

Propuesta de Glosario de Términos

Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU

DOCUMENTO DE TRABAJO – EN PROCESO DE DISCUSIÓN

Entre las tareas de la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU destaca la de contribuir a los debates sobre la descentralización. Para ello es clave partir del hecho de que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Asimismo, uno de los principales prerequisites para traducir la descentralización de la teoría a la práctica es la buena comprensión del concepto.

Con este objetivo, la Comisión lanza este Glosario que, sin voluntad de ser exhaustivo, presenta una serie de definiciones de conceptos clave en el trabajo de los gobiernos locales y sus socios, tales como “descentralización”, “autonomía local”, “subsidiariedad” y “gobernabilidad local”, elaboradas por la misma Comisión, así como seleccionadas a partir de documentos de referencia, publicaciones de organismos internacionales y de expertos.

Conscientes de la dificultad de definir estos términos de forma completa y consensuada, con esta primera propuesta de glosario esperamos inspirar un debate abierto y constructivo que nos permita avanzar hacia una concreción de lo que entendemos por cada uno de estos términos, partiendo de la experiencia de los propios gobiernos locales y de sus socios. Les animamos a enviar al Secretariado de la Comisión <dal.cglu@diba.cat> sus contribuciones y aportaciones a las definiciones seleccionadas, así como nuevas entradas al glosario.

* * *

DESCENTRALIZACIÓN:

Proceso de reorganización del Estado y de transferencia gradual de competencias, originariamente concentradas en el gobierno central y de los recursos necesarios para el ejercicio de aquéllas, hacia otras esferas territoriales de gobierno, bien sean éstas Estados federales, gobiernos regionales, provinciales o municipales. El principio fundamental en el que se basan estos procesos es la creencia de que la toma de decisiones y su ejecución son más eficientes cuanto más cerca de los ciudadanos se efectúen (principio de subsidiariedad).

“La descentralización se caracteriza por la existencia de autoridades locales electas, distintas de las autoridades administrativas del Estado y que ejercen, en el marco de la ley, competencias propias para las cuales disponen de cierta autonomía, bajo el control del Estado. Entendida así, la descentralización en sentido moderno es indisociable de la idea de autonomía local y del principio democrático.”

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). 2008. *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de CGLU*. Barcelona: CGLU

“La descentralización se refiere a la reestructuración o reorganización de la autoridad, de modo que exista un sistema de corresponsabilidad entre instituciones de gobernanza en los niveles central, regional y local, según el principio de subsidiariedad, y de modo que se incremente la calidad general y

efectividad del sistema de gobernanza, a medida que aumentan la autoridad y las capacidades de los niveles subnacionales.”

PNUD. 1999. *Decentralisation: A sampling of definitions*.

“Un proceso que comprende la delegación de una serie de poderes, competencias y recursos desde el gobierno central hacia gobiernos locales (subnacionales) electos.”

European Charter on development cooperation in support of local governance, 2008

“La descentralización -- transferencia de autoridad y responsabilidad para el ejercicio de funciones públicas desde el gobierno central a gobiernos intermedios y locales o a organismos de gobierno casi-independientes y/o al sector privado -- es un concepto complejo y multifacético. [...] La descentralización exitosa está estrechamente ligada al cumplimiento de los siguientes principios: funciones acompañadas de [una clara asignación de] recursos; proceso de toma de decisiones bien informado; observancia de las prioridades locales; y la *accountability*.”

Banco Mundial. Decentralization and Subnational Thematic Group. <http://go.worldbank.org/WM37RM8600>.

“Proceso de reorganización del Estado y transferencia gradual de competencias originalmente concentradas en el Gobierno central a otras esferas territoriales de gobierno bien sean éstas Estados federales, gobiernos regionales, provinciales o municipales.”

Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales en Iberoamérica 2009. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

“Proceso que redistribuye recursos desde una autoridad superior, más central, hacia una autoridad inferior. [...] Puede implicar tanto una devolución -delegación de responsabilidades a subordinados- como también una regionalización -división de áreas de gobierno en regiones menores. La descentralización generalmente pretende aproximar el poder y la autoridad hacia los ciudadanos a los cuales afecta, para promover políticas más eficientes y democráticas.”

BEVIR Mark. 2008. *Key Concepts in Governance*. London: SAGE Publications Ltd.

“Devolución, por parte del gobierno central (nacional), de funciones específicas, junto con todos los atributos administrativos, políticos y económicos que éstas implican, hacia gobiernos locales (pueblos o gobiernos municipales) que son independientes del centro y soberanos en el marco de un ámbito geográfico y funcional legalmente delimitado.”

FAGET Jean-Paul. 1997. *Decentralization and Local Government Performance*. Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics

“[...] la descentralización comprende tanto las transferencias de poderes como la representación responsable. [...] La descentralización no se refiere a la reducción o el desmantelamiento del gobierno central; más bien demanda una gobernanza democrática central y local de mutuo apoyo. [...] La descentralización es toda actuación por la cual un gobierno central cede formalmente poderes a actores o instituciones en niveles inferiores, en una jerarquía político-administrativa y territorial.”

RIBOT Jesse C. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington DC: World Resources Institute

“[...] proceso de reforzamiento de sistemas de gobiernos locales, mediante la transferencia de poderes políticos, administrativos y financieros desde el gobierno central. Aunque a una municipalidad le hayan sido garantizados nuevos recursos financieros y mayores responsabilidades, la prestación de servicios básicos a los ciudadanos no ha de verse necesariamente mejorada. La descentralización siempre será una necesidad pero no una condición suficiente para una mejor gobernanza.”

NICKSON Andrew. 2004. *The Role of International Cooperation in the Decentralisation Process in Low- and Middle-income Countries*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos

AUTONOMÍA LOCAL:

Capacidad de los gobiernos locales para autogobernarse en el marco de las competencias que tienen legalmente atribuidas. Esta capacidad debe ser política (la capacidad de elegir a los propios órganos de gobierno, de formular políticas y de tomar decisiones con independencia de cualquier otra esfera de gobierno), financiera-fiscal (la capacidad de acceso a recursos y de disponer libremente de éstos) o administrativa (la capacidad de auto-organizarse internamente).

“Elemento constitutivo de la descentralización. [...] Ésta supone que una autoridad local goza de libertad de acción y organización, en el marco de la ley. Esta libertad puede ser más o menos amplia pero el grado de libertad no afecta a la noción misma.”

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). 2008. *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de CGLU*. Barcelona: CGLU

“[...] 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.”

Artículo 3 Carta Europea de Autonomía Local, 1985

“[...] expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes.

Artículo 2 Declaración Mundial sobre la Autonomía Local, 1993

“La autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. [...] implica el reconocimiento de una capacidad propia y autónoma de gestión de los correspondientes intereses, así como el carácter democrático y representativo de sus órganos y la suficiencia y autonomía de sus Haciendas.”

SALVADOR CRESPO, M. Teresa. 2008. *La autonomía municipal en América Latina: una aproximación general* en “Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas”. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas

“[...] La definición de autonomía local se establecerá [...] en base a una traslación entre poderes individuales e institucionales. [...] podemos identificar dos principios primarios de la autonomía local: el poder de iniciación y el poder de inmunidad. [...] El primero se refiere al poder de los gobiernos locales de regular y legislar en base a sus propios intereses. El segundo principio se refiere a la inmunidad de los gobiernos locales frente a la autoridad de niveles del Estado superiores.”

CLARK, Gordon L. 1984. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.74, No.2, pp.195-208. Taylor & Francis, Ltd.

SUBSIDIARIEDAD:

Principio por el cual las decisiones deben tomarse en la esfera de gobierno más próximo a los ciudadanos en aquellos ámbitos competenciales en los que se garantice la eficacia de las mismas.

“El principio de subsidiariedad constituye la *rationale* del proceso de descentralización. Según este principio, las responsabilidades públicas deberían ser ejercidas por parte de aquellas autoridades electas, más cercanas a los ciudadanos.”

ONU-Hábitat. 2007. *Líneas directrices sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales de ONU-Hábitat*

“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.”

Artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea (TEU)

“El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.”

Fichas técnicas del Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_en.htm

“En base a este principio, funciones (o tareas) son transferidas al nivel institucional o social más bajo que sea capaz (o potencialmente capaz) de completarlas.”

UNDP. 2004. *Decentralised Governance for Development: a Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development.*

GOBERNABILIDAD LOCAL:

Ejercicio del gobierno por parte de los gobiernos locales para responder a las necesidades y desafíos mediante la elaboración de políticas públicas en concierto con redes de instituciones y de actores, implicando que los gobiernos locales se interrelacionen con actores estratégicos para la toma de decisiones colectivas y la resolución de conflictos de acuerdo con un sistema de reglas y procedimientos.

“La gobernabilidad local comprende una serie de instituciones, mecanismos y procesos, mediante los cuales los ciudadanos y sus grupos pueden articular sus intereses y necesidades, mediar sus diferencias y el ejercer sus derechos y obligaciones a nivel local.”

PNUD. 2004. *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*

“Gobernabilidad democrática local: proceso de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas que, en el caso de los gobiernos locales (elegidos en contextos de descentralización) promueve una participación igualitaria de todos los actores del territorio (Estado, sociedad civil de ciudadanos, sector privado), refuerza la responsabilidad frente a los ciudadanos y la capacidad de respuesta a demandas que pretenden satisfacer el interés general.”

European Charter on development cooperation in support of local governance, 2008

“La gobernabilidad local se refiere al poder y a la autoridad y a la manera en que una región, municipalidad o comunidad gestiona sus asuntos. [...] se refiere a los ciudadanos y a las instituciones y sus relaciones con el Estado a nivel regional, municipal y comunitario. La gobernabilidad democrática local es un proceso de toma de decisiones inclusivo en materia de desarrollo

local/municipal/descentralizado y una aproximación participativa a la preparación, implementación y gestión de los planes de desarrollo.”

CCRE. 2008. *Vers une approche européenne de la gouvernance locale démocratique, la décentralisation et le développement territorial*. « Réponse du Conseil des Communes et des Régions d’Europe au papier de discussion de la Commission européenne »

“La gobernabilidad local es entendida como el sistema institucional (conjunto de medidas organizativas y de procedimientos) para gestionar los asuntos públicos locales.”

ROMEO L. 2002. *Local Governance Approach to social reintegration and economic recovery in post-conflict countries: towards a definition and a rationale*. UNCDF

“La gobernabilidad local puede ser definida como sigue: un proceso de toma de decisiones (por parte del ayuntamiento y de grupos de influencia importantes) sobre asuntos de desarrollo local/municipal, la implementación y gestión de planes de desarrollo y la provisión de servicios básicos mediante la asignación de recursos disponibles con el fin alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo acordados. En esencia, la gobernanza local trata de: a) quién participa en la toma de decisiones, cómo se organiza este proceso y hasta qué punto las decisiones tomadas reflejan las necesidades prioritarias de la comunidad; b) una vez hayan sido tomadas las decisiones, cómo se trasladan éstas a la acción y quién está implicado en el proceso de implementación; c) qué recursos (naturales, humanos, materiales, financieros) están disponibles y cómo se asignan éstos con el fin de satisfacer las necesidades de la gente en términos de servicios básicos y desarrollo participativo.”

UNIÓ EUROPEA, *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*. Background Paper Project No. 2007/147439 - Versión 1.