
El gobierno local: descentralización y autonomía

PID_00271244

Jordi Bonet i Martí

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



**Jordi Bonet i Martí**

Doctor en Psicología Social por la Universitat Autònoma de Barcelona y profesor lector del Departamento de Sociología de la Universitat de Barcelona. Anteriormente, ejerció como docente en la Universitat de Girona, en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y en la Universitat Rovira i Virgili. Ha participado como investigador en diferentes proyectos nacionales e internacionales sobre exclusión social urbana, políticas de regeneración urbana, movimientos sociales y estudios de género. Dispone de diferentes publicaciones en libros y revistas académicas sobre movimientos sociales, políticas urbanas e investigación feminista.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: Rosa Borge (2020)

Primera edición: marzo 2020

Autoría: Jordi Bonet i Martí

Licencia CC BY-NC-ND de esta edición, FUOC, 2020

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Realización editorial: FUOC



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción.....	5
1. El gobierno local en el cambio de época.....	9
1.1. El gobierno local tradicional	9
1.2. El mapa municipal	10
1.3. Definición de gobierno local	11
2. Tipologías de gobierno local.....	13
2.1. Los gobiernos locales en Europa	14
3. Las políticas de descentralización en Europa y América Latina.....	17
3.1. Estados centralizados y descentralizados	18
3.1.1. La descentralización inframunicipal	19
4. La autonomía local.....	20
4.1. La autonomía local en el ordenamiento jurídico	21
4.1.1. El marco legislativo de la Administración local en España	22
4.1.2. La financiación local	24
4.2. La organización municipal	26
4.2.1. La elección del gobierno municipal	27
4.2.2. Estructura y funciones de las administraciones locales	30
4.2.3. La gobernanza relacional	31
Bibliografía.....	35

Introducción

La finalidad de este módulo es introducir al estudiante en el conocimiento de las formas de organización y acción del gobierno local, entendido como el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y que toma al municipio como base para su actuación. Para ello, vamos a repasar su desarrollo histórico, conoceremos los distintos tipos de gobiernos locales que existen en Europa y América Latina, aprenderemos qué es la autonomía local y cómo esta se incardina en los distintos ordenamientos jurídicos, abordando su relación con los procesos de descentralización, así como las distintas formas de organización, administración y gobernación que han adoptado los gobiernos locales para dar respuesta a las necesidades de sociedades cada vez más complejas y heterogéneas. De esta manera, al terminar el módulo, el estudiante dispondrá de unas bases conceptuales y de un conocimiento de los distintos instrumentos de gobierno local que le serán de gran utilidad para continuar con los siguientes módulos que componen la asignatura: los grandes retos a los que tienen que hacer frente los gobiernos locales y los instrumentos de participación ciudadana.

¿Por qué estudiar el gobierno local?

Durante décadas, el estudio de los gobiernos locales ha ocupado un lugar casi marginal en las ciencias sociales. Incluso ha llegado a ponerse en duda la existencia misma de los «gobiernos locales», aduciendo que la denominación «gobierno» debería reservarse exclusivamente para aquellas actuaciones relativas al rol del Estado, y que la actividad desarrollada por los entes locales quedaba mejor encuadrada bajo el rubro de administración local o, a lo sumo, de régimen local. Sin embargo, dicha posición extremadamente reduccionista resulta cada vez más insostenible a raíz de los cambios políticos, sociales y, especialmente, a partir la creciente relevancia que han alcanzado los gobiernos locales en todos los países del mundo en la era de la globalización.

Este nuevo auge de lo local en un contexto de la globalización económica, cultural y política podría resultar en apariencia paradójico. No obstante, esta paradoja desaparece cuando analizamos cómo cambia el rol de los estados en la globalización. Así, los estados-nación, que en el pasado habían monopolizado el poder político, resultan demasiado pequeños para dar respuestas satisfactorias a los grandes retos globales, y a la vez son demasiado grandes para atender las necesidades de sociedades cada vez más diversas y complejas. En este contexto de cambio, asistimos a una **doble transferencia de soberanía**:

- Hacia arriba, a los nuevos poderes supranacionales.
- Hacia abajo, en dirección a los gobiernos locales y regionales, que adquieren un nuevo protagonismo social y político.

Esta doble transferencia se vincula con un tema central de nuestra época: la relación entre globalización y democracia. Así, mientras la transferencia de soberanía a la arena supranacional acostumbra a ir acompañada de una pérdida de capacidad democrática, en tanto la mayoría de instituciones supranacionales se sitúan fuera del control ciudadano, la transferencia de soberanía hacia los gobiernos locales nos abre la posibilidad de generar democracias de mayor calidad, al posibilitar la incorporación de mecanismos de democracia directa y deliberativa que complementen los instrumentos representativos, y ayudar así a crear una cultura cívica mediante el fortalecimiento de instituciones más abiertas a la participación, con capacidad de innovar, gestionar la complejidad y adaptarse al cambio.

Nos encontramos así frente a un renacer de lo local, o como algunos autores lo han denominado, **nuevo localismo** (Nel-lo, 2015). Sin embargo, no todo resulta siempre tan positivo. Tal y como veremos a lo largo de la asignatura, los gobiernos locales pueden ser agentes de democratización y cambio social, pero también pueden llegar a promover la mercantilización del vínculo social, la segregación por cuestión de etnia o renta y, en última instancia, favorecer dinámicas de clientelismo.

¿Desde dónde estudiar los gobiernos locales?

Tradicionalmente, el estudio del gobierno local se ha desarrollado desde el ámbito del derecho, lo que ha imprimido un marcado acento jurídico que todavía continúa presente en muchas facultades españolas y latinoamericanas. Sin embargo, ya desde comienzos de los años sesenta del siglo pasado, los estudios sobre el gobierno local han ido ampliándose a disciplinas tan diversas como la ciencia política, la sociología, la economía urbana, la gestión pública y la geografía. Al redactar este módulo, hemos querido tener en cuenta esta diversidad, y partir de esta mirada holística, en tanto consideramos que solo a través de un diálogo transdisciplinar podemos legar a atisbar la complejidad de nuestro objeto de estudio. Por este motivo, el estudiante encontrará en este módulo conceptos y autorías provenientes de diferentes disciplinas científicas que han contribuido a enriquecer el estudio de los gobiernos locales, animándole a su estudio y recepción crítica.

Finalmente, somos conscientes de la existencia de una gran pluralidad de gobiernos locales en el mundo. Por ello, hemos querido ampliar nuestra mirada más allá del ámbito español y europeo incorporando debates y ejemplos provenientes de otras regiones geográficas, particularmente de América Latina. Lamentablemente, por razones de espacio, no nos ha sido posible incorporar

Ved también

Abordaremos con más detalle la relación entre globalización y democracia en el módulo «Los nuevos retos de los gobiernos locales».

una mirada realmente global incorporando casos de otras realidades continentales como las asiáticas o africanas, cuyo auge actual tendrá un papel decisivo para la comprensión de los gobiernos locales del nuevo milenio.

1. El gobierno local en el cambio de época

Diferentes autores (Subirats, 2016; Blanco y Gomà, 2016; Cuevas, 2019) han señalado que, más que en una época de cambios, nos encontramos frente a un cambio de época. El **cambio tecnológico** provocado por el desarrollo de internet, la revolución de los transportes y las comunicaciones, la **diversificación de las estructuras familiares**, los **cambios en el clico vital** y la emergencia de los nuevos **valores posmaterialistas**, aquellos vinculados a la participación y a la autorrealización, están modificando radicalmente nuestras maneras de vivir, de trabajar, de comunicarnos y de gobernarnos. Ante este nuevo escenario, las instituciones políticas tienen que adaptarse y reinventar las formas de gobierno tradicionales para dar respuesta a las necesidades de una sociedad global, más compleja y más diversa, que no admite soluciones puramente administrativistas o burocráticas (Vallès y Brugué, 2001).

Es en la arena local donde estos cambios están adquiriendo un mayor impacto en la vida de la gente, y son los gobiernos locales, como consecuencia de su condición de gobiernos de proximidad, quienes tienen que lidiar diariamente con las necesidades y preferencias cambiantes de la ciudadanía.

De hecho, es a ellos a quienes se dirige el ciudadano para satisfacer sus demandas de educación, bienestar, calidad ambiental, empleo y vivienda, y son ellos quienes tienen que generar respuestas satisfactorias a estas demandas, a pesar de sus evidentes limitaciones competenciales y financieras (Subirats, 2016). Es por ello que los gobiernos locales necesitan reinventarse a fin de poder operar en entornos más complejos, impredecibles y con recursos limitados. Sin embargo, para conocer cómo están reinventándose los gobiernos locales, es preciso saber de dónde partimos, es decir, cuál ha sido el rol tradicional que se les ha asignado en la gobernación del estado.

1.1. El gobierno local tradicional

Si bien la historia de los gobiernos locales puede retrotraerse a las antiguas polis griegas y a las poliarquías medievales, por razones de espacio nos centraremos en el estudio de su organización moderna y, particularmente, en la relación que establecen con la institución política central de la modernidad: el estado-nación.

Históricamente, la organización política y administrativa de un estado se ha estructurado a partir de una doble división:

- Por una parte, la **división horizontal de poderes** (el ejecutivo, el legislativo y el judicial).
- Por otra, la **división vertical en niveles de gobierno**, que comprendería de abajo arriba: los municipios, las entidades territoriales intermedias (en el caso de los estados compuestos federales) y el estado propiamente dicho, a lo que cabría añadir la creación de un supranivel formado por las instituciones supraestatales (la Unión Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Naciones Unidas...) (Bobbio, 2002).

El gobierno local ocupa así el nivel inferior de la escala, siendo el municipio la comunidad política básica en que se organiza el estado. De acuerdo con esta concepción moderna, el estado sería el ente que detenta la soberanía política, y el único que podría delegar o transferir esta soberanía a otros niveles de gobierno mediante procesos de descentralización/desconcentración hacia entidades subestatales, o mediante la cesión de soberanía a entidades supranacionales a través de la ratificación de acuerdos y tratados internacionales.

Podemos afirmar que en todos los estados existen gobiernos locales, aunque no todos ellos sean democráticos. De hecho, en las autocracias acostumbra a suceder que los representantes de los gobiernos locales son designados directamente por el gobierno central, o elegidos mediante procedimientos electorales que no respetan los principios de sufragio libre, igual, directo y secreto o bien se establecen restricciones que limitan el pluralismo político. En este módulo nos centraremos en los gobiernos locales democráticos.

1.2. El mapa municipal

La organización del estado implica el establecimiento de los límites de sus distintos términos municipales, aquellos que se encuentran bajo la jurisdicción de un gobierno municipal. Esta división del estado a escala municipal se expresa a través del **mapa municipal**. La distribución de este mapa puede presentar un mayor o menor grado de fragmentación/concentración. Por ejemplo, hay países donde existe una elevada **fragmentación municipal**, lo que genera una situación de «minifundismo político» que puede llegar a generar problemas de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios público a escala local. En cambio, existen otros países que presentan mapas municipales mucho más concentrados. Sin embargo, una menor fragmentación no siempre es sinónimo de mayor eficiencia en la gestión de recursos.

El grado de concentración/fragmentación que experimenta un mapa municipal puede tener raíces históricas, sociales, demográficas, o bien ser el resultado de procesos de racionalización administrativa. Así, mientras en la Europa continental ha predominado históricamente la fragmentación, en el caso de América Latina y el Caribe, predomina la **submunicipalización** (cuando el número de municipios es inferior a los requeridos para satisfacer las necesida-

Ejemplo: países con elevada fragmentación municipal

- Italia: 7.914 municipios
- España: 8.131 municipios
- Francia: 34.839 municipios

Ejemplo: países con mapas municipales muy concentrados

- Ecuador: 221 municipios
- Bolivia: 342 municipios
- Chile: 345 municipios
- Irlanda: 92 municipios
- Portugal: 275 municipios
- Suecia: 284 municipios

des de la población), fenómeno que, unido a la **ruralización** (la gran mayoría de municipios latinoamericanos son rurales), ha definido los mapas municipales latinoamericanos. Esta configuración tiene sus orígenes en el pasado colonial, y en el desarrollo de economías basadas en la exportación de materias primas que dificultaron los procesos de industrialización y de urbanización del país, que se limitaron a las grandes capitales y zonas portuarias, generando importantes asimetrías entre las grandes macrocefalias urbanas y un interior ruralizado. De este modo, mientras en el área de América Latina y el Caribe existe un municipio por cada 1.388 km², en Europa hay un municipio por cada 199 km².

Tanto el inframunicipalismo como la submunicipalización pueden generar problemas de eficiencia en la provisión de servicios públicos. Mientras el **inframunicipalismo** genera un elevado número de pequeños municipios que no disponen de las capacidades y recursos necesarios para atender las necesidades de sus poblaciones, la **submunicipalización** tiende a concentrar en los núcleos urbanos los servicios y espacios de participación, en detrimento de las áreas rurales circundantes, lo que puede acabar generando grandes asimetrías en la participación y el acceso a los recursos.

En este sentido, se ha planteado la necesidad de emprender **procesos de racionalización del mapa municipal**, a fin de dimensionar el tamaño y extensión de los municipios a la capacidad de los entes locales y a las necesidades de su población. Sin embargo, los gobernantes acostumbran a ser cautos ante la alteración de los mapas municipales, en tanto estos pueden desencadenar protestas ciudadanas, especialmente cuando estos procesos son vistos como medidas arbitrarias que atentan contra el reconocimiento de una determinada identidad local; o bien tienen su razón en la voluntad de economizar el gasto público, lo que puede acabar afectando al bienestar de la población.

1.3. Definición de gobierno local

Aunque la denominación de gobierno local pueda incluir otras formas de organización subestatales del poder político (departamentos, condados, provincias...), vamos a centrar nuestra mirada en los gobiernos locales que se estructuran en torno a los municipios. Para ello, es preciso adoptar una visión amplia de qué entendemos por gobierno local:

- El gobierno local no puede reducirse a la administración municipal, aunque la incluya como principal instrumento administrativo del que dispone para desarrollar sus políticas públicas.
- El gobierno local no puede reducirse al gobierno municipal, si bien sea este quien ejerce el liderazgo político y quien posee la legitimidad democrática que le otorga la ciudadanía.

El ejemplo de Grecia

En el proceso de reforma del mapa municipal de Grecia se redujo el número de municipios de 5.825 a 1.034 (Plan Capodsitrias, 1997) y luego de 1.034 a 355 (Plan Kallikratis, 2010), en un clima de contestación y rechazo popular contra las políticas de austeridad.

En este sentido, podemos entender por **gobierno local** el conjunto de actores que de forma coordinada definen, impulsan y desarrollan las políticas públicas que competen a uno o varias comunidades de ámbito local, sin perjuicio de que estos autores sean públicos o privados, estrictamente locales o supralocales.

Los gobiernos locales ocupan un espacio central en la organización del sistema político, y entre sus principales funciones destacaríamos:

- **Provisión de servicios a la ciudadanía:** especialmente en las áreas que la ciudadanía percibe como más próximas (salud, educación, servicios sociales, vivienda...).
- **Constituyen espacios abiertos a la innovación y la gobernanza:** los gobiernos locales acostumbran a hacer frente a sus limitaciones competenciales y financieras aportando innovación, colaboración y mayor gobernanza.
- **Fortalecen la democracia:** al favorecer el pluralismo y abrir cauces de participación de la ciudadanía que permiten una mayor profundización democrática.
- **Aumentan la legitimidad y confianza en las instituciones:** de hecho, los ciudadanos acostumbran a manifestarse más interesados por la política local que por la política estatal y juzgan de manera más positiva a los ayuntamientos. La ciudadanía percibe de forma más positiva a las administraciones públicas que tienen más próximas. Por ejemplo, sabemos que en Europa, la ciudadanía confía más en los gobiernos locales y regionales (51,2%) que en los gobiernos nacionales (38,2%) (Eurobarómetro 91.5, Junio-Julio 2019).

2. Tipologías de gobierno local

A pesar de la larga historia que atesoran los gobiernos locales, su forma actual está estrechamente ligada a los procesos de formación de los estados-nación europeos y su posterior propagación a otras realidades geográficas, a través de los procesos de independencia y descolonización. Tradicionalmente, se han identificado dos grandes tradiciones de gobierno local: la tradición francesa (*pouvoir municipal*) y la tradición anglosajona (*self-government*) (Brugué y Gomà, 1998).

1) La tradición del *pouvoir municipal* deriva del modelo de estado unitario y centralizado que surgió de la Revolución Francesa de 1789 y de su posterior codificación en la administración napoleónica. De acuerdo con esta tradición, seguida por países como Francia, España e Italia, y compartida por la mayoría de países de América Latina, los municipios son considerados como entes privados, sin capacidad para incidir en las condiciones socioeconómicas de su comunidad, función que corresponde al estado.

En la tradición francesa, el municipio tiende a coincidir con la comunidad local, lo que acaba favoreciendo una elevada fragmentación municipal, y su régimen de organización es uniforme para el conjunto del estado. A pesar de que en la tradición francesa la autonomía local se encuentra reconocida en el texto constitucional, lo que le confiere un cierto nivel de protección, la dependencia de las transferencias estatales y las limitaciones presupuestarias a las que deben hacer frente terminan por limitar el ejercicio de esta autonomía.

2) Según la tradición anglosajona del *self-government*, los municipios actúan como entidades prestadoras de servicios bajo el mandato de los gobiernos nacionales. Su autonomía no aparece recogida en la constitución –ya que en el caso del Reino Unido no dispone de constitución escrita– y el municipio no tiene por qué coincidir necesariamente con la comunidad local, generando nuevos sistemas de organización local como el distrito (*district*), el condado (*county*) o la feligresía/municipio (*parish*).

A diferencia del municipio de tradición francesa, se considera que el municipio anglosajón sirve al interés general. Sin embargo, esta sujeción al interés general se concreta en que es el municipio quien ejecuta los planes y programas del estado en su área de influencia, de manera que el término *self-government* resultaría engañoso, y cabría hablar más bien de *self-administration*.

Tal y como han señalado diferentes autores (Brugué y Gomà, 1998), en ambas tradiciones los municipios son percibidos como «menores de edad» y ven devaluado su peso político. En la tradición francesa aparecen como entidades privadas, orientadas a la defensa de sus propios intereses pero que no comparten la potestad del estado central para intervenir en los asuntos de interés general. En cambio, en el modelo anglosajón, surgen como instrumento para aumentar la eficacia prestacional del estado. A los municipios no se les cedería poder, sino que se les delegarían funciones como entes ejecutores de los planes del estado.

Frente a estas dos tradiciones, cabe apuntar la existencia de dos variantes que otorgan un mayor reconocimiento a la autonomía local:

- La **variante continental germánica** (Alemania, Austria y Suiza), que si bien comparte elementos comunes con la tradición francesa, se han diferenciado históricamente por la querencia de estos países por los modelos federales. Por ejemplo, en Alemania la competencia municipal corresponde a los *länder* (estados) en vez de al Bund (gobierno federal), lo que implica que exista una elevada diversidad de modelos municipales en el mismo país que rompe con la uniformidad del modelo francés.
- El caso de **Estados Unidos**, dentro de la **variante anglosajona**, donde los municipios pueden elaborar y modificar sus propias cartas municipales a través de la denominada *home-rule*, haciéndolos más ajustados al concepto de *self-government* que en el caso británico.

Los países que surgen tras la descolonización

Ambas tradiciones se extenderán al conjunto de nuevos países surgidos de los procesos de independencia y descolonización. Así, los países que padecieron una colonización británica como Jamaica se dividen en *counties* y *parishes*, mientras que los países que fueron colonizados por Francia o España, como Chile, se dividen en provincias y comunas (municipios).

2.1. Los gobiernos locales en Europa

Además de las tipologías anteriores, basadas en los roles que ocupa el municipio en relación con el estado, podemos establecer otra tipología en relación con su función en la provisión del bienestar. Para ello, resulta útil la tipología propuesta por Xavier Betrana (2014), que sigue el modelo de regímenes de bienestar propuesto por Gosta Esping Andersen, distinguiendo dos grandes modelos: el norte europeo y el continental con sus respectivas variantes.

1) **Modelo norte-europeo: liberal y socialdemócrata.** En el modelo norte-europeo, seguido por los países escandinavos y el Reino Unido, el alcalde actúa más como un *primus inter pares*, con una baja concentración del poder ejecutivo y una mayor tendencia a la gerencialización. La distinción entre las dos variantes se explica, en gran parte, por su incardinación con el modelo de bienestar:

- El **modelo socialdemócrata** (Suecia, Noruega, Dinamarca...) corresponde a regímenes de bienestar universalistas en que las políticas locales tendrían por objetivo servir como instrumentos para la redistribución de rentas y la promoción de la igualdad de oportunidades. Son países con un estado de

bienestar fuerte en que los municipios ocupan un rol central como prestadores de servicios públicos para asegurar el bienestar del conjunto de sus poblaciones y generar cohesión social.

- En cambio, en el **modelo liberal** (Reino Unido), que se ha desarrollado principalmente en el Reino Unido, se evidencia un progresivo adelgazamiento del poder municipal, que ha visto menguar sus recursos y ha conducido a una creciente privatización y externalización de los servicios municipales. De hecho, en este modelo los procesos de descentralización hacia los gobiernos locales han servido muchas veces como un instrumento para debilitar los servicios públicos y desregular los mercados de suelo y vivienda. Otro de los efectos del modelo liberal ha sido la generación de dinámicas de competencia entre jurisdicciones, por lo cual los municipios compiten entre sí para atraer inversiones por medio de exenciones fiscales, proceso que se conoce como *rise to the bottom* (igualación por abajo).

2) Modelo sur-europeo: continental y mediterráneo. Los países del sur europeo se distinguen de los anteriores por un mayor peso del ejecutivo. Mientras los países que siguen el modelo continental todavía mantienen un liderazgo colectivo, en los países del modelo mediterráneo es el alcalde quien concentra las funciones ejecutivas en forma análoga a lo que sucede en los regímenes presidencialistas:

- En los gobiernos locales que siguen el **modelo continental** (Francia, Alemania, Países Bajos...), los municipios acostumbran a corresponsabilizarse de las competencias complementarias del estado de bienestar, que acostumbra a seguir un modelo basado en seguros sociales, fundamentado a su vez en las cotizaciones salariales, a diferencia del modelo universal escandinavo. Si bien los municipios no ocupan un espacio central como sucede con los países nórdicos, estos acostumbran a gestionar las prestaciones económicas y aquellas relacionadas con los servicios de atención a las personas.
- En cambio, el **modelo mediterráneo** (España, Italia, Grecia, Portugal...) se corresponde con países con estados de bienestar débiles y modelos familiaristas, en que la debilidad del estado es compensada por la solidaridad intergeneracional. Uno de los problemas que tienen que afrontar los municipios es la infrafinanciación municipal, lo que facilita la aparición de alcaldes fuertes que son percibidos en muchos casos como conseguidores de recursos.

Aunque la tipología anterior ha sido utilizada para caracterizar los países de Europa Occidental, muchos países latinoamericanos comparten características similares con el modelo mediterráneo con estados del bienestar débiles y alcaldes fuertes que concentran las funciones ejecutivas. Esta situación, en un contexto de elevada desigualdad social, ha favorecido los procesos de **clientelismo** local (*spoils system*) que también comparten algunos municipios del sur

europeo. De acuerdo con este modelo, el régimen de padrinazgo clientelar que el alcalde seguidor establece con el estado se extiende también dentro del municipio, dando lugar a redes clientelares que pueden llegar a tener un gran peso en la política local.

Lecturas recomendadas

Bertrana, X. (2015). «Els Governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (n.º 78, págs. 125-141). Disponible en: <www.raco.cat/index.php/TreballsSCGeografia/article/view/87197>.

Wolman, H. (2008). «Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies». *Environment and Planning C: Government and Policy* (vol. 26, n.º 1, págs. 87-103). Disponible en: <<https://doi.org/10.1068/cav5>>.

3. Las políticas de descentralización en Europa y América Latina

Desde los años ochenta, la descentralización se ha convertido en una tendencia emergente en la mayoría de países del mundo. Incluso en países no democráticos y fuertemente centralizados como China o Corea del Norte se han iniciado políticas de descentralización orientadas a dar respuestas más eficientes a los problemas de gestión y asignación de recursos.

Las políticas de descentralización se incluyen entre las recomendaciones emitidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y las principales agencias de desarrollo. Sin embargo, cuando hablamos de descentralización, subsisten importantes diferencias de enfoque y objetivos dependiendo de aquellos rasgos que tienden a subrayarse.

Si bien todas las definiciones comparten una visión de la descentralización como una transferencia de poder y recursos a gobiernos y unidades administrativas de nivel inferior, las razones para acometer la descentralización pueden ser diferentes. Por una parte, los **enfoques liberal-tecnocráticos** tienden a destacar las razones de tipo procedimental: una mayor descentralización hacia niveles inferiores de gobierno y actores privados acaba por generar políticas públicas más eficientes. En cambio, los enfoques **más republicano-democráticos** destacan razones de tipo político-normativo: una mayor descentralización es una condición necesaria para conseguir democracias más abiertas y participativas.

En cualquier caso, la configuración del poder y la autonomía local dependerá, en gran medida, del grado de descentralización de un estado. Para ello, es preciso distinguir entre desconcentración y descentralización:

- La **desconcentración** constituye la delegación de competencias por parte del estado a niveles de poder territorial inferior por razones de eficiencia administrativa. A diferencia de la descentralización, puede ser revocada unilateralmente por parte del órgano delegante.
- La **descentralización**, en cambio, reconoce a los órganos territoriales la competencia de autogobierno en determinadas materias, por lo que no puede ser revocada discrecionalmente.

A fin de comprender los tipos de descentralización que pueden desarrollarse en un estado, nos puede resultar de utilidad la tipología establecida por Rondinelli, Nellis y Shabbir Cheema (1983).

Tabla 1. Tipos de descentralización

Dimensión	Definición
Política	Es la transferencia de autoridad política hacia los gobiernos subnacionales. Se caracteriza por estar basada en arreglos constitucionales y reformas electorales que crean o fortalecen espacios de representación a nivel intermedio o local.
Fiscal	Consiste en la asignación de responsabilidades de ingreso o gasto a los gobiernos subnacionales para que cumplan sus responsabilidades.
Administrativa	Es la transferencia de responsabilidad del gobierno central a unidades administrativas o gobiernos subnacionales, en materia de planeación y gestión de funciones públicas.
De mercado	Se genera cuando el gobierno cede la provisión de algún bien o servicio público para que una organización de la sociedad civil o el sector privado se haga responsable de su producción o gestión.

Fuente: adaptado de Carrera Hernández (2013)

La descentralización política es una condición necesaria para asegurar la autonomía local en tanto presupone la capacidad de autogobierno para la gestión de los propios intereses.

Sin embargo, con la descentralización política no basta para asegurar la autonomía local; debe ser acompañada por otros procesos de descentralización como el fiscal, que asegure la suficiencia de ingresos en las haciendas municipales. Esta problemática es especialmente relevante en muchos países de América Latina, en que se han desarrollado procesos de descentralización política, pero en que los mecanismos de financiación de los municipios dependen de transferencias condicionales del gobierno central.

3.1. Estados centralizados y descentralizados

Si atendemos ahora a la forma de organización territorial, estos pueden dividirse en centralizados o descentralizados. Los primeros, también llamados **unitarios**, tienden a concentrar el poder en una única instancia que ejerce su supremacía sobre el conjunto de organizaciones administrativas territoriales. Un estado unitario puede ser más o menos desconcentrado, pero en cualquier caso presentará un bajo nivel de descentralización política limitada a los entes locales. En cambio, los estados descentralizados, también llamados **compuestos**, son aquellos que incorporan instancias intermedias de gobierno que pueden gozar de determinada autonomía. Si bien, hoy en día casi todos los estados, a excepción de algunos microestados, reconocen cierto nivel de descentralización en el ámbito local, son los estados de tradición federal como Alemania o Estados Unidos quienes acostumbran a otorgar un mayor reconocimiento a la autonomía de los municipios.

Evaluar el grado de descentralización

Una de las maneras de evaluar el grado de descentralización de un país es ver cómo se distribuye el gasto público entre los diferentes niveles de las administraciones públicas: estado, instituciones intermedias y ayuntamientos. Por ejemplo, se considera deseable que en países federales esta distribución esté entre el 50-25-25 o 40-30-30, mientras para países con solo dos niveles de gobierno esté en 60-40. Sin embargo, se trata de una realidad todavía distante para España y América Latina.

3.1.1. La descentralización inframunicipal

Si bien hemos visto los procesos de descentralización estatal, cabe señalar que también las grandes ciudades, o de tamaño medio, pueden descentralizarse en unidades inferiores: distrito, barrio, comunas o inclusive municipios, como sucede en la ciudad de Roma. Estos procesos de descentralización municipal tienen por objetivo dotarse de mayor capacidad administrativa e impulsar la participación ciudadana. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de ordenamientos jurídicos no reconozcan niveles de organización inferiores al municipal puede obstaculizar los procesos de descentralización.

El ejemplo español

Las ciudades pueden organizarse en distritos pero sus representantes no pueden ser elegidos directamente por la ciudadanía, porque la normativa electoral es de rango estatal y no reconoce la existencia de estas entidades submunicipales.

Lecturas recomendadas

Gomà Carmona, R.; Jordana, J. (eds.) (2017). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Montecinos, E. (2005). «Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática». *Revista Eure* (vol. XXXI, n.º 939, págs. 73-88). Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>>.

Nickson, A. (2017). *La descentralización en América Latina: Balance del proceso, nuevas tendencias, y retos para una reforma municipal en la región*. Presentado en el X Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).

Ruano de la Fuente, J. M.; Vial Cossani, C. (eds.) (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CLAD - Universidad Autónoma de Chile.

4. La autonomía local

La **autonomía local** consiste en la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica que tienen los gobiernos locales en el ámbito de su jurisdicción y competencias. Todos los países democráticos reconocen un cierto grado de autonomía local, entendida como la capacidad de autogobierno de un municipio de acuerdo con la ley vigente. Hay autonomía local porque hay democracia local.

En aquellos países en que se reconoce normativamente la autonomía local, esta no puede ser menoscabada por la interferencia de los niveles superiores de gobierno; de manera que solo los tribunales son competentes para invalidar aquellas decisiones de los municipios que vulneren el ordenamiento vigente. Además, la autonomía municipal no solo otorga a los municipios capacidad de autogobierno, sino también capacidad autoorganizativa para crear organismos autónomos, por ejemplo, y potestad normativa para aprobar sus propias normas y reglamentos.

Para que la autonomía local pueda considerarse efectiva, esta tiene que encontrarse garantizada en el ordenamiento jurídico y, eventualmente, en el texto constitucional, tal y como sucede en aquellos regímenes municipales que siguen la tradición del *pouvoir municipal*.

Sin embargo, la existencia de esta capacidad de autogobierno no se encuentra exenta de tensiones cuando los entes locales tienen que relacionarse con niveles superiores de gobierno, lo que ha acentuado la **naturaleza dual** de los gobiernos locales. Así, en tanto que administraciones municipales, constituyen un espacio subordinado y dependiente de los niveles superiores de gobierno, mientras que en su condición de gobiernos locales constituyen un espacio autónomo en la gestión de asuntos de su incumbencia.

Además de esta tensión originaria, cabe añadir la generada por la incorporación de lógicas **multinivel**: es decir, por la concurrencia en una misma política de distintos niveles de gobierno. De hecho, son cada vez más las políticas urbanas que implican a diferentes niveles de gobierno: desde el estrictamente municipal al regional, nacional o supranacional, a través por ejemplo de la financiación mediante instituciones u organismos transnacionales (Unión Europea, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo...). Estas lógicas pueden desempeñarse a través de dinámicas de negociación y de colabo-

ración, pero también pueden entrañar escenarios de desconfianza y conflicto, especialmente, cuando los distintos actores concurrentes tienen puntos de vista diferentes y no logran alcanzar acuerdos.

4.1. La autonomía local en el ordenamiento jurídico

Tal y como hemos visto anteriormente, el gobierno local español, así como el municipalismo latinoamericano, se inserta en la tradición francesa. De acuerdo con este modelo, la autonomía municipal se encuentra garantizada constitucionalmente y existe un corpus normativo que la fundamenta.

El principio de subsidiariedad en la legislación europea

En el debate sobre la autonomía local ha ocupado un lugar preeminente el **principio de subsidiariedad**, según el cual el ejercicio de competencias públicas debe incumbir preferentemente a aquellas entidades más próximas a la ciudadanía, que si bien tiene su origen en el modelo federal germánico se ha extendido al conjunto del escenario europeo. El principio de subsidiariedad se encuentra recogido en la **Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL)**, un documento del Consejo de Europa aprobado en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y que entró en vigor en España el 1 de marzo de 1989. Se trata de un documento con naturaleza jurídica de tratado internacional, por lo cual es vinculante por aquellos estados que así la ratifiquen. Sin embargo, la Carta tiene una fuerza vinculante limitada en tanto no ha sido aún suscrita por todos los estados de la UE y tan solo obliga a cumplir con veinte de sus treinta artículos para aquellos estados que la ratifiquen.

Artículo 3.º Concepto de la autonomía local

1) Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2) Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley.

(Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de octubre de 1985)

La CEAL establece unos principios generales orientados a proteger la autonomía de los gobiernos municipales, la representatividad democrática y los intereses competenciales y financieros de las entidades locales. Entre los principios recogidos en la Carta cabe señalar los siguientes:

- La protección de la autonomía del gobierno
- Las formas de representatividad democrática
- Los intereses competenciales
- Los intereses financieros de las entidades locales

La normativa en España

En el caso español, son los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución los que establecen el modelo general para la organización territorial del conjunto del estado, seguidos de las disposiciones referentes al ámbito local en los distintos estatutos autonómicos, la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), que establece el sistema de elección del alcalde y concejales, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Sin embargo, la apelación al principio de subsidiariedad no debería ser utilizado para oponerse a mecanismos de redistribución interterritorial de recursos que permitan compensar las diferencias entre las bases fiscales de los municipios.

En el ámbito de América Latina, cabe destacar la aprobación de la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada el 22 de noviembre de 1990, en el III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, celebrado en San Salvador y en que se recogen los siguientes principios que definen la autonomía municipal. Sin embargo, a diferencia de la CEAL, la Carta Iberoamericana no tiene la condición de tratado internacional, sino que es suscrita por los municipios, por lo que no se inserta en el corpus normativo de los estados. Los principios que recoge la Carta Iberoamericana son:

- Capacidad de elegir sus propias autoridades
- Competencias municipales
- Suficiencia financiera
- Autoorganización
- Desarrollo económico
- Medio ambiente
- Recuperación municipalista
- Participación popular
- Mecanismos de protección jurisdiccional de la autonomía local

4.1.1. El marco legislativo de la Administración local en España

En el caso español, las normas básicas en que se estructura el régimen local son:

- la Constitución española,
- la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local,
- la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 y
- el RD 28/11/1986 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

A esta normativa básica cabe añadir la legislación derivada y la normativa autonómica correspondiente, especialmente la derivada de los estatutos autonómicos de segunda generación.

«El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

(Art. 137 de la Constitución española)

En el caso español, la Constitución establece que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, mientras que la Ley 7,1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, opera como una ley de garantía institucional de la autonomía local. Además, se prevé la existencia de leyes específicas para grandes ciudades.

Los ejemplos de Madrid y Barcelona

En Madrid existe una Ley de Capitalidad y en Barcelona una Carta Municipal con características de ley orgánica.

Las competencias locales

Se entiende por **competencia** la atribución de potestades específicas y concretas para actuar en relación con una materia determinada. Las competencias sirven para legitimar y definir los poderes de intervención y de regulación de los gobiernos locales y, por tanto, son un instrumento de garantía de la autonomía local.

Las competencias pueden ser:

- **Propias**, cuando son establecidas por ley y se ejercen en régimen de autonomía bajo la responsabilidad del ente titular.
- **Delegadas**, cuando se delegan a este ente por parte de una administración superior, pudiendo ser sometidas a mecanismos de control por parte de la administración delegante.

Sin embargo, en el modelo anglosajón se produce un solapamiento de las competencias locales y estatales, en tanto son los gobiernos locales quienes se ocupan también de la gestión de parte de las competencias del gobierno central en el territorio.

En relación con el carácter de obligatoriedad, cabe distinguir entre **competencias obligatorias**, aquellas que el municipio debe ejercer en función de su tipología, y las **competencias voluntarias (o facultativas)**, aquellas que no son obligatorias por ley pero que el municipio tiene la voluntad y capacidad para ejercerlas. Asimismo, podemos añadir las **competencias adicionales**, aquellas que se derivan de la prestación de un servicio que puede contribuir a satisfacer las necesidades de los vecinos y que puede ser complementario con el prestado por otras administraciones públicas.

En la mayoría de países, la asignación de competencias se realiza en función de criterios básicos que garanticen la capacidad de los municipios para ejercerlas: por ejemplo, el tamaño de su población o los recursos disponibles para ejercerlas. Así, entre las competencias obligatorias se encuentran el mantenimiento de la vía pública, la recogida de residuos, la seguridad, la ordenación del tráfico urbano, la protección civil o los cementerios. Entre las competencias facultativas se cuentan la promoción económica, la creación y gestión de museos, la prestación de determinados servicios sociales, etc.

El ejemplo del modelo anglosajón

En esta tradición, los condados (*counties*) tienen competencias en educación, servicios sociales, policía, bomberos, bibliotecas..., mientras que los distritos (*districts*) se encargan principalmente de la recaudación de impuestos, del registro electoral, de la vivienda, del cementerio, etc.

No obstante, cuando se trata de municipios de menor tamaño con dificultades para ejercer sus competencias, pueden acudir a organizaciones supramunicipales; en el caso español, las Diputaciones Provinciales.

Los Servicios Municipales

Si las competencias corresponden a la potestad de los municipios, los servicios municipales constituyen el instrumento más empleado para el desarrollo de estas competencias. La prestación de estos servicios puede ser realizada:

- De manera **directa**, a través del ayuntamiento o de un organismo autónomo creado por el mismo ayuntamiento.
- De forma **indirecta**, cuando esta prestación se encuentra externalizada o consorciada con una entidad privada (empresa, fundación, entidad del tercer sector o comunidad de vecinos).

En los últimos años, cabe destacar la emergencia de **modelos de gestión comunitaria/ciudadanía**, nuevas formas de gestión de servicios vinculadas a procesos de innovación social y empoderamiento ciudadano.

Otra posibilidad de prestación de servicios se realiza a través de las asociaciones intermunicipales. Así, en aquellos casos en que los municipios no dispongan de suficientes recursos para prestar un determinado servicio, o bien cuando se plantee que es más eficiente su prestación conjunta, los municipios tienden a agruparse en asociaciones y mancomunidades que pueden tener un carácter general, o articularse para prestar un servicio concreto: transporte público, recogida de residuos o prevención de incendios.

4.1.2. La financiación local

La financiación local son los recursos que tiene el gobierno local para desarrollar sus políticas y prestar los servicios. Es necesario que el municipio pueda disponer de sus ingresos, que pueden ser generados por el propio municipio, transferidos o participados de los ingresos del estado y/o los gobiernos regionales.

La **hacienda local** es el conjunto de recursos que tiene el gobierno local para desarrollar sus políticas y prestar sus servicios. Para ello, los ayuntamientos deben disponer de **mecanismos de financiación** propios que les permitan asegurar la suficiencia y seguridad de sus ingresos. Cada país establece un sistema de financiación del gobierno local. Por ejemplo, en el Reino Unido la financiación local se realiza principalmente a través de la contribución local, la participación en los ingresos derivados del impuesto sobre la actividad profesional y, en proporción menor, las aportaciones de la Administración del Estado. De manera que los países anglosajones fundamentan su capacidad financiera en la recaudación de impuestos propios o en la participación en un

impuesto básico, normalmente el impuesto sobre la propiedad urbana. Por otra parte, en Alemania, los recursos económicos de los municipios provienen de los impuestos locales, el 15 % del impuesto sobre la renta, y de las transferencias aportadas por los *Länder*. Finalmente, los municipios que siguen el modelo mediterráneo, y por extensión los municipios latinoamericanos, son altamente dependientes de las transferencias estatales. En el caso de España, estos mecanismos de financiación se encuentran regulados por la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales.

«Las haciendas locales tendrán que disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de la participación en los del estado y en los de las comunidades autónomas».

(Art. 142 de la Constitución española)

Los ingresos de los municipios españoles provienen de tres grandes fuentes:

- Los originados a través de los **impuestos, contribuciones, tasas y precios públicos** establecidos por el propio municipio. Por ejemplo, el IBI (impuesto sobre bienes inmuebles), los impuestos sobre vehículos y las plusvalías urbanas.
- Los provenientes de la participación en **los ingresos del estado y las comunidades autónomas**, así como facultativamente por medio del acceso a fondos europeos; la subvención estatal en función de criterios previamente establecidos; las transferencias complementarias procedentes de la participación en los tributos de las comunidades autónomas y, eventualmente, los fondos europeos a los que puedan optar los distintos municipios.
- **El endeudamiento**. El acceso de los municipios a fuentes de financiación públicas o privadas, a fin de obtener préstamos orientados a la inversión o a cubrir necesidades de tesorería.

Uno de los problemas que deben afrontar los municipios es la **infrafinanciación**, que afecta a la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios. Se constatan grandes diferencias en la distribución del gasto público según los diferentes estados. En los países escandinavos, los entes municipales pueden llegar a gestionar más de un 40 % del gasto público no financiero consolidado; en el caso español, la cifra no llega al 15 %.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

La crisis económica y social de 2008 tuvo también su impacto en el ámbito municipal. Mientras que en otros países, como el caso de Grecia, las políticas de austeridad condujeron a una racionalización del mapa municipal, en el caso español se optó por conducir los esfuerzos a aumentar el control sobre el déficit de los municipios. En este sentido, dicha ley optó por racionalizar la estructura de la Administración local, a la que consideraba sobredimensionada a partir de dos líneas de actuación: por una parte, la articulación de un nuevo sistema competencial que reducía la capacidad competencial de los

El gasto público en España

Para un análisis detallado de los problemas de financiación que aquejan los ayuntamientos españoles puede consultarse: el informe de la FEMP (2016) La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y propuestas en una perspectiva europea. Disponible en: <http://documentos.femp.es/files/11-618-fichero/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf>.

municipios rurales, y por otra, a través de la imposición de restricciones a la capacidad de endeudamiento de los municipios.

La aprobación de la LRSAL en un contexto de crisis supuso una elevada sobrecarga en los municipios, que tuvieron que hacer frente al aumento de población en situación de pobreza y vulnerabilidad con una mengua de sus recursos y capacidad de intervención. Igual que sucedió en otros países, los efectos de la LRSAL evidencian que las políticas antiausteridad tienden a favorecer procesos de recentralización y constituyen una amenaza para la autonomía local.

Lecturas recomendadas

Os recomendamos consultar un manual de derecho local de vuestro país para abordar los temas legales-administrativos. Para el caso español, pueden consultarse los siguientes artículos y manuales:

Bonet Martí, J.; Ubasart González, G. (2006). *Guía de govern local*. Barcelona: Icaria.

Font i Llovet, T. (2010). «Gobierno local y estado autonómico: la vida sigue... ¿igual?». *Anuario del Gobierno Local* (n.º 1, págs. 13-64).

Muñoz Machado, S. (coord.) (2011). *Tratado de derecho municipal* (4 vols.). Madrid: Iustel.

Rivero Ysern, J. L. (2010). *Manual de derecho local*. Madrid: Editorial Civitas.

Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.

4.2. La organización municipal

La **organización municipal** es el sistema de articulación del que se dota el poder político en el ámbito municipal. Normalmente, la organización municipal pivota a partir de la corporación local, que puede recibir diferentes nombres dependiendo del país: ayuntamiento, municipalidad, intendencia, cámara municipal, prefectura...

La función de los ayuntamientos es doble: gobernar y administrar. El gobierno y la administración de los municipios se confían al ayuntamiento, que está integrado por el alcalde y los concejales, los cuales son elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.

Los concejales, junto con el alcalde, forman el pleno del ayuntamiento, un órgano colegiado que se encarga de la aprobación de las normas de alcance municipal, de los presupuestos, proyectos, contratos, concesiones...

En España, de acuerdo con la tradición del *pouvoir municipal*, se ha establecido un modelo organizativo común y uniforme para el conjunto de municipios. Dicho modelo se define a partir de una estructura básica formada por el alcalde y el pleno municipal, el conjunto de concejales (ediles) elegidos por la ciudadanía. Además de este régimen común, se ha establecido un régimen organizativo para municipios de gran población (que incluye la junta de gobierno local, el nombramiento de tenientes alcaldes...) y el concejo abierto, para aquellos municipios de menor población, en que el pleno municipal es sustituido por una asamblea abierta de vecinos.

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios, los cuales gozarán de personalidad jurídica plena. El gobierno y la administración municipal corresponden a los respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en que sea procedente el régimen de concejo abierto».

(Art. 140 de la Constitución española)

A través de la organización municipal los municipios se encargan de regular los elementos básicos de ordenación del territorio y el tipo de actividades económicas y sociales que allí se desarrollan. También se encargan de prestar servicios públicos y promover el desarrollo económico de sus territorios.

El gobierno municipal

El **gobierno municipal** es el órgano que se encarga de gobernar el ayuntamiento, liderar la administración municipal, dirigir los servicios municipales, ejercer la capacidad sancionada e impulsar proyectos, contratos y servicios. El gobierno está liderado por el alcalde, un organismo unipersonal que preside la corporación municipal y concentra la autoridad ejecutiva municipal, siendo su máximo responsable. El alcalde tiene la facultad de designar el resto de miembros que formarán parte del gobierno municipal y que se encargarán del gobierno de las distintas áreas de la administración municipal. En los **ejecutivos unipersonales fuertes** en que existe elección directa del alcalde, este acostumbra a disponer de absoluta libertad para constituir su gobierno municipal sin necesidad de que este gobierno esté formado por cargos electos, tal y como sucede en distintos países latinoamericanos. En los **gobiernos de gabinete**, comunes en los países anglosajones, el alcalde actúa como un *primus inter pares* y el liderazgo es mucho más compartido.

El ejemplo español

El caso español se acerca más a los ejecutivos unipersonales fuertes; sin embargo, al ser el alcalde elegido por el pleno del ayuntamiento, este debe formar su gobierno a partir de los concejales electos y está sometido a mecanismos de control político por parte del pleno municipal; como la moción de censura constructiva, mediante la cual un alcalde puede ser desposeído de su cargo y reemplazado por otro miembro del pleno municipal si este consigue una mayoría absoluta de apoyos.

4.2.1. La elección del gobierno municipal

En todos los países democráticos, los gobiernos municipales son elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, secreto y directo. Sin embargo, tal y como hemos visto en los municipios de poca población, pueden funcionar mediante sistemas de democracia directa, como el concejo abierto, o en determinados municipios indígenas, tal y como sucede en diferentes estados mexicanos (Oaxaca, Tlaxcala, Michoacán, Cherán o Chiapas), que reconoce a las comunidades formas de elección propias de sus autoridades tradicionales.

Los sistemas de elección del gobierno municipal dependerán del tipo de gobierno local. Por ejemplo, los países que tienen un régimen municipal uniforme acostumbran a disponer de un sistema electoral común para todos los municipios; en cambio, los estados compuestos federales pueden disponer de sistemas electorales diferentes dependiendo de cada instancia federal.

Además del sistema electoral, cabe señalar los procedimientos para elegir al alcalde; puede ser de forma directa, si se elige al alcalde separadamente del resto de concejales, o indirecta, si el alcalde es elegido por los concejales electos.

En el caso español, de acuerdo con el artículo 196 de la LOREG (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General), es proclamado alcalde aquel cabeza de lista que obtiene la mayoría absoluta de votos de concejales. En caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido una mayoría absoluta, sería proclamado alcalde aquel que haya obtenido el mayor número de votos populares. La excepción corresponde a los municipios con menos de cien habitantes, que se rigen por el sistema de concejo abierto, donde no existe pleno municipal y el alcalde es elegido directamente por los vecinos, siendo alcalde quien alcanza un mayor número de votos populares.

Los sistemas electorales

Existen dos sistemas electorales básicos: el mayoritario y el proporcional:

- En el **sistema mayoritario** (*first past the post*) obtienen la representación aquellos candidatos que obtienen el mayor número de votos. Es un sistema que tiende a marginar las minorías, pero que se justifica por garantizar una mayor gobernabilidad.
- En cambio, en el **sistema proporcional** (*proportional representation*), el cociente de representación coincide con el porcentaje de votos obtenidos por cada formación concurrente a las elecciones. Este es un sistema que favorece la representación y el pluralismo, pero que en caso de no existir mayorías absolutas obliga a establecer pactos y acuerdos para asegurar la gobernabilidad.

El sistema mayoritario es utilizado para la elección directa del alcalde y para la elección de concejales en aquellos municipios que acostumbran a dividirse en distritos uninominales, como los municipios británicos. En cambio, el sistema proporcional acostumbra a ser utilizado para aquellos municipios en que existe una única circunscripción plurinomial, tal y como sucede en los municipios españoles. Cuando la elección de alcalde es separada respecto a la de los concejales, pueden darse ambos sistemas a la vez: el mayoritario, para la elección del alcalde, y el proporcional para el pleno municipal.

Además del sistema de elección, para definir un sistema electoral cabe distinguir los siguientes elementos:

1) La existencia de una **única vuelta** o de **segundas vueltas** (balotaje) electorales cuando ninguna lista obtiene la mayoría absoluta, tal y como sucede en Francia y diferentes municipios de América Latina.

2) El **censo electoral** formado por todos los residentes con derecho a voto (sufragio activo). Estos acostumbran a ser los ciudadanos nacionales mayores de edad residentes en el municipio y, facultativamente, aquellos residentes extranjeros cuyos países hayan firmado tratados y acuerdos de correspondencia. La formación del censo electoral depende del **registro de electores**. Este puede ser realizado de oficio; la administración municipal se encarga de registrar el conjunto de electores con derecho a sufragio, o ser un registro voluntario, en que los electores deben manifestar su voluntad de formar parte del censo electoral. En el caso de España, el registro es de oficio para los electores nacionales, pero voluntario para los electores extranjeros con derecho a sufragio.

3) La **circunscripción electoral**: que puede ser única para un municipio, o múltiple, tal y como hemos visto en los municipios anglosajones en que un mismo municipio se divide en distritos electorales. Se habla de circunscripciones **plurinominales** cuando se elige más de un representante por circunscripción, y **uninominales** cuando se elige un único representante.

4) El **tipo de lista** puede ser **abierta**, cuando el ciudadano puede elegir a diferentes representantes que se presentan en distintas listas, o **cerrada**, cuando únicamente puede votar una lista electoral. En este caso, cabe diferenciar entre listas cerradas que admiten voto preferencial, en que los ciudadanos ordenan sus preferencias, y listas **cerradas y bloqueadas**, en que no es posible alterar el orden de los candidatos.

5) La **fórmula electoral** que se aplica para convertir los votos en escaños. Existen diferentes fórmulas electorales que tienen por objetivo corregir una excesiva proporcionalidad que podría ir en detrimento de la gobernabilidad (fórmulas de resto mayor, de media más elevada...); en el caso español, se aplica la fórmula proporcional de la media más elevada, en su variante d'Hondt.

6) La **barrera mínima**: constituida por el porcentaje mínimo que debe obtener una candidatura sobre el total de votos válidos para optar a un escaño.

Tipos de gobierno municipal

Los gobiernos municipales pueden ser **monocolor**, cuando una única formación política ostenta el gobierno, o de **coalición**. En los sistemas proporcionales, puede suceder que ninguna fuerza política acabe obteniendo la mayoría, por lo que sea necesario llegar a pactos o acuerdos para formar un gobierno municipal. En cambio, los sistemas mayoritarios tienden a favorecer la formación de mayorías monocolors.

En el caso que el gobierno no disponga de los apoyos necesarios, este opera como un **gobierno en minoría** y necesita llegar a pactos y acuerdos con otras formaciones políticas para aprobar los presupuestos y políticas municipales. En el caso que se opte por incluir diferentes formaciones políticas en el gobierno, este es un **gobierno de coalición**. En estos casos, las distintas áreas

de gobierno acostumbran a dividirse entre las diferentes fuerzas políticas en función de su peso electoral. El carácter local de las elecciones hace que, algunas veces, en estas coaliciones primen los intereses locales por encima de los intereses de partidos nacionales o las barreras ideológicas, lo que acostumbra a ser motivo de tensión con las estructuras partidarias regionales o nacionales. Por otra parte, puede darse también la tendencia contraria, una **nacionalización** de la política municipal. En estos casos, las lógicas políticas nacionales –alineamientos izquierda-derecha, centro-periferia– acaban condicionando las políticas de alianza municipales.

Finalmente, las elecciones locales dan lugar a diferentes **sistemas locales de partidos**. Si predominan las lógicas nacionales, los sistemas de partidos locales tienden a reflejar los sistemas de partidos nacionales. En cambio, cuando predomina la lógica local, pueden aparecer nuevas formaciones políticas, listas cívicas, partidos o candidatos independientes, siempre que la legislación electoral así lo permita, o que las elites políticas locales «utilicen» un partido de forma instrumental como plataforma política por los medios y recursos que este les facilita. De hecho, en España y América Latina, donde predominan los ejecutivos unipersonales fuertes, la política local acostumbra a presentar dinámicas diferenciadas respecto a la política nacional, por el peso que alcanza la figura del alcalde.

4.2.2. Estructura y funciones de las administraciones locales

Los gobiernos municipales se estructuran en **áreas**; cada una de ellas puede comprender uno o varios sectores de actividad (hacienda, deportes, cultura, educación, urbanismo, servicios sociales...). La dirección política de cada una de estas áreas corresponde a los regidores del equipo de gobierno nombrados por el alcalde. Sus funciones son:

- Ejercer la dirección política
- Fijar los objetivos y aprobar los planes de actuación
- Elevar al pleno las propuestas
- Evaluar la ejecución de los proyectos
- Proponer a alcaldía los nombramientos de los titulares de los órganos directivos de cada área (directores generales, comisionados...)

La lógica tradicional de funcionamiento de los gobiernos municipales ha seguido el **modelo burocrático tradicional** basado en la observación del sistema de normas y reglamentos, el respeto al principio de jerarquía, la especialización y división racional del trabajo, el seguimiento de un conjunto de rutinas y procedimientos estandarizados, y la existencia de la Administración como un cuerpo superado y diferenciado del poder político que la lidera.

Sin embargo, a partir de los años ochenta, se puso de manifiesto que la rigidez del modelo burocrático tradicional resultaba ineficaz e ineficiente para dar respuesta a las demandas de sociedades cada vez más complejas y heterogéneas, lo que llevó a la necesidad de plantear **modelos posburocráticos**.

El primer modelo posburocrático vino de la mano de la escuela de la nueva gestión pública, inspirada en las teorías de la elección pública (*public choice*) provenientes de la economía neoclásica norteamericana. La reflexión de fondo de la nueva gestión pública es que el modelo burocrático tradicional debía ser renovado tomando en cuenta los avances en teoría organizacional que se estaban experimentando en la empresa privada. Estos cambios se evidenciaban en la tendencia a la gerencialización, la contratación de gerentes que actuaban como expertos que ocupaban una posición intermedia entre el político y la Administración, el adelgazamiento de la Administración a través de la externalización y/o privatización de servicios. Posteriormente, han ido añadiéndose a la administración municipal otros instrumentos que habían mostrado su buen desempeño en la empresa privada: el trabajo por objetivos, los análisis coste-beneficio y los cuadros de mando integrales (CMI), a los que cabría añadir en la actualidad la introducción de lógicas de *big data*.

Sin embargo, esta tendencia hacia el **gerencialismo**, si bien sirvió para superar las rigideces del modelo tradicional, acabó conduciendo hacia una progresiva despolitización de los gobiernos locales. Los objetivos y fines de las administraciones públicas difieren de las empresas privadas en tanto su objetivo no es la maximización del beneficio en un entorno competitivo, sino la generación de bienestar social vía creación de valor público. En este sentido, si bien los problemas públicos pueden requerir conocimiento experto para su solución, implican elementos políticos y normativos en conflicto que no pueden reducirse a una lógica meramente gerencial, lo que conllevaría una progresiva pérdida de valor público y una despolitización de los problemas locales. Es por este motivo que, junto con el gerencialismo, han aparecido otras propuestas posburocráticas que rescatan: el sentido de lo político, la deliberación entre soluciones que responden a diferentes intereses y valores, y la racionalidad puramente técnica e instrumental.

4.2.3. La gobernanza relacional

La **gobernanza relacional y democrática** se ha presentado como la nueva forma de gobernación de los asuntos públicos adaptada a sociedades complejas, heterogéneas, basadas en economías posindustriales intensivas en conocimiento (Pascual, 2016). Su desarrollo surge ante la incapacidad de las formas tradicionales de gobernación, propias de sociedades industriales, para dar respuesta a la ampliación y diversificación de las nuevas demandas sociales. Así, frente a las formas de gobernación tradicionales, autosuficientes, verticales y

rígidas, han ido desarrollándose nuevas formas de gobernanza en red que implican horizontalmente a múltiples actores sociales y verticalmente a diferentes niveles de gobierno.

El ámbito local constituye la principal arena donde estas nuevas formas de gobernanza se han desarrollado, contribuyendo de este modo a una repolitización de lo local. Sin embargo, la transformación de los modelos jerárquicos tradicionales en modelos de gobierno en red no ha seguido una línea uniforme, sino que depende en gran medida de los factores políticos, económicos y sociales en que estas se han desarrollado.

Por ejemplo, aquellos países en que los gobiernos locales disponen de mayor capacidad de autogobierno han sido más exitosos en la transformación de los modelos de gobernanza que aquellos países más unitarios y centralizados. Asimismo, aquellas comunidades que presentan un mayor **capital social**, densidad asociativa y vínculos sociales disponen de mayores posibilidades para establecer modelos de gobernanza que aquellas sociedades que presentan unos niveles más bajos de asociacionismo local.

Sin embargo, igual que sucedía con la descentralización, sería un error ver en la gobernanza la panacea que permitiría solucionar los problemas de rigidez institucional. De hecho, las recomendaciones para el desarrollo de modelos de gobernanza realizados por parte de organismos institucionales como el Banco Mundial en sociedades empobrecidas han acabado obteniendo resultados limitados, y en algunos casos, han servido para debilitar y privatizar los ya de por sí débiles servicios locales.

Entre los elementos que caracterizan un modelo gobernanza relacional, podemos destacar los siguientes:

- **La red:** definida como un modelo de interrelación en que no existe un centro jerárquico sino relaciones de interdependencia entre **actores heterogéneos** que generan un cierto grado de institucionalización.
- **Integralidad:** definida por la manera de abordar los problemas públicos que pasan de ser considerados de forma unidimensional para ser abordados holísticamente, teniendo en cuenta su carácter interdependiente y la complejidad de sus dimensiones.
- **Transversalidad:** frente a los modelos tradicionales segmentados y, una vez compartimentados los problemas públicos, se opta por un abordaje transversal a través de diferentes políticas (**transversalidad substantiva**) y de los actores y departamentos implicados (**transversalidad operativa**).

- **Gobierno multinivel:** se tiene en cuenta que la respuesta a los problemas públicos debe implicar la acción coordinada de diferentes niveles de gobierno.

Se trata de una transformación de los modelos jerárquicos tradicionales en modelos de gobierno en red; se reconoce la complejidad como un elemento intrínseco; tales modelos deben estructurarse a través de la participación de distintos actores en redes plurales. Los poderes públicos deben adoptar nuevos roles y nuevos instrumentos.

La gobernanza en red de las políticas contra la violencia de género

A pesar de los avances legislativos ocurridos en las últimas décadas en las políticas de igualdad de oportunidades, la violencia de género continúa siendo la principal causa de muerte entre las mujeres de 15 y 44 años de todo el mundo. Los gobiernos locales, aun sin disponer de las competencias necesarias para hacer frente a esta lacra, tienen un rol clave para aumentar la conciencia y la capacidad de acción de la ciudadanía. Es por este motivo que distintos municipios han impulsado políticas contra las violencias machistas que ponen en relación diferentes niveles de gobierno, administraciones, entidades, el movimiento feminista y a la ciudadanía. Un ejemplo de estas políticas de gobernanza en red lo constituye el **Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Libre de Violencia contra las Mujeres**, del 21 de noviembre de 2002, que se creó siguiendo las recomendaciones del I Congreso de las Mujeres de Barcelona (1999). La figura del Acuerdo Ciudadano implica la creación de un espacio de gobernanza que va más allá de la corporación municipal, al incluir empresas, instituciones, asociaciones y personas a título individual que se adhieren al acuerdo tomando el compromiso de:

- hacer público y explicitar el compromiso por una Barcelona libre de cualquier tipo de violencia contra las mujeres;
- contribuir a prevenir la violencia machista mediante acciones de información, sensibilización y prevención.

De este modo, el desarrollo de la política no se restringe a la acción del ayuntamiento, sino que este ejerce un rol facilitador y habilitador al poner al alcance de las entidades adheridas diferentes actividades y materiales de sensibilización y prevención como charlas, sesiones audiovisuales y talleres. A su vez, las organizaciones y entidades adheridas se corresponsabilizan con el acuerdo y se comprometen a desarrollar actuaciones tanto interna como externamente sobre la base de los principios del Acuerdo, con el fin de incorporar en su día a día la perspectiva de lucha contra la violencia, renovando y actualizando sus principios, su funcionamiento interno, y adaptando los contenidos y la actividad que desarrollan, ya que se consideran cuestiones primordiales para fomentar la no discriminación por razón de género y para promover la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Asimismo, desde un punto sustantivo, el Acuerdo se incorpora a las políticas de igualdad de oportunidades y de actuación frente a casos de acoso y violencia, como por ejemplo: el Plan de justicia de género 2016-2020, la Medida de gobierno de mejora del sistema para el abordaje integral de las violencias machistas y del Plan estratégico de prevención del sexismo en la ciudad 2017-2022. El Acuerdo es ratificado anualmente cada 25 de noviembre, coincidiendo con el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.

Para más información: <<http://ajuntament.barcelona.cat/bcnantimasclista/es/prevenir-y-actuar/servicios-de-prevencion/acuerdo-ciudadano-por-una-barcelona-libre-de-violencia-contra-las-mujeres>>.

En relación con el cambio de rol de los poderes públicos, este pasa de concebirse como único proveedor de bienestar a considerarse un facilitador de procesos que permiten aumentar el bienestar y la calidad de vida de las poblaciones. Sin embargo, este cambio no debe interpretarse como una desresponsabilización. De hecho, en los modelos de gobernanza relacional democrática, los poderes públicos son quienes tienen que liderar el proceso (**liderazgo público**) y velar por la producción de valor público del mismo. Asimismo, los gobiernos loca-

les tienen que cambiar su manera de percibir las sociedades. Frente a las representaciones tradicionales que conciben la sociedad como una comunidad homogénea de intereses privados y demandas uniformes, es necesario percibir la sociedad en su heterogeneidad, complejidad y diversidad de intereses, en que las entidades, empresas y ciudadanos que la forman no tienen únicamente demandas, sino también capacidad de iniciativa y recursos que pueden redundar en la creación de sociedades más inclusivas y menos desiguales.

El debate sobre la gobernanza tiene un componente normativo y otro operativo. De acuerdo con el modelo normativo, en un municipio no existe un único interés general, sino intereses particulares que pueden ser contradictorios entre sí y que deben armonizarse para conseguir un mayor beneficio para la comunidad. En este sentido, el gobierno no detenta el interés general. Desde un punto de vista operativo, el gobierno ya no puede ser visto como el único proveedor de servicios a la ciudadanía, sino como un facilitador de procesos entre actores diversos que permiten avanzar en la producción de **modelos plurales de bienestar** (*welfare mix*). En este sentido, la arena local se revela como un espacio de innovación social y habilitación de procesos de democracia deliberativa (Bonet-Martí y Ubasart, 2006).

Desde un punto de vista operativo, la gobernanza relacional y democrática permite una asignación más eficaz y eficiente de los recursos, a la vez que genera procesos de aprendizaje en que los distintos actores ponen en común sus conocimientos expertos (*expertise*); son redes que aprenden y que pueden adoptar diferentes instrumentos para su institucionalización: consorcios, patneriados, acuerdos ciudadanos.

Seguramente, es la arena local aquella más favorable para el desarrollo de procesos de gobernanza. De hecho, difícilmente podemos gobernar un municipio sin tener en cuenta los distintos actores económicos, grupos de interés, asociaciones y movimientos sociales. Sin embargo, si queremos ir más allá de las negociaciones sectorializadas, necesitamos articular nuevas instituciones que permitan la constitución de redes que vinculen a actores diversos a fin de ganar en enfoque estratégico, conocimiento y capacidad proactiva de respuesta y calidad democrática.

Para acabar, es preciso señalar que a pesar de que hemos presentado separadamente los distintos modelos (burocrático tradicional, gerencialismo público y gobernanza relacional democrática), estos constituyen tipos ideales, y en la práctica es habitual que los gobiernos locales presenten modelos mixtos que combinan en diferente grado los tres tipos analizados. Posiblemente, el gobierno local del siglo xxi no pueda prescindir totalmente de la solidez que le otorga la burocracia tradicional, ni de los beneficios en eficiencia del modelo gerencial, pero parece claro que tan solo podrá dar una respuesta eficaz a las nuevas demandas sociales incorporando elementos del modelo de gobernanza.

Ved también

Desarrollaremos estos instrumentos de institucionalización en el módulo «Los nuevos retos de los gobiernos locales».

Lecturas recomendadas

Blanco, I.; Gomà, R. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

Ramió, C. (coord.) (2009). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Bibliografía

Bertrana, X. (2015). *Els Governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica*. Treballs de la Societat Catalana de Geografia (n.º 78, págs. 125-141).

Blanco, I.; Gomà, R. (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria.

Bobbio, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. San Donato Milanese (MI): Editori Laterza.

Bonet Martí, J.; Ubasart González, G. (2006). *Guia de govern local*. Barcelona: Icaria.

Brugué, Q.; Gomà, R. (coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

Carrera Hernández, A. P. (2013). *Descentralización y gobiernos locales: 30 años de experiencia en Latinoamérica*. Carta Economía Regional (n.º 111-112, págs. 112-133).

Cuevas, J. (2019). *Transformar des de la política. Factors d'èxit i fracàs de la política que vol canviar la societat*. Barcelona: Edicions Les Llum.

Nel·lo, O. (2015). *La ciudad en movimiento. Crisis social y repuesta ciudadana*. Barcelona: Díaz y Pons.

Pascual, J. M. (2016). *Las ciudades ante el cambio global*. Barcelona: Editorial Hacer.

Rondinelli, D. A.; Nellis, J. R.; Shabbir Chema, G. (1983). *Decentralization in developing countries. A review of recent experience*. Washington, DC: The World Bank.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: La Catarata.

Vallés, J. M.; Brugué, Q. (2001). *El Gobierno local*. En: Manuel Alcántara y Antonia Martínez. *Política y gobierno en España* (págs. 267-302). Valencia: Tirant lo Blanch.

