

REFLEXIONES CRÍTICAS EN TORNO AL FEDERALISMO EN AMÉRICA LATINA

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

SUMARIO: I. *Introducción: la pluralidad de los Estados federales.* II. *El contexto peculiar del federalismo en Latinoamérica.* III. *Federalismo dual, centralizado y cooperativo en América Latina.* IV. *Los rasgos peculiares del sistema federal y su conformación en América Latina.* V. *La realidad federal en Latinoamérica y sus perspectivas de futuro.*

I. INTRODUCCIÓN: LA PLURALIDAD DE LOS ESTADOS FEDERALES

El Estado federal, como acertadamente escribiera Scheuner,¹ es, gracias a su complicada construcción y a su estrecha vinculación con las cambiantes situaciones históricas, una formación estatal cuya esencia y peculiaridad debe siempre captarse, realmente, en el caso concreto. Su imagen debe ser construida más bien desde una consideración histórico-pragmática, antes que desde una teoría abstracta. La estructura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente.

Precisamente porque el federalismo debe ser contemplado como un proceso dinámico y no como un proyecto estático, cualquier diseño o modelo de competencias o jurisdicciones será meramente, como bien dice Friedrich,² una fase, un ensayo de cierta realidad política en constante evolución.

¹ Scheuner, Ulrich, “Struktur und Aufgabe tea Bundesstates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat”, *Die öffentliche Verwsltung*, 1962, p. 641, *cit.*, por Schambeck, Herbert, “Posibilidades y límites del federalismo”, *Documentación Administrativa*, núm. 193, enero-marzo de 1982, pp. 77 y ss., en particular, p. 80.

² *Cfr.*, Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Lon-dres, The Mall Pall Press, 1968. “Federalism —dirá Friedrich (p. 7)— is also and perhaps prima-

Quizá por este permanente dinamismo de la realidad federal, resulta muy difícil, si no imposible, formular una definición universal y abstracta del federalismo, cuando se pretende utilizarla para sustentar las bases de una cierta tipología. Y es que no hay un modelo acabado de Estado federal que pueda ser universalmente utilizado. Como lo refiere Rosenn,³ no hay fórmula mágica para el federalismo.

Ello no significa que no puedan vertebrarse determinadas tipologías en base a ciertos elementos configuradores del Estado federal. Así, por poner un ejemplo relativo al Continente Americano, en América Latina es clásica la tipología formulada por Sánchez Viamonte, que agrupa los Estados federales en un tríptico, según la intervención que los Estados miembros tengan en la reforma de la Constitución federal.⁴ Sin embargo, este tipo de clasificaciones, que en el fondo son tributarias de la continua propensión formal de análisis del federalismo, sobre la que previniera Wheare,⁵ no son, *per se*, reveladoras de una caracterización común de los Estados agrupados en cada tipo, más allá del rasgo puramente formal que sirve de criterio clasificador.

La realidad de cada Estado federal es muy dispar y se halla en permanente evolución. Ello propicia una multiplicidad de fórmulas federales. Wright⁶ ha llegado a diferenciar cuarenta y cuatro tipos distintos. Esta pluralidad llega al extremo de que algunos Estados federales se hallen muy próximos al Estado unitario, como puede sostenerse en re-

rily the process of federalizing a political community, that is so say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole”.

³ Rosenn, Keith S., “El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva”, *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1988, pp. 791 y ss., en concreto p. 809.

⁴ Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Kapelusz, 1967, p. 79.

⁵ *Cfr.*, Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, 4a. ed., Oxford University Press, Londres, 1963.

⁶ Wright, Deil S., “Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios políticos*, núm. 6, nueva época, noviembre-diciembre 1978, pp. 5 y ss. *Cfr.*, Asimismo, Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed., Monterrey, Brooks/Cole Publishing Co., 1982.

lación con algún Estado federal iberoamericano. Por otro lado, el ideal simétrico del sistema federal no siempre corresponde con la realidad de muchas Federaciones, caracterizadas por la existencia de rasgos asimétricos, como ya señalara en la década de los sesenta Tarlton.⁷

La muy notable diferencia que en la realidad presentan los Estados federales no impide tratar de individualizar aquellos elementos que podrían ser considerados como característicos del Estado federal. Su análisis particularizado es necesario, en un estudio comparado como el que pretendemos realizar, para tratar de discernir si los Estados federales de América Latina, esto es, Argentina, Brasil, México y Venezuela, responden a un modelo no digamos—en sintonía con lo anteriormente expuesto— común, pero sí mínimamente homogéneo, que pueda propiciar hablar de un “federalismo latinoamericano” con algunos rasgos peculiares, o si, por el contrario, se nos presentan como Estados federales en los que priman las divergencias sobre las posibles similitudes.

Los rasgos que, de forma general, identifican al Estado federal, y a los que vamos a atender, son los siguientes:

- A) La existencia de una Constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar, como regla general, los entes territoriales constitutivos de la Federación.
- B) El reconocimiento a los Estados miembros de la Federación del principio de autonomía política, cuya manifestación primigenia es la elaboración o reforma de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución federal.
- C) La existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembros, así como de salvaguardar la primacía de la Constitución federal.
- D) El diseño de un cauce de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal, cauce que suele encontrar su manifestación peculiar en la estructura bicameral del Poder Le-

⁷ Tarlton, Charles D., “Symmetry and Asymmetry, as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, *The Journal of Politics*, vol. 27, núm. 4, 1965, pp. 861 y ss. Entre la doctrina española, *cf.*, Seijas Villadangos, Esther, “Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico”, *Pensamiento Constitucional*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 7, 2000, p. 343 y ss.

gislativo federal con la subsiguiente existencia de una Cámara de los estados.

- E) El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los Estados miembros.
- F) La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los Estados miembros.
- G) La intervención federal, que es una técnica específica encaminada, como dice Machado Horta, a mantener, caso de violación, la integridad territorial, política y constitucional del Estado federal,⁸ mecanismo que ha revestido una excepcional importancia en el funcionamiento del federalismo de algunos países del área, por lo menos en determinados momentos históricos.

El federalismo no puede ser interpretado en clave de relaciones jerárquicas o estratificadas. Bien al contrario, el espíritu inicial del Estado federal, dar cabida tanto a las tendencias particularistas como a las unionistas, asegurar su coexistencia, temperarlas unas mediante las otras y provocar transacciones entre ellas,⁹ sigue hallándose plenamente vigente.

Esa dualidad de aspectos de difícil ensamblaje a que ya aludiera en los años treinta del pasado siglo Mouskheli,¹⁰ quizá sea una de las razones que explique que el federalismo sigue siendo una vía institucional perfectamente válida o, como a firma Ribeiro,¹¹ que se nos presente todavía en nuestros días como un principio rector que encuentra gran receptividad y resonancia en la vida de muchos países, posiblemente porque el principio federal, lejos de desactualizarse, ha sabido encontrar nuevos fundamentos más allá de aquéllos en los que halló su origen.

⁸ Machado Horta, Raúl, “Problemas do Federalismo, Perspectivas do Federalismo brasileiro, (Estudos sociais e politicos), Edições da Revista Brasileira de Estudos Politicos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1958, pp. 14 y 15.

⁹ Durand, Charles, “El Estado federal en el derecho positivo”, Berger, G., *et al.*, *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 171 y ss., en concreto, p. 209.

¹⁰ Mouskheli, M., *La théorie juridique de l'Etat Fédéral*, París, A. Pedone, Editeur, 1931, p. 1125. Traducción española de A. Lázaro y Ros, Aguilar, Madrid, 1931.

¹¹ Ribeiro Bastos, Celso, *Curso de Direito Constitucional*, 14a. ed., Sao Paulo, Editora Saraiva, 1992, p. 246.

II. EL CONTEXTO PECULIAR DEL FEDERALISMO EN LATINOAMÉRICA

Latinoamérica nos ofrece algunos rasgos peculiares que deben tomarse en cuenta a la hora de llevar a cabo un análisis de los cuatro sistemas federales existentes en el área.¹²

Ante todo, parece obligado destacar el fuerte influjo que en América Latina ha ejercido el constitucionalismo norteamericano en general y, en lo que ahora interesa, el sistema federal estadounidense. De la Cueva¹³ se haría eco de la atracción ejercida por el modelo norteamericano sobre México y los demás pueblos de la América española que, escarmentados del centralismo ejercido durante siglos desde Madrid, contemplaban con aprehensión el nuevo centralismo que se pretendía ejercer sobre los hombres y los pueblos desde las ciudades de México o Buenos Aires. Tan fuerte ha sido la influencia que, con bastante frecuencia, el federalismo iberoamericano se ha medido por su aproximación o alejamiento del modelo federal norteamericano.

Sin embargo, no puede olvidarse ni minusvalorarse la fuerte influencia de la estructura territorial implantada por España en América, a través de los municipios, cabildos, intendencias y diputaciones provinciales, en la implantación del sistema federal por algunos países tras la independencia, de Argentina y México muy particularmente. Quiere ello decir que la adopción del modelo federal no responde a una mera mimesis del modelo norteamericano. Todo ello al margen ya de que entre los sistemas federales latinoamericanos existen diferencias notables.

Una serie de circunstancias de dispar naturaleza, social, cultural, política e incluso jurídica, han incidido de modo muy notable en ocasiones sobre el asentamiento del federalismo en Latinoamérica, impidiendo,

12 En el pasado existieron algunas otras experiencias federales en el área. Así, los Estados centroamericanos, al independizarse de México en 1821 crearon la República Federal de Centroamérica. Chile adoptó el sistema federal en 1826, dividiéndose el país en ocho provincias, pero un año más tarde la Asamblea Nacional dejó en suspenso dicha forma de Estado, bien que en Chile ha subsistido en alguna medida un cierto espíritu federal que hoy tiene su reflejo en una limitada autonomía regional. También en Colombia la Constitución de 1853 optó por la fórmula federal, que perduraría hasta la Constitución de 1886 que la abolió.

13 Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957, p. 1224.

como significa Wheare,¹⁴ o por lo menos dificultando seriamente, su firme establecimiento, su consolidación.

- La endémica inestabilidad constitucional de algunos países, como es el caso de Venezuela, ha lastrado el arraigo de la forma de organización federal del Estado.
- Otro factor peculiar ha sido el hiperpresidencialismo latinoamericano. La tradicional concentración de poder en el gobierno federal y, dentro de éste, en el presidente, de lo que constituye ejemplo paradigmático el presidencialismo mexicano, ha contribuido fuertemente a la “desfederalización”, en tanto que el federalismo, como lúcidos estudiosos del mismo (entre ellos, Georges Scelle y Michel Mouskheli) han subrayado, se asienta en una ley no escrita, la ley de la colaboración y del equilibrio.
- Las frecuentes quiebras del sistema constitucional no han dejado de impactar sobre el sistema federal. Así, como recuerda Rosenn,¹⁵ la militarización del régimen político brasileño entre 1964 y 1985 se tradujo en una fuerte centralización del poder en detrimento de los Estados miembros de la Unión, lo que en buena medida fue la resultante de la concentración de las facultades tributarias en el gobierno federal. El retorno a la democracia constitucional no alteraría esta situación; bien al contrario, como ha subrayado Pinto Ferreira,¹⁶ el poder creciente de la Unión sobre los Estados miembros en el ámbito financiero cada día se ha acentuado más.
- El funcionamiento del sistema federal se ha visto asimismo afectado por condicionamientos de carácter cultural, tal y como ha puesto de relieve Valadés¹⁷ en relación a México, aunque su reflexión, a nuestro juicio, puede extrapolarse a otros países latinoamericanos.
- Como circunstancia sociológica de relevancia habrá que recordar la inhibición de amplios sectores ciudadanos ante unos sistemas que en

14 Wheare, Kenneth C., *Federal Government...*, *cit.*, p. 22.

15 Rosenn, Keith S., *El federalismo en las Américas...*, *cit.*, p. 808.

16 Pinto Ferreira, Luíz, *Curso de Direito Constitucional*, 5a. ed., Sao Paulo, Editora Saraiva, 1991, p. 553.

17 Valadés, Diego, “Presupuestos históricos del federalismo mexicano”, en Diego Valadés y Jorge Carpizo, “Problemas del federalismo mexicano”, en Trujillo Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, 1979, pp. 197 y ss., en concreto, p. 206.

la realidad práctica ignoran los postulados a los que teóricamente deben responder, lo que, por ejemplo, ha conducido en Venezuela a que el federalismo carezca de los necesarios cimientos sociopolíticos que su instauración real, que no puramente formal, requiere.¹⁸

- Una nueva circunstancia la encontramos en el sistema de partidos. La ausencia de partidos de ámbito estatal (o regional o provincial, si así se les prefiere tildar), de un lado, y, por encima de todo, el arraigado centralismo y falta de sensibilidad hacia la idea federal de los partidos de ámbito nacional, de otro, incidirían aún más si cabe en la desvirtuación del sistema federal. Se ha dicho¹⁹ que la verdadera garantía del federalismo residiría en la existencia de partidos estrictamente regionales o estatales. No compartimos esta opinión, que la realidad política de bastantes Estados federales se encarga por lo demás de desvirtuar. Pero lo que sí nos parece irrefutable es que las fuerzas políticas de los cuatro países cuyo régimen federal analizamos han carecido históricamente de la necesaria sensibilidad requerida por el principio federal.
- Si la estructura federal, como es opinión doctrinal comúnmente compartida,²⁰ se encuentra en íntima conexión con la democracia, que en el Estado federal no se proyecta sobre una única organización, sino sobre una pluralidad de centros de decisión, a la vista de todo lo expuesto, se comprende que el déficit democrático de estos países, especialmente patente en algunos de ellos y en determinadas etapas históricas, haya ido estrechamente unido a la desnaturalización del sistema federal, no pudiendo, a la inversa, operar el sistema federal como instrumento democratizador del poder, contribuyendo de este modo a la vivificación de la democracia, una de las más caracterizadas funciones del federalismo, como bien advierte Schambeck.²¹

18 Así lo entiende Rivas Quintero, Alfonso “Análisis crítico del proceso federativo venezolano y diferencias con el sistema federal argentino”, en Combellas, Ricardo (coord.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, vol. I, Konrad Adenauer Stiftung (y otras Editoriales), 1996, pp. 367 y ss., en concreto, p. 372.

19 Sigmann, Jean, “Las aplicaciones del federalismo en Alemania, especialmente desde 1945”, en Berger, G. *et al.*, *Federalismo y federalismo europeo*, *cit.*, pp. 281 y ss., en particular, p. 297.

20 Así, por ejemplo, Vogel, Juan Joaquín, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, cap. XII, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, p. 622.

21 Schambeck, Herbert, *Posibilidades y límites del federalismo*, *cit.*, p. 87.

- Para tratar de delimitar el cúmulo de circunstancias que han dificultado la consolidación del federalismo en América Latina hemos de recordar una que aunque no forma parte del contexto, pues se trata sin más de un empleo desviado de un instrumento característico del sistema federal, bien podríamos considerar que se ha contextualizado por su empleo frecuente y desnaturalizado. Nos referimos a l exagerado y abusivo recurso a la técnica de la intervención federal. Loewenstein²² ha considerado que el recurso a la práctica de la intervención federal de forma constante y frecuentemente por razones mínimas, ha hecho del federalismo iberoamericano una ficción y ha eliminado ampliamente la verticalidad recíproca de la estructura federal.

III. FEDERALISMO DUAL, CENTRALIZADO Y COOPERATIVO EN AMÉRICA LATINA

Ya nos referimos anteriormente, al dinamismo del sistema federal y a la multiplicidad de sistemas federales o, si así se prefiere, de los rasgos peculiares de los distintos Estados que han adoptado esta forma de organización, no siempre reconducible a un modelo. Ello, sin embargo, no ha impedido que la doctrina trate de reconducir los sistemas federales, o un mismo sistema en su devenir histórico, a un conjunto de modelos.²³

Por nuestra parte nos referiremos, sucesivamente, al federalismo dual, al centralizado y al cooperativo, en cuanto que, en mayor o menor grado y en uno u otro momento histórico, estos modelos identifican, a veces en una versión distorsionada, los distintos sistemas federales latinoamericanos en su trayectoria histórica.

El concepto de “federalismo dual” *dual federalism* empezó a ser popularizado por Corwin en 1934,²⁴ remitiendo su origen a las tesis de

²² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1970, p. 380.

²³ Entre la doctrina española, López Aranguren diferencia los siguientes modelos: el federalismo dual, el federalismo cooperativo, con sus variaciones conceptuales del federalismo creativo y del nuevo federalismo, y el federalismo centralizado. López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 33 y ss.

²⁴ Corwin, Edward S., *The Twilight of the Supreme Court. A History of our Constitutional Theory*, New Haven, Yale University Press, 1934.

Hamilton, plasmadas en los artículos 39 y 46 de *El Federalista*.²⁵ El “federalismo dual” se asienta en la concepción de la Constitución federal de 1787 como un convenio o acuerdo entre los Estados, de acuerdo con el cual, éstos mantendrían su soberanía sobre una serie de cuestiones. Fruto de ello sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos respectivos gobiernos situados en un plano de absoluta equidad en cuanto a ser igualmente soberanos.

La doctrina del *dual federalism* sería expresada por el celeberrimo texto de la *Décima Enmienda*,²⁶ que venía a establecer una esfera reservada a la Unión frente a otra privativa de los Estados miembros, propiciando que en 1835 Tocqueville interpretara esta cláusula en el sentido de que el gobierno de los Estados era el derecho común y el gobierno federal la excepción.²⁷

La doctrina del “federalismo dual”, como señala Mathiot,²⁸ no estaba exenta de segundas intenciones políticas que le iban a dar una vida más dilatada de lo que se hubiera sospechado. La doctrina se iba a presentar como la resultante lógica de la desconfianza inicial de unos Estados que acababan de renunciar a su independencia con respecto a la Unión que empezaba.

El Tribunal Supremo, ya en el siglo XIX, adoptó esta doctrina, considerando que los dos niveles de gobierno, federal y estatal, eran igualmente cosoberanos y cada uno de ellos supremo dentro de su propia esfera. La teoría del “federalismo dual” recibió su más clara enunciación en el caso *Hammer v. Dagenhart* (1918), como bien recuerda Pritchett.²⁹ Por una votación muy ajustada (de cinco contra cuatro), el Tribunal invalidó una ley del Congreso que limitaba la circulación, en el comercio

²⁵ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, 2a. ed., 1a. reimp., México, Fondo de Cultura de Económica, 1974, pp. 158-163 y 199-204.

²⁶ Según la *Décima Enmienda*: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos y no expresamente negados a los Estados son reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”.

²⁷ Tocqueville, Alexis de, “La Democracia en América”, Madrid, Alianza, 2a. reimpr., *El Libro de Bolsillo*, vol. 1, 1989, p. 107.

²⁸ Mathiot, André, “El federalismo en Estados Unidos”, en Berger, G., *et al.*, “Federalismo...”, *cit.*, nota 9, pp. 216 y ss., en particular, p. 229.

²⁹ Pritchett, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 94.

interestatal, de mercancías producidas por el trabajo de los menores. Por la mayoría, el juez Day expresaba que nunca podía olvidarse que “los poderes no expresamente delegados al gobierno nacional” son reservados a los Estados y al pueblo, por la *Décima Enmienda*.

La citada jurisprudencia perduraría hasta que el fallo dictado en el caso *United States v. Darby Lumber Co* (1941). La crisis económica, las necesidades derivadas de la guerra y las transformaciones de las colectividades públicas contribuirían notablemente al abandono del modelo del “federalismo dual”, que respondía a unas finalidades opuestas a las que inspiraron el *New Deal* y a las nuevas exigencias del intervencionismo económico y social. Bien es cierto que, doctrinalmente, habrían aún de pasar unos lustros hasta que dicho modelo fuera objeto de un enjuiciamiento crítico.³⁰

El modelo del *dual federalism* sería, formalmente al menos, seguido de cerca por los primeros sistemas federales latinoamericanos, dejando su impronta en ellos. Como recuerda Carpizo,³¹ los cuatro países siguen el llamado sistema norteamericano de acuerdo con el cual, todo aquello que no está expresamente concedido a la Federación ha de ser entendido como facultades reservadas a las entidades federativas. Bien es verdad que aunque la regla parecía clara, en la práctica, la cuestión no iba a ser de tan fácil solución. Pero al margen ya de la formalización de este sistema distributivo de competencias, por lo menos en las primeras etapas del federalismo de algunos países del área, el rasgo peculiar del “federalismo dual”, esto es, la concepción de dos ámbitos de poder mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, se iba a manifestar con claridad.

³⁰ La tarea de demolición crítica del modelo del “federalismo dual” en la vida académica, como advierte López Araguren (en “El federalismo América no...”, *cit.*, nota 23, p. 43), se debe sobre todo a Grodzins, formulador de la hipótesis de las “funciones compartidas” (en el sistema federal, todos los niveles de poder participan significativamente en todas las actividades de gobierno) e inspirador fundamental de un modelo alternativo en cuya base se encuentra el concepto de “cooperación”. *Cfr.*, Grodzins, Morton, *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand Mac Nally, 1966. Añadamos que ya en 1957 el mismo Corwin había reformulado sus tesis iniciales en torno al *dual federalism*. *Cfr.*, al efecto, Corwin, Edward S., “The Passing of Dual Federalism”, en McCloskey, Robert G. (ed.), *Essays in Constitutional Law*, New York, Alfred A. Knopf, 1957.

³¹ Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 35.

En Argentina, la unión de provincias preexistentes que fragua la Constitución de 1853-1860 se lleva a cabo, según Linares Quintana,³² sobre la base de la transformación de la soberanía originaria de las provincias en autonomía, delegando una medida definida de poderes originarios en el gobierno federal que se crea por dicha unión, y reservándose el remanente de tales poderes en una medida indefinida. En esta dirección, el artículo 121 de la Constitución argentina seguía el modelo de la *Décima Enmienda*.

También en México el artículo 40 de la Constitución de 1917 se sustenta en el principio de la cosoberanía. De acuerdo con la norma, México es un Estado federal por voluntad del pueblo, hallándose constituido por Estados libres y soberanos pero unidos en una Federación. Sin embargo, como advierte Carpizo,³³ siguiendo al maestro Mario de la Cueva, el concepto de la cosoberanía está asentado en una contradicción, pues el artículo 39 declara que: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”. Entonces, ¿cómo es que los Estados miembros son cosoberanos, si el único soberano es el pueblo mexicano?

En Brasil, la doctrina que ha examinado el federalismo clásico no olvida destacar, como uno de sus rasgos más significativos, la coexistencia dentro de la Unión, que goza de soberanía, de estados y municipios, que gozan de autonomía, o sea, de la capacidad decisoria en todo aquello que les es propio. No obstante no poder sostener el principio de cosoberanía en la Constitución de 1891, ni siquiera formalmente, lo cierto es que se seguirá muy de cerca el modelo federal norteamericano, entre otras razones, por el gran influjo del insigne jurista Rui Barbosa, uno de los principales autores de la carta republicana de 1891. Por lo demás, es opinión compartida por la doctrina³⁴ que los Estados, durante la Primera República (1889-1930), gozaron de una más que notable autonomía. Por todo ello, en alguna medida, también el modelo del “federalismo dual” puede ser válido para identificar la primera etapa de la evolución de su régimen federal.

³² Linares Quintana, Segundo V., “La garantía del principio federal en la Constitución argentina”, *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, t. I, 1988, pp. 403 y ss., en concreto, p. 404.

³³ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 11a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 228.

³⁴ Ribeiro Bastos, Celso, *Curso de Direito Constitucional*, 14a. ed., Sao Paulo, Editora Saraiva, 1992, p. 257.

En Venezuela, la Constitución de 1864, primera que proclama el sistema federal, reunió a veinte provincias que se declaraban independientes y reconocían recíprocamente su autonomía, pero la Federación venezolana, como escribe Oropeza,³⁵ no fue un producto espontáneo de la historia, sino una creación artificial, lo que se tradujo en que la Federación no pudiera funcionar en los términos establecidos por la carta, porque la soberanía de los Estados no era originaria sino concedida por la ley, circunstancia que podría contribuir a explicar el porqué las poblaciones de los Estados nunca protestaron por las continuas vulneraciones a su independencia de parte del poder nacional. Formalmente, también en Venezuela fue notorio el influjo del modelo federal norteamericano, pero en la realidad de los acontecimientos difícilmente puede recurrirse al modelo del *dual federalism* para identificar el federalismo venezolano ni siquiera de la primera época.

En definitiva, aunque el primer federalismo de algunos de los países que examinamos pudiera acomodarse al *dual federalism*, la realidad federal iberoamericana pronto sería muy diferente de la estadounidense, pues ya desde los primeros momentos aparecería una pauta tendencial centralizadora del poder político en la Federación y particularmente, en el Ejecutivo federal, alejándose con rapidez estos sistemas federales de los presupuestos encarnados por el federalismo dual.

Al “federalismo dual” se ha querido oponer el “neofederalismo”, en el que los Estados miembros no tendrían prácticamente más que lo que el legislador federal quisiera darles. En tales casos, como dice Durand,³⁶ lo que se está produciendo más bien es un deslizamiento del federalismo hacia la noción bien distinta de la descentralización administrativa. Dicho de otro modo el marco jurídico del Estado federal subsiste, pero apenas se corresponde con su contenido propiamente dicho ni con el espíritu que anima la vida política.

De alguna manera, el federalismo en Venezuela respondería a esta situación. Como de modo rotundo afirma Rivas Quintero,³⁷ nunca en Venezuela pudo hablarse de una verdadera Federación; la importación

³⁵ Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana 1961*, Caracas, Editorial Panapo, 1992, p. 200.

³⁶ Durand, Charles, *El Estado federal en el derecho positivo...*, cit., nota 9, pp. 212 y 213.

³⁷ Rivas Quintero, Alfonso, *Análisis crítico del proceso federativo venezolano...*, cit. nota 18, p. 375.

del clásico modelo norteamericano no se ajustó a la realidad sociopolítica de la nación venezolana a la hora de erigirse en Estado compuesto, pues faltaron los factores determinantes para catalogar a las provincias como centros de poder perfectamente diferenciados entre sí.

La catalogación como “sistema neofederal” no parece, sin embargo, adecuada en relación a los demás Estados compuestos del área, siendo más ajustada la etiqueta de modelos de “federalismo centralizado”, cuyos supuestos esenciales son: el inequívoco predominio del poder nacional o central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros.³⁸

Ciertamente, el fuerte incremento de las funciones del Estado, fruto de la transformación experimentada por el mismo, que de ser un Estado guardián del orden se ha convertido en un Estado de actuación e intervención en la vida social y económica, ha incidido en el federalismo. Al referirse a este proceso, Friedrich³⁹ ha llegado a la conclusión de que es una nueva forma de democracia la que ha modificado el concepto americano del federalismo. Y Konrad Hesse concluye⁴⁰ que las nuevas circunstancias, expuestas con anterioridad, nos conducen a lo que gráficamente denomina la *Unitarisierung* del Estado, esto es, el “Estado federal unitario”. Por su parte, Vogel,⁴¹ refiriéndose a la Alemania de Bonn, subraya que aunque desde que entró en vigor la *Bonner Grundgesetz* no se ha cuestionado el federalismo, como principio jurídico-político, se ha lamentado, sin embargo, un desplazamiento de la balanza hacia el lado de la Federación y un paulatino vaciamiento de las competencias de los *Länder*.

En definitiva, es denominador común de todos los sistemas federales de nuestro tiempo, y ello viene de lejos, la tendencia al fortalecimiento del poder federal más allá incluso de las previsiones constitucionales y

38 López Aranguren, Eduardo, *El federalismo América no..., cit.*, nota 23, p. 57.

39 Friedrich, Carl J., “Origin and Development of the Concept of Federalism in the United States”, en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, 1960, t. 9, pp. 36 y 37.

40 *Cit.*, Lojendio e Irure, Ignacio Ma. de, “Autonomía y consenso”, en Trujillo Gumsindo (coord.), *Federalismo y regionalismo..., cit.*, nota 17, pp. 51 y ss., en particular, p. 63.

41 Vogel, Juan Joaquín, *El régimen federal de la ley fundamental..., cit.*, p. 619.

el subsiguiente debilitamiento de los Estados miembros rasgo que es casi consustancial al siglo XX pues en los Estados Unidos comenzó a manifestarse patentemente a través de la interpretación cada vez más extensiva de los *implied powers* de la administración federal, desde el momento de la aprobación de la Enmienda XVI (1913), que facultaba al Congreso a imponer y recaudar contribuciones sobre la renta, sea cual fuere su origen, sin necesidad de distribución proporcional entre los varios Estados. Análoga sería la evolución en Alemania, como recuerda Puhle,⁴² por el progresivo crecimiento de la administración federal en la vida administrativa cotidiana de la República de Weimar.

Es claro, pues, por todo lo expuesto, la existencia de un proceso que podríamos llamar “centralizador” en el seno de los Estados federales, proceso que se retrotrae a las primeras décadas del pasado siglo XX. Sin embargo, el modelo del “federalismo centralizado” no pretende identificar esta evolución generalizada de los sistemas federales, sino, por el contrario, pretende visualizar un federalismo diferente, en el que los poderes estatales, provinciales o regionales y los locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional adoptadas por el poder central, siendo al unísono insignificante el impacto de los centros de poder estatal, provincial o regional y local en las decisiones políticas de mayor relevancia.

El modelo del “federalismo centralizado”, tal y como acaba de delinearse, bien puede servirnos para identificar los Estados federales de Latinoamérica, con la ya expuesta salvedad de Venezuela, donde es más propio hablar de un “neofederalismo”.

En Argentina, la garantía federal de la autonomía política y económica de las provincias ha sido quebrantada hasta en sus mismos cimientos por el paulatino, pero firme e ininterrumpido, avance del poder central sobre el ámbito de gobierno propio reservado a las provincias, y ello, como sostiene Linares Quintana,⁴³ a través de un complejo proceso sociológico-político-económico de centralización, que ha ido acelerando su ritmo, favorecido aún más todavía por los frecuentes y prolongados interregnos *de facto* soportados por el país, siendo un ejemplo ilustrativo

⁴² Puhle, Hans-Jürgen, “Problemas del federalismo alemán”, en Trujillo Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, cit., nota 17, pp. 87 y ss., en concreto, p. 103.

⁴³ Linares Quintana, Segundo V., “La garantía del principio federal en la Constitución argentina”, cit., nota 32, p. 408.

de semejante involución institucional el sistema de coparticipación nacional/provincial de impuestos, a través de leyes-contratos nacionales que establecen el régimen al que se adhieren sin reserva alguna de las provincias.

En Brasil, aunque la Primera República (que abarca hasta el año 1930), como antes se dijo, va a posibilitar una notable autonomía de los Estados, lo cierto es que ya desde la primera Constitución republicana y federal, la de 1891, se inició un proceso de declive del orden federal, como fruto de la acción cada vez mayor del poder central.⁴⁴ Aunque con alguna salvedad, como la de la Constitución de 1946, en la que, como constata Afonso da Silva,⁴⁵ hubo un periodo de práctica real del federalismo, con un razonable ajuste entre la norma y la realidad, lo cierto es que el proceso de centralización no ha hecho sino avanzar con el siglo XX, hasta culminar en la carta constitucional de 1988, respecto de la cual se han formulado juicios verdaderamente demoledores acerca de la virtualidad del sistema federal que formalmente reconoce.⁴⁶

No muy diferente ha sido la situación de México, por lo menos hasta hace muy pocos años. En 1983, Moreno⁴⁷ constataba que el federalismo mexicano se había ido deslizado cada vez más hacia el centralismo. Y Carpizo,⁴⁸ con mayor contundencia afirmaba que desde 1828 a la última década del siglo XX, el Anáhuac⁴⁹ había vivido realmente, no el sistema

44 En tal sentido, Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoria Geral do Federalismo*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1986, p. 187.

45 Silva, José Afonso da, "Constitucionalismo federal no Brasil nos últimos 70 anos", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988, t. III, pp. 407 y ss., en particular, p. 442.

46 Así, Ribeiro Bastos cree que con la Constitución de 1988 el Estado brasileño alcanza niveles de centralización superiores a la mayoría de los Estados que se consideran unitarios y que, por la vía de la descentralización regional o provincial, consiguen un nivel de transferencias competenciales muy superior al alcanzado en Brasil. La conclusión del citado autor es que Brasil no sólo continúa con una Constitución eminentemente centralizadora, sino que si alguna diferencia presenta la misma respecto de anteriores códigos constitucionales, es el agravamiento sensible del rasgo de la centralización. Ribeiro Bastos, Celso, "Curso...", *cit.*, nota 34, p. 258.

47 Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 7a ed., México, Editorial Pax, 1983, p. 365.

48 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, *cit.*, nota 33, p. 238.

49 Se hace referencia con esta mención al "Pacto Federal en el Anáhuac", un documento de especial interés, obra de Prisciliano Sánchez, fechado el 28 de junio de 1823, en el que Sánchez partió de la idea de que la nación, reiteradamente, se había

federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudescido en otras. A modo de verificación empírica de tal hecho, Carpizo trae al recuerdo una peculiar situación política relativa a las autoridades estatales. Los gobernadores de los Estados, por lo general, eran designados por la voluntad del presidente de la República o por la oligarquía en el poder, nombrando a su vez los gobernadores, a su libre arbitrio, a los diputados estatales, y no existiendo la autonomía de los poderes judiciales locales, “ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados”.

El “neofederalismo”, como se ha dicho, vendría a caracterizar ciertamente al sistema federal venezolano. A juicio de uno de los mejores conocedores de ese sistema Brewer-Carías,⁵⁰ la configuración del Estado venezolano como una Federación parecería indicar que el mismo es el resultado de un pacto entre entidades territoriales autónomas y que, por tanto, son el centro de un esquema descentralizador, político y administrativo. Sin embargo, la realidad es muy diferente. El Estado venezolano desde el punto de vista institucional, se ha caracterizado por su excesiva centralización, es decir, por la excesiva concentración del poder político administrativo y jurídico en los niveles nacionales o de la “rama” nacional del poder público que no ha sido compartido sino muy parcialmente por los Estados y las municipalidades.

Bien es verdad que esta situación no ha sido siempre idéntica; según el mismo autor,⁵¹ es más realmente un producto del siglo XX, por ejemplo un hito significativo del proceso centralizador venezolano la “nacionalización” de la justicia en 1945, con la subsiguiente pérdida por parte de los Estados de toda competencia en materia judicial.

De esta forma, la autonomía estatal se ha ido convirtiendo en Venezuela en una autonomía dependiente del poder nacional, en el sentido de que su ámbito e importancia, en cierta forma dependía de lo que los

pronunciado por el sistema federal. Este documento tuvo un influjo muy notable sobre los primeros federalistas mexicanos. *Cfr.*, al respecto, Sánchez, Prisciliano, “El Pacto Federal en el Anahuac”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núm. 56, 1964.

⁵⁰ Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, 3a. ed., Caracas/San Cristóbal, Editorial Jurídica Venezolana, Universidad Católica del Táchira, 1996, t. II, pp. 340 y 341.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 345-349.

órganos nacionales determinarán, lo que es tanto como negar o desnaturalizar esa misma autonomía que se convierte de una entelequia, en una ficción.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público de 1989, pareció iniciar un cambio de sesgo que, como es obvio, ha quedado paralizado por el sistema cesarista implantado por el “chavismo”.

La última etapa de la evolución del federalismo la encontramos en el modelo del llamado “federalismo cooperativo”. Ya en 1938, Clark se refería a la absoluta necesidad de superar la rivalidad en las relaciones entre el poder central y los entes territoriales autónomos.⁵² Poco más de veinte años después, en 1960, Grodzins sentaba las bases del “federalismo cooperativo”, utilizando una metáfora culinaria que viene a plasmar una imagen alternativa de la distribución del poder y de la autoridad entre los niveles nacional o federal, regional o estatal y local. Según Grodzins, la distribución de poderes y funciones en el sistema federal norteamericano no correspondería en absoluto a la distribución que se encuentra en una tarta de tres estratos (en la que las instituciones y funciones de los poderes nacional, estatal y local se hallan perfectamente separadas), sino a la que se encuentra en una tarta jaspeada *marble cake* o lo que los ingleses llaman tarta de arcoiris *rainbow cake*, que se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color. Finalmente, en 1966, Grodzins publicaba la que, como se ha señalado,⁵³ ha sido considerada la biblia del “federalismo cooperativo”.⁵⁴

En definitiva, este nuevo modelo de federalismo presupone la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente las federales y las estatales. El federalismo excluye aquí toda rigidez. Admite y fomenta diversas formas de cooperación de carácter esencialmente práctico. Se nos presenta, pues, como un diálogo cooperativo, como lo ha definido Walter Leisner. Y esta cooperación no se circunscribe a la elaboración de leyes sino que se proyecta a otros ámbitos muy dispares, como la dirección de programas, la planificación

⁵² Cfr., Perry Clark, Jane, *The Rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the United States*, New York, Columbia University Press, 1938.

⁵³ López Aranguren, Eduardo, “El federalismo americano...”, *cit.*, nota 23, p. 44.

⁵⁴ Grodzins, Morton, *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand Mac Nally, 1966.

de actividades, etcétera. En síntesis, la competencia cede el paso a la cooperación lo que, por lo demás, queda a la perfección con las exigencias y presupuestos del Estado social y democrático de derecho.

En Alemania, la expresión más clara de la idea de cooperación entre el *Bund* y los *Länder* son las tareas comunitarias y las ayudas a la inversión, conforme al artículo 104 a) 4 de la *Grundgesetz* introducidas en 1969. Como recuerda Vogel,⁵⁵ el concepto de “federalismo cooperativo” fue acuñado en el contexto del debate sobre dichas tareas comunitarias y sobre los límites genéricos a las formas de cooperación admisibles en un Estado federal. Hoy cabe entenderlo como una fórmula general para una mejor cooperación entre la Federación, los *Länder* y los municipios.⁵⁶

También en Austria se introdujo el “federalismo cooperativo” a través de la *Bundesgesetzblatt*, Ley Complementaria de la Constitución Federal núm. 444/1974, que posibilitaba los llamados contratos de los Estados miembros, habilitando a la Federación y a los *Länder* y a éstos entre sí para concertar acuerdos sobre los asuntos de sus respectivas esferas de acción.

Latinoamérica no ha permanecido de espaldas a esta nueva visión del sistema federal. Ciertos sectores doctrinales reivindicaron ya en los años setenta el “federalismo cooperativo”. Es de destacar especialmente a Paulo Bonavides, quien, frente a la abusiva intervención económica de la Unión, incluso institucionalizada, que a su juicio acabó con la autonomía ya muy mermada de los estados brasileños, reivindicaría un “federalismo de las regiones” de naturaleza esencialmente cooperativa.⁵⁷

Sin embargo, no ha sido sino en un periodo relativamente reciente cuando pueden encontrarse los primeros atisbos de este modelo de federalismo. Según Quiroga Lavié,⁵⁸ la avanzada orgánica en el tema la ha efectuado Brasil en su nueva Constitución de 1988. No obstante, no faltan autores que retrotraen a un momento mucho más lejano, en el

⁵⁵ Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la ley fundamental”, *cit.*, nota 20, pp. 666 y 667.

⁵⁶ *Cfr.*, Alberta Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1988, en especial, pp. 343 y ss.

⁵⁷ Bonavides, Paulo, “O Federalismo e a revisao da forma de Estado”, en *Revista de informacao legislativa*, Brasilia, Senado Federal, núm. 37, enero-marzo 1973, p. 29.

⁵⁸ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 397.

propio Brasil, la aparición de la técnica propia del “federalismo cooperativo”. Es el caso, por ejemplo, de Afonso da Silva, para quien esta técnica fue implantada en la Constitución de 1934 y desarrollada en la carta de 1946,⁵⁹ de lo que sería una buena prueba el sistema de reparto de ingresos tributarios entre la Unión, los estados y los municipios, o también el destino de cierto número de recursos a las regiones, fruto de lo cual sería la creación de superintendencias regionales de desarrollo.⁶⁰ Aun admitiendo la existencia en el texto de 1946 de algún elemento característico de este tipo de federalismo, habría que precisar que se trató de una experiencia fugaz y que no tuvo mucha continuidad, pues el movimiento político-militar del 1o. de abril de 1964 puso punto final a la Constitución de 1946 y, con ella, a la etapa del federalismo quizá más equilibrada de la historia político-constitucional brasileña.

La Constitución brasileña de 1988, en una dirección que puede aproximarse a la del “federalismo cooperativo”, atribuye en su artículo 23 a la competencia común de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, una serie de materias que, como dice Schambeck,⁶¹ por su propia naturaleza, constituyen tareas que hoy son significativas para una consideración cooperadora-federalista, tales como: la protección del medio ambiente, la preservación de la fauna y la flora, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la protección del patrimonio artístico, la promoción de la integración social de los sectores más desfavorecidos.

En Argentina, existe una cierta opinión compartida en el sentido de que la importante Reforma Constitucional de 1994 perfila algunos rasgos propios de un “federalismo de concertación o cooperación”, especialmente en materia económica,⁶² algo que, por lo demás, se ha considerado como el único camino posible para lograr una Federación moderna que

⁵⁹ Silva, José Afonso da, “Constitucionalismo federal no Brasil...”, *cit.*, nota 45, pp. 438 y 439.

⁶⁰ *Cfr.*, Machado Horta, Raúl, “Tendencias do federalismo Brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núm. 28 (numero especial sobre “As novas perspectivas do Federalismo Brasileiro”), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, enero de 1970.

⁶¹ Schambeck, Herbert, “Posibilidades y límites...”, *cit.*, nota 1, p. 82.

⁶² Castorina de Tarquini, María Celia, “El régimen federal y la reforma constitucional”, en Pérez Guilhou, Dardo, *et al.*, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Buenos Aires, Mendoza, Depalma, vol. II, 1995, pp. 337 y ss., en particular, p. 365.

dé una respuesta inteligente a los conflictos generados.⁶³ Bien es cierto que ya antes de la reforma se podían apreciar síntomas de una cesión del anterior y devaluado modelo federal hacia un nuevo federalismo de negociación y concertación.⁶⁴

En México, la doctrina ha venido reclamando un nuevo federalismo, que se identifica con el “federalismo cooperativo”.⁶⁵ Aunque no falta quien, en los inicios de la década de los noventa, ya consideraba que algunas normas constitucionales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (como los artículos 116.VI y 123) implicaban un virtual federalismo cooperativo al contemplar la necesaria convergencia estatal y federal en la ordenación normativa de algunas materias, como por ejemplo las relaciones laborales,⁶⁶ lo cierto es que los atisbos más nítidos de un cambio de orientación en el modelo federal mexicano hay que verlos en el *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000*, aprobado por el gobierno federal a través del Decreto de 6 de agosto de 1997,⁶⁷ que, entre otras finalidades, pretende “impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trasciende la esfera meramente administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea que está considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas”.

En Venezuela ha sido a partir de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, de 28 de diciembre de 1989, cuando se han empezado a sentar las bases de un nuevo federalismo, estableciendo, entre otras novedades, la progresiva transferencia a los Estados de competencias concurrentes que el poder nacional había asumido en materias tales como: educación, cultura, deporte, empleo, salud, protección del medio ambiente, ordenación de te-

⁶³ Hernández, Antonio María, “El fortalecimiento federal”, en Ekmekdjíán, Miguel Angel, *et al.*, *Reforma constitucional*, Buenos Aires, 1994, p. 121.

⁶⁴ *Cfr.*, Bidart Campos, Germán J., “El federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 352 y ss.

⁶⁵ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 298-301.

⁶⁶ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, *cit.*, nota 58, pp. 397 y 398.

⁶⁷ *Cfr.*, Fix-Zamudio Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 940-942.

ritorios, protección al consumidor, obras públicas. En desarrollo de la citada ley se generaron un conjunto de relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno estatal, municipal y nacional, que vinieron a presuponer la creación de una instancia institucional de diálogo y cooperación intergubernamental de carácter permanente como fue el Consejo Territorial de Gobierno, revitalizándose a la par órganos de coordinación y concertación de políticas públicas entre los distintos niveles territoriales antes adormecidos, como es el caso de la Convención de Gobernadores.⁶⁸

La Constitución venezolana de 1999, pese a definir la forma de Estado como un “Estado federal descentralizado” (artículo 4o.) y prever la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (artículo 158), no ha entrañado, como con evidente razón advierte Brewer-Carías,⁶⁹ avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando desde 1989; más bien, en muchos aspectos, significa un retroceso institucional. Y otro tanto cabe decir respecto de los tímidos pasos dados en la dirección del federalismo de concertación en los estertores de la Constitución de 1961, aunque no hay que olvidar la creación por la Constitución de algunos órganos de concertación, como sería el caso del Consejo Federal de Gobierno (artículo 185) y de los Consejos Estatales de Planificación y coordinación (artículo 166). Habrá que esperar aún más tiempo hasta ser la aplicación real de los mecanismos constitucionales citados para constatar si son algo más que un mero *desideratum*, como Brewer-Carías considera la forma del Estado federal descentralizado constitucionalmente recepcionada, hacia el que, desde luego, se puede ir, pero que no resulta consolidado ni garantizado en el nuevo código constitucional.

A modo de balance final, bien puede decirse que el modelo del “federalismo dual”, aunque presente formalmente en los textos constitucionales latinoamericanos por influjo de la Constitución estadounidense, nunca ha tenido virtualidad práctica en los sistemas federales del área, regidos por un principio centralista que desvirtuaba profundamente aquel modelo, cuando no convertía el propio régimen federal en algo puramente

⁶⁸ Cfr., Delfino, María de los Angeles, *La descentralización en Venezuela (Parámetros constitucionales y legales)*, Caracas, COPRE, 1996, pp. 126 y ss.

⁶⁹ Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999 comentada*, Caracas, Editorial Arte, 2000, p. 155.

nominal, conduciendo a un “neofederalismo”, como aconteciera en Venezuela durante la mayor parte de su existencia como Estado formalmente federal.

En los últimos lustros, el “federalismo centralizado” ha entrado en crisis, crisis que, como advierte Carmagnani,⁷⁰ pone en tela de juicio no tanto el pacto federal, sino el funcionamiento del mismo, lo que nos está indicando que posiblemente estemos en presencia de una nueva reformulación del principio federal, que parece evidente en las últimas reformas constitucionales y legales y que también se manifiestan en la propia dinámica federal de los últimos años, que se dirige por los caminos trazados por el “federalismo cooperativo”.

En definitiva, en los últimos años, no sin ciertos matices e incluso contradicciones, los sistemas federales iberoamericanos han iniciado, o así lo parece, un proceso de reversión de su tendencia centralizadora que da la impresión de tener como meta un modelo de cooperación en las relaciones entre los poderes de los distintos niveles territoriales, en sintonía con la que puede ser considerada como pauta tendencial dominante del federalismo de nuestro tiempo. En todo caso, el proceso iniciado, no sin patentes contradicciones en algunos casos, marcha a un ritmo en exceso lento y su futuro suscita aún numerosas incógnitas.

IV. LOS RASGOS PECULIARES DEL SISTEMA FEDERAL Y SU CONFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En sintonía con los rasgos que más atrás consideramos como más característicos del Estado federal, vamos a pasar a analizar el perfil que cada uno de ellos presenta en los cuatro sistemas federales latinoamericanos.

1. *La existencia de una Constitución federal rígida y la participación de los Estados miembros en su reforma*

El Estado federal no descansa, a diferencia de la Confederación, en un contrato de derecho internacional, sino en una Constitución, acto de derecho interno, aun cuando su texto haya sido fijado en forma contrac-

⁷⁰ Carmagnani, Marcelo, “Conclusión: El federalismo, historia de una nueva forma de gobierno”, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, cit., p. 416.

tual, con el acuerdo de todos los estados que ingresan en la Federación, cuya voluntad constituyente y, por lo mismo, su participación en el acto constituyente definitivo que dará origen es a la Constitución federal, tendrá una gran relevancia.

El pacto federal, *pactum foederis*, tiene implicaciones que no pueden ser ignoradas por el Poder Constituyente. Es preciso que la reforma de la Constitución federal sea difícil, y de ahí la rigidez de las Constituciones federales. Y ellos frente a la opinión de algún sector doctrinal minoritario que constata que no hay ninguna razón que impida que un Estado federal tenga una Constitución flexible,⁷¹ responde, primero, a dos exigencias concretas:

a) En primer término, la rigidez constitucional se traduce, por lo general, en la intervención de los Estados miembros en la reforma,⁷² lo que sin significar en modo alguno que se requiera el acuerdo de todos para que pueda prosperar una reforma constitucional, menos aún amparar el derecho de secesión de los Estados disidentes, o el derecho a anular por su sola voluntad las decisiones tomadas por los órganos federales, como defendiera Calhoun en su conocida teoría de la *nullification*,⁷³ presupone una cierta garantía de los derechos de los Estados en la Federación, pues de esta forma se garantiza desde su existencia hasta la más pequeña de sus competencias constitucionales.

b) En segundo término, y en estrechísima sintonía con lo anterior, pese a sus inconvenientes, la rigidez constitucional, como sostiene Lojendio,⁷⁴ proporciona a la autonomía de los Estados miembros su principal protección jurídica.

En América Latina, la intervención de los entes territoriales integrantes de la Federación en la reforma constitucional es muy diferente según el país de que se trate, pudiendo apreciarse además una cierta tendencia a disminuir la participación de los Estados miembros, de lo

71 Livingston, William S., *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 296.

72 Friedrich ha subrayado que en todos los sistemas federales de gobierno por él estudiados se halla prevista la participación de las “unidades locales” en el poder de enmienda. Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia (teoría y práctica en Europa y América)*, Madrid, IEP, 1975, t.I, p. 408.

73 Cfr., Pritchett, C. Herman, “La Constitución americana”, *cit.*, nota 29, p. 89.

74 Lojendio e Irure, Ignacio Ma. de, *Autonomía y consenso*, *cit.*, nota 40, p. 77.

que constituye ejemplo paradigmático la reciente Constitución de Venezuela de 1999.

Sólo Brasil y México incluyen en el proceso de reforma constitucional a los entes territoriales federados. En Brasil, la participación de las entidades federativas se produce en la fase de iniciativa de la reforma. En México, por el contrario, en la de ratificación de las reformas o adiciones constitucionales ya aprobadas por el Congreso de la Unión.

En Argentina, las provincias, aún no interviniendo directamente, podría entenderse que disponen de una intervención indirecta por intermedio del Senado, cuando el Congreso proceda a declarar la necesidad de la reforma con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros (artículo 30 de la Constitución tras la Reforma de 1994), ya que la reforma, esa declaración por el Congreso acerca de su conveniencia, se ha de efectuar no por el Congreso, sino por una Convención convocada al efecto. No obstante, después de la Reforma de 1994, quizá haya de relativizarse un tanto esta participación indirecta a la vista del cambio estructural que se ha operado en el Senado, que puede llegar a afectar la naturaleza de su representación territorial.

En Venezuela, la Constitución de 1999 ha acabado con lo que, paradójicamente, a la vista de la realidad federal venezolana, era el sistema más receptivo de todos los sistemas federales latinoamericanos en lo que hace a la participación de los Estados miembros en el procedimiento de reforma de la Constitución federal.

2. *El reconocimiento a los Estados miembros del principio de autonomía*

La esencia del federalismo quizá resida, como sostiene Elazar,⁷⁵ en un particular conjunto de relaciones entre los participantes en un sistema político, unas relaciones que han de combinar el autogobierno y el gobierno compartido. Aparece así el principio o capacidad de autonomía que se nos presenta, en términos de Lojendio,⁷⁶ como el concierto entre los actos de aquellas voluntades, la particular o local y la común, balance interno de dos fuerzas, de lo que Ulrich Scheuner llama “dualismo de centros de decisión”.

⁷⁵ Elazar, D., *Federal Systems of the World*, 2a. ed., Londres, Longman, 1994, p. XV.

⁷⁶ Lojendio e Irure, Ignacio Ma. de, *Autonomía y consenso*, cit., nota 40, p. 66.

La autonomía del Estado integrante de la Federación se traduce en una capacidad de autoorganización que se manifiesta en la facultad de elaborar su propia Constitución y fijar en ella el régimen de sus órganos superiores y el de las colectividades públicas internas, pero que también se traduce en su vertiente más propia, esto es, en la que Massimo Severo Giannini calificara de autonomía normativa.

Ya la Constitución estadounidense de 1787 dejó a los Estados miembros, con la simple reserva de adoptar una forma de gobierno republicana, la mayor libertad política, ha habido deformaciones de este principio, pues el Congreso, con ocasión de la admisión de nuevos Estados en la Unión, ha impuesto a veces algunas condiciones políticas a la admisión de tales nuevos-miembros. Por ejemplo, cuando entró Utah en 1887 se le impuso la condición de prohibir la poligamia.

La capacidad autoorganizativa, que como ya se ha dicho es uno de los contenidos de la autonomía, no se agota en el puro ejercicio formal de la potestad constituyente por el Estado miembro, mediante el que dicho Estado se da su propia Constitución. Siendo esto inexcusable, la autonomía organizativa requiere de una capacidad de decisión real sobre la propia organización de los poderes del Estado. Esta capacidad decisoria puede sujetarse a algún límite general, pero no a unas restricciones tan amplias que el constituyente estatal se vea convertido en un mero ejecutor de los dictados que establece la Constitución federal. La doctrina constitucional alemana ha sido muy elocuente y clara en este punto.

En la República Federal Alemana, para expresar plásticamente lo que en la práctica supone la condición estatal de los *Länder*, el Tribunal Constitucional Federal ha acudido al concepto de *Hausgut* (literalmente “ajuar”). Conforme a esta doctrina, la condición estatal de los *Länder* implica, esencialmente la existencia de un determinado núcleo de funciones privativas, que les corresponden a título de *Hausgut* y de las que no pueden ser despojados. Cualesquiera que sean en particular tales funciones privativas, lo cierto es que como señala Vogel,⁷⁷ el *Land* debe retener en todo caso la libre decisión acerca de su organización, incluidas las decisiones organizativas fundamentales contenidas en la constitución del *Land*.

⁷⁷ Vogel, Juan Joaquín, *El régimen federal de la ley fundamental*, cit., nota 20, p. 626.

La autonomía de los Estados miembros es formalmente recepcionada por los Códigos constitucionales de los estados federales iberoamericanos (entre otros, artículos 123 de la carta argentina, 25 de la Constitución brasileña de 1988...). Sin embargo, esta capacidad de libre decisión acerca de la propia organización estatal se halla, en bastantes casos, parcialmente sustraída, o por lo menos muy condicionada.

Los Estados, ciertamente, disponen de su propia potestad constituyente (aunque incluso en ello no han faltado excepciones, como fue el caso de la Constitución venezolana de 1961, que suprimió toda referencia a la potestad constituyente estatal), pero su organización, en determinados aspectos, aparece predeterminada por la propia Constitución federal. Argentina se nos presenta como la única excepción frente a la regla general. Aquí, los estados o provincias tienen una capacidad autoorganizativa digna de tal nombre, pero ello quiebra o se relativiza, en una escala gradual de menor a mayor condicionamiento de la autonomía organizativa, en Brasil, México y Venezuela, pudiéndose afirmar en el caso de este último país, a la vista de las previsiones de la carta de 1999, que la autonomía estatal es un concepto vacío de contenido.

Desde luego, no puede obviarse el hecho de que en todos los Estados federales la autonomía estatal, esto es, de los Estados miembros de la Federación, encuentra una serie de limitaciones que hallan su razón de ser en la necesidad de garantizar que las estructuras políticas existentes en la Federación y los Estados sean mínimamente homogéneas, y que también lo sean tales Estados entre sí. En esta dirección, el artículo 28.1 de la ley fundamental de Bonn vincula a los *Länder* a los principios constitucionales allí mencionados. Ello responde a lo conveniencia de generar una cierta homogeneidad, como antes se dijo; sin embargo no se exige ni la adecuación plena ni la uniformidad.

En Latinoamérica, de nuevo con la sola excepción de Argentina, las Constituciones federales incorporan normas que van mucho más allá de lo que el principio de homogeneidad debe suponer y exigir en un Estado federal, incidiendo sobre aspectos muy puntuales de la organización de los poderes públicos estatales que, por causa de la vertiente autoorganizativa que, entre otros contenidos, entraña el principio de autonomía, debieran de quedar sujetos a la propia capacidad decisoria del constituyente estatal, con lo que ello entraña de una muy seria devaluación del principio de autonomía.

3. *La existencia de un órgano encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembros y salvaguardar la primacía de la Constitución federal*

Es un rasgo común de los sistemas federales la existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos que puedan surgir entre la Federación y los Estados miembros, e igualmente, de salvaguardar la primacía de la Constitución federal. Un federalismo verdadero, escribe Durand,⁷⁸ exige que la Constitución se imponga no sólo a los Estados miembros, sino también a los órganos federales. Por lo mismo, es necesario que se ejerza un control imparcial, que dé la interpretación definitiva de la Constitución federal. No se puede admitir que deforme su verdadero rol con un control de oportunidad.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos es posiblemente el máximo exponente de esta labor de arbitraje en la distribución constitucional de poderes y competencias entre la Unión y los Estados; por lo mismo, se le considera el árbitro del sistema federal norteamericano. Más aún, se ha llegado a afirmar⁷⁹ que sin su interpretación de la Constitución en el caso *Mc Culloch vs. Maryland* (1819) se habría producido un retorno a la Confederación.

En la República Federal Alemana, el Tribunal Constitucional Federal *Bundesverfassungsgericht*, contemplado por la *Grundgesetz* y regulado en detalle por la Ley de 12 de marzo de 1951,⁸⁰ no sólo es el garante de las instituciones democráticas y de los derechos y libertades constitucionales, sino también quien salvaguarda, en último término, el principio federal.

En América Latina, aunque no ha faltado quien ha considerado⁸¹ que por la histórica debilidad de los jueces y tribunales, éstos no han sido el último árbitro del equilibrio entre los Estados y la Federación, función generalmente asumida por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo, lo cierto es que, a nuestro juicio, tal afirmación no puede sustentarse si

78 Durand, Charles, *El Estado federal en el derecho positivo*, cit., nota 9, p. 207.

79 Mathiot, André, *El federalismo en Estados Unidos*, cit., nota 28, p. 236.

80 Posteriormente, la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal (*Gesetz Uber tag Bundesverfassungssericht*) del 3 de febrero de 1971, modificada en varias oportunidades.

81 Rosenn, Keith S., *El federalismo en las Américas...*, cit., nota 3, p. 798.

no es como meramente expresiva de alguna situaciones *de facto* acontecidas en algunos momentos históricos concretos.

En Brasil, en México y en Venezuela existen instrumentos procesales encaminados a salvaguardar la primacía de la Constitución federal, cuyo conocimiento compete al órgano jurisdiccional supremo. En Argentina, la primacía de la Constitución está asegurada por intermedio de un sistema de control de constitucionalidad difuso, análogo al norteamericano de la *judicial review*, pudiendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación intervenir por apelación de acuerdo con lo previsto en las normas procesales.

Las Constituciones federales iberoamericanas, como regla general, no han ignorado la posibilidad de que se susciten conflictos entre los órganos federales y los estatales, como tampoco la inexcusabilidad de que en tales supuestos se atribuya el conocimiento de dichos conflictos a un determinado órgano normalmente jurisdiccional. Especial relevancia ha tenido en esta materia la Reforma Constitucional mexicana del 31 de diciembre de 1994, que modifica de modo sustancial el texto del artículo 105.I, ampliando de manera considerable el ámbito de las llamadas “controversias constitucionales”.⁸²

En definitiva, la ciertamente histórica debilidad del Poder Judicial en buena parte de Latinoamérica, que parece tiende a superarse en nuestros días, no ha impedido que hayan sido los órganos jurisdiccionales federales, y muy particularmente la Suprema Corte de Justicia, los encargados de dirimir los conflictos constitucionales entre órganos de distintos entes territoriales, convirtiéndose así, formalmente al menos, en los árbitros del equilibrio entre la Federación y los Estados miembros. Cómo se ejerza esa función arbitral en la realidad dependerá ya de una normativa procesal que garantice realmente la independencia de aquellos órganos, además ya de que esa independencia de criterio rija la actuación de cada juez. Con todo, no puede soslayarse el hecho de que esa independencia judicial resulta muy difícil de alcanzar en regímenes neocesaristas como el que representa hoy el “chavismo” venezolano, sistema mucho más cercano a la autocracia que a la democracia. Quizá a ese tipo de situaciones políticas apuntara Rosen cuando transfería el rol de árbitro, del Poder Judicial al Ejecutivo, pues, además, es sobradamente conocido el sobre-

⁸² Cfr., Fix-Zamudio Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 833 y ss.

peso de los ejecutivos presidenciales en América Latina, bien que tal rasgo parezca encontrarse en recesión.

4. *El diseño de un cauce de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal: el bicameralismo y la Cámara de los Estados*

Un rasgo característico de los Estados federales es la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal, lo que, como regla general, se realiza por intermedio de la segunda Cámara de los Parlamentos federales, la llamada Cámara de los Estados, que puede revestir dos modalidades en función, como se ha señalado,⁸³ de que los miembros de esa Cámara sean delegados de los gobiernos de los Estados miembros, que siguen, pues, las instrucciones que esos ejecutivos estatales, actuando directamente sobre los asuntos federales, les transmiten (Cámara tipo Consejo, como el *Bundesrät* alemán), o de que los miembros de la Cámara tengan carácter electivo, con independencia ya del sistema de elección: por sufragio popular directo o por la Asamblea Legislativa del Estado (Cámara tipo Senado, como el Senado estadounidense).

Una Cámara de esta naturaleza, como advierte Burdeau,⁸⁴ viene requerida no como Cámara de segunda lectura, ni como Cámara de reflexión o ponderación, ni menos aún como órgano de solución de posibles crisis gubernamentales, sino, por las propias necesidades dimanantes del federalismo, como Cámara canalizadora de una cierta participación de los Estados miembros en las decisiones federales y particularmente, en la formación de las leyes de la Federación. Schambeck,⁸⁵ quien fuera presidente del *Bundesrät* austriaco, afirma convincentemente que el federalismo, mediante una Cámara de los *Länder*, puede contribuir a unificar el panorama político, y esto incluso cuando en ambas Cámaras están representados los mismos partidos políticos, pero las elecciones han sido en distintas épocas y con distintos criterios para cada una de las Cámaras parlamentarias.

⁸³ Bowie R., y Friedrich, Carl J., *Etudes sur le federalisme*, París, LGDJ, 1960, pp. 20-23.

⁸⁴ Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, París, LGDJ, 1949, tomo II, pp. 426 y 427.

⁸⁵ Schambeck, Herbert, *Posibilidades y límites del federalismo*, cit., nota 1, p. 84.

En América Latina, como recuerda Carpizo,⁸⁶ tradicionalmente, se ha considerado que las entidades federativas en cuanto tales intervienen en la integración de la voluntad central a través del Senado donde están representadas. Y en términos similares, Quiroga Lavié⁸⁷ menciona que en los cuatro países federales (hoy, como veremos de inmediato, ya no es así pues Venezuela ha dejado de tener un Congreso bicameral tras la Carta de 1999) la participación estatal en la formación de la voluntad federal se traduce en la integración de la Cámara de Senadores en el Congreso, como cuerpo de reflexión, esta última idea algo equívoca.

En síntesis, Argentina, Brasil y México siguen la pauta general de todos los sistemas federales de canalizar la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal a través de una segunda Cámara parlamentaria tipo Senado que se acomoda a los rasgos siguientes:

a) El principio de igualdad en la representación de cada Estado miembro, con independencia del tamaño de su territorio, de su importancia económica o política o de su posición, inspira la composición del Senado en los tres Estados federales que cuentan con una Cámara de esta naturaleza.

b) La elección senatorial se acomoda hoy en los tres países al sistema de sufragio universal directo. La elección popular de los senadores no ha sido siempre la regla general en estos Estados federales. Bien al contrario, en una primera etapa, se impuso como preponderante el sistema de elección indirecta, por las legislaturas de los estados, adoptado por la Constitución estadounidense de 1787 en un primer momento. A este respecto, conviene recordar la importante modificación introducida en la reforma constitucional argentina de 1994, que elevó de dos a tres el número de senadores por provincia y por la capital federal, decantándose por la elección popular de los mismos, esto es, por sufragio universal directo, otorgando dos senadores a la mayoría y uno a la primera minoría, reforma que ha desencadenado una ardua discusión doctrinal.⁸⁸

⁸⁶ Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, cit., nota 31, p. 60.

⁸⁷ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, cit., nota 58, p. 406.

⁸⁸ Cfr., Castorina de Tarquini, María Celia, *El régimen federal y la reforma constitucional*, cit., nota 62, p. 367, y de Hernández, Antonio María, *Federalismos autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pp. 36-42.

Nos resta efectuar una última referencia a la desaparición del Senado en la Constitución venezolana de 1999. Pocas reflexiones se requieren para poner de relieve la inmensa contradicción institucional que tal innovación entrara en un régimen que se autodefine (artículo 4o. de la carta de 1999) como un Estado federal descentralizado. Ignorancia constitucional, nominalismo en las formulaciones constitucionales y autocracia revestida de populismo son algunas de las explicaciones que pueden coadyuvar a la comprensión de tal sinsentido.

Como dice Brewer-Carías,⁸⁹ con la desaparición del Senado quiebra la garantía que al principio de igualdad de los Estados daba la representación igualitaria en el Senado y se establece una contradicción con la forma federal del Estado suponiendo un atentado contra la descentralización política efectiva, todo ello al margen ya de quebrar, sin razón alguna (pues no se puede considerar como tal la desconfianza en las instituciones representativas propia de todos los autócratas), una tradición constitucional que en Venezuela se remonta a 1811. Desde otra perspectiva crítica, mucho más tamizada, Combellas⁹⁰ advierte acerca del peligro de crisis de gobernabilidad, mucho más real en el unicameralismo, cuando la mayoría sea desafecta al presidente.

En resumen, omisión hecha de Venezuela, los Senados federales de Argentina, Brasil y México han seguido un camino muy semejante al que la ha caracterizado la vida del Senado estadounidense, por lo menos desde una perspectiva orgánica. No parece, sin embargo, que desde la óptica funcional pueda apreciarse en estas segundas Cámaras una evolución política análoga a la que capta Burdeau⁹¹ en relación al Senado norteamericano, evolución que le ha conducido a atenuar su carácter de órgano protector de los derechos de los Estados miembros de la Unión para acentuar, por el contrario, su función moderadora de la voluntad popular, esto es, de la Cámara baja del Congreso que es la que con más propiedad parece reflejar la soberanía popular.

⁸⁹ Brewer-Carías, Allan R., “La Constitución de 1999...”, *cit.*, nota 69, pp. 148 y 155-156.

⁹⁰ Combellas, Ricardo, *Derecho constitucional (Una Introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)*, Caracas, McGraw Hill Interamericana, 2001, p. 140.

⁹¹ Burdeau, Georges, *Traité de Science Politiques*, 2a. ed., París, LGDJ, t. VI, 1971, p. 314.

5. *La distribución constitucional de competencias entre la Federación y los Estados miembros*

El Estado federal entraña, como elemento imprescindible, un reparto de poder político y administrativo entre la Federación y los Estados miembros, lo que a su vez se traduce en la articulación de un sistema de distribución de competencias entre la primera y los segundos, con el que trata de rellenarse de contenido la autonomía de estos últimos.

Muy diversas son las técnicas con las que los Estados federales han tratado de responder a la siempre compleja problemática de la distribución de competencias entre las distintas entidades territoriales. La técnica del llamado “sistema de lista” es la más característica del Estado federal. Como dice Pizzorusso,⁹² cuando existe un reparto de competencias administrativas o legislativas entre el centro y los entes autónomos, generalmente se produce sobre la base de una enumeración de materias que pueden atribuirse al uno o al otro con asignación de las competencias no enumeradas al titular de los poderes residuales. Bien es verdad que el recurso a los listados de materias ha experimentado a lo largo del tiempo una gran evolución.

En el primer federalismo, lo común es la existencia de una única lista en la que se recogen las competencias que asume la Federación. Este es el caso de la Constitución norteamericana de 1787, cuyo artículo 10. en su sección octava, enumera las facultades del Congreso de los Estados Unidos que, lógicamente, se consideran competencias de la Unión. Será asimismo la pauta seguida por la Constitución suiza de 1874.

Las atribuciones que se encomiendan a los poderes federales son más bien pocas, lo que se explica porque, originariamente, la competencia federal era la excepción, pero bien pronto se modularía esta regla por intermedio de los llamados *implied powers*, doctrina que corroboraría el Tribunal Supremo estadounidense a raíz de los litigios de que tuvo que conocer por virtud de la creación de un Banco nacional, auspiciada por Hamilton, pero con la oposición de Jefferson. En los casos *US v. Fisher* (1809) y, sobre todo, el más conocido de *Mc Culloch v. Maryland* (1819), el Tribunal Supremo fijó la doctrina de que las competencias específicamente otorgadas a los órganos federales también incluyen los poderes

⁹² Pizzorusso, Alessandro, *Curso de derecho comparado*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 109.

que están razonablemente implícitos en ellas, por lo que el Congreso dispone de la facultad de elaborar todas las leyes necesarias para poner en ejecución los poderes que le son conferidos.

En cuanto a las competencias de los Estados miembros, al no hallarse expresamente contempladas por la Constitución norteamericana, había que inferir que, como titulares del poder residual, les habían de corresponder todas aquellas no expresamente encomendadas a la Federación. Sin embargo prefiriendo que esto no se infiriese, se incorporó a la Constitución por causa de la presión de los Estados la *Décima Enmienda*, a cuyo tenor: “Las facultades que esta Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente, o al pueblo”. Aunque, como señala Pritchett,⁹³ la intención y el efecto de esta Enmienda ha sido objeto de gran disputa, lo cierto es que, en la práctica, la *Décima Enmienda* se considera protector a del control estatal sobre las funciones de “incumbencia local” tales como: la educación pública o la regulación del matrimonio y el divorcio.

La notabilísima evolución que han sufrido las normas constitucionales ordenadoras de la distribución competencial en Norteamérica ejemplifica paradigmáticamente una regla o pauta que ha de tenerse muy presente: que la distribución de competencias no ha de verse sólo estáticamente, esto es, petrificada en la forma que le diera la Constitución en un momento histórico concreto, sino que debe verse adaptada dinámicamente a las respectivas exigencias de tiempo y lugar y, cuando sea preciso, debe seguir siendo desarrollada.

En América Latina, el modelo distributivo competencial seguido ha sido el norteamericano, de “federalismo residual o remanente”, como lo ha llamado Quiroga Lavié,⁹⁴ en favor de los Estados, y no “taxativo”, como se podría denominar el modelo canadiense.⁹⁵ Bien es cierto que

⁹³ Pritchett, C. Herman, *La Constitución americana, cit.*, nota 29, p. 90.

⁹⁴ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano, cit.*, nota 58, p. 387.

⁹⁵ Canadá constituiría el contrapunto del diseño norteamericano de distribución competencial. La Constitución canadiense, basada en la “British North American Act” de 1867, optó por delimitar tanto las materias de la competencia federal como las de competencia provincial, bien que precisando que el gobierno federal disponía de la facultad de legislar para “la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá ” en todas las materias que no fueran asignadas exclusivamente a las provincias. Una cláusula tan abierta entrañaba, de hecho, otorgar un amplísimo poder residual al gobierno federal.

en el caso de Brasil habría que acoger esta pauta con notables puntuaciones, por el impacto que en dicho país ha ejercido la evolución del “sistema de lista” en los federalismos europeos.

Normas que corroboran este diseño propio del “federalismo residual” en favor de los estados o provincias las encontramos en las Constituciones de los cuatro países. Así, por ejemplo, en Argentina, el artículo 121 de la Constitución nacional reformada en 1994 dispone: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal”. Similares previsiones hallamos en el artículo 25.10. de la carta brasileña de 1988, el artículo 124 de la Constitución de Querétaro o el artículo 164.11 de la Constitución venezolana de 1999.

Las citadas cláusulas constitucionales son tributarias de la *Décima Enmienda*, no obstante lo cual en alguna de ellas pueden apreciarse matices de interés. El caso más sintomático es el del artículo 25.10. de la Constitución del Brasil, cuya dicción (reserva a los Estados de las competencias que no les prohíbe la propia norma suprema, no de aquellas que no asuman los poderes federales) parece coherente con el hecho de que, al menos formalmente, la carta brasileña parece inclinarse por un reparto no estrictamente ajustado al “federalismo residual” en favor de los estados, pues en ese reparto competencial la Unión, los Estados y el Distrito Federal (y los municipios en algunos supuestos) convergen en la ordenación normativa de determinadas materias, bien mediante el ejercicio de competencias concurrentes (artículo 24) —que por nuestra parte denominaremos compartidas—, bien mediante el ejercicio de competencias que llamaremos indistintas, que son aquellas que se dan cuando sobre una misma materia disponen de idénticas facultades, indistintamente, dos instancias diferentes (artículo 23 de la Carta de 1988). Este sistema constitucional de reparto de competencias recuerda, en alguna medida, algún rasgo del sistema distributivo competencial acuñado por la *Bonner Grundgesetz*.

En los sistemas federales iberoamericanos el seguimiento inicial del modelo estadounidense se manifestó no sólo en el ya mencionado principio del “federalismo residual” en favor de los Estados, sino asimismo en la opción en favor de una distribución horizontal de competencias, de acuerdo con la cual la competencia sobre una determinada materia abarca la totalidad de funciones sobre la misma, no produciéndose por lo general un reparto vertical que posibilite la diferenciación de material y funciones en el reparto competencial.

Entre los distintos sistemas de prestación de servicios y, más ampliamente, de ejercicio de la función ejecutiva por las entidades integrantes de un Estado federal, en los regímenes federales latinoamericanos, al igual que en el estadounidense, rige un sistema de acuerdo con el cual la Unión y los Estados mantienen su propia administración con funcionarios propios, independientes unos de otros y subordinados a sus respectivos ejecutivos, correspondiendo a cada administración la ejecución inmediata de la legislación sobre aquellos ámbitos materiales respecto de los que es competente.

Lejos, pues, de la necesaria intervención de los Estados miembros en la ejecución de la legislación federal, a través de una administración básicamente descentralizada y, por lo mismo, preponderantemente estatal, se asiste en algunos de estos países, como es el caso de México, al crecimiento descontrolado de una administración pública federal que, como señalan Fix-Zamudio y Valencia Carmona,⁹⁶ viene interviniendo de manera principalísima en los problemas que atañen a los estados de la República, suponiendo un verdadero lastre para el federalismo.

Iberoamérica camina de esta forma en una dirección muy alejada del llamado “federalismo de ejecución” *Vollzugsföderalismus* que ha tenido un enorme arraigo en Alemania y que ejemplifica paradigmáticamente el artículo 83 de la *Grundgesetz* que, con carácter general, dispone: “Los *Länder* ejecutarán las leyes federales como asunto propio de cada uno, en cuanto la presente ley fundamental no disponga otra cosa”. De este modo, la función ejecutiva se atribuye en su conjunto a los *Länder*, llevándose el modelo hasta sus últimas consecuencias, ya que la Ley de Bonn se encarga de precisar unas materias específicas a las que ha de limitarse la gestión en régimen de administración federal directa, con una organización administrativa propia (entre ellas, el servicio diplomáticos, la hacienda federal, los ferrocarriles federales, los correos federales...).

La mayor eficacia y funcionalidad del “federalismo de ejecución” se halla, a nuestro juicio, fuera de toda duda. En el ámbito de la ejecución del derecho federal se impone el abandono de añejos postulados propios del *dual federalism*, del que trae su causa esta opción en favor de la distribución horizontal de competencias.

⁹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., nota 67, pp. 936 y 937.

La distribución de competencias legislativas en los cuatro Estados federales objeto de análisis exige diferenciar, de un lado, el modelo argentino y mexicano, de lista única de competencias federales; de otro, el sistema híbrido venezolano de lista única de competencias asimismo federales; finalmente, el sistema brasileño de listas múltiples.

Las Constituciones argentina y mexicana siguen muy de cerca la pauta de la Constitución norteamericana, que contempla las competencias de la Unión en la sección octava de su artículo lo., al enumerar las facultades del Congreso de la Unión.

No se trata, en rigor, de un listado de materias como el que, por ejemplo, establece el artículo 73 de la *Grundgesetz*, sino que tanto el artículo 75 de la Carta argentina (en sus treinta y un primeros apartados) como el artículo 73 de la mexicana (en sus veintinueve primeros apartados), enuncian un conjunto de potestades y facultades de dispar naturaleza respecto de las cuales, en todo caso, el apartado XXXII del artículo 75 argentino y XXX del artículo 73 mexicano, reconocen la facultad del Congreso para expedir todas las leyes que se entiendan necesarias “para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la nación argentina” (artículo 75.32) o “a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión” (artículo 73.XXX de la Constitución mexicana de 1917).

La competencia legislativa de los Congresos federales de Argentina y México no se circunscribe a los poderes, facultades o materias específicamente enumeradas por los citados preceptos, sino que se amplía a cualquier otra facultad o poder propio de otro órgano federal y que hay a de ser objeto de una norma legal, pues la gran masa de competencias del orden federal se encuentra en el conjunto de atribuciones de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales, y asimismo a cualquier otra materia que constitucionalmente se atribuya la competencia legislativa del Congreso de la Unión, como, por ejemplo sucede con el artículo 123 de la Constitución de México, que atribuye al Congreso de la Unión una amplia potestad legislativa en materia laboral.

Más allá incluso de la competencia legislativa que los respectivos Congresos asumen para poner en ejercicio cualquier poder constitucionalmente concedido al gobierno federal, de acuerdo con el artículos 75.32 argentino y 73.XXX mexicano, tales órganos legislativos asumen los llamados “poderes implícitos”, que tienen su correlato normativo en el

apartado 18 de la sección octava del artículo 1o. de la Constitución estadounidense.

No admite la más mínima duda que las citadas cláusulas constitucionales consagran, en Argentina y México, dichos *implied powers*, que son aquellas facultades legislativas necesarias para poder ejercitar alguno de los poderes expresos. Como advierte Carpizo,⁹⁷ refiriéndose a la fracción (apartado según la terminología que venimos empleando) XXX del artículo 73 constitucional mexicano, la misma no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las veintinueve fracciones anteriores y otras funciones ya expresadas en el Código Supremo. En síntesis, lo que el Congreso puede realizar, según la fracción XXX, es vivificar las otras veintinueve fracciones, pero lo que no puede es crear ninguna facultad autónoma respecto de las enunciadas.

Aunque el federalismo residual en favor de las entidades federativas debiera de excluir la existencia de otras listas diferentes a aquella que enumera las competencias que asume la Federación, no siempre sucede así. Tanto en Argentina como en México encontramos enumeradas algunas potestades específicas en favor de los Estados.

La Constitución venezolana de 1999 contempla las competencias de los poderes de la nación no en una norma enumerativa de las atribuciones del Congreso sino en un artículo *ad hoc*, el artículo 156, que a través de un largo listado de atribuciones, poderes y materias (que abarca treinta y tres apartados) enuncia las competencias del poder público nacional, que habrán consiguientemente de ejercer los cinco poderes que lo integran (recordemos que a los tres clásicos poderes del Estado, la Carta de 1999, con afán de originalidad, que si algo revela es la burda demagogia populista del “chavismo”, añade el “poder ciudadano” y el “poder electoral”).

No quedan, sin embargo, agotadas todas las competencias asumidas por la nación en la enumeración del referido artículo 156, ya que a lo largo y ancho del articulado constitucional pueden detectarse otras competencias de titularidad nacional; es por lo mismo por lo que el apartado trigésimo tercero del mismo artículo 156, norma de cierre de tal precepto, alude a “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al poder público nacional”.

⁹⁷ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., nota 33, p. 239.

El artículo 156 sigue muy de cerca los pasos del artículo 136 de la Constitución venezolana anterior, esto es, la Carta de 1961, reproduciendo en sus propios términos el apartado vigésimo quinto del citado artículo 136, ahora equivalente al apartado trigésimo tercero del artículo 156. En él, particularmente en el segundo de sus incisos, con mucha más amplitud que en Argentina o en México, se acoge la cláusula de los “poderes implícitos”, atribuyéndose al poder político nacional no sólo, como antes decíamos, toda otra materia que la Constitución le encomiende, sino cualquier otra “que le corresponda por su índole o naturaleza”. Una cláusula de este tenor posibilita una ilimitada absorción competencial por el poder beneficiario de la misma esto es, por el poder nacional. Como diría Fernández Toro,⁹⁸ en referencia a la cláusula análoga de la Carta de 1961, opinión que, dado el mimetismo de ambas normas, sigue siendo perfectamente válida y actual, es difícil argumentar que alguna materia pueda no ser claramente de competencia nacional. El acaparamiento de competencias legislativas por el Poder Legislativo nacional no es sólo la consecuencia de esta cláusula, pero parece indudable que la misma ha incidido también en ello, contribuyendo en alguna medida a la desnaturalización del federalismo venezolano.

Señalaremos finalmente que la Constitución venezolana, a diferencia de la argentina y de la mexicana, acoge en su articulado (artículo 164) una norma que enumera las supuestas competencias exclusivas de los Estados. Ante todo, digamos que difícilmente puede hablarse de exclusividad competencial cuando en buen número de los once apartados que integran dicho precepto, tras mencionarse la competencia asumida, se lleva a cabo una remisión a las disposiciones de la ley nacional. Habrá que atender, pues, a cada materia en particular para poder dilucidar la exacta naturaleza de la competencia estatal, si bien es obvio, a la vista del artículo 164, que la exclusividad, entendiéndolo por tal la integridad de la competencia, será lo excepcional.

La Constitución brasileña de 1988 ha intentado, frente a la inmediata anterior de 1967, reformada en 1969, rescatar el principio federal que había quedado en 1967 prácticamente convertido en un principio semán-

⁹⁸ Fernández Toros, Julio César, “Federalismo y descentralización en el constitucionalismo Latinoamericano, Estudio preliminar de las tendencias de cambio”, en Combellas, Ricardo (coord.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, cit., nota 90, vol. I, pp. 331 y ss.; en concreto, p. 346.

tico, y a tal efecto articuló un sistema de reparto de competencias que, a juicio de la doctrina,⁹⁹ intenta rehacer el equilibrio de relaciones entre el poder central y los poderes estatales y municipales.

La norma fundamental recurre a un sistema de listas múltiples que, no obstante, sigue teniendo un referente importante en la técnica de origen norteamericano de enumeración de los poderes de la Unión (artículos 21 y 22) con la subsiguiente atribución de los poderes residuales a los Estados (artículo 25.1), a lo que se une, en la línea con el trascendental rol constitucional que asumen los municipios, la atribución a los mismos de otro núcleo competencial propio (artículo 30).

La reserva de ámbitos competenciales específicos, no siempre exclusivos, se combina con la enumeración de un conjunto de materias cuya competencia legislativa se atribuye, concurrentemente, a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal (artículo 24). Anticipemos que más que de competencias concurrentes se trata, de acuerdo con la tipología que nos parece más correcta, de competencias compartidas. El esquema se completa con un nuevo listado de materias (artículo 23) que se atribuye a la competencia común de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Se trata, en este último caso, de un listado de materias de competencia indistinta.

El sistema de reparto se cierra con lo que podríamos considerar una cláusula descentralizadora, que se está en el párrafo único del artículo 22, que habilita a los poderes federales para, por intermedio de una ley complementaria —categoría normativa que, según Ribeiro,¹⁰⁰ se caracteriza por su específico ámbito material, aunque, formalmente, requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de las dos Cámaras del Congreso Nacional—, autorizar a los Estados para legislar sobre cuestiones específicas de materias de la originaria competencia legislativa de la Unión.

Este sistema de reparto competencial, en alguna medida, creemos que muestra ciertas influencias del sistema germano-federal, que inciden sobre el modelo federal de origen norteamericano que se halla en la base del sistema distributivo de competencias.

⁹⁹ Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo, cit.*, nota 45, p. 93.

¹⁰⁰ Ribeiro Bastos, Celso, “Curso...”, *cit.*, nota 34, p. 309.

6. *La compensación financiera*

La Federación y los Estados miembros necesitan cobrar impuestos a fin de poder hacer frente a la prestación de los servicios públicos a que cada ente viene obligado. Consecuentemente, en todo Estado federal, como resultante ineludible de la división de competencias, se ha de llevar a cabo a su vez una división de las rentas o ingresos públicos, particularmente de los ingresos tributarios. El conjunto de reglas jurídicas que establecen la distribución de tributos o impuestos entre el poder federal y los poderes estatales es lo que ha recibido en la doctrina alemana la denominación de “compensación financiera”, *Finanzausgleich*.

En la “compensación financiera”, como a firma Schambeck,¹⁰¹ es donde se pone de manifiesto con la máxima claridad la relación entre *Bund* y *Länder*, pues la Federación sólo puede disponer de los ingresos por impuestos que se han generado en sus *Länder* y, viceversa, los *Länder* necesitan de la Federación para poder realizar financieramente sus funciones. De aquí derivan posiciones contrapuestas en la realidad política: cuánto puede ir desde un *Land* al *Bund* y cuánto puede regresar de nuevo en el marco de la compensación financiera. Quizá por lo mismo Puhle ha podido afirmar¹⁰² que la forma concreta del ajuste financiero interno es la que determina en detalle el carácter de un Estado federal y la que, a la larga, le da su propio acento.

Un repaso superficial de la correlación financiera entre Estados y Federación en los sistemas federales más característicos nos pone de relieve la tendencia al crecimiento de la dependencia financiera de los Estados respecto de la Unión o Federación, pauta tendencial ininterrumpida a lo largo del siglo XX.

En los sistemas federales latinoamericanos también encontramos, notablemente acentuada, esta misma evolución.

En Argentina, con la Constitución de 1853-1860, las provincias iban lógicamente a renunciar a una parte importante de sus recursos propios, sacrificio que tendría su contrapartida en la ineludible obligación constitucional del Ejecutivo nacional de garantizar la autonomía económica de las provincias. De ahí que, como recuerda Linares Quintana,¹⁰³ en

¹⁰¹ Schambeck, Herbert, *Posibilidades y límites del federalismo*, cit., nota 1, p. 84.

¹⁰² Puhle, Hans-Jürsen, *Problemas del federalismo alemán*, cit., nota 17, p. 95.

¹⁰³ Linares Quintana, Segundo V., *La garantía del principio federal...*, cit., nota 32, p. 408.

forma paralela a la garantía federal de la autonomía política, los constituyentes crearon la garantía federal de la autonomía económica. En coherencia con ello, la Constitución estableció una separación de fuentes tributarias entre la Federación y las provincias. Básicamente, los impuestos directos correspondían a las provincias y sólo excepcionalmente, bajo las estrictas condiciones fijadas por el apartado segundo del artículo 67 (que el Congreso declare su imposición por tiempo determinado en razón de que así lo exija la defensa, seguridad común y bien general del Estado), podía imponerlos la nación. En cuanto a los impuestos indirectos, nada señalaba la Constitución, por lo que, conforme al principio del federalismo residual, había de entenderse que también correspondían a las provincias.

En 1897, la creación por el gobierno federal de impuestos al consumo comenzó a alterar el sistema tributario inicialmente diseñado al producirse una concurrencia de hecho de fuentes tributarias. En 1932, al amparo del artículo 67.2 de la Constitución, el Congreso procedió a establecer impuestos directos.

Con todo, el verdadero hito de la violación de las normas constitucionales se encuentra en la Ley núm. 12.139, de 1935, por la que se unificaron los impuestos internos, surgiendo el sistema de coparticipación impositiva entre la nación y las provincias. A partir de ese momento, el abandono de las previsiones constitucionales fue constante, tergiversándose su interpretación hasta el punto de que los impuestos indirectos fueron considerados concurrentes (y hoy, constitucionalmente, así lo son a tenor del texto del artículo 75.2 de la Constitución reformada en 1994) y la excepcionalidad de la creación de impuestos directos por la nación se convirtió en normalidad, con inequívoca transgresión de la letra y del espíritu del texto originario del artículo 67.2 del Código constitucional.¹⁰⁴

El régimen de coparticipación impositiva entraña que la nación legisle, recaude y reparta en virtud de un convenio con las provincias y éstas, a su vez, redistribuyan con sus propios municipios. Si bien este sistema parece acomodarse a las exigencias de la siempre conveniente simplifi-

¹⁰⁴ Frías ha destacado el histórico abuso que la Nación ha hecho de su facultad excepcional de establecer contribuciones directas en forma inconstitucional. Frías, Pedro J., "Constitucionalidad de la coparticipación impositiva federal", *Cuadernos de Federalismo*, Córdoba, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, núm. II, 1988, p. 16.

cación de los ordenamientos impositivos, como señala Frías,¹⁰⁵ la constitucionalidad de tal sistema no ha dejado de ser cuestionada, al menos hasta la Reforma de 1994.

Los efectos prácticos del sistema han sido la total dependencia económico-financiera de las provincias respecto de la nación, factor que ha sido comúnmente considerado como determinante en la desvirtuación del federalismo argentino.

La Reforma Constitucional de 1994 ha intentado racionalizar la cuestión, introduciendo, entre otras cosas, estas modificaciones:

- 1) Clarifica el sistema de distribución impositiva entre la nación y las provincias (artículo 75.2). A la primera, como facultad concurrente con las provincias, compete la imposición de contribuciones indirectas y la de contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, la seguridad como o el bienestar general del Estado lo exijan.
- 2) Define como coparticipables las contribuciones indirectas y las directas que excepcionalmente recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellas que tengan asignaciones específicas.
- 3) Eleva al máximo rango normativo la figura de la ley-convenio. Este instrumento normativo, ya preexistente aunque no reconocido constitucionalmente, era una ley federal que tenía condicionada su validez a la participación o aprobación de las provincias. En rigor, sostiene Quiroga Lavié,¹⁰⁶ se trataba de acuerdos de concertación que implicaban un cierto ejercicio de Poder Constituyente derivado por cuanto que, a través de ellos, se modificaba el cuadro de competencias constitucionales de la estructura federal. Tras la Reforma de 1994, la ley-convenio ha sido estrictamente regulada por la Constitución, que la sujeta a un conjunto de condiciones que, en síntesis, son las que siguen: 1) el Senado es la Cámara de origen; 2) la “sanción” requiere de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara del Congreso; 3) se veda su modificación unilateral; 4) no puede ser reglamentada; 5) se exige su aprobación por

¹⁰⁵ Frías, Pedro J., *et al.*, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1987, p. 351.

¹⁰⁶ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 651.

las provincias; 6) se precisa el factor al que habrá que atender a los efectos de la distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires: las competencias, servicios y funciones de cada uno de esos entes; 7) finalmente, se concretan los criterios objetivos en función de los cuales se llevará cabo el reparto: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Los juicios suscitados por la reforma constitucional llevada a cabo en este punto han sido radicalmente contrapuestos. Mientras hay quien cree que la reforma eleva a la normatividad constitucional la inversión del sistema impositivo consagrado en la Constitución de 1853-1860 y la incapacidad imponible provincial que sobrevino a las leyes de coparticipación, con los graves perjuicios subsiguientes para el federalismo argentino,¹⁰⁷ hay quien, por contra, considera¹⁰⁸ que la incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre la nación y las provincias. En cualquier caso, desde una visión realista, como es la de Pérez Hualde,¹⁰⁹ parece bastante evidente que en 1994 era difícil pensar en otros métodos distintos a éste, que se venía aplicando desde 1935, y que, en términos del propio autor, ha sido “blanqueado” por la reforma constitucional.

En Brasil, ya desde la misma Constitución de 1891, que se decantó por vez primera por el modelo federal, los Estados dispusieron de un amplio margen de autonomía en materia financiera. El régimen autoritario de Getulio Vargas (1930-1945) y, particularmente, la dictadura militar que gobernó Brasil desde 1964 a 1985, centralizaron fuertemente el poder, lo que, entre otros mecanismos, se logró por intermedio de la concentración de las facultades tributarias en el gobierno federal. Aunque la Constitución de 1988, que formalizó el retorno al régimen democrá-

¹⁰⁷ Castorina de Tarquini, María Celia, *El régimen federal...*, cit., nota 62, p. 357.

¹⁰⁸ Hernández, Antonio Ma., “Federalismo...”, cit., nota 68, p. 57.

¹⁰⁹ Pérez Hualde, Alejandro, *Coparticipación de impuestos: hacia un federalismo concertado*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1998, p. 17.

tico, llevó a cabo una reasignación de los ingresos provenientes de los impuestos establecidos por los poderes federales a los estatales y municipales, lo cierto es que la misma no propició la autonomía financiera de que los entes estatales dispusieron en el primer federalismo.

Los Estados miembros de la Unión y el Distrito Federal son competentes para establecer los impuestos que enumera el artículo 155 de la carta constitucional. A estos ingresos impositivos estatales la Constitución adiciona otros ingresos provenientes del reparto de ingresos tributarios (artículos 157 y 159 de la Constitución).

En suma, aunque la carta de 1988 ha fortalecido la posición financiera de los estados y de los municipios, ello no ha impedido, como constata Pinto Ferreira,¹¹⁰ que la supremacía financiera de la Unión sobre los Estados se acentúe cada día más.

La delimitación de competencias tributarias en México ha venido condicionada por la doctrina que en el siglo XIX fijó la Suprema Corte de Justicia, que hizo suya la llamada “tesis Hamilton” que, en lo que ahora interesa, suponía que en materia impositiva la Federación disponía de facultades expresas, y sólo ella podía fijar tributos sobre determinadas materias, pudiendo en todo lo demás ejercer la facultad tributaria tanto la Federación como las entidades federativas. Como advierte Carpizo,¹¹¹ esta doctrina creó en México una anarquía fiscal de graves consecuencias al suscitar el problema de la doble tributación.

La Constitución de Querétaro mantuvo formalmente el sistema que tan graves perjuicios había causado en el siglo anterior. En su artículo 73, apartado XXIX-A, a modo de facultad del Congreso de la Unión, establece la competencia impositiva exclusiva de la Federación para el establecimiento de una serie de contribuciones (sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de ciertos recursos naturales...). Si a esa enumeración se aplica el principio del federalismo residual en favor de los Estados, recogido como ya vimos por el artículo 124, habría que concluir que todos los demás impuestos y contribuciones eran de competencia de las entidades federativas.

¹¹⁰ Pinto Ferreira, Luíz, “Curso...”, *cit.*, nota 16, p. 553.

¹¹¹ Carpizo, Jorge, “El federalismo mexicano en la actualidad”, en Valadés, Diego, y Carpizo, Jorge, *Problemas del federalismo mexicano*, *cit.*, nota 17, pp. 210 y 211.

No lo entendería así la Corte Suprema que en una conocida Sentencia del año 1965¹¹² fijaría una doctrina que ha perdurado con el devenir del tiempo. A juicio de la Corte, la Constitución no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para el establecimiento de impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- 1) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos.
- 2) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias al Congreso de la Unión (artículo 73.XXIX-A).
- 3) Restricciones “impresas” (esto es, expresamente previstas en el articulado constitucional: así, artículos 117.V, VI y VII y 118) a la potestad tributaria de los Estados.

Los efectos de esta jurisprudencia iban a incidir aún más en el ya notable desequilibrio financiero entre la Federación y los Estados.

Hacer frente a tal situación ha respondido el llamado “sistema nacional de coordinación fiscal”, aprobado por una ley de diciembre de 1978, que a juicio de Valencia Carmona¹¹³ representa un plausible esfuerzo en orden al robustecimiento de las finanzas locales (esto es, estatales) y municipales.

El objeto de este sistema es establecer una cierta congruencia entre los ordenamientos tributarios de la Federación y de los entes locales (estados, Distrito Federal y municipios concretando la participación que corresponde a tales entidades territoriales respecto de los ingresos federales. La coordinación se instrumenta por intermedio de un convenio de adhesión de la entidad de que se trate, abonándose las cantidades que procedan a través de un fondo general. El acuerdo previo entre entidades federativas y Federación se asienta en el postulado de que es la Federación quien cobra el impuesto de que se trate, entregando posteriormente a los entes locales un determinado porcentaje.

El *Programa para un Nuevo Federalismo*, aprobado por Decreto de 6 de agosto de 1997, del que ya nos hicimos eco, incluía como uno de

¹¹² Parte de la Sentencia de la Corte Suprema pueden verse en Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, cit., nota 65, p. 296.

¹¹³ *Idem*.

sus subprogramas el que se denominaba “federalismo hacendario”, lo que revelaba la conciencia de la necesidad de modificar las reglas que regían la compensación financiera en el federalismo mexicano.

La Constitución venezolana de 1864 dejó a los estados la libre administración de sus productos naturales, y como eran las minas y las salinas las fuentes impositivas de mayor rendimiento, los estados que disponían de tales fuentes de riqueza se obligaron a reservar, de lo recibido procedente de rentas nacionales en beneficio de los estados, una determinada suma en favor de aquellos otros Estados que carecían de las mencionadas riquezas naturales.

La Constitución de 1881 inició un proceso de centralización tributaria que se acentuaría con la carta de 1925. A partir de este momento los estados pierden casi la totalidad de sus competencias en materia tributaria, pasando sus ingresos a nutrirse casi en exclusiva de una partida que había de incluirse anualmente en el presupuesto nacional y que se habría de conocer con la denominación de “situado constitucional”.

La Constitución de 1961, inmediata anterior a la hoy vigente, conservaría las normas centralizadoras antes referidas, agravando incluso el sentido intervencionista de los poderes centrales en este ámbito. En desarrollo de la misma, la Ley Orgánica de coordinación del “situado” de 1974 dispuso que las entidades federales podían disponer libremente tan sólo del 50% del “situado”, quedando la otra mitad sujeta a programas de inversión previstos en convenios obligatorios de los estados con los organismos nacionales correspondientes.

La situación empezaría a cambiar ligeramente tras la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989 que elevaba en una pequeña medida el “situado” (que en el presupuesto de 1990 se elevaba al 16% de los ingresos ordinarios estimados presupuestariamente, incrementándose cada año en 1% hasta alcanzar el nivel del 20%) y contemplaba nuevas fuentes de ingresos para los estados (como 105 impuestos específicos al consumo). Finalmente, en 1993, la creación federal del impuesto del valor agregado iba a permitir la financiación de un recién creado “Fondo Intergubernamental para la Descentralización”.

En este marco contextual se ha llegado a la Constitución de 1999, que en materia de competencias tributarias de los estados siguen muy de cerca las líneas trazadas en 1961, pese a que en cierto momento del

debate constituyente, como recuerda Brewer-Carías,¹¹⁴ pareció avanzarse en favor de una mayor autonomía económica de los estados, avance que fue finalmente bloqueado, siguiendo los estados absolutamente dependientes del “situado constitucional” que puede incluso disminuirse, y al que se fijó un tope máximo del 20% que en la Carta de 1961 no tenía, pues el único límite que en ella se fijaba era de mínimos.

Una consideración final de conjunto de las reglas que rigen la compensación financiera en los federalismos latinoamericanos nos revela, con la única salvedad quizás de Brasil, la existencia de un proceso histórico análogo, que ha conducido a la progresiva pérdida de potestades tributarias por parte de los estados en beneficio de la Federación, proceso que se manifiesta de modo bien perceptible en Argentina y Venezuela. En México, más que de despojo de potestades tributarias estatales puede hablarse de una anarquía fiscal causada por la no delimitación rigurosa de las respectivas competencias en este ámbito de la Unión y de las entidades federativas, que ha terminado desembocando además en un análogo desequilibrio financiero entre la Federación y los estados miembros, rasgo también presente en Brasil, si bien la Constitución de 1988 ha establecido unas reglas de compensación financiera que denotan una mayor sensibilidad hacia las competencias tributarias de los Estados miembros de la Federación.

Para enfrentar el grave desequilibrio financiero entre la Federación y los entes territoriales que la integran, rasgo que aun siendo común a casi todos los sistemas federales de nuestro tiempo, se nos presenta con perfiles más acentuados en los federalismos de Iberoamérica y que, innecesario es decirlo, incide muy negativamente en la autonomía de los Estados miembros, parece caminar en una dirección semejante: el establecimiento de cauces y órganos de coparticipación que posibiliten la participación de las entidades federativas en el proceso que ha de conducir a una mayor financiación de las mismas, primero mediante un más amplio trasvase de fondos impositivos recaudados por la Federación, y segundo mediante la búsqueda de soluciones más eficaces con vistas a un más efectivo, equilibrado y solidario desarrollo social y regional.

Siendo importantes estos avances, no creemos que sean suficientes. Habrá que ir a reformas constitucionales o legales que posibiliten una

114 Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999, cit.*, nota 69, p. 156.

mayor capacidad financiera de los estados para que por medio de la misma, pueda acceder a una más amplia autonomía política.

7. *La intervención federal*

La intervención federal es el procedimiento a través del cual el Ejecutivo federal trata de restablecer el orden jurídico vulnerado, hay que presuponer que gravemente, en un Estado miembro en los supuestos específicamente predeterminados por la Constitución federal.

Esta institución no es en modo alguno exclusiva del federalismo latinoamericano, aunque en algún país del área, como es el caso de Argentina, se haya dado en tan abusiva medida que algún autor la ha considerado¹¹⁵ el lamento clásico del federalismo argentino, esto es, una de las más graves fallas del sistema federal.

La institución remonta su origen a la Constitución norteamericana en cuyo artículo 1o. (sección octava, apartado decimoquinto) se faculta al Congreso “para dictar disposiciones para llamar a las armas a la milicia, a fin de que haga cumplir las leyes de la Unión, sofoque insurrecciones y repela invasiones”. Esta previsión fue desarrollada por una Ley de 1792, reformada tres años más tarde, norma que tendría ocasión de ser aplicada por el presidente Washington en 1794 para sofocar la llamada *Whisky Insurrection*.

El Tribunal Supremo consolidó la institución en una Sentencia de 1895 en la que avaló la intervención ordenada por el presidente Clevesand en 1894, decidiendo el envío de tropas a Chicago para reprimir un alzamiento interno.

La institución fue recepcionada en Europa por la Constitución federal suiza de 1874 y con posterioridad, entre otras, por las Constituciones de Weimar, de la República Federal Austriaca y, tras la Segunda Guerra Mundial, por la *Bonner Grundgesetz*. Anschütz, en un trabajo clásico sobre *die Reichsexecution*, definió este instituto como el conjunto de medidas que permitían a la Federación obligar a sus Estados miembros al cumplimiento de sus deberes.

El común denominador de esta institución en Argentina y Brasil ha sido, por lo menos en una primera etapa político-constitucional, la imprecisión concreción constitucional del instituto y el desafortunado e imparable recurso al mismo.

¹¹⁵ Frías, Pedro J., *La provincia argentina*, Córdoba, 1976, p. 15.

En Argentina, los datos ofrecidos sobre el recurso a la intervención federal oscilan entre 150 y 200 intervenciones desde 1853 hasta nuestros días, es decir, un promedio de una intervención al año. En Brasil se ha constatado que el abuso en el recurso a la misma fue uno de los baldones de la Primera República, teniendo como efecto principal, el favorecimiento del caudillismo.¹¹⁶

En Argentina, sólo con la Reforma Constitucional de 1994 se ha precisado el órgano facultado para decidir la intervención: el Congreso, salvo el supuesto de receso del mismo en que el presidente podrá decretarla, debiendo convocarlo simultáneamente para que el Congreso se pronuncie (aprobándola o revocándola) sobre la misma.

En Brasil, tras el abuso en el recurso a este instituto en las décadas anteriores, la Constitución de 1946 procederá a regularla con gran cauisismo, y la carta de 1967 ampliará los presupuestos materiales habilitantes de la intervención, incrementados aún más en la Reforma de 1969 y reconducidos a un ámbito más razonable en la carta de 1988.

En México, *stricto sensu*, no existe el instituto de la intervención federal, sustituido sin embargo con ventaja en su operatividad intervencionista por la denominada “declaración de que han desaparecido los poderes de una entidad federativa”. La llamada “desaparición de poderes” fue prevista por el artículo 76.V de la Constitución de 1917, como facultad exclusiva del Senado que, sin embargo, ha propiciado una abusiva intervención del presidente de la República sobre los gobernadores de los estados. La falta de desarrollo constitucional de aquella norma, y particularmente de las causas jurídicas conducentes a la apreciación por el Senado de la “desaparición de poderes” en un Estado, encontró su culminación el 5 de noviembre de 1970, cuando tras treinta años de tener “aparcado” un proyecto de ley reglamentaria de los apartados V y VI del artículo 76 constitucional aprobado por el Senado en 1939, la Cámara de Diputados dictaminó el archivo del proyecto, en un lapso de diez minutos, al entender que este asunto “contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico”.¹¹⁷

En Venezuela no existe este instituto, lo que se explica por el hecho de que desde 1925, por decisión del general Gómez, y hasta 1989, ha sido el poder nacional quien ha designado y cesado a los gobernadores

¹¹⁶ Pinto Ferreira, Luíz, “Curso...”, *cit.*, nota 16, p. 325.

¹¹⁷ *Cfr.*, Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, *cit.*, nota 31, p. 75.

estatales. En tal contexto normativo, para nada se requería de la intervención federal, pues el gobernador podía ser libremente removido y nombrado por el presidente de la República. La Constitución de 1999 ha mantenido el sistema electivo de los gobernadores que ya se estableciera por una ley de 1988 (que vino a desarrollar con más de un cuarto de siglo de retraso una previsión de la Constitución de 1961), reformada en abril de 1989 y aplicada por vez primera en 1990. Ello no obstante, la carta constitucional hoy vigente no ha previsto nada en relación con el instituto de la intervención federal. Parece claro que los constituyentes no debieron considerar necesaria esta institución ante la escasísima autonomía de los Estados.

V. LA REALIDAD FEDERAL EN LATINOAMÉRICA Y SUS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Desfederalización, desnaturalización, conculcación, deformación, desvirtuamiento, debilitamiento, quebrantamiento y nominalismo, son algunas de las expresiones que han sido utilizadas por amplios sectores de la doctrina de los cuatro países (y, desde luego, de otros lugares) para tratar de reflejar con realismo la situación del federalismo en los distintos Estados con tal forma de organización territorial. Y ello, al margen ya de que otros sectores doctrinales, lisa y llanamente, hayan certificado el fracaso del sistema federal en países que, formalmente al menos, adoptan en sus Constituciones esa forma de Estado.¹¹⁸

Desde luego, pocos principios de organización del Estado se han visto tan sometidos a un proceso tan fuerte de degradación como el que en América Latina ha sufrido el principio federal. Es lugar común hablar de la crisis del federalismo desde hace, al menos, medio siglo.¹¹⁹ Sin embargo, no puede ignorarse que la estructura federal es fundamental-

¹¹⁸ México, que en teoría es un Estado federal, en realidad no lo ha sido significa Cárdenas, aportando a continuación las razones en que se sustenta su juicio. Cárdenas, Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 116 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 1184 y ss.; en particular, p. 1199. Y Brewer-Carías (en “Instituciones políticas y constitucionales”, *op. cit.*, t. II, p. 369), refiriéndose a Venezuela, constata que la Federación venezolana ha encubierto durante muchos años a un Estado centralizado.

¹¹⁹ Recuérdese al respecto la clásica obra de Pinto, Roger, *La arise de l'Etat aux Etats-Unis*, París, LGSJ, 1951.

mente dinámica. El federalismo, en su esencia, entraña un equilibrio dinámico entre la unidad y la diversidad, entre las tendencias centralizadoras y las descentralizadoras, y por ello mismo, con el devenir del tiempo, su acomodo progresivo a las nuevas realidades y exigencias sociales, culturales, económicas y políticas, le ha hecho experimentar continuos ajustes. De ello ilustra a la perfección la evolución del “federalismo dual” al “federalismo cooperativo”.

En América Latina ciertamente, la tensión a que ha estado sometida la relación entre los distintos poderes ha sido mayor, más acusada que en otros sistemas federales, desequilibrándose en favor del poder notablemente más fuerte, el poder federal o nacional. El contexto histórico en que se genera el federalismo en el área puede aportar explicaciones consistentes del porqué de esta mayor tensión y subsiguiente mayor desequilibrio.

El fenómeno no es nuevo, aunque se haya ido acentuando con el paño del tiempo. Recordemos que en su informe al Congreso Constituyente de Querétaro Venustiano Carranza, con notable realismo, razonaba del siguiente modo acerca del federalismo:¹²⁰

Ha sido hasta hoy una promesa van a el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general, salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.

El proceso de expansión de la órbita federal ha sido común a los cuatro sistemas federales latinoamericanos, impulsado galopantemente, como dijera Frías,¹²¹ por el incremento incesante del predominio de los ejecutivos centrales. Desde otra perspectiva, como advierte Bidart Campos refiriéndose a Argentina, aun cuando su reflexión pueda extrapolarse a los restantes estados federales del área, los problemas económicos han

¹²⁰ Venustiano Carranza: “Informe ante el Congreso Constituyente de 1916-1917”, en Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Editorial Pax, 1983, p. 372.

¹²¹ Frías, Pedro J., *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 62.

agravado la situación de las provincias y, en general, de los Estados miembros,¹²² al debilitarlos financieramente hasta el extremo de dejarlos en una situación de precariedad y de extrema dependencia financiera del poder central, convirtiendo la autonomía política en una frase vacía de toda significación. A esa degradación del federalismo ha contribuido también el abusivo recurso a la intervención federal, especialmente en Argentina y en el Brasil.

Esta tendencia centrípeta del federalismo latinoamericano, siendo, como decimos, una constante histórica, con escasas salvedades, se ha acentuado en el siglo XX.¹²³

Las reformas constitucionales y las nuevas Constituciones finiseculares no han contribuido, por lo menos en la medida necesaria, a paliar o aminorar significativamente el problema. Ello no basta para reconocer que se han dado pasos, tímidos en unos casos, más decididos en otros, hacia un federalismo de corte cooperativo en el que los entes territoriales integrantes de la Federación tengan un muy superior protagonismo en la vida de la Federación, en sintonía por lo demás con la corriente dominante en el federalismo de nuestro tiempo.

El futuro del federalismo sigue desde luego siendo incierto, si bien en América Latina parece asistirse, con distintos niveles de intensidad y fiabilidad, a un proceso de reversión de esa tendencia centralizadora prácticamente biseccular. Al éxito final de este proceso, apenas recién iniciado, puede contribuir de modo notable el hecho de que el federalismo, como ha subrayado Valencia Carmona¹²⁴ en referencia a México, que creemos puede proyectarse también a Argentina y Brasil, si que conservando, pese a sus penosos avatares, el rango de dogma político-constitucional, en cuanto se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en la gestión administrativa de territorios tan enormemente extensos como los de los Estados federales del área.

¹²² Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, t. I, 1968, pp. 523 y 524. En análogo sentido se pronuncia Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoría Geral do Federalismo*, cit., pp. 193 y 194.

¹²³ Así lo subrayan Brewer-Carías, cit., nota 18, p. 341) en relación a Venezuela y Ribeiro Bastos, Celso, op. cit., p. 274) en referencia a Brasil.

¹²⁴ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano...*, cit. nota 65, p. 293.

Quizá el éxito de la misión exija reinventar el federalismo, como ha dicho Frías,¹²⁵ afirmación que debe entenderse no sólo en un sentido de búsqueda de nuevos instrumentos de mayor idoneidad en orden a lograr el adecuado equilibrio entre los niveles de gobierno federal y estatal (sin olvidar el municipal), dotando a estos últimos de una real autonomía política, lo que presupone una previa autonomía económico-financiera, sino también en el de potenciar una recíproca cooperación entre los distintos entes territoriales, caminando por la senda del federalismo de concertación y redistribuyendo las competencias con la vista puesta en la mayor eficacia en la prestación de servicios al ciudadano, lo que, a nuestro entender, exige tener siempre presente el principio de subsidiariedad.

Reinventar el federalismo debe presuponer asimismo sensibilizar el sistema federal hacia nuevas colectividades territoriales como las regiones. La región debe ser tenida en cuenta no tanto como un nuevo nivel de gobierno, pero sí como un elemento sociogeográfico relevante con vistas al desarrollo económico y social.¹²⁶

¹²⁵ Frías, Pedro J., *Los Andes* de la ciudad de Mendoza, edición del 13 de marzo de 1994. Castorina de Tarquini, María Celia, “El régimen federal...”, *cit.*, p. 348.

¹²⁶ Esa es, en alguna pequeña medida, la dirección seguida por el constituyente argentino en la reforma de 1994. El artículo 124 de la Constitución reformada habilita a las provincias para la creación de regiones para el desarrollo económico y social. En Brasil, de modo insistente, ciertos sectores doctrinales encabezados por Paulo Bonavides, vienen reclamando desde tiempo atrás un “federalismo de las regiones”. *Cfr.*, Bonavides, Paulo, *Reflexões: Política e Direito*, 2a. ed., Río de Janeiro, 1978. Del propio autor, “O caminho para um federalismo das regioes”, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, núm. 65, Senado federal, enero-marzo de 1980.