

# 5

## Gobernanza multinivel y organización territorial

---

En este capítulo se realiza un análisis comparativo de las disposiciones constitucionales sobre las responsabilidades del gobierno central y subnacional y su interacción, o "gobernanza multinivel", en determinados países de la OCDE. Su objetivo es identificar cómo los países han incluido en sus constituciones disposiciones relativas a la gobernanza multinivel y a la organización territorial, y destacar que éstas varían enormemente de unas constituciones a otras. En primer lugar, el capítulo presenta las diferentes categorías de gobernanza multinivel en los países seleccionados. En segundo lugar, presenta una comparación entre países en seis temas fundacionales y subtemas relacionados a través de los cuales se pueden determinar constitucionalmente las disposiciones de gobernanza multinivel y la organización territorial. Estos temas son la organización territorial, la estructura del gobierno subnacional, la división de poderes y responsabilidades, los mecanismos de financiamiento, el impacto en la toma de decisiones del estado central y los mecanismos de coordinación. Para ello, ofrece ejemplos concretos de cómo los países de referencia han incluido en sus constituciones disposiciones relativas a estos temas.

---

## Cuestiones clave

Las estructuras y mecanismos de gobernanza multinivel varían mucho de un país a otro, y las últimas décadas se han caracterizado por una creciente diversidad en los acuerdos asociativos de gobernanza en todo el mundo, tanto en países unitarios como federales (OECD, 2019<sup>[11]</sup>).

Las decisiones sobre organización territorial y gobernanza multinivel pueden tener implicancias importantes para la calidad de los servicios públicos, la democracia local y la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas, entre otros elementos.

Los acuerdos de gobernanza multinivel y la organización territorial pueden determinarse constitucionalmente a través de disposiciones relacionadas con los siguientes seis temas:

- *Organización territorial* – Este es uno de los elementos centrales de la mayoría de las formas de gobernanza multinivel. La constitución puede reconocer la gobernanza multinivel como un principio para organizar un territorio al detallar el número y la organización de los niveles subnacionales de gobierno, establecer su autonomía relativa y al definir si se otorga un estatus especial a determinados territorios sobre la base de características particulares.
- *Estructura del gobierno subnacional* – Este es un componente importante de la práctica de la gobernanza multinivel. Las instituciones de los niveles de gobierno subnacional y el grado en que las unidades subnacionales tienen la competencia para determinar su propia estructura institucional pueden determinarse mediante disposiciones constitucionales. Lo mismo se aplica al sistema electoral y la protección de los derechos culturales subnacionales, como los idiomas, las culturas y las tradiciones regionales.
- *División de poderes y responsabilidades* – La constitución puede determinar la división de competencias y tareas entre el gobierno central y los diferentes niveles subnacionales de gobierno. De manera similar, puede incluir disposiciones sobre subsidiariedad, así como la supervisión por parte de niveles superiores de gobierno sobre el ejercicio de poderes de los gobiernos subnacionales.
- *Mecanismos financieros* – Las disposiciones constitucionales pueden definir la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales – incluidas sus facultades tributarias – así como los arreglos para la redistribución de ingresos a través de mecanismos de equalización y nivelación fiscal.
- *Impacto en la toma de decisiones del estado central* – Los arreglos constitucionales pueden definir si los niveles subnacionales de gobierno tienen una representación especial en las instituciones del gobierno central, por ejemplo en las asambleas legislativas, y los mecanismos bajo los cuales operan. Asimismo, las constituciones pueden estipular la medida en que los niveles subnacionales de gobierno deben ser consultados sobre ciertos asuntos o con respecto a ciertas decisiones.
- *Mecanismos de coordinación* – Una constitución puede establecer principios de solidaridad entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, puede otorgar rango constitucional a los mecanismos de coordinación vertical y horizontal.

Las decisiones relacionadas con la inclusión y la forma de incorporar estos seis elementos en la constitución requieren encontrar un equilibrio entre el establecimiento de reglas constitucionales fijas y el establecimiento de principios rectores básicos, por un lado, y la adopción de leyes y procedimientos discrecionales, por el otro. Como demuestra este capítulo, la experiencia que han tenido los países miembros de la OCDE en esta área es muy variada.

## Introducción

En el siglo XXI, la gobernanza multinivel en los países ha adoptado diversas formas. En las últimas décadas se ha observado una tendencia hacia una mayor diversidad de estos mecanismos de gobernanza en todo el mundo, tanto en países federales como unitarios. Dado que la mayoría de las responsabilidades y los recursos se comparten entre los niveles de gobierno, las políticas de gobernanza multinivel implican que gestionar la dependencia mutua es la forma de lograr objetivos comunes. (OECD, 2019<sup>[1]</sup>).<sup>1</sup>

En este capítulo, la *gobernanza multinivel* se refiere a cualquier forma significativa de dispersión del poder público en un país sobre una base territorial y, por lo tanto, cubre una amplia gama de enfoques, que abarcan tanto países federales como unitarios (Recuadro 5.1). Las comunidades indígenas con autonomía protegida también se incluyen como una forma de gobernanza multinivel, aunque no necesariamente están organizadas por territorio.

Como quedará claro en esta discusión, muchos de los detalles sobre los arreglos gubernamentales multinivel de los países y la organización territorial se definen en la legislación regular o especial y no en la constitución misma. De hecho, algunas constituciones exigen explícitamente la adopción de legislación específica sobre estos temas.

Además, un tema central en el proceso de elaboración de la constitución es definir los casos y circunstancias en las que el gobierno central puede anular decisiones tomadas por los niveles subnacionales de gobierno o imponerles políticas y regulaciones específicas, o en los que necesita consultar con autoridades de nivel inferior.

Todos los países analizados utilizan una o más formas de gobernanza multinivel. En todos ellos – con la excepción de Nueva Zelanda por las razones que se explican a continuación – un segmento específico de la constitución formal establece alguna disposición para la gobernanza multinivel, dejando el resto a la legislación y la práctica. En general, el uso de la constitución para brindar cierta protección a diversas formas de gobernanza multinivel se ha extendido en los últimos tiempos.

### Recuadro 5.1. Países federales y unitarios

Hay tres tipologías estatales generales: federal, unitario y cuasifederal. Una minoría de países tiene el sistema federal de gobierno: de los 193 estados miembros de la ONU, 25 se gobiernan como países federales (40% de la población mundial) y 168 se gobiernan como estados unitarios (Forum of Federations, 2021<sup>[2]</sup>).

#### Países federales

En los países federales (o federaciones), las entidades regionales autónomas (los estados federados) tienen su propio parlamento y gobierno y, en muchos casos, su propia constitución escrita. En una federación, el estatus autónomo de los estados componentes no puede ser alterado por una decisión unilateral del gobierno federal.

Los poderes y responsabilidades se asignan al gobierno federal y los estados federados por o en virtud de las disposiciones de una constitución. En general, los gobiernos federales tienen responsabilidades enumeradas exclusivas o concurrentes, como política exterior, defensa, inmigración y moneda. Muchos estados federados también tienen competencias enumeradas. Algunos también tienen poder residual<sup>2</sup>.

#### Países unitarios

Un estado unitario es un estado en el que el gobierno central es, en última instancia, supremo. Esto significa que los ciudadanos están sujetos a la misma fuente final de autoridad en todo el territorio nacional.

Esto no excluye la existencia de gobiernos subnacionales, también elegidos directamente por la población y, en ocasiones, con una importante autonomía política y administrativa. Aun así, los gobiernos subnacionales ejercen solo los poderes que el gobierno central elige delegar o transferir. Por tanto, los estados unitarios están descentralizados en cierta medida, según el carácter y la escala de los poderes, responsabilidades y recursos subnacionales, y el grado de autonomía que tienen sobre estos diferentes elementos. En un estado unitario, las unidades subnacionales pueden, en principio, ser creadas y abolidas y sus poderes pueden ser ampliados y restringidos por el gobierno central, sujeto a la constitución. Algunos países unitarios también reconocen regiones autónomas, a veces incluyendo ciudades, que tienen más autonomía que otros gobiernos locales por razones geográficas, históricas, culturales o lingüísticas.

#### Países cuasifederales

Entre estas dos formas principales hay un estatus intermedio, aunque todavía emergente y amorfo: el de estado “cuasifederal” o regional. Este estatus se aplica a países unitarios con tendencias federales, es decir, que tienen algunas características de un país federal, típicamente porque los aspectos de la autonomía subnacional están protegidos constitucionalmente. Como generalización, existe una tendencia creciente a que las constituciones incluyan disposiciones para la gobernanza multinivel, lo que hace que los límites entre las formas de descentralización federal, cuasifederal y más localizadas se difuminen. Las regiones subnacionales de los estados que de otro modo serían unitarios suelen tener menos autonomía constitucional que las de los estados formalmente federales. España es un ejemplo de un estado que a menudo se describe como “cuasifederal”.

Fuente: OECD (2019<sup>[1]</sup>), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>; Forum of Federations (2021<sup>[2]</sup>), “Countries”, [www.forumfed.org/countries/](http://www.forumfed.org/countries/) (consultado el 15 de abril de 2021).

## Breve descripción del tema

Este capítulo agrupa los enfoques de la gobernanza multinivel en las siguientes cuatro categorías:

- Transferencia/descentralización general dentro de cualquier forma de gobernanza multinivel que se aplica a todo o la mayor parte del país, ya sea una gobernanza federal, cuasifederal, regional o más localizada.
- Acuerdos que conceden a una parte del país una autonomía distinta del resto y que no se concede a otras partes
- Acuerdos de gobernanza multinivel que se aplican específicamente a las comunidades indígenas
- Disposiciones constitucionales que se aplican específicamente a determinadas ciudades, a las ciudades en general o a agrupaciones territoriales de ciudades.

Cada una de estas categorías identifica un aspecto de la organización territorial que es significativo por derecho propio. En algunos casos existe una superposición entre ellos. Por ejemplo, las comunidades indígenas que están organizadas territorialmente pueden comprender una o más unidades en un esquema general de descentralización; también pueden, en algunas circunstancias, tener una autonomía especial. Estos matices se explican en las secciones relevantes del capítulo.

En conjunto, los 12 países de la OCDE cubiertos por este capítulo<sup>3</sup> utilizan todas estas categorías de gobernanza multinivel. En la mayoría de los casos, al menos los principios fundamentales están incluidos en la constitución. En resumen, el desglose entre categorías y países es el siguiente:

- Existe alguna forma de transferencia/descentralización general en todos los países. En tres de ellos toma la forma de federalismo: Australia, Canadá y Alemania. España es un estado unitario, pero tiene una forma de regionalismo profundo que a veces se describe como cuasifederalismo. El resto son países formalmente unitarios con una descentralización general significativa a nivel territorial. En todos ellos hay una tendencia hacia una creciente descentralización. La descentralización general tiene una base en la constitución escrita de todos los países excepto Nueva Zelanda, donde no existe tal constitución.
- Existe una autonomía especial en Finlandia (Islas Aland), Portugal (Azores y Madeira), Francia (comunidades con estatus especial y varios territorios de ultramar), Grecia (Aghion Oros) y los Países Bajos (Aruba, Curazao, Sint Maarten). En cada uno de estos casos, excepto en los Países Bajos, estos arreglos se reflejan de alguna manera en la constitución. Australia y Canadá también tienen territorios autónomos que no son de manera formal parte de la organización federal del territorio, pero que se tratan como equivalentes en términos generales y han sido establecidos por la legislación.
- Las comunidades indígenas tienen una forma de gobernanza multinivel en Finlandia, Colombia, Canadá, Nueva Zelanda y (de manera limitada y desigual) Australia. Este tipo de gobernanza no está necesariamente vinculado al territorio, aunque también se puede utilizar la organización territorial (es por ejemplo con el territorio de Nunavut en Canadá). En Finlandia, Colombia y Canadá hay alguna referencia a la gobernanza multinivel para las comunidades indígenas en la constitución. Tanto en Nueva Zelanda como en Canadá, algunos de estos acuerdos se originan en tratados. En todos los países también existe una legislación de apoyo, que probablemente se considere de gran importancia (la Ley del Tratado de Waitangi de 1975 (Nueva Zelanda) es un ejemplo).
- Las constituciones de varios países otorgan autonomía a una o más ciudades importantes, o contemplan un estatus específico para ellas: Portugal (“grandes áreas urbanas”), Colombia (Bogotá). Las constituciones de Australia y Canadá y la Ley Fundamental de Alemania también reconocen la sede del gobierno federal. Las ciudades constituyen unidades territoriales en algunas formas de transferencia general reconocidas por la constitución, incluso en Alemania (Berlín,

Bremen y Hamburgo), donde son unidades constituyentes en los acuerdos de gobernanza federal. En Francia, París, Lyon y Marsella son “comunidades con un estatus especial” en los términos del Artículo 72 de la constitución. En Japón, muchas ciudades son unidades territoriales dentro de uno de los niveles de autogobierno local prescrito por la legislación, para lo cual la constitución proporciona solo un marco muy general.

Las formas de descentralización comparten algunas similitudes entre países. Sin embargo, también difieren en concepción y profundidad, en formas que afectan las disposiciones constitucionales particulares que se les han hecho. Al considerar formas de descentralización, para facilitar la comparación, se consideran los siguientes seis temas:

- Organización territorial
- Estructura del gobierno subnacional
- División de poderes y responsabilidades
- Mecanismos financieros
- Impacto en la toma de decisiones del estado central
- Mecanismos de coordinación

Además, es importante aclarar la terminología relacionada con la descentralización/transferencia. (Recuadro 5.2).

### **Recuadro 5.2. Definición de gobernanza y descentralización multinivel: el enfoque de la OCDE**

#### **Gobernanza multinivel**

La gobernanza multinivel es la interacción entre los niveles de gobierno al diseñar e implementar políticas públicas con impacto subnacional. Esta interacción se caracteriza por una dependencia mutua, que se ejecuta verticalmente (entre diferentes niveles de gobierno), horizontalmente (en el mismo nivel de gobierno) y en red con una gama más amplia de partes interesadas (ciudadanos, actores privados). Las prácticas de gobernanza multinivel son parte del sistema de gobernanza de cada país, independientemente de su forma institucional (federal o unitaria, centralizada o descentralizada), y en la gran mayoría de las regiones del mundo. (OECD, 2021<sup>[3]</sup>).

#### **Descentralización**

La descentralización se refiere a la transferencia de una variedad de poderes, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Estos últimos están así gobernados por órganos políticos (asambleas deliberantes y órganos ejecutivos), y cuentan con patrimonio y personal administrativo propios. Pueden recaudar ingresos de fuente propia – tales como impuestos, tarifas y cargos de usuario – y administran su propio presupuesto. Los gobiernos subnacionales tienen cierto grado de poder de decisión; en particular, tienen derecho a dictar y hacer cumplir las resoluciones y ordenanzas generales y específicas.

#### **Descentralización y transferencia**

La transferencia es una subcategoría del concepto de descentralización. Es una forma más fuerte de descentralización, ya que consiste en la transferencia de poderes del gobierno central a gobiernos autónomos de nivel inferior, que están legalmente constituidos como niveles separados de gobierno.

### **Descentralización y federalización**

La siguiente etapa después de la transferencia es la federalización, aunque algunos países federales pueden en realidad ser sistemas bastante centralizados, con pocos poderes ejercidos por entidades subnacionales.

En los países federales (o federaciones), la soberanía se comparte entre el gobierno federal y las entidades regionales autónomas (los estados federados), que tienen su propio parlamento, gobierno y, en algunos casos, constitución. En una federación, el estatus de autónomo de los estados componentes no puede ser alterado por una decisión unilateral del gobierno federal.

### **Descentralización y desconcentración**

La descentralización y la desconcentración a veces se usan indistintamente, pero en realidad son profundamente diferentes. La descentralización consiste en una transferencia de poder del gobierno central a los gobiernos subnacionales autónomos/electos. Hay un desplazamiento geográfico del poder del gobierno central a unidades con base en regiones (administración territorial del gobierno central, departamentos ministeriales de línea, agencias territoriales, etc.).

Fuente: OECD (2019<sup>[11]</sup>), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

## **Gobernanza multinivel y organización territorial en las constituciones de los países de la OCDE: Características fundamentales**

### ***Organización territorial***

La organización o configuración territorial de un país es una de las bases de la mayoría de las formas de gobernanza multinivel. Para comprender mejor cómo las constituciones pueden prever la organización territorial, esta sección destaca las siguientes consideraciones vinculadas dependiendo de si en cada país, la constitución:

- Reconoce la gobernanza multinivel (u otros términos, como transferencia, descentralización, autonomía o autogobierno) como un principio para la organización del territorio.
- Prescribe el número de unidades constitutivas y su configuración territorial.
- Proporciona niveles de gobernanza general multinivel. Por ejemplo, una constitución puede establecer uno o varios niveles de gobierno transferido. Puede caracterizar el tipo de gobierno descentralizado en cada nivel, en términos de profundidad o autonomía, y prever la evolución hacia una descentralización creciente a lo largo del tiempo. Además, puede identificar si la gobernanza multinivel también proporciona una autonomía especial, o comunidades indígenas, o específicamente para las ciudades.
- Prevé la alteración o protección de los límites territoriales internos, incluso mediante la admisión de nuevas unidades constituyentes o la reclasificación de unidades territoriales existentes.
- Establece mecanismos de cooperación y coordinación interterritoriales.

### *Reconocimiento de un principio de gobernanza multinivel*

Los países considerados en este estudio reconocen alguna forma de descentralización como principio organizativo. Cada uno de los cuatro países federales o cuasifederales lo hace expresamente o por implicación necesaria de la estructura del estado. Seis de los ocho países unitarios analizados reconocen

expresamente ese principio en la constitución. De los dos restantes, si bien Países Bajos tiene un capítulo en la constitución que trata sobre el gobierno subnacional, no reconoce específicamente la descentralización como un principio. En Nueva Zelanda, estos asuntos se tratan necesariamente en la legislación.

Cada uno de los países unitarios expresa este principio de diferentes maneras. En algunos países, el principio se formula en términos de descentralización administrativa. Por ejemplo, el Artículo 1 de la constitución de Francia establece que el estado se “organizará de forma descentralizada”. De manera similar, la constitución de Grecia requiere que la administración del estado esté “organizada de acuerdo con el principio de descentralización” (art. 101(1)).

En otros países, la descentralización está explícitamente unida a la autonomía en la constitución. Por ejemplo, el Artículo 1 de la constitución de Colombia establece que el país debe estar “descentralizado, con autonomía de sus unidades territoriales”. La constitución de Japón se refiere al principio de “autonomía local” (art. 92), y la constitución de Finlandia articula el principio en términos de “autogobierno” de los municipios (Sección 121). La constitución cuasifederal de España también lo hace en términos de principio, garantizando “el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones” que componen el Estado (Sección 2).

En algunos países, España es un ejemplo, – la constitución reconoce tanto la descentralización administrativa del estado como un principio de autonomía (Secciones 2, 103). En Portugal, el Artículo 6 de la constitución establece que el estado operará respetando tanto “el sistema autónomo de autogobierno de las islas” como “los principios de subsidiariedad, la autonomía de las autoridades locales y ... la descentralización democrática” de la administración estatal.

#### *Disposiciones para el número de unidades constitutivas y configuración territorial*

En los países analizados, el número y la configuración territorial de las unidades constituyentes se especifica de forma combinada en la constitución y la legislación. Incluso en los países federales, las constituciones rara vez prescriben la configuración territorial, debido a la posibilidad de cambios con el tiempo. No obstante, las constituciones de Canadá, Australia, Alemania y (en las disposiciones transitorias) España se refieren a las unidades constituyentes que se conocen en el momento en que se redactó la constitución. La Ley Fundamental alemana prevé cambios, exigiendo que se tengan en cuenta los “vínculos regionales, históricos y culturales, la eficiencia económica y el requisito de planificación local y regional” en la redistribución territorial (art. 29(1)).

En los ocho países unitarios también, la configuración territorial particular de las unidades constituyentes en un sistema de descentralización general no suele estar especificada constitucionalmente, sino que se deja a la legislación. Aun así, en algunos casos la constitución prescribe un principio para guiar la división territorial por ley. Por ejemplo, la constitución de Grecia requiere que la configuración territorial del estado se base en “condiciones geoeconómicas, sociales y de transporte” (art. 101(2)). La constitución de Finlandia requiere que las divisiones territoriales sean “adecuadas”, de modo que las poblaciones del estado de habla finlandesa y sueca tengan la oportunidad de recibir servicios en su propio idioma en igualdad de condiciones (Sección 122).

El número y la configuración de territorios con estatus especial son más propensos a estar especificados constitucionalmente. La constitución de Francia, por ejemplo, contiene disposiciones específicas para cada uno de los territorios de ultramar de ese país (art. 72). La constitución de Grecia identifica el territorio de la región autónoma de Aghion Oros (art. 105). La constitución de Portugal identifica el territorio de las islas autónomas que comprenden los archipiélagos de Azores y Madeira (arts. 6, 225). La constitución de Finlandia establece una disposición especial para las Islas Aland autónomas (Sección 120).

### *Disposición para el trazado y protección de fronteras*

En la mayoría de los países, incluso cuando la configuración inicial de las fronteras territoriales se deja a la legislación, la constitución prescribe procedimientos para modificarlas en el futuro. Dichos procedimientos aseguran un grado de estabilidad para las fronteras existentes y refuerzan los principios de autogobierno local.

En algunos casos, la constitución establece que el cambio territorial requiere la aprobación de nueva legislación y, en consecuencia, la aprobación de una cámara legislativa central territorialmente representativa. Por ejemplo, la constitución de los Países Bajos requiere que cualquier modificación de las fronteras sea aprobada por un estatuto central y, por lo tanto, la aprobación de la Cámara Alta territorialmente representativa (art. 123). En otras jurisdicciones, el grado de protección es mayor. Algunas constituciones, por ejemplo, prevén consultas subnacionales además de la aprobación de leyes. La constitución de Portugal exige la modificación de las áreas municipales por ley, después de “consulta previa” con las autoridades locales interesadas (art. 249).

En los países federales, es probable que el grado de protección de las fronteras sea aún más estricto. La constitución de Canadá, por ejemplo, requiere no solo una legislación central, sino también la aprobación de la legislatura de la provincia afectada (art. 43). De manera similar, la constitución de Australia requiere la aprobación de la mayoría de los electores en el estado afectado (Sección 123). La Ley Fundamental alemana exige que una ley de revisión territorial sea confirmada por referéndum en los *Länder* afectados; también proporciona un marco para que los *Länder* acuerden la alteración territorial entre ellos, nuevamente sujeto a referéndum (art 29). El artículo 79.3 de la Ley Fundamental prohíbe la abolición de la estructura federal, cuya importancia se destaca por el nombre del estado: la República Federal de Alemania.

### *Niveles prescritos de unidades constituyentes*

Las constituciones de todos los países, excepto Nueva Zelanda, prevén los niveles y el tipo de gobernanza multinivel. Nueva Zelanda prevé en la legislación tanto un nivel de descentralización general como el autogobierno indígena.

En algunos países, las constituciones especifican sólo un nivel de gobierno subnacional general; las federaciones de Canadá y Australia son ejemplos. Existen otros niveles de gobierno en estos países, pero se encuentran en otras fuentes: en Canadá, el gobierno local se deriva de los estatutos provinciales; en Australia se deriva de las constituciones y la legislación de los estados y territorios australianos. En un ejemplo de otro tipo, el país unitario de Japón también se ocupa únicamente del “autogobierno local”, aunque se logra una mayor diversidad a través de la legislación, otorgando funciones más amplias a comunidades con poblaciones más grandes (Ley Integral de Descentralización de 1999).

Sin embargo, las constituciones de la mayoría de los países especifican múltiples niveles de gobierno subnacional general. La configuración más común prevé dos niveles que comprenden unidades regionales y municipales, aunque los términos para estos niveles difieren entre jurisdicciones. En España y los Países Bajos, por ejemplo, las respectivas constituciones establecen tanto las “provincias” como los “municipios”. Los niveles administrativos “primero” y “segundo” previstos por la constitución de Grecia son también niveles municipales y regionales (art. 102(1)). Otros países especifican más de dos niveles descentralizados generalmente. Colombia (art. 286), Francia (art. 72) y Portugal (art. 236) son ejemplos. Las constituciones de estos tres países también proporcionan procedimientos a través de los cuales los territorios pueden moverse entre niveles, incluso mediante la fusión de territorios más pequeños en regiones más grandes.

Las constituciones de los países que tienen regiones con estatus especial pueden especificar los niveles de gobierno aplicables en esas regiones, además de reconocer las regiones mismas. Portugal es un ejemplo: su constitución especifica dos niveles de gobierno dentro de sus regiones autónomas insulares: municipios y ayuntamientos (mientras que especifica tres niveles para el territorio continental generalmente descentralizado) (art. 236).

Algunos países reconocen específicamente a las comunidades indígenas como un nivel de gobierno. La constitución de Colombia lo hace de la manera más clara, reconociendo a las comunidades indígenas como una forma de unidad territorial distinta de los tres niveles aplicables a la descentralización general (art. 286, 329-330). Mientras tanto, la constitución de Finlandia reconoce que el pueblo Sami tiene “autogobierno lingüístico y cultural” en su región, cuyos detalles se dejan a la legislación (Sección 121).

Finalmente, algunos países prevén constitucionalmente ciudades importantes. La constitución de Portugal prevé la creación por ley de formas específicas de organización del gobierno local para “grandes áreas urbanas” de acuerdo con las condiciones locales aplicables (art. 236(3)). La constitución de Colombia crea un elaborado régimen especial aplicable a Bogotá, como capital de la república, cuyas características políticas, fiscales y administrativas están determinadas por una combinación de disposiciones constitucionales y leyes especiales (art. 322). En Francia, la disposición constitucional para las comunidades de estatus especial ha sido aplicada por legislación a las ciudades de París, Lyon y Marsella. En Japón, la legislación se ha utilizado para distinguir las ciudades con mayor población de otros gobiernos locales, aunque esta distinción no se refleja en la propia constitución.

### ***Estructura del gobierno subnacional***

La estructura del gobierno subnacional es un componente importante del funcionamiento de la gobernanza multinivel en la práctica. Para comprender mejor lo que podrían decir las constituciones sobre la estructura de los gobiernos subnacionales, este capítulo se centra en los siguientes subtemas para considerar si, en cada estado, la constitución o la legislación:

- otorga cierto grado de autonomía, o autogobierno, a las unidades constituyentes
- prevé la asimetría (es decir, diferentes reglas aplicables) entre las unidades constituyentes
- prescribe instituciones gubernamentales subnacionales
- prescribe un sistema electoral a nivel subnacional
- ofrece protección a los derechos culturales subnacionales, como idiomas, culturas y tradiciones regionales.

#### *Grado de autonomía*

En casi todos los países, la constitución se ocupa en cierta medida del grado de autonomía de los niveles de gobierno generalmente descentralizados. En los países federados de Australia, Canadá y Alemania, el grado de autonomía está necesariamente prescrito por la constitución. En España, la constitución prevé también una considerable autonomía regional. Para ello, por ejemplo, identifica las competencias de las que pueden basarse las regiones para sus respectivos estatutos de autonomía y con las que pueden elaborar leyes con rango de legislación plena, sujetas a revisión por parte del Tribunal Constitucional (Secciones 150, 153).

En los otros países unitarios, los detalles del alcance de la autonomía subnacional generalmente se dejan a la legislación, sujeto a una garantía constitucional. Por ejemplo, la constitución del Japón reconoce el principio de “autonomía local”, dejando la “organización y funcionamiento” de las unidades constitutivas a ser fijadas por leyes de conformidad con ese principio (art. 92). La constitución de Francia establece que las comunidades territoriales deben ser “autónomas”, dejando los parámetros del autogobierno a la legislación (art. 72). La constitución de Grecia exige que los organismos gubernamentales locales tengan

“independencia administrativa y financiera” y deja que la ley les asigne poderes y responsabilidades (art. 72). La constitución de Finlandia especifica que la administración municipal y regional debe prever el “autogobierno” de sus residentes, dejando la mayoría de los principios y deberes aplicables a dicha administración para que sean establecidos por un estatuto central (Sección 121).

Es probable que los países en los que una o más unidades tienen una autonomía especial especifiquen el grado de autonomía de esa unidad en la constitución. En Grecia, por ejemplo, mientras que las unidades constitutivas generalmente delegadas tienen garantizada la “independencia administrativa”, la región autónoma de Aghion Oros se declara “autogobernada y soberana” con una responsabilidad especial en los asuntos espirituales (art. 105(1)). Del mismo modo, la constitución de Portugal prevé la “autonomía” de las unidades delegadas en general, pero da derecho a las unidades autónomas de los archipiélagos de las Azores y Madeira a “sus propios estatutos políticos y administrativos e instituciones de autogobierno” (art. 6.2). Por el contrario, en Finlandia y Francia, si bien las constituciones sugieren un nivel significativo de autonomía para determinadas comunidades territoriales, los detalles se dejan en gran medida a la legislación específica.

Los países en los que se establecen disposiciones para las comunidades indígenas a menudo también reconocen un grado de autonomía en la constitución, incluso si algunos de los detalles se dejan para la legislación o el acuerdo entre el gobierno central y las comunidades. Por ejemplo, la constitución de Finlandia establece que la comunidad Sami tiene “autogobierno lingüístico y cultural” en su región de origen, cuyo contenido se deja a la legislación (Sección 121). La constitución de Colombia establece el autogobierno de los territorios indígenas en asuntos específicos, que pueden ser complementados por leyes específicas (art. 330). La constitución de Canadá reconoce el autogobierno indígena al afirmar los “derechos aborígenes y de tratados” de los pueblos indígenas de Canadá, definidos para incluir derechos mediante acuerdos de reclamación de tierras (Ley de la Constitución de 1982, Sección 35). Muchas comunidades indígenas han negociado acuerdos de autogobierno o reclamo de tierras con el gobierno central; los que no lo han hecho gozan de una forma más limitada de autonomía local en virtud de la legislación central.

### *Disposición para la asimetría*

Un número significativo de los países de este estudio comparativo incluye al menos alguna disposición para la asimetría: es decir, consideran un trato diferenciado para algunas de las unidades que territorialmente constituyen al Estado. Inevitablemente, esto era más común en jurisdicciones en las que las unidades constituyentes generalmente delegadas coexistían con unidades que tenían una autonomía especial (incluidas las comunidades o ciudades indígenas). Ejemplos de asimetría prescrita constitucionalmente incluyen España (donde los estatutos de autonomía difieren entre las comunidades autónomas), Colombia (donde hay un trato diferencial entre las unidades generalmente transferidas, las unidades territoriales indígenas y la capital), Francia (donde existe un trato diferenciado de las unidades generalmente transferidas y varias categorías de territorios de ultramar) y Canadá (donde la provincia de Quebec tiene garantizado un grado de trato especial en virtud de la Constitución, por ejemplo, en la composición del Tribunal Supremo). En algunos países, la asimetría puede estar en tensión con los requisitos constitucionales para la igualdad. La Constitución española niega expresamente que tales diferencias “impliquen privilegios económicos o sociales” (art. 138.2).

### *Instituciones de gobierno subnacional prescritas*

En los países federales, las unidades constituyentes tienen considerable discreción en el diseño de sus propias instituciones, sujeto a las restricciones generales presentes en la constitución nacional; Australia y Alemania son ejemplos. El caso de Canadá es más complejo ya que la constitución federal especifica las instituciones provinciales iniciales, sujetas a modificaciones por parte de las propias provincias. La constitución de España es algo más prescriptiva en cuanto a la forma de las instituciones gubernamentales

subnacionales, pero deja el “nombre, organización y sede” de esas instituciones al estatuto de autonomía aplicable (Secciones 147, 152).

En los países unitarios, la constitución puede establecer alguna disposición para las instituciones subnacionales que son fundamentales para el funcionamiento. Los Países Bajos, por ejemplo, ofrecen consejos legislativos y una forma de gobierno ejecutivo tanto a nivel provincial como municipal. La constitución de Portugal también lo hace, pero solo a nivel provincial. En algunos de los otros países, la constitución prevé sólo un único órgano de gobierno subnacional en el primer nivel de unidades generalmente delegadas. La constitución de Grecia, por ejemplo, prevé solo las agencias gubernamentales locales electas, la constitución de Francia para los consejos electos y la constitución de Japón para las asambleas públicas locales deliberativas. En otros países, la disposición constitucional para las instituciones subnacionales de gobierno no es específica y se necesita legislación para darles forma. Por ejemplo, la constitución de Finlandia requiere administraciones autónomas subnacionales, pero deja que la legislación determine la forma de las propias instituciones (Sección 121).

Los países que tienen regiones autónomas de estatus especial comúnmente especifican o reconocen las instituciones gubernamentales para esas regiones a través de la constitución. La constitución de Portugal, por ejemplo, prescribe los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno para sus regiones autónomas (art. 231). La constitución de Grecia reconoce un sistema monástico de gobierno distintivo para la región de Aghion Oros (art. 105).

Los países que brindan cierto grado de autonomía a las comunidades indígenas como unidades constituyentes también suelen especificar sus instituciones de gobernanza. Por lo general, esto se hace mediante la legislación, como en Finlandia, Nueva Zelanda y Canadá. Por ejemplo, en Finlandia, la legislación establece el Parlamento Sami como un órgano representativo responsable de la autonomía cultural indígena (Ley sobre el Parlamento Sami, Sección 1(1)). La excepción es Colombia, donde la propia constitución prevé el gobierno tradicional de los consejos en los territorios indígenas (art. 329).

Los países que prevén las ciudades como unidades constituyentes también pueden especificar instituciones de gobernanza. La constitución de Colombia, por ejemplo, prevé la gobernanza de los consejos con respecto a Bogotá (art. 322). La constitución de España reconoce el gobierno municipal de Ceuta y Melilla.

### *Sistema electoral prescrito*

Las constituciones de los países unitarios cubiertos por este capítulo comúnmente prevén alguna disposición para la elección de las instituciones subnacionales de gobierno. Un enfoque es que una disposición constitucional establezca principios generales que debe cumplir un sistema electoral que será definido por ley. Por ejemplo, la constitución de los Países Bajos transpone los requisitos del sufragio central al nivel subnacional y prescribe un sistema electoral subnacional de “representación proporcional” dentro de los límites establecidos por una ley central (art. 129). En varios otros países, los requisitos constitucionales son más precisos. La constitución de Portugal, por ejemplo, prescribe un sistema electoral híbrido para las unidades regionales: una combinación de componentes de elección directa y colegio electoral, utilizando un método de cálculo específico (arts. 231, 239, 260). En otros países, los requisitos constitucionales son menos prescriptivos: generalmente imponen un requisito general para una elección popular de algún tipo, dejando el resto a la legislación. Grecia, Finlandia, Colombia y Japón están en esta categoría.

Como en otros asuntos, la situación en los países federales es algo diferente. Es más probable que los sistemas electorales subnacionales se dejen a las constituciones o leyes de las unidades subnacionales, sujetos a un requisito o suposición primordial de elección democrática. El tratamiento de los sistemas electorales para las regiones con autonomía especial varía, pero Portugal ofrece una posición intermedia interesante: las asambleas de las regiones autónomas pueden redactar sus propias leyes electorales, pero finalmente deben ser aprobadas por la propia Asamblea de la República (art. 226).

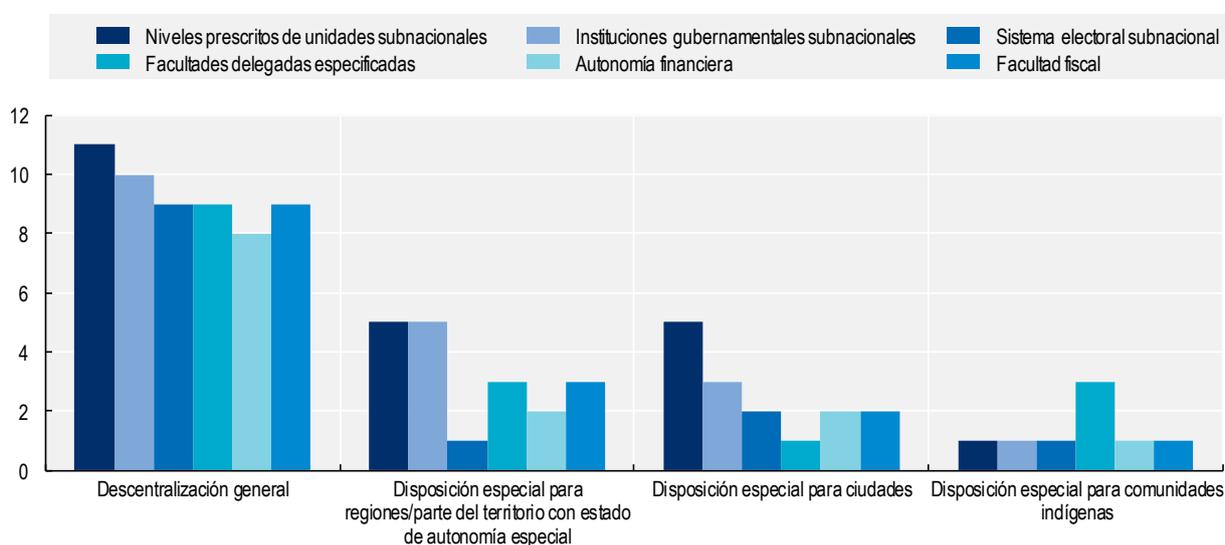
## Protección de los derechos culturales

Los derechos culturales de las comunidades reconocidos a través de la gobernanza multinivel también contribuyen a la naturaleza y profundidad del autogobierno. Para los propósitos actuales, los derechos culturales abarcan las lenguas regionales o indígenas y las tradiciones, insignias y prácticas culturales regionales (ver el Capítulo 3 para una discusión más completa sobre los derechos económicos, sociales y otros nuevos derechos). Las lenguas regionales e indígenas están protegidas en las constituciones de Francia, Finlandia, Canadá, Colombia y España en formas que incluyen el reconocimiento de las tradiciones y la herencia cultural, el reconocimiento de lenguas oficiales locales y el derecho a utilizar las lenguas regionales al tratar con las autoridades públicas. Los derechos culturales se reconocen más ampliamente en las constituciones de Finlandia, Grecia, Portugal, Colombia y España. En algunos países, la protección de derechos de este tipo también está prevista en la legislación. Por ejemplo, la constitución de Finlandia reconoce el autogobierno lingüístico y cultural de los Sami, según lo determina la legislación (Sección 121). Esta legislación, a su vez, reconoce la “autonomía lingüística y cultural de los Sami en la patria Sami” (Ley sobre el Parlamento Sami, Sección 1(1)).

### División de poderes y responsabilidades

Esta sección se centra en cómo los países de este análisis comparativo dividen los poderes y responsabilidades, tanto legislativas como de otro tipo, entre los niveles central y subnacional. Al hacerlo, distingue entre las cuatro categorías de descentralización establecidas al inicio del capítulo. La Gráfica 5.1 a continuación proporciona una descripción general del número de países con disposiciones constitucionales en estos temas, por grupo subnacional.

**Gráfica 5.1. Número de países con disposiciones constitucionales en diversos temas de gobernanza multinivel y organización territorial, por grupo subnacional**



Nota: se revisan 12 países (n=12).

### Descentralización/transferencia general

Siete de los países que forman parte de este estudio prevén específicamente los poderes y responsabilidades de los niveles subnacionales de gobierno en la propia constitución (Portugal, Colombia, España, Japón, Australia, Alemania y Canadá).

Entre estos países, existe un alto grado de variación en el nivel de prescripción en la constitución y en la naturaleza y alcance de lo que se prescribe. Aquí es útil distinguir entre países federales, por un lado, y países unitarios, por el otro. España tiene un sistema particular, unitario pero con un fuerte grado de descentralización a través de su sistema de comunidades autónomas.

En las tres federaciones, las constituciones dividen el poder legislativo, en el sentido de que ambos niveles de gobierno tienen competencias identificables y ambos pueden hacer leyes dentro de sus áreas de competencia en una forma que sea aceptada como de carácter legislativo. En estos países, la división del poder está protegida constitucionalmente y, por regla general, no puede ser modificada por la legislación. En España, las comunidades autónomas pueden ejercer pleno poder legislativo en los ámbitos de su propia competencia. Estas áreas están aseguradas por sus respectivos estatutos de autonomía. Sin embargo, la propia constitución enumera solo las competencias exclusivas del estado central (Sección 149).

Cabe señalar que las federaciones a menudo tienen múltiples niveles de gobierno y los poderes y responsabilidades de las unidades constituyentes de nivel inferior no están necesariamente enumerados en la constitución nacional o en la legislación nacional. Alemania es un ejemplo de un enfoque: si bien la Ley Fundamental establece de manera integral la división de poderes legislativos entre el gobierno federal y los *Länder* (Estados) y ofrece cierta protección para el nivel de gobierno municipal, los poderes de los municipios se dejan en gran medida a los *Länder*.

En contraste, los otros países unitarios son menos prescriptivos constitucionalmente en cuanto a la división del poder. En otras palabras, las constituciones de estos países a menudo reconocen la autonomía subnacional en términos relativamente generales, pero dejan los detalles del alcance de los poderes subnacionales a la legislación. Por lo general, también, las leyes promulgadas por unidades subnacionales dentro de sus poderes asignados se describen en términos de “regulación” (u otro término similar) en lugar de “legislación”, una distinción que tiene mayor importancia práctica en países con un tribunal constitucional especializado que controla solo la validez de la legislación.

Algunos ejemplos ilustran este punto. La constitución de Japón otorga a las entidades públicas locales el poder de promulgar “sus propios reglamentos, dentro de la ley” (art. 94). La constitución de Francia establece que “las comunidades territoriales pueden tomar decisiones en todos los asuntos que surjan bajo los poderes que puedan ejercerse mejor a su nivel” y “tener el poder de hacer regulaciones para asuntos que entren dentro de su jurisdicción”, dejando los límites precisos de esa jurisdicción para la ley (art. 72). La situación es muy similar en Portugal (art. 241) y Grecia (art. 102(1)).

### *Regiones autónomas*

Los poderes y responsabilidades de las unidades autónomas en países unitarios suelen ser más amplios que los de los niveles de gobierno bajo el esquema de transferencia general. Por lo general, esto también se reconoce en la constitución, incluso si, en diferente medida, dichos poderes suelen estar gobernados por leyes centrales. La constitución de Finlandia, por ejemplo, reconoce la autonomía especial de las Islas Aland, pero también enumera los poderes legislativos de esta región autónoma en la legislación especial a la que se refiere (Sección 75; véase la Ley de Autonomía de Aland de 1991, Artículo 5). La constitución de Francia confiere a los territorios de ultramar el poder de dictar reglas que adapten la ley central (de lo contrario, automáticamente aplicable) en un número limitado de asuntos donde esté facultado por la ley, pero dentro de límites estrictos y con exclusión de los asuntos de interés central que se enumeran (p. Ej. nacionalidad, justicia penal, política exterior y defensa). Estos asuntos excluidos pueden ser aclarados o ampliados por un estatuto central (art. 73). La constitución de Grecia transfiere constitucionalmente la supervisión espiritual local a las entidades de las regiones de Aghion Oros, dejando otros asuntos a la ley central (Art. 105). La situación es algo diferente en Portugal, donde la Constitución identifica con mayor detalle los poderes legislativos de las regiones autónomas, aunque en términos que aún dejan un trabajo considerable para la legislación (Arts. 227, 228).

## *Comunidades indígenas*

Los poderes y responsabilidades de las comunidades indígenas están prescritos en la constitución, la ley orgánica y/o la legislación en cinco de las jurisdicciones revisadas: Canadá, Nueva Zelanda, Finlandia, Colombia y, a través del reconocimiento de los derechos sobre la tierra, en Australia, donde el autogobierno indígena sigue evolucionando. En cada caso, el alcance de los poderes y responsabilidades está determinado en gran medida por el tratamiento histórico y el reconocimiento legal de los pueblos indígenas por parte del Estado.

En materia de protección constitucional, la constitución de Colombia define a las comunidades indígenas como una “jurisdicción especial”, cuyas autoridades pueden ejercer “función jurisdiccional” dentro de su territorio de acuerdo con su propia ley siempre que no sea incompatible con la constitución y las leyes centrales (art. 246). En Finlandia, la constitución reconoce el derecho de los pueblos indígenas (Sami) a desarrollar y mantener su propio idioma y cultura (Sección 17). En Canadá, los “derechos aborígenes y de tratados” se reconocen y afirman “(Sección 35). En Nueva Zelanda, los fundamentos de la relación entre los maoríes y el estado se rigen por el Tratado de la Ley de Waitangi de 1975. Este documento establece los principios básicos que rigen la relación, a menudo denominados principios de asociación, participación y protección. La legislación ordinaria hace referencia al tratado e incorpora el mismo y otorga roles, poderes y responsabilidades particulares a los maoríes (por ejemplo, Ley de Gobierno Local de 2002, Sección 4; Ley de Gestión de Recursos de 1991, Sección 8; Ley de Respuesta al Cambio Climático de 2002, Sección 3A).

## *Ciudades*

Generalmente, las constituciones de los países parte de esta revisión no tratan a las ciudades de manera diferente para los efectos de asignarles roles y responsabilidades. Por otro lado, las ciudades a veces pueden ser entidades territoriales a los efectos del sistema general de transferencia y, por lo tanto, se les asignan poderes sobre esa base. Colombia es una excepción; la constitución de Colombia establece una disposición especial para Bogotá como capital nacional. Eleva la ciudad a distrito y le confiere responsabilidades distintas pero generales para “garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la prestación eficiente de los servicios de los que es responsable el distrito” (Art. 322).

## ***Mecanismos financieros***

Esta sección trata sobre la medida en que los arreglos financieros para el gobierno subnacional se reflejan en las constituciones más que en la legislación. En particular, aborda los siguientes elementos:

- Autonomía financiera, incluidas las facultades tributarias
- Acuerdos para la redistribución de ingresos
- Ecuilibración o nivelación fiscal.

Es importante señalar que el significado y el efecto de todas las disposiciones constitucionales dependen de factores que van más allá del texto constitucional y la legislación. Esto es particularmente cierto en relación con los arreglos fiscales para el gobierno subnacional, que también pueden depender de arreglos menos formales y prácticas gubernamentales.

### *Autonomía financiera, incluidas las facultades tributarias*

En la categoría de descentralización general, la mayoría de los países cubiertos por este capítulo reconocen algún nivel de autonomía financiera para las unidades subnacionales en la constitución, con más detalles elaborados en la legislación. Sin embargo, cada país lo hace en diferentes términos y en diferentes grados.

Las constituciones de la mayoría de los países establecen un principio de autonomía fiscal para las unidades subnacionales; a veces también reconocen la importancia de la facultad de gravar o compartir el producto de los impuestos a fin de hacer realidad ese principio. Sin embargo, en un extremo del espectro de la práctica, algunas constituciones no prescriben un grado particular de autonomía financiera y dejan que los detalles de los acuerdos fiscales los determine la legislación. La constitución de los Países Bajos está en esta categoría; establece que “los impuestos que puedan recaudar los órganos administrativos de las provincias y municipios y sus relaciones financieras con el gobierno central serán regulados por Ley del Parlamento” (art. 132). Grecia es otro ejemplo, donde la constitución requiere que el estado central adopte las medidas necesarias para asegurar la “independencia financiera” del gobierno local (art. 102.5). Para ilustrar un enfoque diferente, la constitución de Francia autoriza a las comunidades territoriales a recibir el producto de los impuestos establecidos por el estado central y a variar las bases impositivas y las tasas si así lo autoriza la ley (art. 722). Más allá del espectro de otras constituciones, la Ley Fundamental alemana proporciona acuerdos detallados para la distribución de impuestos con los *Länder*, con disposiciones para su modificación por ley, dentro de ciertos límites. Incluso en relación con los municipios, de lo contrario una competencia del *Länd*, la Ley Fundamental reconoce que “la garantía del autogobierno se extenderá a las bases de la autonomía financiera; estas bases incluirán el derecho... a una fuente de ingresos tributarios” (art. 28).

Las constituciones de la mayoría de los países confieren a los gobiernos subnacionales un poder expreso para establecer impuestos en general, o impuestos particulares sobre uno o más niveles de unidades subnacionales (Finlandia, Portugal, Colombia, Francia, Países Bajos, Australia, Alemania, España y Canadá). En los países federales, esta atribución es un aspecto de la división federal de poderes. En los países unitarios, es más probable que sea en términos de principio, dejando que los detalles sean determinados por la legislación (por ejemplo, en la constitución de Finlandia, Sección 121). Con menos frecuencia, algunos países estudiados confieren un poder exclusivo a un nivel designado de gobierno para establecer impuestos particulares. Por ejemplo, la constitución de Colombia establece que “solo los municipios pueden gravar los bienes inmuebles”.<sup>4</sup>

La facultades tributarias de las unidades con autonomía especial pueden recibir una protección constitucional más explícita y ser más extensas. La constitución de Portugal otorga a las regiones de Azores y Madeira una facultad tributaria sujeta a la ley central (art. 227(j)). Por otro lado, tales arreglos pueden estar vinculados a leyes institucionales aprobadas dentro del marco de la constitución, como en Finlandia y Francia.

La constitución de Colombia establece que las comunidades indígenas pueden ser entidades territoriales con derecho a administrar sus recursos. Establece los impuestos necesarios para el ejercicio de sus funciones, con sujeción a la constitución y la ley central pertinente (arts. 286, 287).

Solo uno de los países cubiertos por este capítulo tiene una constitución que asigna específicamente una facultad tributaria a las ciudades, y ese es el caso inusual de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla en la costa marroquí. Estos enclaves se establecen como ciudades autogobernadas, con facultades tributarias sujetas a la constitución y la ley central, como es el caso de las entidades locales y las comunidades autónomas en general (Secciones 133(2), 142, 157(1) (b)). En Colombia, en cambio, el régimen especial de Bogotá deja los arreglos fiscales a leyes especiales o generales (art. 322). Donde las ciudades también forman parte del esquema general de descentralización, como en Alemania o Francia, disfrutan de la autonomía fiscal y la autoridad fiscal conferida a otras unidades.

### *Disposición para la redistribución de ingresos y la equalización fiscal*

Muchos países, incluidos todos los países federales, prevén en la constitución la redistribución de ingresos, en el sentido de trasladar los ingresos de un nivel de gobierno (generalmente, el nivel central) a otro. Las transferencias de este tipo pueden contribuir a la autonomía fiscal, pueden compensar la

transferencia de funciones sustantivas o pueden ser un vehículo para lograr la ecualización o nivelación fiscal.

Nuevamente, existe una amplia variedad. Algunos países, como Alemania, proporcionan una constitución fiscal relativamente detallada (Ley Fundamental). Otros países incluyen principios u objetivos normativos para arreglos financieros en la constitución, dejando que los detalles se prescriban en la legislación, a veces a través de arreglos cooperativos entre niveles de gobierno. Portugal es un ejemplo: en relación con el esquema general de transferencia, su constitución prevé la promoción de “la justa división del producto nacional entre... regiones” (art. 90). Más específicamente aún, en relación con las regiones autónomas de Portugal, la constitución exige el “poder soberano” para asegurar el “desarrollo económico y social” de las regiones con una visión particular de la corrección de las desigualdades derivadas de su “carácter insular” (art. 229). En otro ejemplo, la constitución española garantiza la aplicación del principio de solidaridad al buscar un “equilibrio económico justo y adecuado” entre los diferentes territorios españoles (art. 138).

Las constituciones de al menos ocho de los países estudiados brindan una garantía de algún tipo que consiste en que, cuando se incrementen las responsabilidades de algunas unidades subnacionales (a través de la delegación en particular) desde el centro, también se incrementará la asignación financiera a la unidad. Por ejemplo, la constitución de Francia establece que cuando se transfieran poderes entre el gobierno central y las comunidades territoriales, también se transferirán ingresos equivalentes (véase también la constitución de Grecia, art. 102(5)). Los mecanismos reales para esa transferencia están contenidos en la legislación.

Algunos países también establecen disposiciones específicas para el principio de ecualización o nivelación fiscal y su realización, en la constitución o en la legislación. La nivelación fiscal en este contexto se refiere a la asignación de fondos públicos para asegurar que las capacidades fiscales de las unidades subnacionales sean aproximadamente iguales, o al menos cumplan con un estándar mínimo aceptable. En Canadá y Alemania, estos arreglos tienen protección constitucional; en Australia, se derivan de la legislación y la práctica. En otros países, puede asumirse una forma de nivelación a partir de disposiciones que tratan, por ejemplo, la solidaridad.

### ***Impacto en la toma de decisiones del estado central***

Esta sección se centra en el efecto de la gobernanza multinivel en las estructuras y procedimientos de toma de decisiones del estado central. Destacan los siguientes elementos:

- La obligación del nivel central de consultar con las unidades subnacionales o de cooperar con ellas en determinados asuntos o con respecto a determinadas decisiones
- Una institución central de gobierno que representa a las unidades subnacionales, por ejemplo, una segunda cámara territorialmente representativa en la legislatura central
- Supervisión o seguimiento por parte del nivel central de la gobernanza o la toma de decisiones subnacionales.

#### *Obligación de consultar*

Entre los países analizados, es relativamente común que la constitución obligue (o al menos aliente) al centro a consultar con las unidades subnacionales con respecto a ciertos asuntos de interés subnacional.

Uno de esos asuntos se refiere a los cambios en la configuración territorial o el estado o el número de unidades subnacionales. Por ejemplo, la constitución de Francia prevé la consulta de los votantes con respecto a la creación o modificación de una región de estatus especial, o el estatus de una comunidad territorial de ultramar. Del mismo modo, la constitución de Portugal exige que se consulte a las instituciones de gobierno municipal antes de la creación, abolición o alteración de los municipios (art. 24).

Las constituciones también pueden exigir o alentar la consulta en la toma central de decisiones que se refieren a la superposición de responsabilidades subnacionales. Un ejemplo es Portugal, donde la constitución exige que los órganos que ejercen el poder soberano cooperen con las instituciones autónomas en relación con “las cuestiones que son de su competencia y conciernen a las regiones autónomas” (art. 229(2)). La Ley Fundamental alemana requiere que el gobierno central consulte a los gobiernos de las unidades subnacionales antes de concluir cualquier tratado que afecte las “circunstancias especiales” de esa unidad.

La utilidad de las perspectivas subnacionales para la toma central de decisiones significa que la disposición constitucional para la consulta a veces también se hace en relación con otros asuntos. La planificación nacional es un ejemplo. En este sentido, la constitución de Colombia prevé un órgano consultivo: el Consejo Nacional de Planificación, integrado por representantes de las unidades subnacionales, que proporciona un foro de discusión sobre la planificación del desarrollo nacional (art. 340). La constitución de España incluye una disposición que requiere que el gobierno central base los proyectos de planificación en las proyecciones proporcionadas por las unidades autónomas (Sección 131(2)). Las disposiciones generales de este tipo pueden tener diversos grados de eficacia en la práctica, pero, no obstante, pueden proporcionar una guía valiosa sobre los principios que informan la constitución.

### *Instituciones centrales territorialmente representativas*

Entre los países bajo análisis, dos de las tres federaciones cuentan con una institución central con rango constitucional que representa a las unidades territoriales configuradas actualmente. En Alemania, el Bundesrat o Consejo Federal está compuesto por representantes de los gobiernos de los *Länder* y desempeña un papel en el proceso legislativo; tiene derecho a veto en asuntos que afectan a los *Länder* de manera particular y otros poderes específicos en lo que respecta a los intereses de los *Länder*. Australia tiene un senado que representa a las unidades constituyentes por igual, con poder de veto sobre toda la legislación. Paradójicamente, desde el punto de vista de la gobernanza multinivel, el Bundesrat es más representativo de las regiones. En algunos casos, las segundas cámaras que representan a otros niveles de gobierno tienen poderes de escrutinio adicionales e influencia sobre el nombramiento de otras instituciones centrales. A modo de ejemplo, el Bundesrat desempeña un papel en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional Federal. Canadá también tiene un senado, pero sus miembros son nombrados por el ejecutivo central sobre una base regional (art. 21-3).

Una institución central de gobierno territorialmente representativa es menos común en las jurisdicciones unitarias. Sin embargo, Francia y los Países Bajos tienen instituciones de este tipo. Francia tiene un Senado – un órgano territorialmente representativo – al que se le asignan responsabilidades especiales constitucionalmente, algunas de las cuales afectan directamente a los asuntos subnacionales. Por ejemplo, los proyectos de ley sobre la organización de comunidades territoriales deben ser discutidos primero en el Senado (art. 39); el senado también nombra a tres miembros del *Conseil Constitutionnel* (Consejo Constitucional) y desempeña otras funciones nacionales. Los Países Bajos tienen una Cámara Alta, cuyos miembros son elegidos por miembros de los gobiernos subnacionales (art. 55). En una variación, si bien el senado colombiano no es representativo de los diferentes niveles de gobierno, la constitución establece dos senadores de comunidades indígenas, elegidos de una circunscripción nacional; las comunidades indígenas también tienen una circunscripción especial en la Cámara de Representantes (arts. 171, 176). En Finlandia (unicameral), la constitución establece que las Islas Aland tienen su propio distrito electoral para las elecciones parlamentarias (art. 25).

### *Supervisión o monitoreo central*

Entre los países analizados, muchos prevén algún tipo de supervisión central o seguimiento de la gobernanza subnacional o la toma de decisiones. Aquí existe una especie de concesión entre la

autonomía local sujeta a control judicial para asegurar el cumplimiento de la ley y la supervisión administrativa desde el centro que puede disminuir esa autonomía. Por estas razones, la intervención central a menudo está disponible solo por motivos limitados y de acuerdo con procedimientos específicos que pueden requerir la consulta con las unidades involucradas o el consentimiento de una cámara territorialmente representativa de la legislatura central. La constitución de Grecia, por ejemplo, garantiza la “iniciativa y libertad de acción” de la gobernanza subnacional, al tiempo que prevé la supervisión central en la medida permitida por la ley y se limita a revisar la legalidad de la acción subnacional (art. 102). La constitución de los Países Bajos exige que la supervisión de los organismos subnacionales esté regulada por la ley y restringe los motivos por los cuales las decisiones pueden ser anuladas por “la ley o el interés público” (art. 132). La constitución de España también prevé un escrutinio central en el caso excepcional en el que parezca que una comunidad autónoma no ha cumplido con las obligaciones constitucionales o legislativas, o ha perjudicado el interés nacional (Sección 155). Pero los intereses de las unidades subnacionales reciben cierta protección de este procedimiento: el gobierno central debe primero plantear el tema al gobierno de la unidad subnacional, y cualquier escrutinio requiere la aprobación de la mayoría del senado territorialmente representativo.

El alcance de la supervisión a menudo está vinculado a poderes compartidos o delegados por el estado. Por ejemplo, la Ley Fundamental alemana otorga al gobierno federal más control sobre la ejecución de las leyes federales por parte de los *Länd* en comisión federal que sobre la ejecución de las leyes federales por derecho propio por parte de los *Länd* (art. 85). La constitución de Portugal prevé un control legislativo central limitado con respecto a los poderes constitucionalmente compartidos (art. 162). Establece un régimen algo diferente para sus regiones autónomas autogobernadas, en cada una de las cuales hay un representante de la república con la responsabilidad de supervisar los decretos legislativos regionales (arts. 230, 233).

### ***Mecanismos de coordinación y cooperación***

Esta sección trata de otros mecanismos de coordinación relacionados con la gobernanza multinivel en los países de referencia estudiados. En algunos países, se superponen con instituciones a través de las cuales los niveles inferiores de gobierno están representados en las instituciones centrales, que se consideraron en la sección anterior. Las *cuestiones clave* aquí incluyen:

- Reconocimiento de los principios de solidaridad/lealtad o cooperación entre gobiernos en todos los niveles
- Mecanismos de coordinación horizontal
- Mecanismos de coordinación vertical.

#### *Principios de solidaridad o lealtad*

Las constituciones de países con gobernanza multinivel en la tradición del derecho civil a menudo incluyen referencias a principios de solidaridad o lealtad, de manera expresa o implícita. Alemania, España, Colombia y Portugal son ejemplos. El significado que se les atribuye varía, pero pueden tener implicaciones para la equalización o nivelación fiscal, por ejemplo. Otros países, de los cuales Canadá y Australia son ejemplos, generalmente no reconocen tales principios, pero pueden aplicarlos de manera práctica (nuevamente, incluida la nivelación fiscal).

#### *Coordinación horizontal*

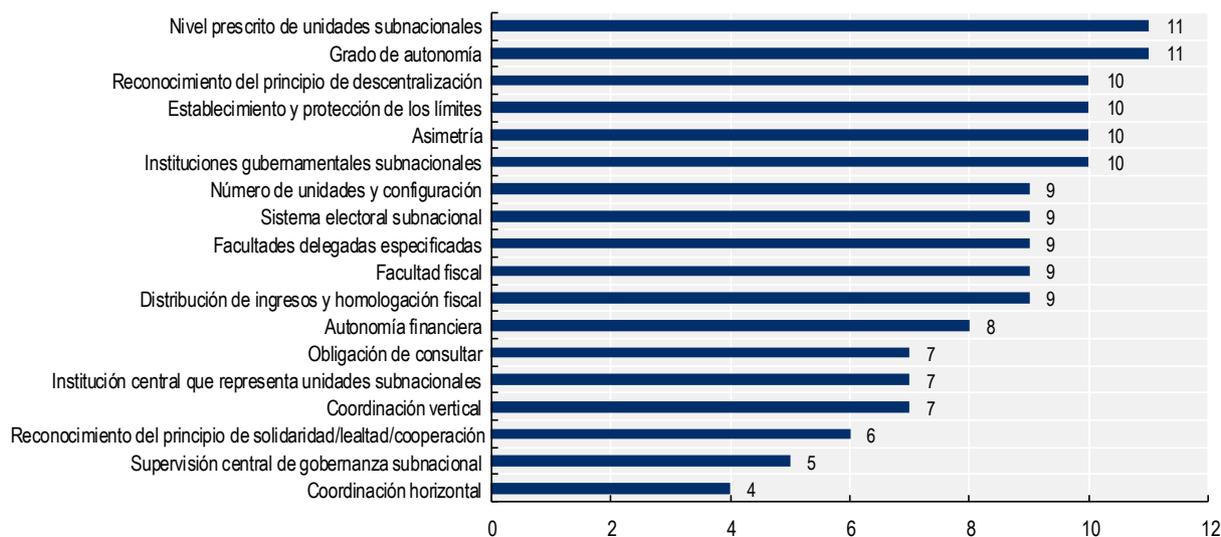
Muchos países tienen arreglos para la coordinación entre unidades del mismo nivel, incluso para resolver problemas transfronterizos. Por lo general, estos no están incluidos en la constitución, pero pueden encontrarse en la legislación o crearse en forma *ad hoc* cuando surja la necesidad. España es una excepción, donde la Sección 145 de la constitución prevé la necesidad de que las comunidades

autogobernadas cooperen en la gestión y prestación de servicios, si así lo autorizan sus estatutos o autonomía, o si los acuerdos son aprobados por el parlamento. En ocasiones, también puede ser necesaria la coordinación horizontal entre las unidades territoriales y sus equivalentes en los países vecinos: art. 289 de la constitución de Colombia prevé dicha coordinación, si así lo autoriza la legislación central.

### *Coordinación vertical*

Los países suelen tener una variedad de mecanismos institucionales para la coordinación vertical entre el centro y otros niveles de gobierno. Pueden existir mecanismos similares entre las unidades constituyentes y el gobierno local. Estos pueden adoptar una variedad de formas, algunas de las cuales tienen rango constitucional. La representación de las unidades constituyentes en las instituciones centrales puede, según el diseño, contribuir a la coordinación vertical: la institución del Bundesrat en Alemania es un ejemplo. La constitución de Portugal ofrece un buen ejemplo de disposición expresa para la cooperación vertical, con requisitos para que las instituciones centrales trabajen en cooperación con los órganos de autogobierno; consultarles sobre asuntos que les afecten; y desarrollar otras formas de cooperación, incluso en relación con la delegación de responsabilidades (art. 229). Varias otras constituciones identifican otras formas de cooperación: el Artículo 73 de la Constitución francesa, por ejemplo, prevé una legislación central que permite a los territorios de ultramar adaptar la legislación central a las condiciones locales, a petición de la comunidad territorial y sujeto al acto institucional aplicable.

**Gráfica 5.2. Número de países con disposiciones constitucionales en diferentes temas de gobernanza multinivel y organización territorial (12 países de la OCDE)**



Nota: se revisan 12 países (n=12).

## Opciones y preguntas a considerar

Las cuestiones centrales que se presentan en este capítulo son la necesidad de identificar las formas deseadas de gobernanza multinivel y decidir en qué medida la constitución debería proporcionarles un marco en lugar de tratarlas en una legislación especial o general.

## **Organización territorial**

- Una consideración central relacionada con la organización territorial del país es si optar por establecer un sistema general de gobernanza multinivel. Si el país lo hace, la gobernanza puede tomar la forma de una federación, como en el caso de México o Estados Unidos, por ejemplo; o la de un estado unitario, como Francia o los Países Bajos. Una posible tercera opción sería un “estado cuasifederal” o “estado regional”, que como se indicó anteriormente se aplica a los países unitarios que tienen algunas características de una federación. Si se selecciona esa tercera opción, es importante establecer el grado de autonomía que tendrán los niveles subnacionales de gobierno. Los ejemplos van desde una autonomía regional relativamente profunda, como es el caso de España, hasta niveles menores de autonomía, como en el caso de Finlandia o Grecia. Además, se puede decidir tener uno o varios niveles de gobierno delegado.
- Otra cuestión importante a resolver en cuanto a la organización territorial del país tiene que ver con el grado de simetría en la autonomía otorgada a las unidades subnacionales. Se puede decidir establecer una organización territorial asimétrica en la que se otorgue un grado adicional de autonomía a uno o más territorios seleccionados por su ubicación geográfica, la identidad cultural de su población o alguna otra característica. Por ejemplo, en caso de que las comunidades indígenas estén concentradas territorialmente, estas podrían considerarse unidades estándar en el sistema general de gobernanza multinivel o, alternativamente, recibir una forma de autonomía especial. En caso de que las comunidades indígenas no estén concentradas territorialmente, podrían ser reconocidas como una circunscripción no territorial a los efectos de la gobernanza multinivel. Asimismo, se podría otorgar un reconocimiento especial a una o más ciudades por su relevancia política o económica. También pueden definirse como unidades normales en el sistema general de gobernanza multinivel.
- En todos estos casos, es importante determinar si se debe especificar la configuración territorial general y sus arreglos particulares – en relación, por ejemplo, con el número de niveles de gobierno subnacional (niveles regionales/intermedios, niveles municipales) o el estatus de las comunidades indígenas o de ciertas ciudades – en la constitución, o más bien en la legislación general o especial. En el caso del primero, otros aspectos relevantes a considerar son el nivel de detalle que la constitución prevé sobre la organización territorial; la medida en que los cambios posteriores en la configuración territorial deben someterse a procedimientos especiales protegidos por la constitución; qué implicarían tales procedimientos; y si debe requerirse el consentimiento de las unidades afectadas.

## **Estructura de las instituciones subnacionales**

- Además de la organización territorial, se debe considerar qué instituciones a nivel subnacional, como asambleas legislativas o formas de gobierno ejecutivo, deben estar constitucionalmente especificadas o reconocidas, y qué debe decir la constitución al respecto. También se puede considerar la cuestión de si las unidades subnacionales deberían poder proponer sus propias instituciones legislativas o ejecutivas o más bien dar su consentimiento a las propuestas por el gobierno central, y si tales disposiciones deben incluirse en la constitución o más bien en una legislación específica. Una cuestión particularmente relevante para reflexionar es si incluir o no artículos relacionados con el sistema electoral de los niveles subnacionales de gobierno en la constitución – como es el caso de Colombia y Finlandia – o más bien en la legislación general o especial – como es el caso de Canadá y Francia.

## **División de poderes y responsabilidades**

- La división de poderes/competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y la cuestión de si integrarlos en la constitución o en una legislación específica, son otros elementos

cruciales a tener en cuenta; tales decisiones tienen implicaciones para una amplia gama de cuestiones, como la prestación de servicios y la supervisión (democrática). Es importante hacer la distinción entre competencias y funciones. Para cada área de competencia, se pueden distinguir diferentes funciones clave: regulación, operación, financiamiento y presentación de informes.

- Surgen preguntas al respecto. ¿Qué poderes/competencias y funciones deberían tener (cada uno de) los niveles de gobierno subnacional? ¿Qué poderes y funciones se comparten entre uno o más niveles de gobierno subnacional y con el gobierno central? ¿Qué debería estipular la constitución sobre estos asuntos? Por ejemplo, podría incluir una declaración general sobre los principios de subsidiariedad o democracia de base, y dejar la especificación de poderes/competencias particulares a la legislación general o especial. Alternativamente, la constitución podría conferir poder general a los niveles subnacionales de gobierno, sujeto a la reserva de poderes exclusivos específicos por parte del centro.
- En la mayoría de los países, en lugar de una clara separación de responsabilidades, la mayoría de ellas se comparten entre los niveles de gobierno; la tendencia hacia responsabilidades compartidas se ha incrementado en las últimas décadas. Esto puede explicarse por factores funcionales. Por ejemplo, es común que los niveles de gobierno municipal y regional compartan responsabilidades en temas de transporte, infraestructura y agua. Sin embargo, la tendencia también puede deberse a razones financieras (OECD, 2019<sup>[1]</sup>). Esta dependencia mutua requiere una asignación clara de funciones, un entendimiento mutuo de quién hace qué y mecanismos de coordinación bien desarrollados (OECD, 2019<sup>[1]</sup>). Además, las consideraciones sobre la asignación de poderes/competencias deben estar estrechamente vinculadas a la conversación sobre el número de niveles subnacionales de gobierno. En los sistemas de gobierno subnacional de dos niveles en el área de la OCDE, el nivel regional generalmente proporciona servicios de interés regional. En sistemas con más niveles, el desglose de competencias puede ser más complejo, lo que a veces resulta en desafíos de coordinación (OECD, 2019<sup>[1]</sup>).
- Otras cuestiones a resolver en este sentido tienen que ver con el ejercicio por parte de los niveles subnacionales de gobierno de sus poderes y funciones, por un lado, y los controles y contrapesos sobre sus acciones, por el otro. Por ejemplo, se podría permitir a las unidades subnacionales ejercer sus competencias a través de la legislación o más bien una forma inferior de poder legislativo como “regulación”. La decisión en esta materia también está relacionada con la cuestión de si la legalidad del ejercicio de las competencias subnacionales debe ser controlada por un tribunal constitucional o por otro tipo de tribunal.
- Finalmente, se debe considerar el tema de la fiscalización administrativa y el control de las unidades del gobierno subnacional por parte del gobierno central. Hay cuestiones importantes al respecto. ¿En qué medida el centro debe supervisar administrativamente el ejercicio de las competencias subnacionales? ¿Debería limitarse el centro en sus poderes de intervención y, de ser así, cómo? ¿Qué debería decir la constitución al respecto?

## **Finanzas**

- En cuanto al tema de las finanzas subnacionales, un tema de especial relevancia tiene que ver con determinar si la constitución debe reconocer la autonomía financiera de los niveles subnacionales de gobierno y, de ser así, qué principios deben establecerse. Por ejemplo, la constitución, o alternativamente la legislación general o especial, podría establecer cómo se financiarán los niveles subnacionales de gobierno (p. Ej. estableciendo y recaudando sus propios impuestos, a través de un mecanismo de reparto de impuestos, mediante la redistribución de ingresos del gobierno central, o mediante una combinación de estos).
- Las preguntas adicionales a considerar incluyen si la constitución debe contener un compromiso general para financiar cualquier función adicional que pueda ser transferida a los niveles subnacionales de gobierno desde el centro; y si la constitución debe incorporar un compromiso de

igualar los fondos públicos disponibles para asegurar cierta equivalencia en prosperidad y bienestar en todo el país. En cuanto a esto último, como se mencionó anteriormente, algunos de los países analizados han incluido objetivos de arreglos financieros en su constitución, como la “división justa del producto nacional entre... regiones”, como es el caso de Portugal, mientras que otros tienen una constitución fiscal detallada. Al considerar la inclusión de disposiciones sobre eculización fiscal, es importante tener en cuenta las compensaciones relacionadas con, por ejemplo, la autonomía fiscal de los niveles subnacionales de gobierno.

### ***Toma de decisiones del estado central***

- Como se mostró anteriormente, los países analizados han creado diferentes instituciones y procedimientos para asegurar la representación de las unidades subnacionales en los mecanismos de toma de decisiones del gobierno central. En este sentido, un tema relevante para reflexionar es si el poder legislativo central debe tener una segunda cámara que represente al gobierno subnacional y, de ser así, cómo debe estar representado y cómo debe abordarlo la Constitución.
- En caso de que se adopte la representación subnacional en el órgano legislativo central, por ejemplo mediante la creación de una segunda cámara, surgen varias cuestiones adicionales que merecen consideración. Por ejemplo, ¿debería tener funciones que estén específicamente relacionadas con el gobierno subnacional (p. Ej. cambios en las fronteras, establecimiento de impuestos locales o intervención del gobierno central en los asuntos de las unidades subnacionales)? ¿dicha cámara también debería representar a las unidades subnacionales a las que se les concede una autonomía especial? Temas similares a considerar incluyen si regular o no a través de la constitución la representación de los niveles subnacionales de gobierno en otras instituciones del gobierno central, y si establecer disposiciones constitucionales sobre las diferentes formas de participación de las unidades subnacionales en la toma de decisiones del gobierno central sobre las cuestiones que les afectan.

### ***Coordinación y cooperación***

- También debería tenerse en cuenta la cuestión de la coordinación horizontal y vertical. Primero, las referencias a los principios de solidaridad o lealtad entre los diferentes niveles de gobierno pueden incluirse en la constitución. Tales referencias pueden estar vinculadas a disposiciones constitucionales para posibles mecanismos de nivelación fiscal. En segundo lugar, se puede considerar la cuestión de si incluir en la constitución alguna disposición para la coordinación horizontal entre unidades subnacionales, por ejemplo, para abordar la prestación de servicios o los problemas transfronterizos. Sin embargo, en la mayoría de los países analizados para este capítulo los arreglos relacionados con la coordinación vertical se encuentran en la legislación general o especial. De manera similar, se debe considerar la cuestión de si la constitución debe incluir o no disposiciones para la coordinación vertical (es decir, entre el centro y uno o más niveles subnacionales, o entre los niveles intermedio/regional y subnacional inferior en el caso de un sistema de tres niveles).

### Cuadro 5.1. Panorama comparativo de la gobernanza multinivel y la organización territorial

P = Presente en la jurisdicción; A = Ausente en la jurisdicción; U = presencia incierta; N/A = No aplicable a la jurisdicción

1. Organización territorial		Finlandia	Portugal	Nueva Zelanda	Colombia	Francia	Grecia	Países Bajos	Japón	Australia	Alemania	España	Canadá
Reconocimiento del principio de descentralización	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	A	P	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	U	U	P	P	P	U	P
Provisión para número de unidades y configuración	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	A	A	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Trazado y protección de fronteras.	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	P	A	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	U	P	U	P	P	P	P
<b>Niveles prescritos de unidades subnacionales</b>													
Descentralización general	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	U	P	P	P	P	U	P	P	P	P	P
Autonomía especial	Disposición constitucional	P	P	N/A	N/A	P	P	N/A	N/A	N/A	A	A	P
	Disposición en la ley	P	U	N/A	N/A	U	P	U	N/A	N/A	A	U	U
Comunidades indígenas	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	P
	Disposición en la ley	P	A	P	P	A	U	A	A	A	N/A	U	P
Ciudades	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	P	A	A	P	P	A	A	A
	Disposición en la ley	A	P	P	P	P	U	U	P	P	U	U	U
2. Estructura del gobierno subnacional		Finlandia	Portugal	Nueva Zelanda	Colombia	Francia	Grecia	Países Bajos	Japón	Australia	Alemania	España	Canadá
Grado de autonomía	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	P	P	P	A	P	P	P
Disposiciones para la	Disposición	P	P	N/A	P	P	P	A	P	P	P	P	P

asimetría	constitucional												
	Disposición en la ley	P	U	P	U	U	U	U	P	P	P	P	U
<b>Disposición para instituciones gubernamentales subnacionales</b>													
Descentralización general	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	A	P	P	P	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Autonomía especial	Disposición constitucional	P	P	N/A	N/A	P	P	A	N/A	N/A	N/A	A	P
	Disposición en la ley	P	P	N/A	N/A	P	P	A	N/A	N/A	N/A	U	U
Comunidades indígenas	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	A
	Disposición en la ley	P	A	P	P	U	A	A	A	A	N/A	U	P
Ciudades	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	A	A	A	A	A	A	P	A
	Disposición en la ley	A	P	A	P	U	U	U	P	A	U	U	U
<b>Disposición para el sistema electoral subnacional</b>													
Descentralización general	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	A	P	P	P	P	P	P	A
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	A
Autonomía especial	Disposición constitucional	A	P	N/A	N/A	A	A	N/A	N/A	N/A	N/A	A	A
	Disposición en la ley	P	P	N/A	N/A	P	P	N/A	N/A	N/A	N/A	U	A
Comunidades indígenas	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	A
	Disposición en la ley	P	A	P	P	A	A	A	A	A	N/A	U	P
Ciudades	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	A	P	A
	Disposición en la ley	A	U	P	P	A	A	A	P	A	U	U	U
Protección de los derechos culturales	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	A	A	A	A	P	P
	Disposición en la ley	P	U	P	P	U	U	U	U	A	A	U	P
Grado de control central/ local	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	A	A	A	P	A	P	P	P
	Disposición en la ley	P	U	P	P	U	U	U	P	A	P	U	U

<b>3. División de poderes y responsabilidades</b>		Finlandia	Portugal	Nueva Zelanda	Colombia	Francia	Grecia	Países Bajos	Japón	Australia	Alemania	España	Canadá
<b><i>Poderes transferidos especificados</i></b>													
Descentralización general	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	A	A	P	A	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	P	P	P	A	A	P	A
Autonomía especial	Disposición constitucional	A	P	N/A	N/A	P	P	N/A	N/A	N/A	N/A	A	P
	Disposición en la ley	P	P	N/A	N/A	P	P	N/A	N/A	N/A	N/A	A	A
Comunidades indígenas	Disposición constitucional	P	A	N/A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	P
	Disposición en la ley	P	A	P	P	A	A	A	A	P	N/A	A	P
Ciudades	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	A	A	A
	Disposición en la ley	A	U	A	P	A	A	U	P	A	A	U	U
<b>4. Mecanismos financieros</b>		Finlandia	Portugal	Nueva Zelanda	Colombia	Francia	Grecia	Países Bajos	Japón	Australia	Alemania	España	Canadá
<b><i>Disposición de autonomía financiera</i></b>													
Descentralización general	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	P	P	P	A	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	U	A	P	P	P	P	P	P	P	U	U
Autonomía especial	Disposición constitucional	P	A	N/A	N/A	A	A	N/A	N/A	N/A	N/A	A	P
	Disposición en la ley	P	U	N/A	N/A	P	U	N/A	N/A	N/A	N/A	U	U
Comunidades indígenas	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	A
	Disposición en la ley	A	A	A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	P
Ciudades	Disposición constitucional	A	A	A	P	A	A	A	A	A	A	P	A
	Disposición en la ley	A	U	A	P	A	U	U	P	A	A	U	U
<b><i>Facultad tributaria</i></b>													
Descentralización general	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	A	P	A	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Autonomía especial	Disposición	A	P	N/A	N/A	P	A	N/A	N/A	N/A	N/A	A	P

	constitucional												
	Disposición en la ley	P	P	N/A	N/A	P	P	N/A	N/A	N/A	N/A	A	P
Comunidades indígenas	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	N/A	A	A
	Disposición en la ley	A	A	A	P	A	A	A	A	A	N/A	U	A
Ciudades	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	A	P	A
	Disposición en la ley	A	U	A	P	P	U	U	A	A	A	P	U
Redistribución de ingresos y equalización fiscal	Disposición constitucional	P	P	N/A	P	P	P	A	A	P	P	P	P
	Disposición en la ley	P	U	P	P	P	P	U	P	P	P	P	P
<b>5. Impacto en la toma de decisiones del estado central</b>		Finlandia	Portugal	Nueva Zelanda	Colombia	Francia	Grecia	Países Bajos	Japón	Australia	Alemania	España	Canadá
Obligación de consultar	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	P	A	A	P	A	P	P	P
	Disposición en la ley	A	U	P	P	U	U	U	P	A	P	P	U
Institución central que representa a las unidades subnacionales	Disposición constitucional	P	A	N/A	A	P	A	P	A	P	P	P	A
	Disposición en la ley	A	A	A	A	A	A	A	P	A	P	A	A
Supervisión central de la gobernanza subnacional	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	A	P	P	A	A	A	P	A
	Disposición en la ley	A	U	P	P	U	U	P	P	A	P	U	A
<b>6. Mecanismos de coordinación</b>		Finlandia	Portugal	Nueva Zelanda	Colombia	Francia	Grecia	Países Bajos	Japón	Australia	Alemania	España	Canadá
Reconocimiento del principio de solidaridad / lealtad / cooperación	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	P	A	A	A	A	P	P	A
	Disposición en la ley	P	U	P	P	U	U	U	U	A	P	U	P
Coordinación horizontal	Disposición constitucional	A	A	N/A	P	A	A	A	A	A	P	P	P
	Disposición en la ley	P	U	A	P	U	U	U	P	P	P	U	U
Coordinación vertical	Disposición constitucional	A	P	N/A	P	P	P	A	A	A	P	P	P
	Disposición en la ley	P	U	P	P	U	U	U	P	P	P	U	U

Nota: Este cuadro compara la medida en que existe una disposición constitucional para cada uno de estos temas y subtemas asociados en los 12 países. Cuando resulta útil hacerlo, el cuadro también desglosa subtemas de acuerdo con las cuatro formas diferentes de organización territorial. Para cada subtema, se indica el estatus de la disposición en la constitución y en la legislación para cada país. La categoría de "legislación" se utiliza en la tabla para cubrir todas las fuentes de autoridad para la gobernanza multinivel que quedan fuera del concepto de una constitución formal. En su mayor parte, la categoría comprende los estatutos ordinarios o su equivalente. En algunos casos, sin embargo, también incluye estatutos con estatus especial, a veces denominados ley "orgánica", que se utilizan para diversos fines en Francia, España, Colombia y Portugal. Además, en aras de la exhaustividad de la cobertura, pero con cierta pérdida de precisión, la categoría de legislación incluye algunas de las otras fuentes para organizar la gobernanza multinivel, incluidos los códigos de práctica, que a veces se utilizan para la coordinación intergubernamental en sistemas constitucionales más antiguos.

## Referencias

- Forum of Federations (2021), “Countries”, <http://www.forumfed.org/countries/> (accessed on 15 April 2021). [2]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Turkey 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2cd09ab1-en>. [3]
- OECD (2019), *Linking Indigenous Communities with Regional Development*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3203c082-en>. [6]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [1]
- OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [4]
- OECD/UCLG (2019), *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government: Finance and Investment*, OECD/UCLG, <http://www.sng-wofi.org/reports/>. [5]

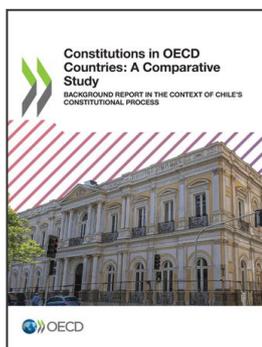
## Notas

<sup>1</sup> La OCDE ha realizado análisis exhaustivos sobre marcos de gobernanza y descentralización multinivel en los últimos años, incluido en su informe *Reformas de Gobernanza Multinivel* (OECD, 2017<sup>[4]</sup>); *Hacer que Funcione la Descentralización: Un Manual para los Formuladores de Políticas Públicas* (OECD, 2019<sup>[1]</sup>); y a través del *Informe 2019 del Observatorio Mundial sobre Financiamiento e Inversión en Gobernanza Subnacional* (OECD/UCLG, 2019<sup>[5]</sup>), entre otros. La OCDE también ha realizado un extenso trabajo sobre desarrollo territorial y gobernanza multinivel en Chile, así como sobre la *Vinculación de las Comunidades Indígenas con el Desarrollo Regional* (OECD, 2019<sup>[6]</sup>).

<sup>2</sup> El poder que es retenido por el gobierno después de que otros poderes fueron distribuidos a otras autoridades en el curso de las elecciones o por el proceso de delegación.

<sup>3</sup> Australia, Canadá, Alemania, España, Finlandia, Portugal, Francia, Grecia, Países Bajos, Colombia, Nueva Zelanda y Japón.

<sup>4</sup> Constitución de Colombia, art. 317. Este artículo también prevé que una parte de esos ingresos se asigne a determinadas cuestiones, incluida la protección del medio ambiente, especificadas por la legislación.



**From:**  
**Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study**  
Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/ccb3ca1b-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2022), "Gobernanza multinivel y organización territorial", in *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/e4d3ec2d-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.