINANCIACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL O, INCLUSO, SOBRE LOS ESQUEMAS COMPETENCIALES Y EL MODELO DE ESTADO HAN PERDIDO RELEVANCIA EN FAVOR DE LAS LÓGICAS COLABORATIVAS BASADAS EN LA CORRESPONSABILIDAD Y LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LO COMÚN Y DE LA DEMOCRACIA DIRECTA.

geográficos tan relevantes como **URBAL**, **MedUrbs** o **AsiaUrbs**; o temáticos, como los sucesivos instrumentos de apoyo a las autoridades locales⁴.

El auge del *solucionismo* y de la democracia directa

Sin embargo, en los últimos años, la agenda de la descentralización ha ido perdiendo peso quedando relegada por el auge de los procesos de localización y subsidiariedad que emanan de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Procesos que se describen desde la academia (Barber, 2013; Katz y Nowak, 2017) y que cuentan con el apoyo financiero de importantes operadores, en especial algunas instituciones filantrópicas estadounidenses. Se

reconoce la dimensión pragmática de los gobiernos locales, su capacidad de resolver los problemas que más atañen a la ciudadanía; y se pone el foco en su capacidad de innovar y en las soluciones que aportan a los principales desafíos que afectan a las sociedades actuales, ya sea el cambio climático, la transición digital o las diferentes expresiones de desigualdad.

3. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Autoridades locales: agentes del desarrollo», **COM(2008) 626 final**; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo», **COM(2013) 280 final**.

4. El primer reglamento de apoyo a la cooperación descentralizada se aprobó en 1998 (**Reglamento (CE) n.º 1659/98 del Consejo**, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada) y se modificó en 2004. Posteriormente, y desde 2006 y hasta 2020, la Comisión impulsó diferentes versiones del programa temático de apoyo a los actores no estatales y las autoridades locales.

En el debate sobre la democracia local, la dimensión institucional –representativa– ha perdido valor en favor de los esquemas participativos y de articulación con los diferentes actores que operan en la sociedad. Los debates sobre autonomía, financiación y descentralización fiscal o, incluso, sobre los esquemas competenciales y el modelo de Estado han perdido relevancia en favor de las lógicas colaborativas basadas en la corresponsabilidad y la gestión compartida de lo común y de la democracia directa. Esta realidad ha llevado a que, en algunos contextos, se haya profundizado en procesos democráticos y de empoderamiento de las sociedades locales muy relevantes, junto con experiencias altamente innovadoras como las que se dan en ciudades como **Barcelona**, **Bogotá** o **Gwanjou**.

Recuperar la agenda de la descentralización para frenar el autoritarismo

A pesar de que pueda parecer contradictorio con los avances descritos, paralelamente, en los últimos años el autoritarismo antidemocrático de corte populista y nacionalista se ha ido abriendo camino en diferentes realidades a lo largo del globo. Desde Trump en Estados Unidos o Bolsonaro en Brasil, hasta hace poco en el poder, pasando por Putin en Rusia, Modi en la India, Orban en Hungría, Erdoğan en Turquía, Bukele en El Salvador o Saïed en Túnez, por poner algunos ejemplos destacados, la lista de mandatarios que desafían la institucionalidad democrática es cada vez más importante. Todos ellos ejercen el poder desde liderazgos fuertes y personalistas, orientados a solucionar los problemas supuestamente *reales* de la ciudadanía; justificando que la eficacia prevalece sobre la democracia; concentrando y centralizando el poder; debilitando las diversas formas de control democrático, así como limitando toda forma de oposición.

En este contexto, el poder local actúa en muchas ocasiones como engranaje de resistencia, control democrático y articulación de la oposición. Lo vimos en Estados Unidos durante la administración Trump, y lo vemos todavía hoy en países como Turquía o Hungría, donde los alcaldes de las principales ciudades de esos países contraponen al poder central y a sus lógicas autoritarias los valores democráticos, liberales y el cosmopolitismo. Ello explica que cada vez sean más los líderes autoritarios que se embarcan en procesos dirigidos a recentralizar el poder, dismantelar la democracia local o, simplemente, suprimir los gobiernos locales.

**EL PODER LOCAL ACTÚA EN MUCHAS OCA-
SIONES COMO ENGRA-
NAJE DE RESISTENCIA,
CONTROL DEMOCRÁ-
TICO Y ARTICULACIÓN
DE LA OPOSICIÓN.
ANTE EL AUGE DE LAS
OPCIONES POLÍTICAS
QUE CUESTIONAN LA
INSTITUCIONALIDAD
DEMOCRÁTICA, URGE
RECUPERAR LA AGEN-
DA DE LA DESCEN-
TRALIZACIÓN.**

En los casos de Estados Unidos o Brasil, su estructura federal contribuyó a preservar las instituciones democráticas durante los mandatos de Trump y Bolsonaro. En Hungría, la UE sirve de dique de contención ante los intentos de Orban de estrangular financieramente al gobierno de la capital, Budapest. En Turquía, Erdoğan ha judicializado su confrontación con el alcalde de Estambul, Ekhrem İmamoğlu, aunque la relevancia de este gobierno metropolitano permite atemperar las acometidas del presidente. Pero en países como Túnez o El Salvador, al tener un marco institucional débil, ello no permite contener los ataques de sendos presidentes a la democracia local (Fernández de Losada, 2023). En el primer caso, Kais Saïed ha suprimido por decreto todos los consejos municipales del país, por lo que gobierna los municipios a través de los gobernadores regionales designados por él mismo. En el segundo, Nayib Bukele está impulsando una reforma orientada a suprimir el 80% de los municipios del país y a controlar con mano dura el poder local.

Contrarrestar estas dinámicas desde la presión internacional no es sencillo, puesto que el principio de no injerencia en los asuntos de un país soberano representa un freno importante. Sin embargo, haber situado la agenda de la descentralización en los márgenes de los debates sobre la gobernanza democrática tampoco ayuda. No cabe duda de que asegurar la calidad de las políticas y las soluciones que se impulsan desde lo local es fundamental. Pero garantizar una correcta distribución del poder y de las competencias para impulsar dichas soluciones es, si cabe, todavía más relevante si se quiere garantizar la democracia. Lo contrario, debilita los mecanismos de control y el gobierno efectivo desde la proximidad. Ante el auge de las opciones políticas que cuestionan la institucionalidad democrática, urge recuperar la agenda de la descentralización. Renunciar a ella puede tener consecuencias irreparables.

Referencias bibliográficas

- Barber, Benjamin. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press, 2013.
- CGLU. «Co-creando el futuro urbano». *Cuarto Informe del Observatorio Global de Democracia Local y Descentralización. Informe GOLD III* (2017).
- CGLU. «La descentralización y la democracia local en el mundo». *Primer Informe Global de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (Informe GOLD I) (2008), p. 9
- Fernández de Losada, Agustí. «La democracia local, una piedra en el zapato de los líderes autoritarios». *Público* (30 de marzo de 2023)
- Katz, Bruce. y Novack, Jeremy. *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Brookings Institution Press, 2018.
- OCDE. «Making Decentralisation Work». *A handbook for policy-makers*. OCDE (2019)