



GOBIERNO, AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA LOCAL. APUNTES PARA UNA TEORÍA NORMATIVA

GOVERNMENT, AUTONOMY AND LOCAL DEMOCRACY. NOTES TOWARDS A NORMATIVE THEORY

Pamela Cáceres¹

Recibido: 23/08/2015

Aceptado: 02/11/2015

RESUMEN

El trabajo procura contribuir al debate en torno a la noción de autonomía local y su relación con la democracia local. Se propone que, al profundizar la discusión de y la interrelación entre ambos conceptos, es posible identificar un marco teórico normativo que sea específico de la democracia local y que posibilite el reconocimiento de los requisitos necesarios tanto para su realización como su contribución al fortalecimiento del régimen democrático en general. Sobre estas bases podrán establecerse categorías analíticas relevantes para el estudio empírico de los diseños y prácticas institucionales y de los procesos de constitución, reproducción y contestación de tales arreglos y prácticas por parte de los actores sociales.

PALABRAS CLAVES

Gobierno Local-Autonomía Local-Democracia Local - Teoría Normativa

1. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Provincia de Córdoba, Argentina. Correo: pam.k.ceres@gmail.com

ABSTRACT

This work aims to contribute to the debate on the notion of local autonomy and its relation with local democracy. It is proposed that to deepen the discussion on and the interaction between the two concepts, it is possible to identify an specific theoretical framework for local democracy by which to enable the recognition of the requirements for both, its feasibility and its contribution, to strengthening the general democratic regime. On these basis relevant analytical categories maybe established for the empirical study of institutional designs and practices and the processes of formation, reproduction and contestation of such arrangements and practices by stakeholders.

KEY WORDS

Local Government - Local Autonomy - Local Democracy - Normative Theory

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión del Estado local ha tenido escaso desarrollo en la Teoría del Estado y entre los teóricos políticos. Su consideración como instancia gubernamental relevante cobró mayor protagonismo principalmente a principios de los años 80 con la crisis del estado de bienestar y el auge de las políticas de descentralización y reforma del estado de corte neoliberal. El “nuevo rol” o “nueva agenda” desde un enfoque predominantemente funcionalista y organizacional fueron entendidos como requisito para la mayor eficiencia del accionar estatal y como condición para el buen gobierno de las sociedades. No obstante este renovado protagonismo, el presente trabajo argumenta que no se ha profundizado el debate respecto de las diferentes posturas éticas que fundamenten el valor intrínseco del gobierno local autónomo y recuperen la dimensión política de estas instancias estatales y su relación con la democracia.

Esto es relevante si entendemos que la existencia de los gobiernos locales en el marco de un Estado Nacional no es otra cosa que una definición particular de la escala local en un determinado momento del proceso histórico de definición espacial y funcional del Estado. Estos constructos institucionales, sobre los que se basan los diseños municipales y se desarrollan las relaciones entre distintos niveles gubernamentales, han sido definidos a partir de argumentos y justificaciones que, implícita o explícitamente, refieren al papel de los gobiernos locales, la autonomía local y la democracia.

En el proceso de constitución de los estados occidentales los gobiernos locales han sido un elemento históricamente relevante. Ha existido y existe una riquísima pluralidad de experiencias y formas de gobiernos locales, pero la abundante experiencia de estas instancias políticas, rara vez ha

dado lugar a reflexiones teóricas en profundidad o a un corpus claramente identificable a cerca de las razones de existencia, su relación con instancias estatales centrales y con el régimen democrático. Existe sí un gran capital de lo que Libonati denomina “sabiduría práctica”: “La reivindicación del autogobierno local está institucionalizada en miles de convenios, cartas, leyes especiales, estatutos, resoluciones, ordenanzas, fallos administrativos y jurisprudencia en general, que tratan directamente sobre la relación entre el gobierno local y el gobierno del estado (Libonati, 2000:9)”. La cuestión del gobierno local ha sido parte de deliberaciones políticas y debates teóricos que dieron lugar a muchos de los estados modernos. La tradición anglosajona, principalmente, ha producido a algunos de los principales pensadores que dieron fundamento a las normas que constituyeron la arquitectura institucional del estado y el papel de los gobiernos locales en ese andamiaje². Más recientemente también desde la geografía política anglosajona se han revitalizado las reflexiones sobre las nuevas configuraciones y construcciones sociales y políticas que dan lugar a nuevas “escalas” de gobernanza en las que el estado local adquiere renovado protagonismo³. Sin embargo no ha existido un esfuerzo sistemático por construir una teoría normativa del gobierno local, y mucho menos de la democracia local.

En los años 80 del siglo pasado en un artículo denominado “Una Teoría de la autonomía local”, Clark hace una breve referencia a la necesidad de distinguir entre las instituciones como guías utópicas y las instituciones como arenas de disputas por el control hegemónico. Las instituciones son ambas cosas y ambas dimensiones se relacionan. En este sentido la autonomía local es “una concepción utópica sobre cómo el poder de las instituciones sociales debe organizarse geográficamente” y, a la vez esas concepciones morales -generalmente plasmadas formalmente en textos constitucionales- han nacido “de tensiones de clases, conflicto entre grupos y debates sobre la forma correcta de sociedad.” (Clark, 1984:196) Es por ello que reconocer y analizar críticamente las justificaciones del gobierno local y sus implicancias para la autonomía y la democracia local puede ofrecer elementos que den cuenta del fundamento ideológico sobre el que se sustentan diseños y reformas institucionales, a la vez que aportar a una teoría normativa de la autonomía y la democracia local. Contribuir a profundizar la discusión

2. Gran parte de esta tradición se plasma en los Papeles Federalistas de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay escritos en 1787 con la intención de influenciar en favor de la ratificación de la Constitución de Estados Unidos a partir de la defensa de principios y argumentos normativos plasmados en esa ley fundamental. (Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J.: 2012)

3. Lo local como configuración organizativa del territorio resultante de procesos de construcción social y de estructuración escalar del estado capitalista. Ver Duncan, S y Goodwin, M. (1982); Swyngedouw, E. (1989); Brenner, N. (1997 y 1998); Mac Leod, G. y Goodwin, M. (1999).

e interacción de ambos conceptos es el objetivo del presente trabajo en la comprensión que este tipo de desarrollos puede permitir la construcción de matrices analíticas para el estudio empírico de los diseños y prácticas institucionales, como así también los procesos de constitución, reproducción y contestación de tales arreglos y prácticas por parte de los actores sociales.

2. GOBIERNO, AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA LOCAL: SIGNIFICADOS E INTERRELACIONES

Los conceptos de gobierno, autonomía y democracia local han estado sumamente interligados y, en ocasiones mutuamente confundidos en la teoría política y democrática; esto quizás debido a que existe el presupuesto de la mutua necesidad de existencia.

Cuando se hace referencia al gobierno local, entendido como instancia política de representación y no meramente administrativa, presupone el derecho del municipio a tomar ciertas decisiones sin la necesidad de autorización o interferencia del gobierno central. Además de la ausencia de interferencias o *freedom from* -formulación negativa del concepto- supone que su autonomía implica la existencia de ciertas condiciones para el ejercicio real del gobierno en el nivel local o *freedom for* -formulación positiva-. Esta última comprensión del concepto de autonomía implica que el gobierno local en sus decisiones y acciones es capaz de tener impactos independientes sobre cuestiones que son significativas para una comunidad determinada (Wolman and Goldsmith, 1990; Pratchett, 2004). De esta manera el concepto de autonomía está implícito en el de gobierno local pero destaca, a la vez, la dimensión relacional de este último respecto de niveles estatales centrales y la organización institucional del poder en el territorio. Clark, desde una perspectiva centrada en el poder institucional y las estructuras legales entiende que la autonomía local, como categoría abstracta, se define a partir de dos principios: el poder de iniciativa y el poder de inmunidad.

El poder de iniciativa refiere a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales en el ejercicio de sus competencias las que, a su vez, dependen de especificaciones iniciales sobre derechos y privilegios que formalmente se hayan estipulado *vis-á-vis* con otros niveles estatales (Clark, 1984:198). El poder de inmunidad, en cambio, consiste esencialmente en el poder de actuar -dentro de los límites del poder de iniciativa- sin la supervisión de niveles estatales superiores. Teniendo en cuenta estos principios la extensión de los márgenes de acción de los gobiernos locales dependerá de asig-

naciones formalmente estipuladas desde legislaciones estatales superiores. De acuerdo al alcance y combinación de estos poderes -de iniciativa e inmunidad- tendremos diferentes grados de autonomía y por tanto de discrecionalidad en cuanto a funciones, acciones y legitimidad para el ejercicio de los mismos.

Pratchett, por su parte, denomina a este enfoque relacional como la perspectiva de la *"freedom from"* (libertad en relación a otro) en la medida que la autonomía local es entendida como el grado de discreción que tienen las autoridades locales en relación al gobierno central (Pratchett, 2004: 363). En esta comprensión predomina una visión top-down en la definición de las competencias propias de las instancias subnacionales en la que la *"descentralización"* (desde el centro) es entendida como *"una determinada distribución formal de competencias, dinero y otros recursos de poder"* (Fleurke y Willemse, 2004:525) que constituye la otra cara de la autonomía. A mayor descentralización, mayor autonomía.

Las concepciones instrumentales de la autonomía local suponen a ésta como variable intermedia, en tanto puede constituirse en medio para lograr mayor eficiencia y eficacia en el accionar del estado. La autonomía local es relacionada estrechamente con la cuestión de la descentralización pero esta última en tanto política deliberada que permite mejorar las prácticas de las administraciones locales en lo que respecta a materias como la prestación de servicios públicos o la coordinación de actividades y políticas correspondientes a diferentes reparticiones públicas. Se sostiene de allí que la dimensión normativa de la descentralización no se limita a la autonomía local como meta en sí misma sino que también involucra valores y criterios de evaluación como la eficacia y la eficiencia (Fleurke y Willemse, 2004: 533). Desde estas perspectivas dominantes, el fundamento que subyace en los argumentos en defensa de las autonomías como valor positivo, es tanto normativo como instrumental. La autonomía, por una parte, favorece la libertad, en tanto actúa como contrapeso a la amenaza potencial que implica la centralización del poder; favorece la ciudadanía activa, en tanto los intereses políticos están más próximos al ciudadano y favorece la democratización, en tanto podría, potencialmente, facilitar la participación política dado que los procesos de decisión política se descentralizan en alguna medida. La autonomía tendría, a su vez, un efecto positivo en la producción de resultados (outcomes) dado que ofrece mejores condiciones de información y adaptación a las particularidades en los procesos de toma de decisión e implementación de políticas públicas.

Pratchett sostiene que la autonomía local, además de constituir un argu-

mento fuerte en la teoría política en favor del gobierno local (local self-government), es también un concepto fundamental relacionado con la teoría y práctica de la democracia en general. El autor sostiene que los conceptos de autonomía local y democracia local raramente se distinguen y que, en el mejor de los casos, la autonomía local es vista como condición necesaria, aunque no suficiente, para el florecimiento de la democracia local dado que sin algún grado de libertad y discrecionalidad las comunidades locales no podrían desarrollar prácticas democráticas. La idea de democracia local implica a la de soberanía sobre ciertas esferas de actividad respecto de las cuales el gobierno, las instituciones de la democracia local y los individuos y grupos involucrados en ellas pueden desarrollar prácticas políticas en las que se disputan valores y prioridades y se resuelven los conflictos (Pratchett 2004: 358-375). Esta soberanía, sobre ciertas esferas y cierto territorio, que en general resultan de una delegación o reconocimiento desde instancias de autoridad superiores, hacen de la autonomía local un concepto relativo (*freedom from y top-down*).

Sin embargo la autonomía local tiene también, para algunos autores, una dimensión intrínseca que se relaciona con las características endógenas de los territorios y que es similar al *concepto de poder de iniciación* de Clark (*freedom to y bottom-up*). Esta dimensión hace referencia al valor de la dinámica política local y su anclaje territorial por los que las localidades reflejan y desarrollan la conciencia del “lugar” a partir de la interacción social y política. La política local importa y en ésta línea de análisis la autonomía local pone de relieve la capacidad que pueden tener las localidades -a partir de las relaciones, sociales, políticas económicas que en ellas se desarrollan- para definir y expresar su propia identidad local. (Wolman H. y Goldsmith, M, 1990; Gyford, J., 1991; Brown, M. 1993; Frazer, E., 1996, Pratchett, 2006). Desde estas perspectivas, en lugar de constituir una cuestión residual delegada desde otras instancias políticas, la autonomía local refiere a la capacidad para definir un proyecto e identidad política e influir en las definiciones de niveles estatales centrales que tiene un territorio. Esta última concepción permite relacionar autonomía local y democracia local supeditando el grado de desarrollo democrático al contexto y la dinámica sociopolítica de la localidad de que se trate.

3. VALORES Y JUSTIFICACIONES DEL GOBIERNO LOCAL Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA LOCAL.

El objetivo de avanzar en una teoría normativa del gobierno local desde una perspectiva democrática requiere que además de delimitar e interrelacionar estos conceptos se plantee el interrogante a acerca de las razones, valores y fundamentos del gobierno local: *¿por qué debería existir un gobierno local con un grado considerable de autonomía y cómo podría contribuir éste a la realización de la democracia?*

La necesidad de existencia de unidades políticas locales en toda sociedad raramente ha sido cuestionada. De hecho la historia de las sociedades y de los estados en sistemas federales da cuenta de lo local como instancias, incluso originarias de la organización política. Sin embargo, y quizás por una tendencia a darlos por sentado, en la teoría política contemporánea no abundan los esfuerzos por desarrollar argumentos teóricos-filosóficos que expliciten el valor y la justificación de gobiernos locales en los diseños institucionales nacional-estatales.

Más allá de este presupuesto y poco discutido valor de las unidades políticas locales, podría darse por válido que la existencia de instancias gubernamentales en este nivel se fundamenta en la realidad que los gobiernos nacionales no pueden hacerse cargo de todo y por tanto es posible identificar funciones que son de carácter exclusivamente local y sola incumbencia de los habitantes de una determinada unidad territorial o localidad. (Sharpe, 1970:155). En esta línea John Stuart Mill, en sus Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, plantea una serie de argumentos basados en las "funciones de los gobiernos" que ameritan la existencia de instancias de representación es éste nivel.

"No sólo se necesitan funcionarios ejecutivos independientes para los asuntos meramente locales (un grado de independencia que existe en todos los gobiernos), sino que el control popular sobre ellos se puede ejercer con ventaja, sólo a través de un órgano distinto. Su nombramiento original, la labor de observarlos y refrenarlos, el deber de proveer, o la discreción de retener los efectos necesarios para que operen, deben fundarse no en el Parlamento o en el ejecutivo nacionales, sino en el pueblo de la localidad. ...

...El objetivo mismo de tener representación local es que aquellos que tienen cualquier interés en común, que no comparten con el cuerpo general de sus conciudadanos, pueden manejarlos por sí mismos; y el propósito

se contradice si la distribución de la representación local sigue cualquier otra regla que no sea la agrupación de esos intereses compartidos”, (Mill, 1966:248,252)

En general las consideraciones pragmáticas o instrumentales han predominado sobre otro tipo de justificaciones que podrían dar cuenta de argumentos ético-políticos del derecho al autogobierno local. (Sharpe: 1970, Chandler: 2007, Erlingsson: 2013). Las explicaciones pragmáticas en general subordinan la razón de existencia de los gobiernos locales al mejor cumplimiento de los propósitos generales del Estado nacional o central. Por el contrario, las justificaciones éticas refieren a los valores inherentes de éstas instancias y al modo que los mismos implican propósitos moralmente deseables en sí mismos. De allí que los argumentos basados en cuestiones como eficiencia de escala, mayor conocimiento e información para la toma de decisiones y mayor eficiencia funcional -en general todos argumentos de índole económico-administrativa- no son lo suficientemente sustanciales desde una perspectiva política para sostener el valor de unidades políticas con cierto grado de autonomía en el nivel local.

Para Chandler estas diferencias entre justificaciones basadas en la conveniencia (*expediential justifications*) y las justificaciones éticas (*ethical justifications*), tienen una importancia práctica en las relaciones intergubernamentales en la medida que de ello:

...“se deriva que si el valor de una organización se basa en su conveniencia entonces sería razonable, para las instituciones para cuyo apoyo la organización fue concebida, inmiscuirse y cambiar tal organización en caso que no cumpla con los propósitos institucionales....En cambio, si hay una justificación ética para la existencia del gobierno local, independiente de las necesidades del estado, entonces el estado no puede interferir en las actividades del gobierno local en la medida que las mismas aplican a su *raison d'être* ética.” (Chandler, 2007:3)

John Stuart Mill constituye uno de los principales exponentes de las justificaciones pragmáticas al defender la descentralización administrativa como esencial para un gobierno eficiente, en la medida que el parlamento y el gobierno nacional no deberían ser sobrecargados con asuntos sobre los que poseen insuficiente conocimiento y que deberían ser mejor administrados en el nivel local. Para Mill estas instancias juegan también un papel primordial en promover la estabilidad del sistema nacional liberal democrático, al permitir canalizar la voz de los ciudadanos en el proceso político dado que sería imposible permitir a todos ellos la posibilidad de influir en la política

nacional. El valor central de los gobiernos locales es, por tanto, el de viabilizar la participación en las decisiones en el nivel parroquial y favorecer la educación de futuros activistas en el respeto al sistema político instituido. (Mill, 1966) Esta perspectiva, que ha sido históricamente predominante, supone para las unidades territoriales locales un papel no sólo subordinado a la eficiencia administrativa del estado central sino también al de sostén de la estabilidad de una democracia liberal elitista.

Los esfuerzos por identificar valores inherentes a los gobiernos locales y fundamentos éticos para la autonomía y el autogobierno local, se caracterizan, por el contrario, por identificar el sentido político de estas instancias. Desde diferentes tradiciones se pueden identificar argumentos en favor de la autonomía política y la democracia local que rescatan, con diferente énfasis, distintos valores que atribuyen a ambos, permitiendo con ellos visibilizar su clara interrelación.

El valor de la libertad: Las justificaciones basadas en el valor de la libertad generalmente han provenido de la teoría individualista. El propio Mill, en un trabajo diferente al mencionado anteriormente, denominado Ensayo sobre la Libertad, argumenta que los individuos deben ser libres para llevar adelante aquellas acciones que les competen y que no dañan a otros y que en vigencia de la correspondiente libertad de esos otros pueden de común acuerdo regular las cosas que les competen mutuamente y a nadie más que a ellos mismos (Mill, 1954).

Entre los más fervientes defensores de la autonomía de la comunidad se encuentra Toulmin Smith quien en su trabajo *Local Self Government* plantea que la comunidad, orgánicamente formada en torno a la parroquia debe ser quien determine por medio de procesos abiertos y democráticos las políticas que afecten a esa comunidad (Chandler, 2007:7). Estas ideas tuvieron antecedentes previos en Estados Unidos en los debates sobre la devolución del poder que fueron centrales en los Papeles Federalistas y en las reflexiones posteriores de Alexis de Tocqueville. Las mismas se basaban en la primacía de la comunidad local.

“El municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que a hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio.

La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Es el hombre es quien hace los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios” (Tocqueville, 1986:58)

El fundamento de la democracia local norteamericana reside en el papel de los gobiernos locales en reflejar la voluntad del pueblo y en la comprensión que la participación individual y directa constituye el medio principal para alcanzarla. El concepto jeffersoniano de “soberanía individual”, su preocupación por la democracia directa y la participación individual lo llevaron a proponer un sistema de pequeñas repúblicas o distritos “*ward system*” que fueran lo suficientemente pequeños para permitir que todos los ciudadanos pudieran participar de las reuniones y actuar en persona. Jefferson consideraba los gobiernos comunales de Nueva Inglaterra como la manifestación perfecta del principio de la soberanía individual. Las mismas fueron descritas y valoradas en el mismo sentido por Tocqueville:

“Por tanto, es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo: le hacen gustar su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella ...” (Tocqueville, 1986:59)

“En el municipio, como en todo lo demás, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna parte ejerce su poder de forma más inmediata que en él. En América, el pueblo, es un amo al que ha habido que complacer hasta el límite de lo posible.

En Nueva Inglaterra, la mayoría obra por medio de representantes cuando hay que tratar los asuntos generales del Estado. Fue preciso que así se hiciera; pero en el municipio, donde la acción legislativa y gubernamental es más cercana a los gobernados, la ley de la representación no es admitida. No hay ayuntamiento; el cuerpo de electores, después de nombrar a sus magistrados, los dirige por sí mismo en todo aquello que no sea la ejecución pura y simple de las leyes del Estado...” (Tocqueville, 1986:60)

La participación individual celebrada por Jefferson y Tocqueville se fundamenta en el principio republicano de que la autoridad reside en el pueblo. Más recientemente Erlingsson propone una defensa del autogobierno local -local self-government- basada en la autonomía individual en el sentido kantiano descrita como la capacidad de actuar de acuerdo a principios que él mismo ha formulado, libre de coerción y seguido de un proceso de reflexión y consideración (Erlingsson, 2013:7-20) Para el autor existe una conexión entre la autonomía moral individual y los valores democráticos tal como lo plantea la perspectiva de la democracia liberal que entiende como valor central la autonomía individual. Sin embargo entiende que los derechos liberales, es decir la ausencia de coerción externa, no son suficientes por sí mismos para el ejercicio de la autonomía individual, es necesario

también la posibilidad de controlar el propio destino y por ello mejor alcanzada por medio de la cooperación con otros creando oportunidades que de lo contrario no existirían para el individuo. Los individuos autónomos no pueden aceptar que el colectivo sea gobernado sin su influencia, por ello la participación en los procesos democráticos en la esfera política son la mejor forma de ejercicio de la autonomía personal.

En base a los anteriores argumentos Erlingsson plantea que la democracia y el autogobierno local son arreglos institucionales que permiten ejercer en mayor y mejor medida la autonomía individual. No obstante reconocer que esta última ha sido la visión que históricamente ha sostenido el liberalismo, plantea la necesidad de superar la definición negativa del autogobierno como “libertad en relación a otros” *freedom from*, para formularlo en términos positivos como la “la libertad de grupos de base territorial subnacional “para” gobernarse a sí mismos” (*freedom to*). Para ello existen en el nivel local dos elementos que plantean mejores condiciones para el autogobierno: la voz individual tiene mayor peso en una unidad política más pequeña (cuestión de escala), y en segundo lugar las unidades subnacionales permiten procesos de determinación de objetivos comunes en los que existen mayores oportunidades para la influencia directa de los ciudadanos.

Chandler critica esta perspectiva basada en una teoría individualista que justifica la mayor efectividad de los gobiernos locales para asegurar la libertad que instancias estatales mayores y más populosos. El autor entiende que ese constituye un argumento negativo para comunidades pequeñas y atomizadas en la medida que puede volverse impracticable en contextos pluralistas en los que los individuos, por medio de contratos mutuamente beneficiosos, procuran asegurarse servicios personales. Propone en cambio que el valor de lo local reside en una forma de libertad más rica y viable que sólo es posible de ser alcanzada por medio de un sistema político que permite a las comunidades adoptar decisiones que afecta mutuamente a sus miembros por medio del reconocimiento del valor de la empatía, la cooperación mutua y la tolerancia.

Para Chandler una justificación ética del gobierno local consiste en que éstas organizaciones determinan e implementan aquellas políticas que sus miembros colectivamente consideran que serán para su beneficio y que no infringen los intereses de aquellos fuera de su comunidad (Chander 2007:8). Desde esta concepción los procedimientos de la democracia local son condición para alcanzar aquellas definiciones. Las estructuras de gobernanza local deben establecer procesos de decisión sobre la base de un intercambio abierto de información y opinión sobre los temas que conciernen a la

comunidad con el fin de alcanzar por el voto mayoritario o el consenso las decisiones que los afecten. En el mismo sentido Sharpe advierte una identificación errónea de la libertad de los individuos con la libertad de las comunidades; es en ésta última donde, para el autor, se asienta verdaderamente el valor del gobierno local: en su habilidad para generar actitudes que reconocen intereses más allá de los meros intereses individuales y familiares (Sharpe: 1970: 157).

El valor de la participación: Este valor se encuentra anclado en la afirmación de la primacía de comunidad, como veíamos en los planteamientos de Tocqueville. Es sólo en el nivel de la comunidad local y en el marco de instituciones representativas con alto grado de autonomía que los individuos pueden efectivamente participar en su propio gobierno y por tanto hacer real un auténtico gobierno democrático. El exponente más reciente de esta perspectiva es Robert Dahl, quien entiende el gobierno nacional como un diseño necesario para hacer viable el estado nación democrático, pero en ningún modo capaz de sustituir la capacidad de la ciudad como unidad óptima de la democracia del siglo XXI. La superioridad del gobierno local reside en una cuestión de escala que permite la participación de más personas en el gobierno de las cosas. Para el autor no existe una única unidad soberana para la democracia, por el contrario, entiende “las unidades apropiadas de democracia como una serie ascendente, un set de cajas chinas, cada una mayor y más incluyente que la otra, cada una en algún sentido democrática aunque no siempre en el mismo sentido y cada una ni más ni menos inherentemente legítima que la otra” (Dahl, 1967: 959). El papel del gobierno local es, en alguna modo, el de mitigar las “inadecuaciones participatorias” del estado nación, pero por otro lado presenta limitaciones también en cuanto a eficiencia y eficacia en la provisión de servicios y en la envergadura y alcance de los temas, lo que Newton plantea como la tensión entre efectividad y democracia (Newton, 1980: 190).

Así en palabras de Dahl, la cuestión de la escala apropiada permite observar que “Mientras más pequeña la unidad, mayor la oportunidad para los ciudadanos de participar en las decisiones de su gobierno, pero menor el entorno que pueden controlar. De allí que para muchos ciudadanos la participación en escalas muy grandes se vuelven mínimas y en escalas muy pequeñas muy triviales (Dahl, 1967: 960)”.

La teoría pluralista desde su concepción de la democracia local como la expresión del conflicto entre visiones e intereses diversos que procuran moldear las decisiones gubernamentales para alcanzar sus fines, introduce la posibilidad de centrar la atención desde la participación individual a la

participación grupal. Para esta perspectiva todos los grupos importantes tienen la oportunidad de ganar acceso y ejercer algún grado de influencia sobre los decisores, de allí que el rol del gobierno local sea el de *canalizar y resolver el conflicto* (Wolman, 1996: 160-161). Para Harold Wolman el pluralismo y la participación de grupos refleja la influencia del pensamiento madisoniano. Para Madison el foco de interés son las facciones o grupos de interés y no los individuos, dado que las sociedades así se dividen. Para este padre fundador de los Estados Unidos la estructura de gobierno debe servir para moderar y controlar el conflicto entre facciones y también proveer una adecuada representación de los intereses. Por ello además de virar su interés desde la participación individual a la grupal, también se preocupa más por la democracia representativa que la democracia directa y sienta las bases para reflexionar en qué medida existen en el gobierno local las condiciones normativas para una democracia local pluralista. La respuesta de Dahl en *Who Governs* es que las condiciones para la democracia local serían alcanzadas si todos los grupos importantes cuentan con recursos que les permitan algún acceso al proceso político relativo a temas en los que tienen intereses fuertes en el nivel local (Dahl, 1961).

El valor del compromiso con la localidad: Desde una crítica a los enfoques comunitaristas algunos autores rechazan la utilidad de basar una teoría normativa del gobierno y la democracia local en la idea de comunidad, por el contrario, sostienen que el foco principal deberían ser las relaciones políticas. Una organización política (polity) consiste en individuos vinculados por relaciones de autoridad por medio de las cuales ellos participan (o no dependiendo del tipo de organización en cuestión) en la competencia por el poder de gobernar e influenciar al gobierno (Frazer, 1996). Esta idea obliga a girar desde el foco en la membresía a una comunidad por parte de los individuos al de membresía política. Esta perspectiva entiende las relaciones políticas en sentido amplio, incluyendo las relaciones civiles entre grupos sociales y distintas comunidades, lo que constituye la esfera pública entendida como esos espacios ocupados por organizaciones económicas, voluntarias y gubernamentales.

En este marco una función normativa para el gobierno local sería la de orquestador de una esfera pública descentrada. “La existencia de intereses locales, la identificación de los individuos locales con los mismos y su compromiso con su área puede ser el foco para el gobierno local y las bases para su legitimidad” (Frazer, 1996:103). En ese marco el valor del gobierno local está dado por el ejercicio del derecho y el deber de llevar adelante decisiones y acciones en favor de los intereses de individuos y grupos de la localidad. La esfera pública tiene así una dimensión espacial en lo local.

Aunque los individuos se movilizan a lo largo del ciclo de su vida por distintos lugares y pertenecen a distintas organizaciones, nacionales, internacionales, culturales, étnicas, etc. y que esto a requerido dar cuenta de nuevas formas de participación política, también es cierto que los individuos pasan gran tiempo en el lugar dónde viven y desde estos lugares participan también en otras esferas. Este contexto pone de relieve el argumento en favor del valor de la localidad.

“En el corazón de este argumento está el principio que una forma clave por medio de la cual los individuos pueden ejercer sus responsabilidades respecto a otros es por medio del cuidado del ambiente. En esta conexión los individuos tienen particulares relaciones con particulares áreas en razón de su localización habitual, por ejemplo lugar de trabajo, barrios residenciales, lugares de esparcimiento y las rutas entre éstos. Las personas no están liberadas de la obligación de cuidar otras localizaciones también,.... pero vivir en un lugar particular genera una especial relación entre el individuo y ese lugar”. (Frazer:1996: 102-103)

El valor para la realización de los principios democráticos: Otra justificación del gobierno local se fundamenta en el valor que se adjudica a su potencial democratizador. Si se adopta una comprensión de la democracia como la esfera de lo político que refiere a los procesos de decisión que institucionalizan sistemas que son objeto de control por parte de todos los miembros de esa esfera considerados como iguales, esto pone de relieve dos principios básicos de la democracia como son el control popular y la igualdad. Estos principios podemos decir, retomando las consideraciones de escala, que son de más fácil realización en pequeños grupos o asociaciones en los que todos los miembros tienen la posibilidad efectiva de si no participar directamente en las decisiones, sí controlar a quienes deciden en su nombre. Los criterios para determinar cuán democrática es una asociación política descansarían en establecer cuán efectivo es el control y cuán igualitariamente distribuidas están las posibilidades de controlar las decisiones. En esta línea de razonamiento estos principios pueden actuar no sólo como criterio para determinar el grado de realización de una democracia sino también para evaluar la contribución de los arreglos institucionales establecidos para que aquella efectivamente se realice. Es decir, en qué medida las instituciones se constituyen en medio de realización de la democracia. David Beetham (Beetham, 1996: 31-40) sostiene que además de los principios democráticos, existen otros conceptos de orden inferior, pero relativos a aquellos, que en el caso de la democracia representativa, permiten constatar el grado de adecuación de los arreglos institucionales. Estos conceptos intermedios son la autorización popular, la rendición de cuentas (*accounta-*

bility), la respuesta gubernamental (*responsiveness*) y la representatividad de las instancias de decisión. La autorización se operacionaliza institucionalmente a partir del sufragio universal y se basa en la soberanía popular. De la autorización deriva, a su vez, la necesaria *accountability* o rendición de cuentas de los oficiales públicos electos para con los electores, la cual cuenta con una serie de arreglos institucionales tales como el control e independencia de los poderes estatales, el acceso a información pública e independiente, libertad de expresión, de asociación, prensa independiente, etc. La respuesta gubernamental refiere, por su parte, al requerimiento que las autoridades electas sean receptivas de la opinión y demandas públicas en la formulación de políticas y normativas. Finalmente, la representatividad, se asienta en el principio que el voto de los ciudadanos debe ser igual en valor y debe existir igualdad de oportunidades para aspirar a cargos públicos.

El factor escala en cada uno de estos conceptos actúa en favor de la justificación de gobiernos democráticos representativos en el nivel local.

- En el caso de la rendición de cuentas (*accountability*): un sistema centralizado de *accountability* tiene limitaciones en términos de interés y capacidad de los representantes nacionales para controlar, hacia abajo, la administración local, en comparación con la propia ciudadanía local. Además la división del trabajo de las distintas agencias nacionales hace que las necesarias consideraciones de interdependencia en la provisión de servicios en el nivel local sean dificultosas, la coordinación interinstitucional en el nivel local es mucho más factible a la par que evita la desresponsabilización entre agencias, propia de la compartimentalización de las agencias centrales caracterizadas por su complejo carácter burocrático. Finalmente, en una instancia local de carácter administrativo la relación con el público tiende a despolitizarse en términos de responsabilidades y de rendición de cuentas en la medida que el público no tiene expectativas de influenciar las decisiones sobre prioridades y las políticas dado que los servicios son dados por sentado (*taked for granted*), o en el mejor de los casos entendidos en términos de mercado en una relación proveedor-cliente. En términos de Hirschman desincentivan el ejercicio de la voz por parte de los ciudadanos y el control social de las políticas públicas (Hirschman, 1970).

- En el caso de la respuesta gubernamental (*responsiveness*): la capacidad de respuesta que puede tener un sistema local electo

es mucho mayor que uno nacional principalmente por tres consideraciones: 1-mayor conocimiento de la diversidad de realidades y necesidades, 2- mayor accesibilidad de los ciudadanos a sus representantes (factor que se relaciona y contribuye también a la rendición de cuentas), 3- las autoridades electas en el nivel local tienen mayores incentivos para desarrollar acciones de consulta e interlocución con sus electores-ciudadanos e incluso de implementar e institucionalizar mecanismos y prácticas de democracia participativa..

- En el caso de la representatividad: un gobierno local electo y con un determinado grado de autonomía permite ampliar las instancias y alcance de la representación y posibilitar el acceso a las decisiones a distintas fuerzas políticas de base territorial y diversidad temática. Amplía también las oportunidades de ser electo a un mayor número y espectro de personas facilitando, por tanto, una mayor inclusión política.

4. HACIA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS Y LIMITACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA LOCAL.

Hasta aquí se han identificado algunos argumentos sobre valores inherentes a los gobiernos locales que provienen de diversas perspectivas teóricas. Los valores descriptos no sólo destacan la dimensión política de éstas unidades políticas sino que también ponen de relieve las potencialidades de estas instancias para la realización de la democracia.

Algunos resaltan la importancia del autogobierno local, tanto para el ejercicio de la *autonomía individual* como la libertad de las comunidades. Otros encuentran en lo local el espacio óptimo para la participación efectiva en los procesos de decisión por parte de individuos y grupos constituyendo la única posibilidad para *resolver los problemas derivados del pluralismo y la complejidad* de las sociedades modernas. Para quienes destacan la dimensión territorial de los procesos sociales, políticos y económicos, la localidad constituye no sólo el locus de aquellos, sino que también posibilita un compromiso con el medio en el que los ciudadanos viven o desarrollan sus actividades; estos autores asignan un valor importante a la localidad en la posibilidad de *constituir una esfera pública local* en la que el gobierno local tiene como base de legitimidad el papel de orquestador de tal esfera. Final-

mente para quienes sostienen que la realización democrática depende del control popular e igualitario de las decisiones, el valor de la existencia de una instancia política local reside en las ventajas de los procesos políticos en este nivel para alcanzar la realización de *principios instrumentales de la democracia* como son la rendición de cuentas, la respuesta gubernamental y la representatividad.

Cada una de estas vertientes de argumentación abre un amplio espectro de desarrollos conceptuales y analíticos que pueden servir de base a la profundización de una teoría normativa del gobierno y la democracia local, dado que plantean comprensiones sobre el alcance de las definiciones involucradas y criterios por los que podemos establecer los alcances de las mismas (componente conceptual y analítico) y los valores éticos que se le asignan (componente justificativo). Permiten, además, avanzar en la reflexión crítica acerca del grado de realización de los principios y criterios identificados en particulares situaciones (componente crítico), establecer qué arreglos institucionales favorecen u obstaculizan la realización de los principios en cuestión (componente práctico) y vislumbrar cuáles son los grupos y sectores que podrían propiciar las innovaciones necesarias (agencia). En palabras de Beetham: dar respuesta a todas estas cuestiones -conceptuales, de justificación, crítica, práctica y de agencia- implica un esfuerzo de largo aliento (Beetham, 1996: 28-29). Sin embargo reconocer la importancia y alcance del desafío constituye un gran primer paso hacia una agenda de investigación con mucho potencial para aportar al desarrollo de la teoría y la práctica de la democracia local.

5. BIBLIOGRAFÍA

Beetham, D. (1996); *Theorizing Democracy and Local Government*. Capítulo 2 en *Rethinking Local Democracy*, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Brenner, N. (1997); *State territorial restructuring and the production of spatial scales: urban and regional planning in the Federal Republic of Germany 1960-1990*; en *Political Geography*, Vol 16, N° 4, págs. 273-306.

Brenner, N. (1998); *Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales*; en *Environment and Planning D: Society and Space* 16(4), págs. 459-481.

Brown, M. (1993); *The possibility of local autonomy* en *Urban Geography*, 13, 3, págs. 257-279

Chandler, J. (2007); *A rationale for local government: Efficiency and Values*, Ponencia presentada en la PSA Annual Conference, University of Bath, April de 2007.

Clark, G. (1984); *"A Theory of Local Autonomy"* en *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), págs. 195-208.

Dahl, R. (1967) *The City in the Future of Democracy* en *American Political Science Review*, Vol LXI, N°4.

Dahl, R. (1961); *Who governs? Democracy and power in the American city*. New Haven, CT: Yale University Press.

Duncan, S. y Goodwin, Mark (1982); *"The Local State: functionalism, autonomy and class relations in Cockburn and Saunders"* en *Political Geography*. Vol. 1, N° 1, Enero, págs. 77-96.

Erlingsson, G. (2013); *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*, Ponencia presentada en Reunión y Exhibición anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, 29 de agosto - 1 de setiembre de 2013, Chicago, Illinois.

Fleurke, Frederik. y Willemse, R. (2004); *"Approaches to Decentralization and Local Autonomy: a Critical Appraisal"* en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 26, N° 4, págs. 523-544.

Frazer, E. (1996); *The value of Locality*, capítulo 5 en *Rethinking Local Democracy*, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J.(2012); *The essential Federalist Papers. The Best Commentary Ever Written About The Principles Of Government*, Steve Straub (ed.), The Federalist Papers Project, 2012.

Hirschman, A. (1970); *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard University Press. Cambridge, Mass.

Libonati, M. (2000); *Home Rule y Sociedad Civil. Autonomía Local en los Estados Unidos: historia y desarrollo de un concepto*. Advocatus, Córdoba.

MacLeod, G. y Goodwin, M. (1999); "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance" en *Progress in Human Geography* 23, 4 págs. 503-527.
Mill, J. (1966); *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. Herrero Hermanos Sucesores S.A. México.

Mill, J. (1954); *Sobre la Libertad*. Aguilar Editor, Buenos Aires.

Newton, K. (1980); *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, Effectiveness, and Democracy en Local Government en Political Studies*, Vol XXX, 2, págs. 190-206.

Pratchett, L. (2004); *Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism en Political Studies*, Vol. 52, págs. 358-375.

Sharpe, L. (1970); *Theories and values of local government en Political Studies*, Vol. XVIII, 2, págs. 153-174.

Swyngedouw E, (1989), "The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace" en *Geografiska Annaler B* 71, págs. 31 - 43.

Tocqueville, A. (1986); *La Democracia en América*. Tomo I, Universidad Autónoma de Centroamérica, Costa Rica.

Wolman, H. (1996); *Theories of Local Democracy in the United States*, capítulo 8 en *Rethinking Local Democracy*, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Wolman, H. y Goldsmith, M. (1990); *Local autonomy as a meaningful Analytic Concept*, en *Urban Affairs Quarterly*, 26 (1), págs. 3-27.

Gyford, J. (1991); *Does Place Matter? Locality and Local Democracy*, London: Local Government Management Board.

