



Democracia Local

Guía Introductoria n.º 13 para la Elaboración Constitucional





Democracia Local

Guía Introductoria n.º 13 para la Elaboración
Constitucional

Elliot Bulmer

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

© Edición en inglés 2015

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <<https://www.idea.int>>

Revisor experto: Rafael Bruno Macía Briedis

Traducción: Strategic Agenda Ltd

Editora: Elísabeth Frías

Diseño: IDEA Internacional

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.41>

ISBN: 978-91-7671-413-3 (PDF)

Creado con Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Índice

1. Introducción	6
Ventajas y riesgos	6
2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?	7
3. Enfoques para la constitucionalización de la democracia local	9
Enfoques generales	9
Constitucionalización de la estructura formal de la democracia local	10
Constitucionalización de las competencias sustantivas de las comunidades locales .	15
Las soluciones universales no existen: la asimetría y las autoridades creadas para un fin determinado	17
4. Consideraciones contextuales	19
Transformación o consolidación	19
Confianza	20
Mensajes simbólicos	20
El grado de consenso	20
Estrategias de negociación	21
La demanda política	22
La situación de seguridad	22
Los contextos de tradición civil frente a los de tradición anglosajona	23
El federalismo	24
Las normas internacionales	24

5. Protección y refuerzo de la democracia local 26

- Gestión de las elecciones 26
- Censura, enjuiciamiento político y revocación 27
- La democracia local directa 27
- La democracia local participativa 27
- Los derechos de intervención 28

6. Alternativas a la democracia local 30

- Autoridades locales designadas por el poder central 30
- La administración local mediante el liderazgo tradicional 30

7. Preguntas para la toma de decisiones 32

8. Ejemplos 34

Bibliografía 42

Anexo 45

- Acerca del autor 45
- Acerca de IDEA Internacional 46
- Sobre ConstitutionNet 47
- Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración
constitucional 48
- Acerca de esta serie 50

1. Introducción

En esta Guía Introductoria, el término “democracia local” hace referencia a la descentralización de las competencias y la responsabilidad hacia instituciones democráticas situadas en el ámbito de las aldeas, municipios, ciudades, pueblos, distritos, condados y niveles locales equivalentes, normalmente —aunque no de forma exclusiva— a través de alcaldes, concejales y otros cargos locales electos.

La descentralización de competencias en favor de unidades más grandes de nivel intermedio (p. ej., estados, provincias y regiones) se examina a su vez en La Guía Introductoria n.º 12 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Federalism [Federalismo]*.

Ventajas y riesgos

La democracia local tiene por objeto garantizar que las políticas locales reflejen las necesidades y preferencias de las comunidades locales. Una democracia local eficaz es capaz de facilitar la participación pública, reforzar la prestación de servicios, fortalecer las comunidades y mejorar los resultados en términos de desarrollo.

Pese a todo, una descentralización excesiva puede dar lugar a irregularidades y fragmentación en la prestación de servicios, especialmente cuando las competencias otorgadas a las autoridades locales sobrepasan su capacidad de ejecución. La descentralización de las competencias también puede crear oligarquías o autocracias locales en las que las competencias se ejerzan de forma no responsable y sin una verdadera representación democrática o rendición de cuentas.

2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?

Esta Guía Introductoria se centra en la democracia local como una cuestión que debe tratarse en el proceso de elaboración y reforma constitucional. Examina lo que debería decir una constitución respecto al papel que desempeña la democracia local en el orden constitucional, y qué debería decir respecto al rango, la función, las estructuras, la organización, las competencias y la financiación de las instituciones y los procesos democráticos locales.

Los procesos de elaboración constitucional o las reformas constitucionales de calado a menudo se producen en momentos de transición o incluso de crisis en la historia de una nación, cuando un sistema de gobierno se ha vuelto inaceptable para la mayoría del pueblo y existe un deseo general de adoptar otro. Esto suele ocurrir en contextos en que el pueblo exige más de su gobierno, tanto en términos de inclusión y apertura en el proceso de formulación de políticas como en términos de unos mejores servicios públicos y una distribución de los recursos más equitativa. Dado el papel que desempeñan las autoridades locales —los alcaldes, los consejos municipales, las asambleas de condados, etc.— en la prestación de servicios, y dada su prominencia como cara visible del Estado, es muy probable que la presión pública para la renovación de la democracia en el plano nacional exija además, en muchos casos, el fortalecimiento de la democracia local.

Con la excepción de unas pocas ciudades-estado (Mónaco, Nauru, Singapur, Ciudad del Vaticano), casi todos los Estados tienen al menos algunas instituciones de administración local. No obstante, existen variaciones en cuanto al grado de autonomía local. En algunos países, las autoridades locales actúan como meros organismos de prestación de servicios del Estado central, con escaso control sobre sus políticas, presupuestos y recursos; en otros, pueden disfrutar de un amplio margen de discreción en áreas políticas muy diversas y controlan sus propias fuentes de ingresos.

La calidad de la democracia local también es sumamente variada. Algunos países, aun cumpliendo los criterios básicos de la democracia a escala nacional, apenas son mínimamente democráticos en el plano local; pueden persistir focos oscuros de autoritarismo, oligarquía o corrupción (McMann, 2014). Otros países tienen instituciones de democracia local bien desarrolladas, que a veces ofrecen una forma de democracia a nivel local que es más inclusiva y participativa que la democracia a nivel nacional.

Se reconoce cada vez más que una democracia local eficaz es un requisito previo para garantizar un desarrollo económico y social sostenible y equitativo, para promover la buena gobernanza y para fomentar los valores democráticos. Algunas personas consideran que los atractivos de la democracia local son intrínsecos: independientemente del efecto que tenga sobre los resultados, el valor de la democracia local radica en la oportunidad de aumentar la participación, lo que fortalece la cultura cívica, genera capital social y permite a la población ejercer una ciudadanía más activa. Otras personas adoptan una visión más instrumental de los beneficios que aporta, centrándose en su capacidad para mejorar la prestación de servicios y los resultados en materia de desarrollo mediante una mayor rendición de cuentas pública.

Además de esta Guía Introductoria, IDEA Internacional ha elaborado una serie de recursos que desarrollan temas institucionales, financieros, políticos y de política pública más amplios en torno a la democracia local. Entre ellos, cabe citar *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance [Democracia a nivel local: manual de IDEA Internacional sobre participación, representación, gestión de conflictos y gobernanza]* (IDEA Internacional, 2001) y *State of Local Democracy Assessment Framework [Marco para la evaluación del estado de la democracia local]* (IDEA Internacional, 2013).

3. Enfoques para la constitucionalización de la democracia local

Enfoques generales

Al abordar la democracia local en una constitución, los redactores constitucionales normalmente se enfrentan a tres retos. Primero, deben encontrar un equilibrio apropiado y factible entre: (a) las demandas públicas de democracia local; (b) la viabilidad de la democracia local en términos de eficiencia, capacidad y recursos; y (c) las demandas compensatorias de unidad, uniformidad y puesta en común de recursos. En segundo lugar, deben garantizar que las administraciones locales sean democráticas y que el proceso no se traduzca en una mera transferencia de poder a élites locales no representativas, que no responden ni rinden cuentas. En tercer lugar, deben expresar los principios e instituciones de la democracia local en el texto constitucional de una manera que equilibre: (a) la necesidad de proteger la autonomía local de las tendencias centralizadoras de los gobiernos nacionales; con (b) los requisitos de flexibilidad y capacidad de respuesta para adaptarse a necesidades, demandas y circunstancias cambiantes.

Para abordar estos asuntos, muchas constituciones contienen un capítulo o una serie de artículos específicos sobre la democracia local. Entre ellos pueden figurar disposiciones que establecen su estructura, posibilitan la celebración de elecciones locales (y a veces referéndums locales y otras formas de participación pública) y otorgan competencias y obligaciones a las autoridades locales. No obstante, la medida en que la democracia local está especificada y arraigada constitucionalmente (en lugar de regulada tan solo por medio de la legislación ordinaria) varía de un país a otro. A este respecto, cabe señalar tres categorías generales de constituciones:

1. Sin prescripción constitucional

Existen algunas constituciones que no mencionan la democracia local o solo hacen una mención mínima al respecto. Se trata principalmente de constituciones más antiguas o de países pequeños y centralizados con una débil tradición de administración local (p. ej., Botsuana, Jamaica y Letonia). La ausencia de disposiciones constitucionales no significa que esos países carezcan de instituciones de administración local, sino que las competencias, la estructura y la existencia misma de dichas instituciones emanan de leyes ordinarias elaboradas por la mayoría legislativa, sin ningún reconocimiento o protección constitucional especial. También es posible que las constituciones federales no mencionen a la administración local cuando esta se halle regulada por las unidades constituyentes y no por el poder legislativo federal (como en Australia, Canadá y Estados Unidos).

2. Una prescripción constitucional limitada

Algunas constituciones asumen un compromiso general con la democracia local, y tal vez establezcan los principios básicos en los que debe basarse, aunque no de forma muy detallada (Bangladesh, Irlanda, Malta). La Constitución de Irlanda, como ejemplo típico, reafirma el principio de la democracia local desde la aprobación de su vigésima enmienda, en 1999, al especificar que debe haber gobiernos locales elegidos en todo el país y que las elecciones deben celebrarse por lo menos cada cinco años, pero delega en la legislación ordinaria los pormenores de la administración local, como las estructuras, la composición, las competencias, las obligaciones y la financiación de las autoridades locales.

3. Una prescripción constitucional pormenorizada

Hay varias constituciones que prescriben con gran detalle las estructuras, la composición, las competencias, las obligaciones y la financiación de las instituciones locales (p. ej., las de Brasil, Ghana y la India). Ese tipo de constituciones prescriptivas pueden exigir que las autoridades centrales o estatales que sean reacias a hacerlo transfieran competencias o pueden imponer cierto grado de uniformidad y normalización a instituciones que de lo contrario serían caóticas.

Constitucionalización de la estructura formal de la democracia local

Niveles (o clasificación jerárquica) de la administración local

Algunas constituciones establecen y prescriben los diversos niveles de la administración local. Por ejemplo, la Constitución de Francia (artículo 72) establece que “las entidades territoriales de la República son los municipios, los

departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar,” aunque también permite la creación de otras entidades territoriales por ley. La Constitución de Italia (artículo 118) hace referencia a las “regiones, ciudades metropolitanas, provincias y municipios”, mientras que la Constitución de Túnez (artículo 133) menciona las autoridades “municipales, regionales y de distrito”. En estos casos y en muchos otros, la estructura formal del sistema de administración local —en cuanto al número de niveles o la clasificación jerárquica de las autoridades locales— se especifica en la constitución y no puede ser modificada por la legislación ordinaria. Esto otorga a las autoridades locales de cada nivel especificado cierto grado de reconocimiento, legitimidad y protección constitucional.

En otros casos, una constitución puede referirse en general a la administración local, pero sin especificar los niveles de gobierno o la estructura general del sistema de gobierno local. Estas cuestiones son competencia de la legislación ordinaria. La Constitución de Vanuatu (artículo 83), por ejemplo, se limita a decir que “la legislación dispondrá la división de la República de Vanuatu en regiones de administración local y cada región será administrada por un consejo de gobierno local”.

Delimitación

En la mayoría de los casos, la delimitación de los territorios de las administraciones locales viene determinada por las leyes nacionales (o, en un país federal o regionalizado, por las leyes estatales, provinciales o regionales). No obstante, algunas constituciones prohíben modificar los límites de los territorios locales sin el asesoramiento y la aprobación de sus respectivos consejos locales, o incluso pueden exigir que esos cambios sean aprobados por la población local en un referéndum. Esto protege la identidad territorial de las comunidades locales e impide que un gobierno centralizador las fusione o divida en contra de los deseos de la gente. Esas disposiciones también hacen que las modificaciones territoriales —por razones de eficiencia administrativa o en respuesta a los cambios de las circunstancias demográficas o las necesidades económicas— sean más difíciles, y posiblemente deparen problemas en el futuro.

En situaciones en que la demanda de una mayor democracia local esté motivada por el deseo de mejorar los derechos y proteger la identidad de minorías étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas, normalmente será necesario velar por que los territorios administrados por las autoridades locales reflejen esas fronteras comunales, incluso a expensas de cierto grado de eficiencia económica o administrativa. Asimismo, será preciso garantizar que las competencias otorgadas a las autoridades locales incluyan temas culturalmente sensibles, como la educación, además de proteger los derechos de las “minorías dentro de las minorías”.

Punto de reflexión 1

¿Qué importancia tiene, en su contexto particular, especificar los niveles de la administración local? ¿Es necesario como parte de un pacto de descentralización al que se haya llegado? ¿Ayudará a proteger el rango de los órganos de la administración local existentes o proporcionará una base constitucional para la creación de otros nuevos? ¿Cuáles son los riesgos y desventajas, en cuanto a la pérdida de flexibilidad para dar respuesta a futuros cambios demográficos? ¿Qué consecuencias tiene para otras partes de la constitución, como los métodos de reforma?

El sistema electoral

La forma en que se elige a los integrantes de los consejos locales y de otros órganos de la administración local puede tener un efecto profundo en la representatividad, la capacidad de respuesta, la rendición de cuentas y la legitimidad de esta, así como influir en la distribución de las competencias y los recursos. En muchas constituciones, no se concreta el sistema electoral de la administración local, para que lo determine la legislación ordinaria. Sin embargo, los contribuyentes a la elaboración constitucional pueden decidir que el sistema electoral es tan importante —ya sea de por sí o en el marco del pacto político general entre los grupos que negocian la constitución— que debe especificarse en el texto constitucional. Por ejemplo, las Constituciones de Polonia y los Países Bajos prescriben el uso de la representación proporcional para las elecciones locales, mientras que las de la India y Kenia establecen un sistema de mayoría relativa en circunscripciones de un solo representante.

La frecuencia de las elecciones o duración de los mandatos

Algunas constituciones especifican la duración de los mandatos para los que se eligen los consejos y los cargos públicos locales, lo que puede ser una forma de abordar constitucionalmente problemas que pudiera haber habido anteriormente relativos a la calidad de la administración local. En Irlanda, por ejemplo, el gobierno nacional era proclive a inmiscuirse en el calendario de las elecciones locales, retrasándolas, a veces durante largos períodos, cuando el partido gobernante a nivel nacional consideraba que no le convenían. Eso se corrigió mediante la introducción de una disposición constitucional (artículo 28A) que exigía que las elecciones locales se celebrasen cada cinco años. En Filipinas, el problema de la reelección continua de los cargos públicos locales se subsanó a través de una norma constitucional (sección 8 del artículo 10) que prohibía que los ocupantes de dichos cargos públicos fueran elegidos para más de tres mandatos consecutivos.

La selección de los cargos ejecutivos locales

En casi todas las formas de gobierno local democrático, un consejo electo sirve como órgano representativo y deliberativo, dotado de la responsabilidad de aprobar las leyes, ordenanzas o reglamentos locales, controlar al ejecutivo local y aprobar los presupuestos. La estructura del poder ejecutivo en el ámbito local puede variar. En algunas jurisdicciones, los alcaldes elegidos por sufragio directo disponen de amplios poderes ejecutivos. En otras, el alcalde (que puede ser nombrado por el consejo) tiene un papel más neutral y simbólico, y la dirección de la administración local recae en un comité ejecutivo del consejo (que actúa en el plano local como el consejo de ministros en un sistema parlamentario). En algunos lugares, los consejos están obligados a nombrar a un administrador no político —normalmente denominado “gestor municipal”— que supervisa la aplicación de las decisiones del consejo.

Estas diferentes disposiciones ejecutivas y administrativas no suelen estar especificadas en la constitución, sino que vienen determinadas por la legislación ordinaria. Aun así, en algunos países la constitución puede establecer normas relativas a la elección o el nombramiento de alcaldes y otros cargos ejecutivos (consúltese el cuadro 3.1 para ver una descripción del sistema alemán). Por ejemplo, la Constitución de Eslovaquia (artículo 69) señala que los alcaldes deben ser elegidos “mediante sufragio universal, igual y directo por un período de cuatro años”, y la Constitución de Japón (artículo 94) establece que “los jefes ejecutivos de todas las entidades públicas locales [...] serán elegidos por votación popular directa en sus distintas comunidades”. Las constituciones también pueden prever cierto grado de capacidad de decisión local o de flexibilidad en la determinación de las disposiciones ejecutivas y administrativas. Por ejemplo, la Constitución de Austria (artículo 117) permite que la elección de los alcaldes sea llevada a cabo por el consejo o directamente por el pueblo, según lo determine cada Land (provincia).

Cuadro 3.1 Alcaldes elegidos por sufragio directo: el ejemplo de Alemania

“Con la excepción de Baviera y Baden-Württemberg, que siempre habían tenido alcaldes elegidos por sufragio directo, hasta 1990 los alcaldes eran elegidos por el consejo. A raíz de la reunificación, después de 1990, y del nuevo entusiasmo por la democracia de base, se introdujeron las elecciones directas de los alcaldes en todos los grandes estados federados (Länder) y, con algunas excepciones, también para los administradores de los distritos. Esto dio a los ciudadanos la oportunidad de ejercer una influencia directa en la dirección de la autoridad local. Además de fortalecer la participación democrática de la ciudadanía, el objetivo era hacer hincapié en el bien común por encima de los intereses especiales. El otro objetivo era incrementar la eficiencia mediante la racionalización del liderazgo. Los estudios realizados han demostrado que el poder y la influencia de los alcaldes han aumentado y con ello [el número de] los expertos administrativos, mientras que el de los consejeros electos —que ejercen de forma honorífica y no a tiempo completo— ha disminuido. La influencia de los ciudadanos también se ha fortalecido” (Tessmann y Kirchner, 2011).

La representación de las mujeres, las minorías y los grupos marginados

Los argumentos a favor y en contra de una representación específica y estipulada por la constitución para las mujeres, las minorías étnicas o lingüísticas o los grupos marginados (como cuotas, escaños reservados, etc.) pueden aplicarse tanto a nivel local como nacional. De hecho, estas disposiciones constitucionales pueden abordar en mayor profundidad el plano local que el nacional, ya que es posible que las más radicales se ensayen a título experimental en el ámbito local, con miras a su adopción a escala nacional en caso de que funcionen.

- La Constitución de la India, por ejemplo, reserva escaños para los miembros de las “castas y tribus desfavorecidas” (comunidades marginadas) en los planos local, estatal y central, pero la reserva de por lo menos un tercio de los escaños para las mujeres solo se aplica a los consejos locales (artículos 234D y 234T). Asimismo, la Constitución de Mauricio establece cuotas de género a escala local, pero no nacional.
- Las disposiciones especiales para la representación de las minorías pueden formar parte de un acuerdo general de reparto del poder. En Kosovo, la Constitución (artículo 62) exige que, en las municipalidades donde una minoría étnica constituya al menos el 10 por ciento de la población local, el teniente de alcalde pertenezca a esa minoría.

Constitucionalización de las competencias sustantivas de las comunidades locales

Concreción constitucional de las competencias locales

Aunque una constitución establezca el marco y las instituciones básicas de la democracia local, las competencias sustantivas asignadas a las autoridades locales suelen depender de la legislación ordinaria. Varias constituciones explicitan esa dependencia, al especificar que las competencias, funciones y responsabilidades de las autoridades locales serán determinadas por el Parlamento (República Checa, artículo 104; Portugal, artículo 241; Cabo Verde, artículo 257; Túnez, artículo 134). Esto implica que las autoridades nacionales pueden alterar esta distribución de competencias a voluntad, un enfoque que es flexible y que responde a las prioridades nacionales.

En cambio, en unas cuantas constituciones se establecen esferas normativas o competencias concretas sobre las que las autoridades locales tienen facultades, funciones y responsabilidades establecidas por mandato constitucional (p. ej., Brasil, artículo 30; Ecuador, artículo 264; Nigeria, apéndice IV; Sudáfrica, artículo 156 y apéndices 4B y 5B). Aunque sea menos flexible, esta asignación constitucional de competencias proporciona a las autoridades locales cierta protección para que no dependan del poder legislativo nacional, algo que puede ser necesario, en particular, en situaciones en que las autoridades locales representan a minorías cuya autonomía probablemente no sería respetada por los políticos de ámbito nacional si no estuviera garantizada constitucionalmente. Como posición intermedia, una constitución puede permitir —y prevenir— expresamente la transferencia de competencias en determinados ámbitos normativos, al tiempo que la supedita a la legislación habilitadora posterior (p. ej., en la India, los artículos 243G y 243W).

Algunas jurisdicciones otorgan a las autoridades locales facultades de competencia general, consistente en el poder de actuar en cualquier asunto que no esté prohibido o limitado por la ley (en contraposición con la exigencia de una delegación específica o la atribución de autoridad por la legislación). En Inglaterra, por ejemplo, las autoridades locales tradicionalmente tenían solo las competencias conferidas por ley, y cualquier otra función que desempeñasen se consideraba *ultra vires* (más allá de sus facultades). La Ley de Localismo de 2011 les confirió una facultad de competencia general, lo que significó que a partir de entonces las autoridades locales podían hacer todo lo que pudiese hacer un particular que no estuviese prohibido por la ley. Esto puede aumentar el margen para la iniciativa y la innovación locales, ya que las autoridades locales no tienen que obtener una autorización legislativa explícita para cada nueva política. Sin embargo, la facultad de competencia general no restringe el derecho del poder

legislativo de intervenir, cuando lo estime necesario, prohibiendo u obligando a realizar determinadas acciones.

Punto de reflexión 2

¿Cuál es actualmente el problema de la democracia local en el país? ¿Es el problema: (a) que no tiene suficientes competencias, recursos o capacidad para llevar a cabo las funciones que se exigen a la democracia local en una sociedad democrática próspera? ¿O (b) que las competencias de que dispone no se utilizan de manera eficaz o eficiente, debido a la corrupción, la autocomplacencia y la ineptitud? A menudo ambos problemas van de la mano, y puede ser necesario que los que diseñan el marco constitucional consideren la forma de delegar mayores recursos y competencias en las autoridades locales, y a la vez de evitar su uso indebido.

Reconocimiento del principio de subsidiariedad

Una posibilidad es reconocer el principio de subsidiariedad en la constitución. La subsidiariedad es un principio para la asignación de competencias que ha sido aceptado ampliamente —aunque no de un modo universal— como guía para encontrar un equilibrio entre la autonomía local y la cooperación nacional. La subsidiariedad requiere que las instituciones de nivel superior (como los gobiernos nacionales) no interfieran innecesariamente en la vida interna de una comunidad de nivel inferior (como una administración local) para privarla de sus funciones, sino que apoyen al nivel inferior en caso de necesidad y ayuden a coordinar sus actividades con las del resto de la sociedad en aras del bien común. En otras palabras, las autoridades locales deberían hacer todo lo que puedan hacer —especialmente lo que puedan hacer mejor y de manera más eficaz que las de nivel superior— y disponer de la más amplia autonomía posible en el ejercicio de esas competencias. Sin embargo, esto no significa que las autoridades de nivel superior deban abdicar su responsabilidad; por el contrario, tienen el deber, en la búsqueda del bien común, de (a) apoyar y coordinar a las autoridades locales a fin de dotarlas de los medios necesarios para desempeñar sus funciones como es debido; y (b) asumir una responsabilidad más directa respecto de las funciones que no puedan desempeñarse adecuadamente a nivel local (por razones de escala, tamaño, complejidad o su efecto sobre terceros).

La aplicación del principio de subsidiariedad puede requerir, en ciertos contextos, un gobierno de varios niveles, de modo que algunas funciones sean ejercidas por autoridades locales de nivel inferior (comunidades, distritos, aldeas) y otras —quizás las más costosas o las que requieran una prestación más uniforme— correspondan a niveles de gobierno superiores (p. ej., en los planos regional, provincial o nacional). La subsidiariedad puede reconocerse en la

constitución, ya sea como norma jurídica que deben hacer cumplir los tribunales (en cuyo caso el poder judicial adquiere gran influencia a la hora de determinar qué funciones deben ejercerse en cada nivel) o como norma política que debe aplicarse mediante procesos democráticos (en cuyo caso el reconocimiento constitucional del principio tiene una finalidad principalmente declaratoria).

Disposiciones financieras

La descentralización fiscal permite a las autoridades locales recaudar y gastar su propio dinero, ya que les dota de la capacidad de actuar de manera autónoma sin tener que depender de subvenciones condicionadas del gobierno central.

- Muchas constituciones no mencionan la cuestión de la financiación de las administraciones locales y se limitan a encomendar al poder legislativo la tarea de determinar el grado en que estas pueden ejercer sus competencias financieras. Esto puede dar lugar a que las autoridades locales tengan una gran dependencia de la asignación de recursos por parte del gobierno central, con la consiguiente pérdida de autonomía (Fjeldstad y Heggstad, 2012: 1).
- Por ello, algunas constituciones incluyen referencias específicas a las competencias financieras de las autoridades locales, como su derecho a recaudar ciertos impuestos, a disfrutar de un determinado porcentaje de los ingresos nacionales o a recaudar dinero de otras maneras, por ejemplo mediante préstamos, emisiones o cargos de bonos, cobro de tasas a los usuarios y multas. Ghana, por ejemplo, cuenta con un fondo especial para asignar a las autoridades locales un porcentaje de los ingresos nacionales (artículos 250 y 252), mientras que la Constitución de Costa Rica (artículo 170) estipula que se asignará a las autoridades locales por lo menos el 10 por ciento del presupuesto nacional.

Las soluciones universales no existen: la asimetría y las autoridades creadas para un fin determinado

Asimetría

Las constituciones pueden prever una asimetría en el diseño de las instituciones de gobierno local, de modo que algunas partes del país tengan un grado especial de autonomía (o a la inversa, un nivel más alto de control central), según sus circunstancias, capacidad y necesidades. Una disposición frecuente es que las capitales u otras grandes ciudades estén dotadas de un conjunto particular de competencias o estructuras de gobierno. El sistema de gobierno local de Kenia, por ejemplo, se basa en la transferencia de competencias a los condados, pero la Constitución (artículo 184) también permite al poder legislativo nacional adoptar

disposiciones específicas para el gobierno de las grandes ciudades. Las islas o los territorios no contiguos también pueden requerir disposiciones especiales: en España, por ejemplo, estas existen para las ciudades de Ceuta y Melilla, que son exclaves.

Autoridades creadas para un fin determinado

En algunos países existen autoridades creadas con una finalidad específica, encargadas de la gestión de una política o servicio determinado en el ámbito local. Coexisten con las autoridades locales generales, como los consejos municipales, aunque son distintas de ellas. Lo más habitual es que entre ellas figuren las juntas escolares y las autoridades portuarias o competentes en materia de vivienda o parques. Esas autoridades especializadas pueden ser adecuadas para atender a necesidades particulares: por ejemplo, en una sociedad en la que haya divisiones lingüísticas, podría ser necesario que los ayuntamientos mantuviesen juntas escolares separadas para los distintos grupos lingüísticos (disposición que existe, por ejemplo, en la provincia canadiense de Ontario, donde las escuelas anglófonas y francófonas están regidas por diferentes juntas escolares locales). No obstante, una dependencia excesiva de las autoridades creadas para un fin determinado puede dar lugar a confusiones, al solapamiento de jurisdicciones, a una falta de rendición de cuentas y a políticas contradictorias. Es posible que a los ciudadanos de a pie les resulte difícil saber a quién dirigirse en cada caso. Además, las elecciones a las juntas escolares y otros órganos locales creados para un fin determinado suelen registrar una baja participación, incluso en comparación con la participación habitual en otras elecciones locales. Asimismo, debe tenerse en cuenta el costo: el establecimiento de autoridades para fines determinados aumentará los gastos generales administrativos, algo que podría resultar prohibitivo, sobre todo en los países en desarrollo.

4. Consideraciones contextuales

La forma más apropiada de elaborar las disposiciones relativas a la democracia local de una constitución —así como el punto de equilibrio óptimo entre la flexibilidad de las disposiciones breves, genéricas y porosas, por una parte, y la certidumbre que ofrecen las disposiciones claras, detalladas y rígidas, por otra— debe depender del contexto de cada país. No existe una respuesta correcta que pueda aplicarse en todas las circunstancias, pero entre los factores contextuales que tal vez sea necesario tener en cuenta, figuran los que se exponen a continuación.

Transformación o consolidación

El grado de especificidad constitucional puede depender de la existencia o no de instituciones locales que la constitución pretenda reconocer o proteger, o de si se están creando instituciones nuevas.

- Si una nueva constitución tiene por objeto lograr una transferencia general de competencias y responsabilidad a las entidades locales en el marco de un proceso de descentralización, pueden ser necesarias disposiciones más detalladas que establezcan semejantes instituciones sin tener que depender excesivamente de otros instrumentos legislativos para llevarlas a la práctica. Esto proporcionará un claro mandato constitucional para la descentralización y evitará que el gobierno central vuelva a acaparar las competencias.
- Sin embargo, si se pretende que una nueva constitución se base en las prácticas existentes y permita tal vez una evolución gradual, entonces

quizás resulte apropiado adoptar disposiciones constitucionales más breves y generales.

Punto de reflexión 3

¿Es la intención de las reformas constitucionales propuestas: (a) descentralizar las competencias; (b) proteger el statu quo; o (c) consolidar las competencias en el ámbito central?

Confianza

Una constitución que otorgue a los parlamentos nacionales una amplia libertad para determinar la configuración y las competencias de la administración local depende de que exista un alto nivel de confianza mutua entre las comunidades locales y el poder legislativo nacional. En cambio, una constitución detallada y rígida probablemente resulte atractiva cuando los niveles de confianza y consenso nacional sean bajos, ya que los compromisos constitucionales más detallados aumentarán la certidumbre en torno a las expectativas mutuas.

Mensajes simbólicos

Las constituciones no son solo documentos jurídicos que regulan las instituciones y los derechos; también son textos políticos que reflejan y comunican aspectos importantes de la identidad de una nación y de los valores y el carácter del Estado. Puede que se valore que una Constitución tenga un compromiso sólido con la democracia local por razones simbólicas, como señal de que el Estado está comprometido con el localismo, aunque la aplicación de ese compromiso dependa en gran medida de la legislación ordinaria.

El grado de consenso

Unas disposiciones constitucionales parcas y genéricas en torno a la administración local pueden ser apropiadas cuando los participantes en el proceso de elaboración constitucional no se ponen de acuerdo sobre la función, el alcance y la extensión de la administración local; por ejemplo, si existe una división significativa entre “centralizadores” y “localistas” (consúltese el cuadro 4.1. para ver un ejemplo de esas divisiones). En estas situaciones, es posible utilizar cláusulas “por ley” (que permiten al poder legislativo dar contenido a las disposiciones constitucionales por medio de leyes ordinarias) con el fin de: (a)

eliminar del proceso de redacción constitucional la adopción de decisiones definitivas sobre la cuestión de la administración local y, de ese modo, impedir que ese desacuerdo bloquee la aprobación de una constitución que goce por lo demás de un amplio apoyo; y (b) reducir los riesgos tanto para los ganadores como para los perdedores, ya que las decisiones adoptadas por ley no tienen rango constitucional y, por lo tanto, son más fácilmente reversibles.

Cuadro 4.1. Ideología y descentralización: el caso checo

En cuanto la República Checa se convirtió en un Estado independiente, la cuestión de los gobiernos regionales supuso una fuente de tensión entre el entonces Primer Ministro, Václav Klaus, y el entonces Presidente, Václav Havel. Klaus consideraba que los gobiernos regionales no harían sino añadir otra capa de burocracia y que el verdadero empoderamiento del pueblo vendría principalmente a través de la liberalización del mercado. Havel opinaba que la regionalización fortalecería la democracia checa, profundizaría el compromiso cívico y ayudaría a superar la brecha de la alienación entre el ciudadano y el Estado.

Este ejemplo es interesante porque muestra la importancia —muchas veces no reconocida— de la ideología en los debates sobre la descentralización. Su desacuerdo no partía de una simple lucha por el poder entre las élites centrales y regionales, ni tampoco se trataba de un caso de descentralización que tuviese que realizarse para satisfacer las aspiraciones de determinadas minorías o comunidades, sino que reflejaba dos concepciones diferentes de lo que significa la democracia: ¿está relacionada principalmente con las decisiones de las personas o con las voces de los ciudadanos en un foro público?

Para Klaus, el regionalismo era principalmente una cuestión de costo adicional y eficacia administrativa, mientras que para Havel se trataba ante todo de compromiso cívico y participación ciudadana. A menudo se observa, como en el caso checo, que las ideologías económicamente deterministas de la izquierda (comunismo) y la derecha (neoliberalismo) favorecen la centralización, ya que consideran a las personas como actores principalmente económicos y ven escasas cualidades intrínsecas en la participación democrática, mientras que las ideologías del centro, que no son económicamente deterministas (republicanismo cívico, democracia cristiana, liberalismo de izquierda), tienden a favorecer la descentralización.

Estrategias de negociación

Los participantes en las negociaciones constitucionales que consideren que pueden lograr un mayor número de sus objetivos en relación a la democracia local a través

del poder legislativo ordinario que mediante el proceso de elaboración constitucional tal vez se sientan más inclinados a apoyar disposiciones parcas y genéricas.

En cambio, las minorías étnicas, culturales o lingüísticas concentradas en un territorio —que serán una minoría permanente en el parlamento nacional— pueden tener una ventaja procedimental en la elaboración constitucional (ya que los procesos de elaboración constitucional suelen requerir una aprobación por mayorías cualificadas, lo que otorga a las minorías poder de veto) y eso las animará a querer asegurarse de que el texto constitucional incluya garantías sólidas de autonomía local. En estos casos, la autonomía local puede formar parte de un paquete constitucional más amplio, que podría incluir, por ejemplo, derechos de representación especial para las comunidades minoritarias en el parlamento nacional, derechos de veto particulares para las minorías y el reconocimiento del multiculturalismo y el plurilingüismo en la constitución nacional.

La demanda política

La fuerza, la intensidad y el carácter de la reivindicación política a favor de la autonomía local influirán en el correspondiente alcance y dirección de la descentralización. Por ejemplo, si la demanda de autonomía local surge en respuesta a deficiencias en la gobernanza y la prestación de servicios, se debe prestar especial atención a las reformas constitucionales que aumenten la eficacia de la gobernanza local (como el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas y supervisión, y el aumento de las oportunidades de participación pública en la determinación de los objetivos y resultados de desarrollo). Si la demanda de descentralización procede principalmente de una percepción de injusticia en la distribución de los recursos, quizás sean precisas disposiciones que garanticen un reparto más justo (p. ej., una distribución de los ingresos establecida por mandato constitucional).

La situación de seguridad

En algunos contextos, los problemas de seguridad persistentes, como la violencia relacionada con las drogas o la insurgencia armada, pueden impedir una descentralización efectiva de las competencias hacia las comunidades locales. A menudo, estas restricciones en materia de seguridad se aplicarán solo a ciertas partes de un país, mientras que el resto del país podrá disfrutar de una democracia local relativamente eficaz. En esos casos, puede ser necesario cierto grado de flexibilidad constitucional (p. ej., permitir que personas designadas por la autoridad central asuman ciertas funciones, como la autoridad policial y el mantenimiento del orden). No obstante, para evitar el riesgo de una centralización autoritaria, tal vez haya que combinar estas disposiciones con las

salvaguardias adecuadas (p. ej., la aprobación legislativa, los términos temporales, la revisión judicial de la decisión de imponer la administración central directa, etc.).

Los contextos de tradición civil frente a los de tradición anglosajona

Existen diferencias notables en la estructura, el papel y el funcionamiento de la democracia local entre: (a) los países influidos principalmente por la tradición del derecho civil (romano), en los que la administración local suele tener su origen en las instituciones napoleónicas; y (b) los países influidos principalmente por la tradición del derecho anglosajón (*common law*), cuyos sistemas de administración local han evolucionado, aunque de forma remota, a partir de las prácticas medievales inglesas. En muchos países de tradición civil existe, por ejemplo, un sistema integrado y piramidal de administración local basado en un conjunto uniforme de divisiones y subdivisiones que abarca todo el territorio, mientras que los países de tradición anglosajona suelen presentar estructuras heterogéneas, en las que las ciudades y pueblos tienen una forma de gobierno distinta a la de los condados o distritos circundantes.

Además, en muchos países de tradición civil, los cargos públicos locales, como los alcaldes, ejercen una doble función, al estar al frente del consejo local y ser a la vez miembros de la jerarquía administrativa del Estado. Esto significa que el alcalde puede tener una doble responsabilidad: ante el consejo local, del que es jefe ejecutivo, y ante el Estado (a menudo a través de un cargo designado por la autoridad central, como un prefecto), en calidad de principal representante del Estado en la localidad. Como consecuencia, en el desempeño de sus funciones estatales pueden estar sujetos a la dirección administrativa y al veto de las autoridades superiores, hasta llegar al ministro del Interior.

En cambio, en los países de tradición anglosajona, los cargos públicos locales suelen ser cargos propios de una localidad o un municipio, que es una corporación pública aparte, y no son funcionarios públicos del Estado. Al no formar parte, por regla general, de la jerarquía administrativa del Estado, los cargos públicos locales no suelen recibir órdenes de las autoridades superiores. Los contribuyentes a la elaboración constitucional rara vez (o nunca) están en condiciones de cambiar toda la tradición jurídica y la cultura administrativa de un país. Por lo tanto, cabe considerar esas diferencias como parte del contexto en el que se llevan a cabo las reformas. Así pues, al buscar modelos y ejemplos, quizás resulte más apropiado contemplar países geográficamente remotos que tengan la misma tradición jurídico-administrativa en lugar de examinar países vecinos pero cuya tradición sea diferente.

El federalismo

Algunas constituciones federales y regionalizadas apenas mencionan las formas, estructuras y competencias de los gobiernos locales, al ser las asambleas legislativas de las unidades federadas las que determinan esos asuntos (o, en algunos casos, las constituciones a nivel estatal). En Canadá, por ejemplo, la Constitución (artículo 92) se limita a señalar que “en cada provincia, el poder legislativo puede promulgar leyes en exclusividad en relación con [...] las instituciones municipales de la provincia”. En otros países federales, sin embargo, la constitución se dirige de forma directa al nivel inferior y asigna explícitamente competencias a las comunidades locales, conteniendo de este modo disposiciones más detalladas para la democracia local —por ejemplo, en los casos de Brasil, España y la India.

Las normas internacionales

La descentralización suele contar con el apoyo de la comunidad internacional y de los organismos internacionales de desarrollo como medio de promover la buena gobernanza y la sostenibilidad, mejorar los servicios públicos, combatir la pobreza y consolidar la democracia (ONU-Hábitat, 2002; Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004).

Algunas organizaciones internacionales han elaborado normas y pautas para la administración local que tal vez sea necesario consultar durante el proceso de redacción constitucional. Por ejemplo, la Commonwealth publicó los denominados Principios de Aberdeen sobre buenas prácticas para la democracia local y la buena gobernanza (Foro de las Administraciones Locales de la Commonwealth, 2005) a fin de garantizar que el desarrollo local sea participativo y esté centrado en los ciudadanos, que beneficie a la población local y que los ciudadanos puedan opinar sobre su gobernanza y su desarrollo.

Uno de los instrumentos internacionales más importantes es la Carta Europea de Autonomía Local (1986), en la que se recomienda que la administración local tenga reconocimiento constitucional siempre que sea posible (véase el cuadro que figura a continuación) y que las autoridades locales dispongan de competencias amplias con margen de actuación independiente, que puedan determinar sus propias estructuras administrativas y que se les consulte sobre las modificaciones a las fronteras territoriales.

Además, diversas asociaciones internacionales de autoridades locales, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008), la Unión Internacional de Autoridades Locales y el Parlamento Mundial de Alcaldes, promueven las buenas prácticas: los contribuyentes a la redacción constitucional que se ocupan de la cuestión de la administración local tal vez

deseen consultar a esas entidades para que les aporten orientación adicional (véase el cuadro 4.2, a modo de ejemplo).

Cuadro 4.2. Reconocimiento de la administración local en la constitución: Irlanda y Malta responden a las obligaciones internacionales

Irlanda (con una población de 4,6 millones de habitantes) y Malta (0,4 millones) ambas son democracias parlamentarias unitarias. Sus constituciones no mencionaban en un principio a la administración local, al considerarse esta —según el modelo británico— una cuestión meramente administrativa que debía regularse a través de la legislación ordinaria. En calidad de miembros del Consejo de Europa, Irlanda y Malta se convirtieron en signatarios de la Carta Europea de Autonomía Local, que exige que la democracia local sea reconocida constitucionalmente siempre que sea posible. Sus constituciones se reformaron posteriormente para incluir dicho reconocimiento.

En Irlanda, la vigésima enmienda, aprobada por el pueblo en un referéndum celebrado en 1999, confiere a la administración local rango constitucional y establece un mandato máximo de cinco años para los concejales, lo que puso fin a la práctica anterior de poder aplazar las elecciones locales por motivos políticos. En Malta no hubo una administración local elegida democráticamente hasta 1993, cuando se establecieron por ley los consejos locales. En 2001 se reformó la Constitución de Malta para conferir rango constitucional a la institución de los consejos locales y al principio de la democracia local, lo que reforzó su legitimidad y perdurabilidad.

5. Protección y refuerzo de la democracia local

Gestión de las elecciones

A fin de garantizar la integridad de los procesos electorales, los órganos como las comisiones de delimitación de circunscripciones (que determinan los territorios de los distritos electorales en muchos países), las comisiones electorales o los tribunales electorales (que supervisan la inscripción de votantes y la celebración de las elecciones), así como los tribunales y la administración, deben ser independientes tanto de las instituciones elegidas en el ámbito local como del gobierno central. Las constituciones pueden prescribir además que las funciones de las instituciones independientes de escrutinio, rendición de cuentas y ética pública (incluidas las comisiones anticorrupción, los defensores del pueblo y los auditores) se extiendan a los órganos locales, lo que proporciona un control externo frente al abuso de poder por parte de los cargos públicos locales. En muchas constituciones, el rango de estas instituciones denominadas “de cuarta rama” está protegido por el texto constitucional, lo que garantiza su independencia y neutralidad. Para obtener más información sobre las comisiones de delimitación de circunscripciones, las comisiones electorales y otros órganos similares, véase la Guía Introductoria n.º 19 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)*.

Censura, enjuiciamiento político y revocación

Los alcaldes y otros cargos ejecutivos locales suelen ser elegidos por un período determinado. Pero ¿qué sucede si un cargo electo es manifiestamente incompetente o negligente o si abusa de su autoridad? En esos casos, debe existir un mecanismo por el cual un alcalde u otro alto cargo local pueda ser destituido de forma legal. Esto puede adoptar la forma de: (a) un mecanismo de censura que permita al consejo destituir al alcalde, normalmente mediante una mayoría cualificada, por una causa declarada; (b) un mecanismo de enjuiciamiento político que permita al consejo acusar al alcalde de determinados delitos o faltas, que luego se juzgan mediante un proceso judicial o cuasijudicial; o (c) un mecanismo de revocación, que permita al público solicitar la destitución de un alcalde u otro cargo. En este último caso, si se consigue un número determinado de firmas —y, por lo general, se cumplen determinadas condiciones—, se puede pedir al pueblo que vote en un referéndum revocatorio para destituir a un alcalde u otro cargo. Los mecanismos de revocación son mucho más comunes a escala local que nacional, y países tan diversos como Japón y Perú los utilizan periódicamente para sancionar a los cargos locales.

La democracia local directa

Muchos países conceden a las autoridades locales el derecho, en virtud de disposiciones con rango de ley, de celebrar referéndums sobre cuestiones de interés local. Algunos reconocen explícitamente este derecho en su Constitución, entre ellos Perú (artículo 32), Polonia (artículo 170) y Portugal (artículo 240). Estos referéndums pueden ser un poderoso instrumento de participación política local. En Perú, por ejemplo, los referéndums locales se han utilizado para defender los intereses ambientales de las comunidades locales frente a las empresas mineras (Enlace Nacional, 2013). En Alemania existe también el derecho de iniciativa ciudadana, que se expresa en las Constituciones de los 16 Länder: tal derecho permite a los residentes exigir que una cuestión se someta a un referéndum local por petición popular (que requiere el apoyo de entre el 2,5 por ciento y el 17 por ciento del electorado local, según el Land de que se trate) (Tessmann y Kirchner, 2011).

La democracia local participativa

En Botsuana existe una forma de reunión participativa en las aldeas, conocida como kgotla, que desempeña un papel importante en el gobierno rural (Hope y Somolekae, 1998: 88-90). En estas reuniones públicas se permite a los particulares hacer aportaciones, así como presentar peticiones y formular quejas. Esta forma

tradicional de gobierno, presidida por el jefe de la aldea, se ha integrado en la Ley de Administración Local de Botsuana y se considera de tal importancia que los ministros están obligados a asistir a las kgotla periódicas que se celebren (Ayithey, 1991: 483).

En Bolivia, desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, en 1994, hay un sistema de democracia participativa especialmente pensado para aumentar la voz política de los pueblos indígenas, los campesinos y las comunidades rurales.

En Brasil, unos 140 municipios (de los cuales Porto Alegre fue el primero, en 1989) han adoptado un sistema de presupuestos participativos, mediante reuniones comunitarias en los barrios. Estas instituciones participativas gestionan gran parte de los gastos discrecionales de la ciudad a través de los delegados de barrio y funcionales que eligen. El sistema ha tenido cierto éxito: la atención primaria ha mejorado en los barrios desfavorecidos, ha aumentado el número de guarderías, se han pavimentado las calles y, actualmente, el agua y el saneamiento llegan a casi todos los hogares. Además, se ha empoderado a la sociedad civil y los anteriores métodos clientelistas de toma de decisiones han sido sustituidos por procesos más transparentes e inclusivos (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008: 167-168).

No obstante, estas instituciones de democracia participativa —en Botsuana, Bolivia y Brasil— existen únicamente en un nivel infraconstitucional, al ser implantadas mediante la legislación ordinaria o simplemente a través de la práctica local, en lugar de establecerse sobre una base constitucional.

Los derechos de intervención

Si bien la democracia local requiere que los consejos y cargos elegidos en el ámbito local tengan suficiente autonomía para velar por el bienestar de la localidad y sean responsables ante su población por el ejercicio adecuado de esos poderes autónomos, puede haber casos en que las autoridades superiores deban intervenir temporalmente en el funcionamiento de las autoridades locales. Estas intervenciones pueden ser necesarias por motivos de seguridad (p. ej., en situaciones en que un conflicto localizado haga inviable la celebración de elecciones locales) o utilizarse para garantizar que la prestación de servicios no se vea amenazada por graves deficiencias en la gobernanza. Sin embargo, un uso excesivo o inapropiado de ese derecho de intervención puede socavar la rendición de cuentas local. Para permitir la intervención, al tiempo que se limita su uso excesivo o inapropiado, las disposiciones constitucionales pueden especificar las circunstancias en que los niveles superiores de gobierno tienen derecho a intervenir en la adopción de decisiones locales, y pueden reglamentar los procedimientos que registrarán dichas intervenciones.

- La Constitución de Bélgica (párrafo 6 del artículo 162) adopta un enfoque amplio, al exigir que se prevea por ley “la intervención de la autoridad supervisora o del poder legislativo federal para impedir que se contravenga la ley o se perjudiquen los intereses públicos”.
- La Constitución de Sudáfrica (artículo 139) adopta un enfoque más detallado y prescriptivo, con salvaguardias constitucionales claramente definidas. Existe una escala de intervención por parte de los gobiernos provinciales en los asuntos municipales que puede invocarse “cuando una municipalidad no pueda cumplir o no cumpla una obligación ejecutiva en los términos que establece la Constitución o la legislación”. El gobierno provincial puede emitir una directriz a una municipalidad, asumir el desempeño de una función o la prestación de un servicio determinado y, en “circunstancias excepcionales”, disolver un consejo municipal y nombrar a un administrador para la municipalidad hasta que se puedan celebrar nuevas elecciones locales. No obstante, cualquier intervención de ese tipo debe ser comunicada al Consejo de Ministros y al Consejo Nacional de Provincias (la cámara alta del parlamento sudafricano), que tienen autoridad para poner fin a la intervención. Los gobiernos provinciales también tienen la potestad de imponer planes de recuperación a las autoridades locales que no puedan prestar servicios esenciales o cumplir con sus obligaciones financieras.

6. Alternativas a la democracia local

Autoridades locales designadas por el poder central

Hay algunos países que, a pesar de tener un gobierno representativo a nivel nacional, no contemplan que haya administraciones locales electas. En Malasia, por ejemplo, las autoridades locales son designadas por los gobiernos estatales. Si bien estas disposiciones no se ajustan a los estándares democráticos de la administración local, podrían justificarse en casos excepcionales, como cuando la capacidad del Estado sea muy baja o cuando haya graves riesgos para la seguridad que impidan la celebración de elecciones locales en determinadas zonas. Si es necesario recurrir a esas instituciones designadas, se podría considerar la posibilidad de establecer una norma constitucional que exija que los cargos locales sean designados sobre una base inclusiva y representativa, tal vez tras un proceso de consulta (oficial u oficiosa) con la población o los dirigentes comunitarios.

La administración local mediante el liderazgo tradicional

En otros casos, los gobernantes tradicionales, como los jefes tribales o los dirigentes religiosos, pueden, de manera oficial u oficiosa, desempeñar funciones de gobernanza local, como la resolución de conflictos, el mantenimiento del orden, la recaudación de impuestos o el desempeño como jefes de aldea. Algunos países reconocen esta realidad otorgando a los dirigentes tradicionales un lugar en la constitución: esto confirma su poder e influencia, pero también les impone ciertas responsabilidades y sitúa sus competencias dentro de límites legales más precisos. En Sierra Leona, por ejemplo, la Constitución de 1991 y la Ley de Jefes Tribales de 2009 proporcionan una estructura jurídica para la elección de los jefes y el desempeño de sus funciones. Esas instituciones pueden estar sujetas a un

cierto grado de influencia y responsabilidad públicas (p. ej., cuando se espera que los dirigentes tribales actúen con el asesoramiento de los ancianos de la tribu o cuando los jefes de las aldeas son elegidos por sus habitantes) y, por lo tanto, pueden considerarse una forma de democracia indígena que quizás resulte apropiada en determinados contextos.

7. Preguntas para la toma de decisiones

1. ¿Qué propósito tiene la administración local? ¿Es simplemente un medio para la aplicación de políticas nacionales, sujeto a los ajustes locales que sean necesarios? ¿O tiene una función más amplia en la promoción del bienestar de las comunidades? Para conseguirlo, ¿puede tomar la iniciativa y goza de una autonomía sustancial?
2. ¿Qué capacidad financiera tiene el país? ¿Se ha hecho un cálculo preliminar de los costos? ¿Son sostenibles esos costos? ¿Se han comparado con los costos de las alternativas? ¿Qué medidas pueden adoptarse —por ejemplo, mediante la flexibilidad constitucional— para evitar que el país se vea sobrecargado por un sistema de administración local que no pueda costear?
3. ¿Qué capacidad humana tiene el país? ¿Existe un número suficiente de personas instruidas y capaces para dotar de personal a un sistema de administración local amplio? ¿Existe esa capacidad en todas las partes del país?
4. ¿Hay minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales cuyas aspiraciones deban satisfacerse? ¿Hasta qué punto es posible satisfacer dichas aspiraciones mediante la descentralización territorial? ¿Qué otras reformas de la constitución podrían ser necesarias (p. ej., derechos lingüísticos, cláusulas de no discriminación, puestos reservados en las instituciones centrales)?
5. ¿Ya existen instituciones de administración local que funcionen bien y a las que se puedan otorgar más competencias? ¿O habría que crear esas instituciones partiendo de cero? En este último caso, ¿deberían establecerse

a través de la constitución o mediante leyes orgánicas u ordinarias posteriores?

6. ¿Las demandas de autonomía local son uniformes en todo el país o solo se expresan en algunas partes? En este último caso, ¿podría ser una solución mejor establecer disposiciones asimétricas que contemplen la autonomía especial de esas zonas más que un esquema uniforme para toda la administración local? Y a la inversa, ¿hay zonas concretas (p. ej., zonas tribales, zonas que sufren conflictos) en las que no se puedan aplicar los mecanismos comunes de la democracia local?
7. ¿Cómo se puede lograr que la administración local sea adecuadamente representativa del pueblo y que responda ante él? ¿Qué estructuras de toma de decisiones (sistema electoral, mandatos, estructuras ejecutivas) serían adecuadas en cada contexto? ¿Existe una demanda no solo de autonomía local, sino también de más democracia a escala local?
8. ¿Qué medidas de seguridad o garantías se necesitan para impedir que las competencias descentralizadas se utilicen de manera corrupta, partidista o ineficaz? ¿Debería existir un poder reservado para que las autoridades superiores intervengan en la administración local en casos de emergencia o deficiencias en el gobierno? En caso afirmativo, ¿cómo pueden protegerse esos mecanismos contra los abusos?
9. ¿Cómo se delimitarán los lindes territoriales de la administración local? ¿Deberían tener derecho las autoridades locales a ser consultadas sobre los cambios en dichos lindes? ¿Deberían tales cambios requerir la aprobación de la población?
10. ¿Cómo se pueden flexibilizar las disposiciones fiscales de la administración local para que respondan a los cambios que se produzcan en las necesidades y los recursos y, al mismo tiempo, protejan a las localidades frente a una dependencia financiera indebida de los niveles superiores de gobierno?
11. ¿Cuál es la situación de los partidos políticos? ¿Cómo influirán los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones de administración local propuestas? ¿Seguirían siendo viables esas instituciones si cambiara el sistema de partidos?

8. Ejemplos

Tabla 8.1. Disposiciones constitucionales sobre la administración local

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
Bangladesh Constitución de 1972 (revisada en 2014)	Artículo 51.1: La administración local de cada unidad administrativa de la República se encomendará a órganos [electos]	Artículo 59.2: Las funciones de la administración local son: la administración; el mantenimiento del orden público; la preparación y ejecución de planes relativos a los servicios públicos y el desarrollo económico	Artículo 60: La administración local tiene las siguientes competencias: imponer impuestos para fines locales; elaborar presupuestos; mantener fondos	Artículo 59.1: Las administraciones locales son órganos compuestos por “personas electas” con arreglo a la legislación

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
<p>Brazil</p> <p>Constitución de 1988</p>	<p>Título III: De la organización del Estado</p> <p>Artículo 18:</p> <p>Las administraciones locales son los municipios.</p> <p>Su creación, incorporación, fusión y desmembramiento se harán por ley estatal y dependerán de la consulta previa a las poblaciones.</p>	<p>Los municipios tienen competencias comunes con la Unión, los Estados y el Distrito Federal (artículo 23) y sus propias competencias (artículo 30)</p> <p>El artículo 23 describe una serie de competencias conjuntas, como la salud pública, la cultura, el medio ambiente, la producción agrícola y la seguridad vial</p> <p>El artículo 30 describe las competencias de los municipios, que incluyen la legislación, la organización de los distritos, los servicios públicos, la enseñanza preescolar y elemental, la promoción del orden territorial y la protección del patrimonio histórico y cultural local</p> <p>Artículo 144: los municipios podrán constituir guardias municipales destinadas a la protección de bienes, servicios e instalaciones</p>	<p>Artículo 145:</p> <p>Los municipios podrán instituir impuestos, tasas y contribuciones para las obras públicas</p> <p>Artículo 158:</p> <p>Pertenecen a los municipios los siguientes impuestos:</p> <p>el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza;</p> <p>50 por ciento del impuesto de la Unión sobre las propiedades rurales que haya en los municipios;</p> <p>el 50 por ciento del impuesto estatal sobre la propiedad de vehículos automotores matriculados en sus territorios;</p> <p>el 25 por ciento del impuesto estatal sobre la circulación de mercancías, servicios y transporte que partan de los municipios</p>	<p>Artículo 29:</p> <p>Las elecciones se rigen por una ley orgánica, que debe incluir lo siguiente:</p> <p>el mandato del alcalde, el teniente de alcalde y los concejales, que es de cuatro años;</p> <p>las elecciones para estos cargos deben celebrarse simultáneamente y tienen que ser directas</p>

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
<p>República Checa</p> <p>Constitución de 1993 (revisada en 2002)</p>	<p>Artículo 8:</p> <p>Garantía de la autonomía territorial</p> <p>Artículo 99:</p> <p>La administración local está compuesta por municipios y regiones</p> <p>Artículo 100:</p> <p>Los municipios forman parte de las regiones</p>	<p>Artículo 104:</p> <p>Las competencias de los municipios se establecen por ley y abarcan asuntos que no correspondan a las regiones</p> <p>Los municipios pueden aprobar ordenanzas generalmente vinculantes</p>	<p>Artículo 101:</p> <p>Los municipios, las regiones y otras unidades territoriales autónomas podrán poseer bienes y administrar su propio presupuesto</p>	<p>Artículo 102:</p> <p>Los órganos de representación, incluidos los de los municipios, son elegidos cada cuatro años por sufragio universal, igual y directo</p>
<p>República Dominicana</p> <p>Constitución de 2010</p>	<p>Artículo 12:</p> <p>El territorio de la República se divide políticamente en un Distrito Nacional y en regiones, provincias y municipios</p>	<p>Artículo 202:</p> <p>Las atribuciones y facultades de los alcaldes o alcaldesas serán determinadas por la ley</p>	<p>Artículo 200:</p> <p>Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales; con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes</p> <p>Artículo 206:</p> <p>La inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y la corresponsabilidad ciudadana en las políticas de desarrollo local</p>	<p>Artículo 22.3:</p> <p>Las ciudadanas y ciudadanos tienen la potestad de ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal</p> <p>Artículo 201.2:</p> <p>Los alcaldes y concejales serán elegidos cada cuatro años</p> <p>Artículo 203:</p> <p>La ley establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referéndum, plebiscito y la iniciativa normativa municipales</p>

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
<p>Ghana</p> <p>Constitución de 1992 (revisada en 1996)</p>	<p>Artículo 240:</p> <p>Se establecerá un sistema de gobierno y administración descentralizada</p> <p>Artículo 241:</p> <p>Ghana está dividida en distritos, cuya máxima autoridad es la asamblea de distrito</p> <p>Artículo 255:</p> <p>En cada región se establecerá un consejo regional de coordinación, integrado por el ministro regional; el miembro que ejerza la presidencia y el jefe ejecutivo del distrito; dos jefes de la Cámara Regional de jefes; los directores regionales de los ministerios descentralizados</p>	<p>Artículo 241.3:</p> <p>La máxima autoridad política es la asamblea de distrito, con poderes deliberativos, legislativos y ejecutivos</p> <p>Artículo 245:</p> <p>Las funciones de las asambleas de distrito son:</p> <p>la formulación y ejecución de planes, programas y estrategias a fin de movilizar recursos para el desarrollo del distrito;</p> <p>la institución y recaudación de impuestos, tasas, aranceles y gravámenes</p>	<p>Artículo 250:</p> <p>El salario del jefe ejecutivo del distrito será determinado por el Parlamento. Se paga a través del Fondo Consolidado</p> <p>Los salarios del miembro que ejerza la presidencia y de los demás miembros serán determinados por la asamblea de distrito, pagados con los recursos propios de la asamblea</p> <p>Artículo 252:</p> <p>El Parlamento creará un fondo denominado “Fondo Común de las Asambleas de Distrito”</p> <p>Se pagará a las asambleas de distrito para el desarrollo una cantidad no inferior al 5 por ciento de los ingresos totales del país</p> <p>La distribución del Fondo Común será determinada mediante una fórmula establecida por el Parlamento</p> <p>Un administrador del Fondo Común de las Asambleas de Distrito velará por la administración efectiva y equitativa del Fondo Común</p>	<p>Artículo 50:</p> <p>Cuando haya dos o más candidatos propuestos, será elegido aquel que reciba más votos</p> <p>Artículo 51:</p> <p>La Comisión Electoral tiene el deber de establecer reglamentos para garantizar, entre otras cosas, la celebración de elecciones y referendums públicos</p> <p>Artículo 246:</p> <p>Mandatos</p> <p>Las elecciones para las asambleas de distrito se celebrarán cada cuatro años</p> <p>El mandato del jefe ejecutivo del distrito es de cuatro años, con un máximo de dos mandatos consecutivos</p> <p>Artículo 248:</p> <p>Los candidatos a las elecciones locales se presentarán como particulares no vinculados a partidos políticos</p> <p>Los partidos políticos no podrán hacer campaña contra un candidato</p>

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
			Los organismos públicos y el Estado pueden establecer ayudas directas en forma de subvenciones para las asambleas de distrito	
<p>Indonesia</p> <p>Constitución de 1945 (reintroducida en 1959, revisada en 2002)</p>	<p>Artículo 18:</p> <p>El territorio de Indonesia está dividido en provincias, regencias y (<i>kabupaten</i>) y municipios (<i>kota</i>)</p>	<p>Artículo 18.2:</p> <p>Las autoridades administrarán y gestionarán sus propios asuntos, según los principios de autonomía regional y el deber de asistencia</p>	<p>Artículo 18(B):</p> <p>Las relaciones entre el gobierno central y las autoridades regionales en asuntos relativos a las finanzas, los servicios públicos y el uso de los recursos naturales y de otra clase serán reguladas y administradas con justicia y equidad, de conformidad con la ley</p>	<p>Artículo 18.3 y 18.4:</p> <p>Los miembros de los órganos representativos locales, así como los gobernadores, regentes (<i>bupati</i>) y alcaldes (<i>walikota</i>), serán elegidos democráticamente.</p>

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
Polonia Constitución de 1997	<p>Artículo 15:</p> <p>El poder público está descentralizado, la división del territorio se establece por ley</p> <p>Artículo 16:</p> <p>La administración local participará en el ejercicio del poder público.</p> <p>La administración local ejercerá en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad la parte sustancial de los deberes públicos que la ley le encomienda</p>	<p>Artículo 94:</p> <p>La administración local puede promulgar leyes (actos jurídicos) que sean aplicables dentro de su propio territorio</p> <p>Esta es una de las fuentes del derecho</p> <p>Artículo 163:</p> <p>Las tareas públicas de la administración local son aquellas que no están reservadas por la Constitución o las leyes a otras autoridades</p> <p>Artículo 165:</p> <p>Las administraciones locales tienen derecho a la propiedad y a los derechos de propiedad</p>	<p>Artículo 167:</p> <p>Las administraciones locales recibirán fondos públicos para el cumplimiento de sus funciones, así como subsidios y subvenciones del presupuesto del Estado</p> <p>Los ingresos municipales pertenecen a los municipios</p> <p>Artículo 168:</p> <p>Las administraciones locales pueden instituir impuestos y tasas, según lo establecido por la ley</p>	<p>Artículo 169:</p> <p>Las elecciones se harán por sufragio universal, directo, igual y secreto</p> <p>Las elecciones se establecerán conforme a la ley</p> <p>Artículo 170:</p> <p>Se permiten los referéndums para asuntos que conciernan a la comunidad, como la destitución de un órgano que haya sido elegido directamente</p> <p>Los referéndums se establecerán conforme a la ley</p>

País	Existencia de una administración local	Competencias de la administración local	Disposiciones de financiamiento	Disposiciones electorales
<p>España</p> <p>Constitución de 1978 (revisada en 2011)</p>	<p>Artículo 137:</p> <p>El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan</p>	<p>Las competencias no están especificadas en el texto constitucional: dependen de las leyes promulgadas en el ámbito nacional o autonómico</p>	<p>Artículo 142:</p> <p>Las Haciendas locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas</p>	<p>Artículo 140:</p> <p>El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.</p> <p>Los Concejales serán elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos</p> <p>Las disposiciones que regulen las elecciones locales se establecerán por ley</p>
<p>Túnez</p> <p>Constitución de 2014</p>	<p>Artículo 131:</p> <p>La administración local está compuesta por municipios, distritos y regiones</p> <p>Las leyes pueden contemplar la creación de otros tipos de autoridades locales</p>	<p>Artículo 134:</p> <p>La administración local tiene competencias propias, competencias compartidas con la autoridad central y competencias delegadas del gobierno central</p> <p>Las competencias conjuntas y delegadas se distribuyen de acuerdo con el principio de subsidiariedad</p> <p>Las competencias propias de las administraciones locales son competencias regulatorias</p>	<p>Artículo 135:</p> <p>El sistema financiero se regulará por ley</p> <p>No obstante, las administraciones locales tienen tanto recursos propios como recursos aportados por la autoridad central de acuerdo con el principio de proporcionalidad</p> <p>La creación o transferencia de competencias procedentes del gobierno central irá acompañada de los recursos correspondientes.</p>	<p>Artículo 133:</p> <p>La constitución distingue entre los consejos municipales y regionales (elegidos mediante elecciones generales, libres, directas, secretas, justas y transparentes) y los consejos de distrito (elegidos por los miembros de los consejos municipales y regionales)</p> <p>Artículo 139:</p> <p>Se garantiza la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en los programas de desarrollo y en la ordenación del territorio</p>

Bibliografía

Dónde consultar las constituciones mencionadas en esta Guía Introductoria

Salvo que se indique lo contrario, la versión en inglés de los textos constitucionales mencionados en esta Guía Introductoria se ha consultado en el sitio web de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org/>>.

Asamblea General de las Naciones Unidas, “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil”, A/58/817, 11 de junio de 2004.

Ayittey, G. B. N., *Indigenous African Institutions* [Las instituciones indígenas africanas] (Nueva York: Transnational Publishers, 1991).

Barber, B. R., *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* [Si los alcaldes gobernarán el mundo: naciones disfuncionales, ciudades emergentes] (New Haven, CT: Yale University Press, 2013).

Bort, E., McAlpine, R. y Morgan, G., *The Silent Crisis: Failure and Revival in Local Democracy in Scotland* [La crisis silenciosa: fracaso y resurgimiento en la democracia local en Escocia] (Glasgow: The Reid Foundation, 2012).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), *Decentralization and local democracy in the world* [Descentralización y democracia local en el mundo] (Barcelona: UCLG y Banco Mundial, 2008).

- Consejo de Europa, Carta Europea de Autonomía Local, 15 de octubre de 1985, ETS 122
- Dhillon, K., *Mayors Making a Difference [Alcaldes que marcan diferencias]* (Londres: New Local Government Network, 2006).
- Enlace Nacional, “Lambayeque: Comuneros de Kañaris inician paro indefinido contra proyecto minero”, 22 de enero de 2013, <<http://enlacenacional.com/2013/01/22/lambayeque-comuneros-de-kanaris-inician-paro-indefinido-contra-proyecto-minero/>>, fecha de consulta: 28 de julio de 2017.
- Fjeldstad, O. H. y Heggstad, K., *Local Government Revenue Mobilisation in Anglophone Africa [La movilización de los ingresos de las administraciones locales en el África anglófona]* (Brighton: Institute of Development Studies, 2012).
- Foro de las Administraciones Locales de la Commonwealth (CLGF), *Time for Local Democracy: The Aberdeen Agenda: Commonwealth Principles on Good Practice for Local Democracy and Good Governance [La hora de la democracia local: la agenda de Aberdeen: principios de la Commonwealth sobre las buenas prácticas para la democracia local y la buena gobernanza]*, (CLGF, 2005).
- Hatchard, J., Ndulo, M. y Slinn, P., *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective [Constitucionalismo comparado y buena gobernanza en la Commonwealth: perspectiva del África Oriental y Meridional]* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- Hope, K. R. y Somolekae, G., *Public Administration and Policy in Botswana [Administración pública y política en Botsuana]* (Kenwyn, Sudáfrica: Juta & Co Ltd, 1998).
- IDEA Internacional, *Democracy at the Local Level: The International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance [Democracia a nivel local: manual de IDEA Internacional sobre participación, representación, gestión de conflictos y gobernanza]* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2001), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/democracy-local-level>>, fecha de consulta: 28 de julio de 2017.
- IDEA Internacional, *State of Local Democracy Assessment Framework [Marco para la evaluación del estado de la democracia local]* (Estocolmo: IDEA

Internacional, 2013), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/state-local-democracy-assessment-framework?lang=en>>, fecha de consulta: 28 de julio de 2017.

McMann, K., “The Problem of Subnational Unevenness in Democracy” [El problema de la falta de uniformidad subnacional en la democracia], documento preparado para “Local democracy today and tomorrow: learning from global knowledge and practices” [Democracia local hoy y mañana: aprender de los conocimientos y las prácticas globales], (Estocolmo: IDEA Internacional, noviembre de 2014).

Mitchell, C., Decentralization and Party Politics in the Dominican Republic [Descentralización y política partidista en la República Dominicana] (Palgrave Pivot, 2013).

ONU-Hábitat, “Global Campaign on Urban Governance: Progress Report of the Executive Director” [Campaña Mundial sobre el Gobierno Urbano: Informe sobre la marcha de los trabajos de la Directora Ejecutiva], HS/UF/1/13, Dialogues/I/Paper 7, enero de 2002.

Secretaría de la Commonwealth, Commonwealth Local Government Handbook 2013/14 [Manual de la administración local de la Commonwealth 2013/14], (Londres: Secretaría de la Commonwealth, 2013).

Sintomer, Y., Herzberg, C. y Röcke, A., “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges” [“Los presupuestos participativos en Europa: potenciales y dificultades”], International Journal of Urban and Regional Research, 32/1 (2008), págs. 164-178.

Tessmann, J. y Kirchner, I., “The participation of citizens in German local government” [La participación de los ciudadanos en la administración local alemana], City Mayors, 21 de septiembre de 2011, <<http://www.citymayors.com/government/german-local-government.html>>, fecha de consulta: 2 de julio de 2015.

Anexo

Acerca del autor

Elliot Bulmer trabaja como Oficial de Programas en el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional. Es Doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es editor de la serie Guías Introdutorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional y se especializa en enfoques comparativos del diseño institucional y constitucional.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que promueve la democracia sostenible en todo el mundo. La misión de IDEA Internacional consiste en promover un cambio democrático sostenible ofreciendo conocimientos comparativos, respaldando las reformas democráticas e influyendo decisiones en el ámbito político.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En las esferas de las elecciones, la elaboración constitucional, los partidos políticos, el género en la democracia y el empoderamiento político de las mujeres, y las autoevaluaciones democráticas; desarrollamos nuestra labor mediante tres ámbitos de actividad:

1. el suministro de conocimiento comparativo obtenido de la experiencia práctica sobre procesos de construcción de la democracia de diversos contextos en todo el mundo;
2. la asistencia a agentes políticos en la reforma de las instituciones y los procesos democráticos y la participación en procesos políticos cuando se nos invita a ello; y
3. la influencia en las políticas de construcción de la democracia mediante el ofrecimiento de nuestros recursos de conocimientos comparativos y asistencia a los agentes políticos.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo; tiene su sede en Estocolmo y cuenta con oficinas en las regiones de África y Asia Occidental, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa. IDEA Internacional goza de la condición de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<https://www.idea.int/es>>

Sobre ConstitutionNet

ConstitutionNet es una plataforma en línea de recursos, noticias y análisis sobre los procesos de elaboración constitucional de todo el mundo. Organizada por el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional, ConstitutionNet proporciona diferentes recursos descargables gratuitos, por ejemplo:

- artículos de noticias actualizados relacionados con los procesos de elaboración constitucional en curso en todo el mundo;
- “Voices from the Field”, una serie de análisis de los procesos de elaboración constitucional realizados por autores nacionales;
- una recopilación de recursos primarios, como constituciones, proyectos de constitución, reglamentos y materiales de participación pública;
- una biblioteca digital organizada por temas de las publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional, incluida la serie de Guías Introdutorias;
- vídeos de la serie “Constitutions Made Simple” que explican los principios básicos de la elaboración constitucional; y
- perfiles de países, que describen los principales eventos constitucionales de países seleccionados.

Estos recursos resultan útiles para la comunidad de la elaboración constitucional en todos los niveles, incluidos los miembros de los órganos constituyentes, los asesores internacionales y los académicos, así como los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que quieren entender los procesos de elaboración constitucional o influir en ellos.

Visite el sitio web de ConstitutionNet y regístrese para recibir el boletín mensual: <<http://www.constitutionnet.org>>.

Siga a ConstitutionNet en Twitter: @constitutionnet.

Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen anual de los procesos de elaboración constitucional: 2019]

Informe, diciembre de 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Reformas en el sector de la seguridad durante las transiciones constitucionales]

Informe sobre políticas, octubre de 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Arreglos de gobernanza interina en entornos posconflicto y frágiles]

Informe de eventos, septiembre de 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Instrumento de evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones]

Guía, septiembre de 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Mujeres contribuyentes a la elaboración constitucional: experiencias comparadas con representación, participación e influencia]

Informe de eventos, agosto de 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Avanzar de la transición a la transformación: interacciones entre la justicia de transición y la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Cronología de la Constitución de Filipinas de 1987]

Informe, noviembre de 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territorio y poder en las transiciones constitucionales] Informe sobre políticas, enero de 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [(S)elección de las entidades contribuyentes a la elaboración constitucional en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Diseño de sistemas electorales en el contexto de la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Semipresidencialismo y gobernanza inclusiva en Ucrania: reflexiones sobre las reformas constitucionales]

Informe, abril de 2018

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Las constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Informe sobre políticas, noviembre de 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Elaboración constitucional en Estados con conflictos sociales de base territorial]

Informe de eventos, octubre de 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Documento de debate, mayo de 2017

Estas publicaciones se pueden descargar en nuestro sitio web:

<<http://www.idea.int/publications>>.

Acerca de esta serie

La serie en curso, Guías Introductorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, tiene el objetivo de explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [¿Qué es una constitución? Principios y conceptos]
2. Bicameralism^* [Bicameralismo]
3. Direct Democracy* [Democracia directa]
4. Judicial Appointments* [El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Presidentes/as no ejecutivos de democracias parlamentarias]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias]
8. Religion-State Relation^ [Relaciones entre la religión y el Estado]
9. Social and Economic Rights^* [Derechos sociales y económicos]
10. Constitutional Amendment Procedures [El proceso de reforma constitucional]
11. Limitation Clauses^* [Cláusulas de limitación]
12. Federalism^* [Federalismo]
13. Local Democracy^* [Democracia local]
14. Presidential Veto Powers^ [Poderes de veto presidencial]
15. Presidential Legislative Powers [Poderes legislativos presidenciales]
16. Dissolution of Parliament [Disolución del parlamento]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Formación del gobierno y mecanismos de destitución]
18. Emergency Powers*=# [Poderes de emergencia]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*
[Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconocimiento constitucional de los partidos políticos], por publicarse
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [La elección del/de la presidente/a en las democracias presidenciales y semipresidenciales]

^ También disponible en árabe

* También disponible en myanmar

= También disponible en francés

También disponible en vietnamita

Descargar las Guías Introdutorias: <<https://www.idea.int/publications/>>.

Los diferentes volúmenes de las Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional pretenden contribuir a los procesos nacionales de elaboración o reforma constitucional ayudando a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de asambleas constituyentes a tomar decisiones constitucionales informadas.

Además proporcionan orientación al personal de las organizaciones intergubernamentales y a otros agentes externos en su intento de apoyar de manera informada y relevante al contexto a los decisores políticos locales.

Las Guías se han concebido como introducción para lectores no especializados y como recordatorio útil para lectores con conocimientos previos o experiencia en elaboración constitucional. Las Guías, organizadas temáticamente en torno a las decisiones prácticas que deben tomar los contribuyentes a la elaboración constitucional, tienen como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.



IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-413-3 (PDF)