

V

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN IBEROAMÉRICA (Con especial referencia a Argentina, Colombia, Chile y Perú)*

Alcances

Tratar el problema de la distribución territorial del poder en Iberoamérica es tarea harto complicada. En primer lugar, tenemos el problema del nombre, ya que si bien en España y en muchos lugares más, se utiliza la expresión “Iberoamérica”, dicho término en el resto de los países involucrados, está en retirada. Más bien, lo que primó durante muchos años, y esto en términos generales hasta la década del cuarenta del siglo XX, fue la expresión “Hispanoamérica”, que todavía se utiliza, sobre todo en los países sajones, en especial en los Estados Unidos. Pero en los últimos tiempos, el vocablo “América Latina” ha ido extendiéndose cada vez más, en forma al parecer indetenible. En cuanto tal, es empleado por vez primera por el colombiano José María Torres Caicedo en un libro que lleva ese título y que publicó en París a mediados del siglo XIX. Más tarde, el peruano Francisco García Calderón le da un empuje inusitado, al llamar la atención sobre el especial carácter de nuestras instituciones, en un libro clásico, *Les démocraties latines de l’Amérique*, publicado en 1912, y traducido, casi de inmediato, al inglés y al alemán.

* Ponencia presentada a los “Encuentros sobre Derecho Iberoamericano. Sección de Derecho Público”, organizado por la Fundación BBV (Toledo, 11-13 de diciembre de 1994). Publicada en García de Enterría, Eduardo, y Clavero, Manuel, (coords.), *El derecho público de fines de siglo (Una perspectiva iberoamericana)*, Madrid, Fundación BBV-Civitas, 1997; y también en *Derecho y Sociedad*, Lima, núm. 10, 1995; *Revista Jurídica*, Trujillo, núm. 33, 1995; y *Perspectivas Constitucionales*, Jorge Miranda (coord.), Coimbra, 1996, t. 1.

Por otro lado, si bien nuestro continente (nuestra América la llamaba Martí para diferenciarla de la sajona, y lo mismo repetirá años más tarde José Enrique Rodó en su clásico libro *Ariel*) desciende de la corona española y también de la portuguesa, y en consecuencia tiene muchas cosas en común, lo cierto es que en ningún país se ha alcanzado una estabilidad apreciable, y por tanto todos sus regímenes son tornadizos y volubles, lo que hace difícil un análisis en detalle de todos ellos, pues la vertiginosidad de los cambios es tan grande, que un texto puede envejecer antes de haberse publicado (como simple muestra de estas mutaciones, puede señalarse que México, con una democracia ininterrumpida desde 1929, y con la misma Constitución de 1917 sancionada ese año en Querétaro, ha tenido más de quinientas reformas constitucionales, que han hecho que del texto original de 1917 no quede prácticamente nada). Finalmente, y no menos importante, es que las fuentes no son de fácil acceso; es decir, los países latinoamericanos no tienen entre sí mucho contacto en lo concerniente a publicaciones (libros, folletos, revistas, etcétera), lo que hace que sea siempre problemático el acceso a ellas; motivo por el cual todo panorama debe ser cauteloso y tener en cuenta estas reservas.

Algo sobre el concepto en cuestión

Al hablar sobre la distribución territorial del poder, estamos haciendo dos referencias:

- a) En primer lugar, a una distribución vertical sobre una porción de territorio, y
- b) El poder, o sea, el dominio que se ejerce sobre él (el territorio).

Dicho en otras palabras, la manera como se ejerce el poder político sobre una franja o porción de territorio, no importando, por ahora, cuánta sea su extensión. El problema, como se sabe, es antiguo, si bien la teorización es relativamente nueva, aun cuando sólo en los últimos tiempos se hacen planteamientos importantes de largo alcance (así, por ejemplo Kelsen), o se publican monografías que pueden considerarse como clásicas (Eisenmann). Y esto sin contar las contribuciones provenientes de disciplinas no jurídicas, que por la índole de este trabajo no son consideradas aquí.

Por cierto, en el siglo XX las clasificaciones han abundado, y todas ellas, siendo convencionales, son buenas o malas, útiles o inútiles, explicativas o no explicativas, pero en ningún momento puede decirse que sean verdaderas o falsas (motivo por el cual el debate en torno a la clasificación no ha amainado). Todo esto está englobado en lo que hoy, en términos generales, se conoce como forma de Estado, diferente de la muy clásica y hasta milenaria forma de gobierno, cuyas raíces se hunden en el tiempo (en realidad, en los clásicos textos de Platón y Aristóteles).

Pues bien, entre ellas, la que ha circulado grandemente en España y en América Latina, por influencia pionera de Juan Ferrando Badía, entre otros, es la triple clasificación de Estados en unitario, federal y regional. Esta clasificación si bien interesante, no la adoptamos aquí. Lo regional (desarrollado por la doctrina italiana desde la década del treinta y plasmado en la carta de 1947) ha sido complementada con la de Estado autonómico, que la doctrina española ha acuñado y difundido desde la década del 80; en ambos casos, considerando la mayoría de los autores que estaríamos ante un tercer modelo de distribución territorial, distinto a los dos clásicos. Sin embargo, la realidad nos demuestra otra cosa. Para sólo ceñirnos al caso de España, recordemos que hace algunos años García de Enterría apuntaba que de desarrollarse las autonomías en toda su potencialidad, acabarían convirtiéndose en un modelo federal (aserto que Fraga Iribarne confirma en su último libro, *Impulso autonómico*) y un autor tan calificado como G. de Vergottini, señala que ese *tertium genus* no es en realidad tal; el regionalismo o autonomismo no serían, en ese supuesto, más que una variante del federalismo.

Clasificación provisional

Para nuestros propósitos, partimos de la siguiente clasificación: hay únicamente dos tipos de distribución territorial del poder, o dos formas de Estado, las cuales son la simple y la compleja, lo que da paso a su vez, al Estado unitario y al Estado federal con todas sus variantes. Por cierto, cada uno de estos conceptos no es unívoco, dista mucho de estar perfectamente delineado y además envuelve matices dentro de sí. Sin ánimo de ser exhaustivos, daremos una ligera versión de cada uno de ellos, lo que

nos servirá como punto de partida para la parte central de nuestra exposición.

En el Estado simple, que es el unitario, los poderes son únicos, existe un solo centro de poder, del cual parte y al cual regresan todas las manifestaciones de dominio. Se acostumbra hacer la distinción siguiente al interior de este concepto:

1. Estado unitario en sentido estricto, en el cual opera la total concentración de todo en un solo centro y que es la forma clásica de Estado. Este Estado concentrado, sin embargo, está actualmente en retirada, si bien cumplió un importante papel histórico. La complejidad de la vida moderna, el crecimiento del Estado y de los servicios públicos, el avance de la técnica, el aumento de la población, hacen imposible que exista un solo centro para todo, incluso en los países geográficamente pequeños. Por eso, a la forma *concentrada* ha venido a sumarse la llamada *desconcentración*, que da a entender claramente que el centro se despoja de ciertas prerrogativas y las traslada a otros centros, es decir, se desprende de parte de sus atribuciones para endosarlas a terceros. Sin embargo, en esta modalidad lo que se hace es un traslado para la recepción o ejecución, pero no se hace una delegación de mando, con capacidad propia ni menos aún en entes con personificación jurídica. Dicho en otras palabras y un tanto gráficamente, el centro se mantiene intacto, pero se multiplican las “mesas de partes” para agilizar la administración. Por cierto, hay muchas formas de desconcentrar, pero cualesquiera que sean sus modos, ellas siempre implican que el centro mantiene la última palabra, sin despojarse de atribución decisoria alguna.
2. Finalmente, existe la *descentralización* que como su nombre lo indica, es una manera de crear otros centros de decisión, pero dependientes del centro principal. Es decir, la descentralización supone:
 - a) La existencia de un centro principal;
 - b) La existencia, adicional, de otros centros de decisión con personería propia y a quienes se adjudican competencias, y,
 - c) La tutela que el primero ejerce sobre los segundos, en materia de ejecución de las competencias que le son asignadas.

En materia de descentralización se han dado los mayores problemas. Un primer tópico lo presenta la introducción del vocablo “autonomía”, para designar a los entes descentralizados, lo cual es erróneo, pues más adecuado es denominarlos como *autárquicos* ya que no se dan normas, sino se autogobiernan. En segundo lugar, la descentralización siempre se ha entendido como administrativa, ya que, en rigor, el grueso del aparato del Estado es administrativo y su labor es la de administrar. Pero se ha hablado de descentralización económica y de descentralización política. Si es lo primero, en el sentido de que tiene rentas o patrimonio propio, en realidad lo que estamos diciendo es que la administración tiene un soporte o respaldo; de esta suerte, la llamada descentralización económica es sólo un presupuesto de la administrativa, ya que el patrimonio que se tenga, a la larga, necesita ser administrado y porque adicionalmente toda buena administración supone el manejo de rentas. Y finalmente se habla de descentralización política, con lo cual se da a entender que los entes o territorios con administración autárquica pueden gobernarse y, adicionalmente, darse normas. En este punto cabe advertir una dificultad, ya que la línea que separa una descentralización política de un Estado federal es tenue y difícil de precisar. En efecto, en algunos Estados descentralizados, se otorga a determinados entes la facultad de darse normas de carácter general, pero por una delegación legislativa y sujeta a control posterior; y por otra, es frecuente que estos entes tengan una mínima capacidad para sancionar normas de rango inferior, para mejor administrarse.

Sin embargo, cuando se habla de una descentralización política en sentido pleno, debe entenderse como capacidad para gobernarse, es decir, tomar decisiones en forma autónoma y sobre todo darse normas en forma libérrima y de alto nivel que tienen reserva constitucional. Pero cuando así ocurre, la línea divisoria se vuelve algo confusa y ello amenaza con potenciar la descentralización con efectos centrífugos, debiendo en todo caso analizarse cada situación en concreto para hacer el deslinde teórico que corresponda. No obstante, pensamos que, en términos estrictos, hablar de una descentralización política, así como de una descentralización económica, es en el fondo una convencionalidad antes que una realidad efectiva, por lo menos en su sentido pleno, ya que, además, la descentralización política, llevada hasta sus últimas consecuencias, conduce al modelo federal.

El otro modelo, ya clásico, es el Estado federal, inventado como se sabe por los Estados Unidos de América a fines del siglo XVIII, una de cuyas más importantes variantes es Suiza, cuyo nombre oficial (Confederación Helvética), puede sin embargo llevar a error.

Este clásico modelo nace en la práctica antes que en la teoría. Dicho en otras palabras, las federaciones son productos históricos (por lo menos así ha sido en los Estados Unidos, Suiza, Alemania, y en América, los casos típicos de México y Argentina). Lo característico es una distribución horizontal y vertical; cada parte del territorio (estados, países, cantones, entidades federativas, etcétera) tiene su propio sistema de poder (ejecutivo, legislativo y judicial) y su Constitución; existe pues un dualismo, si bien en los últimos tiempos esto ha sido enormemente atenuado, no sólo en los Estados Unidos, sino en la misma Europa mediante lo que se ha llamado federalismo cooperativo, colaborador o compensatorio.

Antecedentes americanos

Al llegar los españoles a tierra firme sólo encontraron resistencia orgánica seria, en dos grandes centros civilizadores, de carácter imperial; los aztecas en el norte (lo que luego sería México) y los incas en el sur (lo que luego sería el Perú). Por cierto, no eran las únicas civilizaciones ni tampoco las primeras, pues antes que ellas hubo otras, quizá más importantes culturalmente, pero que fueron sojuzgadas o perecieron. En ambas civilizaciones prehispánicas existió un centralismo muy marcado. El periodo colonial se caracterizó en sus inicios, por una distribución territorial del poder en forma algo arbitraria, pero luego derivó en algo muy bien estudiado, como ha sido puesto de relieve por los estudios históricos realizados desde hace más de un siglo. Como se sabe, en un principio (siglo XVI) se crean dos grandes divisiones; al norte, en lo que sería México, el Virreinato de Nueva España; al sur, primero el propuesto Virreinato de Nueva Castilla, que de inmediato adoptó como nombre final el de Virreinato de Perú y que abarcaba toda la aparte española de América del Sur. Más adelante, se efectúan algunas subdivisiones que crean, en la parte sur que era la más extensa, el Virreinato de Nueva Granada (1718) y luego el Virreinato del Río de la Plata (1796).

Al margen de estas cuatro grandes divisiones, existían otras en su interior (audiencias, etcétera), y en el exterior, pero dependientes de aquéllos (como las capitanías generales). Éste fue, en grandes trazos, el imperio español en América, diseñado territorialmente de manera tal que sus grandes lineamientos se mantuvieron por mucho tiempo, aun cuando hubo luego cambios importantes pero siempre con un gobierno de carácter centralizante (a pesar de que en la práctica y por las enormes distancias existentes, se dieron gruesas parcelas que actuaban con grandes márgenes de libertad). Los virreinos tenían al frente a un virrey, que respondía directamente ante el Rey de España, por un canal previo, el Real Consejo de Indias. Esto significaba que por un lado, al interior de cada virreinato, existía un marcado centralismo, y que en la cúspide, el virrey respondía directamente ante la Corona española, y por eso no existían relaciones horizontales entre los diversos virreinos y dominios españoles. Adicionalmente, los cargos públicos fueron todos desempeñados por españoles (o eventualmente por hijos de éstos), lo que privó a las colonias españolas de la práctica del autogobierno, que sí se dio en las colonias británicas del norte.

Así las cosas, el proceso independentista que se desencadena con la invasión napoleónica a la península en 1808, acelera el proceso de emancipación de las antiguas colonias, que prácticamente concluye en 1824, por las armas y en los campos de Ayacucho, gracias a los esfuerzos del libertador Bolívar. La gran herencia virreinal, acentuada durante todo el siglo XIX, fue el centralismo, que creó una tradición bastante bien estudiada (como lo demuestra el importante libro de Claudio Véliz).

Consolidada la independencia americana, el primer problema que afrontaron los españoles-americanos, o si se quiere, los criollos en cada país, fue ver qué forma de gobierno darse y qué forma de Estado adoptar. Cabe llamar la atención —a contrapelo de lo ocurrido en el Brasil, que fue un imperio hasta 1889— que las antiguas colonias españolas apostaron todas a la República, siguiendo en esto el ejemplo norteamericano ya que se trataba de un pueblo muy cercano a los nuestros, y era el primer ejemplo de colonias que se independizaban de un gran Imperio.

Entre las múltiples influencias que tuvieron los nacientes países americanos, sin lugar a dudas, la más importante a nivel político, es la

que reciben de los Estados Unidos, que puede condensarse en dos aportes fundamentales:

- a) sistema que da preponderancia al presidente de la República, si bien esto se fue dibujando lentamente y es fruto de una larga evolución, y
- b) sistema federal.

En cuanto a lo primero, es de sobra conocido que —dejando de lado la discutida categoría duvergeriana de régimen semipresidencial— el sistema presidencial sólo se ha dado en los Estados Unidos y en América Latina (aún cuando ahora tiende a extenderse a otros continentes), si bien los comparatistas acostumbran mencionar a estos últimos, como fenómeno patológico del presidencialismo, y no como funcionamiento adecuado del mismo. Y en segundo lugar, destacar que el sistema federal fue la gran tentación del siglo XIX en todo nuestro continente, si bien muchos países no lo adoptaron. Por cierto, la adopción del federalismo o de regímenes descentralizados, no significa que ellos existieran tal y como lo denotan los conceptos, sino que fue más bien una aspiración, de la que ha surgido una muy variada experiencia, y que adquiere cierto sentido de realismo sólo en los últimos años. Así, fueron federalistas Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina y México; hay que señalar también que Colombia abandonó el federalismo en 1886, y que en el trayecto hubo varios proyectos federalistas que a la postre fracasaron (como es el caso de la Federación de los Andes, soñada por Bolívar en 1826; la Confederación Perú-Boliviana de 1836, la Confederación Centroamericana de 1821, etcétera).

Por cierto, la existencia actual del federalismo en la América Latina, circunscrita a cuatro países, todos de gran extensión, no significa que en ellos se dé, a la perfección, el modelo. Por el contrario, hay deformaciones que han sido advertidas por los estudiosos, y sobre todo, federaciones que son demasiado tributarias del gobierno federal o que intentan hacer realidad los postulados normativos, no siempre con éxito.

Haremos una exposición centrada tan sólo en unos cuantos países. Haber escogido ésos y no otros tiene un sentido convencional, pero explicable, en parte por la división del trabajo, en parte por el acceso a las fuentes, y en parte por las limitaciones en cuanto a espacio impuestas a los ponentes. Con todo, nos permitimos adelantar algunas razones que justifican este tratamiento, centrado en las grandes divisiones territoria-

les y sin hacer mención a los municipios, porque eso sería demasiado extenso.

La referencia a Argentina es obvia pues es un caso típico, dentro de nuestra área, de país federal, en federalismo que tiene un proceso histórico muy definido e interesante, y además es muy parecido al norteamericano, que adoptó en gran medida en su Constitución de 1853, vigente hasta el momento con numerosas reformas, la última de las cuales se sancionó en agosto de 1994.

En lo que respecta a Colombia, la explicación radica en que fue un país federal, dejó de serlo, fue centralista, pero tuvo vida y desarrollo propio en sus principales ciudades, y ha avanzado lentamente en ese proceso hasta la vigente Constitución de 1991, en donde los gobernadores que están al frente de cada departamento, son elegidos por el voto popular, con lo cual tenemos un modelo de país unitario con descentralización administrativa, que se hace extensiva a ciertos aspectos económicos y políticos.

Chile es un clásico país unitario, que ha adoptado un plan muy interesante de descentralización, dividiendo al país en regiones, que están en plena fase de desarrollo.

Finalmente el caso de Perú, por su experiencia reciente. Habiendo sido tradicionalmente un país unitario con tendencia a la descentralización (aprobada en sus constituciones, pero nunca hecha realidad), creó un modelo regional en la Constitución de 1979, tomado en parte de las experiencias española e italiana, con regiones con capacidad de dar leyes por delegación, que al funcionar crearon una pequeña anarquía. Esto dio pie para que la vigente Constitución de 1993 borrara todo de un plumazo, con lo cual ha desaparecido cualquier intento de descentralización, siendo ahora un país con un centralismo excesivo y anacrónico.

Entiendo que estos ejemplos son una muestra significativa que nos permite comprender la realidad de los demás países del área.

Argentina

El caso argentino es el prototipo del federalismo latinoamericano. Varios aspectos concurren para ello, esquemáticamente se pueden condensar en lo siguiente:

- a) Sigue en lo fundamental, y en muchos tramos literalmente, la Constitución de los Estados Unidos, que es la que crea, como se sabe, este modelo o forma de Estado;
- b) Es un federalismo nacido para unir lo que estaba desunido, pues según la acertada expresión del padre Mier, el federalismo se hace para unir lo que está desunido y no para desunir lo que está unido;
- c) Vinculado con lo anterior, se trata de un federalismo que tiene, como casi todos, una explicación y justificación históricas;
- d) Guarda en su estructura los grandes lineamientos del federalismo estándar y,
- e) Por las razones antes dichas, ha mantenido vigente hasta la fecha la Constitución de 1853, con numerosas reformas, la última de las cuales quedó sancionada, como ya se adelantó, en agosto de 1994. Veamos sus lineamientos generales.

La estructura de órganos estatales en la nación argentina, tal es su nombre clásico, y que ejerce el poder federal, se denomina gobierno federal. Existe la tríada clásica de Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Esta misma estructura se reproduce en el interior de la federación, que no son llamadas estados (como en Venezuela y en el Brasil) o entidades federativas (México), sino provincias (nombre heredado de la tradición colonial hispánica).

La Constitución federal organiza únicamente al gobierno federal, mientras que los gobiernos provinciales son organizados por sus respectivas constituciones. Hay que advertir, sin embargo, que la Constitución federal contiene algunos lineamientos básicos que deben observarse (como señala Bidart Campos, a quien seguimos en este tema):

- a) La tipología de los gobiernos provinciales debe ser coherente con la del gobierno federal, de acuerdo a su artículo 5o.;
- b) La competencia de los gobiernos provinciales debe tomar en cuenta la distribución efectuada por la Constitución federal entre el Estado federal y las provincias;
- c) Los gobernadores de provincias, si bien electos popularmente, son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes del Estado federal, y,
- d) Debe respetarse el artículo 31 que señala la preeminencia de la Constitución, leyes de la nación y los tratados internacionales.

El gobierno federal tiene su sede en la capital, Buenos Aires, aunque hasta 1862 lo fue la ciudad de Paraná. De ahí se trasladó a Buenos Aires que fue elevada a capital federal por ley de 1880 (y en esto coincide con las otras federaciones latinoamericanas que han mantenido sus sedes históricas, salvo el caso del Brasil, que de Río de Janeiro se trasladó, en 1960, a Brasilia, en donde se encuentran instalados todos los órganos centrales del gobierno federal).

En cuanto a las competencias, existen en el derecho comparado diversas variantes, que en líneas generales son las siguientes:

- a) Todo lo que la Constitución federal no atribuye al Estado federal, se considera reservado a los estados miembros;
- b) Todo lo que la Constitución federal no atribuye a los estados miembros, se considera reservado al Estado federal, es decir, a la inversa que el anterior, y
- c) Enumeración tasada de las competencias que corresponden a cada cual (generalmente bajo el sistema de la doble lista).

Argentina ha optado por el primer esquema, esto es, que todo aquello que no se atribuye al gobierno federal toca y corresponde al estado miembro, con lo cual, todo lo que se asigna al Estado federal a éste corresponde, y todo lo demás, a los estados miembros (o provincias). Así, el artículo 121 dice que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (pues como se sabe, hay varias provincias que preexistieron a la federación, en total de catorce, y el resto fue incorporándose a ella en un proceso bastante largo, que ha concluido en 1991 por la conversión del último territorio en provincia).

En cuanto al reparto de competencias, que es lo más candente en este tipo de organización, podemos ubicarlas de la siguiente manera:

- a) Competencias exclusivas del gobierno federal;
- b) Competencias exclusivas de las provincias;
- c) Competencias concurrentes;
- d) Competencias excepcionales del gobierno federal y de las provincias, y
- e) Competencias compartidas por el gobierno federal y las provincias.

Entre las competencias exclusivas podemos mencionar, sin ánimo exhaustivo: intervención federal, declaración del estado de sitio (figura que es la única existente para cubrir toda clase de situaciones de excepción), relaciones internacionales, dictar los códigos sustantivos y procesales, así como leyes federales o especiales, etcétera.

Entre las competencias exclusivas de las provincias están la de dictar su propia Constitución provincial, establecer impuestos directos, dictar sus propias leyes procesales, regular su régimen municipal, la educación primaria, elección popular de sus gobernadores y legisladores, etcétera. Entre las competencias concurrentes se encuentran los impuestos indirectos internos y las que surgen del artículo 125 (tratados interprovinciales, etcétera).

Existen competencias excepcionales del Estado federal y excepcionales de las provincias, generalmente cuando hay problemas de seguridad, conflictos, etcétera, pero que no son frecuentes.

Finalmente, las facultades compartidas, que son distintas de las concurrentes, ya que las primeras requieren para su ejercicio una doble voluntad integradora, por ejemplo, la fijación de la capital federal, la creación de nuevas provincias, etcétera.

En cuanto a las provincias, como ha quedado establecido, son unidades políticas que componen la federación. La doctrina y los pronunciamientos judiciales concuerdan en que no son soberanas (pues sólo el Estado es el soberano), sino autónomas. En la actualidad, y desde 1991, sólo es territorio federal la capital federal; el resto es territorio que corresponde a las provincias.

En la reciente reforma argentina de agosto de 1994, se establece la posibilidad de que dentro de las provincias se creen entes infra-provinciales que adoptarán el nombre de regiones y que están pensadas como una manera de potenciar el federalismo, a nivel económico y administrativo y no como órgano de gobierno. La ley de desarrollo y la voluntad política de las provincias serán las encargadas de demostrar si esta alternativa es viable o no.

Aspecto importante que hay que destacar es que cada provincia aprueba su propia Constitución, y es libre en ella (así, algunas son bicamerales, otras unicamerales, en dos hay Tribunal Constitucional, en otra los jueces provinciales tienen el control constitucional, etcétera), pero la Constitución provincial está sujeta a la Constitución federal; es-

to es, hay primacía del derecho federal sobre el derecho provincial. Este control se hace principalmente de la siguiente manera:

- a) El control judicial de constitucionalidad en sede federal, a través del recurso extraordinario que resuelve, en última instancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN);
- b) La intervención federal (artículo 6o.);
- c) La obligación de los gobernadores de provincia de actuar como agentes del gobierno federal, etcétera.

En materia tributaria, las provincias tienen plena competencia para establecer los impuestos directos, pero los impuestos indirectos, lo hacen concurrentemente con el gobierno federal. También son provinciales, en sentido general, el poder de policía (si bien se trata de una nomenclatura cuestionada), los servicios públicos, etcétera.

Punto importante es la capacidad de las provincias para celebrar tratados con otras provincias, en sus respectivos ámbitos, lo que se conoce como tratado interprovincial y con conocimiento del Congreso federal. Es posible también la celebración de tratados parciales entre una provincia y el Estado federal. En la reforma de agosto de 1994 se permite incluso que las provincias celebren tratados internacionales, en tanto no afecten la política del Estado, ni las facultades delegadas ni el crédito de la nación.

Si bien el marco normativo descrito opera con regularidad, la doctrina observa una marcada inflación de las competencias federales, en detrimento de las provincias, que ha incentivado a diversos sectores a replantear el federalismo para adecuarlo a los tiempos actuales.

Colombia

La Constitución vigente sancionada en 1991 va mucho más allá de las previsiones existentes con anterioridad en materia legislativa, y aparece más bien influida por recientes tendencias europeas que pretenden dar autonomía o federalizar al país, como fue la tesis que partió de alguna propuesta local, pero que finalmente no prosperó. Lo cierto es que manteniendo un país unitario, la nueva Constitución ha dado un gran avance en un país que ya tenía cierta descentralización material, pero sin mayor apoyo normativo (Sáchica, Henao Hidrón). La nueva carta reconoce las siguientes entidades territoriales:

- a) La región, que surgirá como resultado del proceso económico, político o cultural de dos departamentos y/o el distrito capital; esto es una concesión que todavía no se ha plasmado y parece más bien una posibilidad de largo alcance;
- b) El departamento, que viene de antes y que en realidad es la pieza clave de la descentralización, pero revitalizado;
- c) La provincia, entidad al interior de los departamentos;
- d) El Distrito Capital de Santafé de Bogotá, que se perfila, pero rescatando su viejo nombre hispánico;
- e) Los distritos turísticos como Cartagena de Indias y Santa Marta;
- f) El municipio, y
- g) Los territorios indígenas.

De todas ellas lo central y en pleno desarrollo es el departamento, que enseguida explicamos. Sus rasgos distintivos son los siguientes:

- a) La creación de los departamentos es competencia legislativa, pero está condicionada a ciertos requerimientos a fin de que no se creen departamentos por meros cálculos electorales, como sucedió en el pasado. La nueva Constitución, al elevar al departamento a territorios que no tenían tal categoría, ha impuesto en todo el país una uniformidad en la división administrativa, que es importante.
- b) Cada departamento se mueve dentro de una plena autonomía administrativa, en especial en lo relacionado con la promoción y planificación del desarrollo; además se agrega la de coordinación y complementariedad de la acción municipal y la de intermediación entre la nación y los municipios (escala ascendente y descendente). Al frente de la administración departamental está la asamblea departamental de elección popular directa, cuya composición oscila entre un mínimo de once y un máximo de treinta y un miembros llamados diputados; y además un gobernador que será ejecutor de los actos que dicte por medio de ordenanzas. Este gobernador, y esta es la innovación, es elegido por el voto popular.

Las asambleas departamentales son elegidas por tres años, sus funciones son puramente administrativas (artículo 300).

Entre las disposiciones que pueden adoptar están, entre otras, las siguientes: reguladoras (relacionada con los servicios que presta el departamento, turismo, transporte, ambiente, obras públicas, vías de comuni-

cación, etcétera), dispositivas (implantación del plan de desarrollo económico y social y el de obras públicas, establecimiento de tributos y contribuciones asignadas por ley a los departamentos, presupuesto anual de rentas y gastos, creación y supresión de municipios, etcétera), la autorización para establecimientos públicos, la autorización al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes, etcétera (sin embargo, en materias que impliquen gasto público o generen obligaciones a cargo del departamento, la iniciativa exclusiva compete al gobernador). Los miembros de las asambleas tienen un perfil parecido al de los representantes al parlamento, pues gozan de iguales inhabilidades e incompatibilidades.

En cuanto a los gobernadores, que existían desde antes, han ganado identidad e independencia, pues ahora deben su elección al voto popular y no dependen del presidente de la República. Son agentes presidenciales pero sólo para determinados aspectos, sobre todo en lo relacionado con el orden público. Gobernadores y diputados departamentales tienen una duración en el cargo de tres años. Las funciones del gobernador guardan cierto paralelismo con el presidente de la República; así, por ejemplo, tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, designa a los directores de los establecimientos públicos, dirige y coordina la acción administrativa departamental, etcétera.

Aparte del reforzamiento de los municipios, es significativo haber constitucionalizado a los territorios indígenas, seguramente por la presencia en la asamblea constituyente de delegatarios de éstos, y con el ánimo de dar acogida y espacio para el diálogo con las minorías étnicas; importantes pero que en Colombia son realmente minoría; por lo demás, ello no altera el mapa departamental del país. Al mismo tiempo, la Constitución colombiana ha aceptado en determinadas circunstancias el reconocimiento del derecho consuetudinario, lo cual ha sido recogido en la Constitución peruana de 1993.

Finalmente, la Constitución consagra la Corporación Autónoma Regional de Río Grande de la Magdalena, para hacerse cargo de la promoción integral de esta área, si bien es una entidad descentralizada de orden nacional.

Chile

Considerado como el clásico país centralista, mediante reforma constitucional introducida en 1991 a la vigente carta de 1980 (dictada por la dictadura militar pinochetista, pero modificada sustancialmente tras el retorno a la democracia), ha instaurado un proceso de reforma del Estado que es considerada como la de mayor profundidad hecha en el siglo XX (H. Nogueira).

Si bien la reforma constitucional que ha incidido en el artículo 3o. sólo se refiere a la desconcentración y a la descentralización y mantiene la forma unitaria del Estado, ha señalado que el territorio se divide en regiones a las que se consideran, por tanto, como base de la estructura político-administrativa del Estado. Se trata de un enunciado general con algunos detalles, pero que ha dejado a la legislación el desarrollo de la novedad introducida.

Para tales efectos, al frente de cada región existirá un gobierno regional cuya cabeza visible es el intendente, nombre de vieja raigambre colonial, el cual es funcionario de exclusiva confianza del presidente de la República, de quien depende, pues a él debe su nombramiento y constituye por lo tanto el enlace entre el gobierno y los gobiernos regionales.

En realidad, lo que verdaderamente se descentraliza es la administración superior de cada región, para cuyos efectos se crea el gobierno regional como ente con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio de naturaleza constitucional. Los fines del gobierno regional son el desarrollo social, cultural y económico de la región, todo lo cual guarda un cercano parecido con la reciente experiencia regional francesa.

Los órganos del gobierno regional son, como queda ya apuntado, el intendente y el consejo regional. El intendente cumple un doble papel: por un lado es el ejecutivo del gobierno regional y a su vez es el enlace con el presidente de la República, a quien representa.

El intendente tiene como funciones principales la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos y otras de orden menor, si bien no interfiere en los municipios. El consejo regional al cual originalmente se pensó dotar de elección popular directa, tiene no obstante una elección indirecta o de segundo grado. Para tales efectos el consejo regional es elegido por los concejales municipales de la región constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una

de las provincias de la misma. La elección debe recaer en personas que no sean concejales. Este sistema uniforme ha sido criticado, pues de acuerdo a las cuotas establecidas en la ley, ella conduce a otorgar una sobrerrepresentación de las pequeñas comunas y sus concejales en el cuerpo provincial que elegiría a los consejeros regionales, en desmedro de los centros más poblados.

Las funciones de los consejos regionales son variadas, tales como aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, resolver sobre la inversión de los recursos, etcétera. En general se trata de funciones de carácter administrativo y financiero, pero no políticas. Por tanto no genera ningún derecho propio, con lo cual estaríamos en puridad ante entes autárquicos.

En cuanto a los recursos de los consejos regionales, ellos vienen normalmente del presupuesto de la nación, de la afectación de determinados tributos que graven actividades o bienes de clara identificación regional, de una proporción del total de gastos de inversión que constituye parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de recursos provenientes de la celebración de convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública, etcétera.

Existen otras variantes producidas dentro de este esquema, como son la presencia del gobernador en cada provincia y dependiente del intendente, así como el Consejo Económico y Social Provincial, que no incide directamente en el manejo regional, pero que es su complemento.

Si bien innovadora, la descentralización iniciada en Chile peca todavía de incompleta en comparación con otras, pero como toda descentralización es un proceso, es más que probable que en el futuro evolucione hacia metas más amplias.

Perú

Uno de los grandes debates en la naciente república peruana en 1822 fue si el país debería ser unitario o federal. Se optó a la larga por el unitarismo, pero se incorporaron en los textos constitucionales diversos organismos descentralizadores que tuvieron poca vigencia. Dividido el país en departamentos, siguiendo el modelo francés al igual que Colombia, tuvo su creación más audaz en los Concejos Departamentales de la Constitución de 1933, que pretendían remediar el absorbente cen-

tralismo de aquellos días. Tales Concejos, elegidos por voto popular con poderes y rentas propias, fueron mirados con recelo por el poder central y éste nunca los puso en práctica, no obstante que existe un largo articulado constitucional en la carta de 1933. Fue por eso que tras estas frustraciones, se consagró en la Constitución de 1979 un modelo regional poco definido, que tenía una estructura compleja basada en zonas contiguas geo-económicas, con intereses afines. En la práctica la división del país en departamentos desapareció para dar paso a las regiones, las cuales estaban compuestas por una Asamblea Regional elegida en partes por el voto popular, por los municipios y por las instituciones representativas (algo así como una representación corporativa), que a su vez elegía al presidente de la Asamblea y al Consejo regional, que eran el ejecutivo de la región.

Las regiones fueron diseñadas en la Constitución de manera muy amplia, dándoles todos los poderes, incluso de carácter legislativo, previa autorización dada por el Congreso, pero sin contornos definidos, pues dejaba su desarrollo a la ley de la materia. Las regiones programadas para ser un total de 12, empezaron a funcionar a mediados de la década de los ochenta, época en la cual todas estuvieron constituidas, salvo la relacionada con el área de Lima (la capital) y el Callao (el puerto principal). El problema es que las regiones, a las que se delegó prácticamente todo el aparato administrativo en todos los órdenes, así como todas las rentas, la educación, el turismo, entre otros, y capacidad legislativa en varios sectores, se vieron incapacitadas de administrar todo ese inmenso legado, pues se carecía de recursos humanos y de infraestructura; además, luego de más de cien años de centralismo, no había élite política apta para manejar la cuota de poder que en teoría se les había asignado. Por tales motivos, las regiones entraron en un desgobierno que fue sentido por la población y sobre todo por el gobierno central, ya que muchas veces los dirigentes regionales extralimitándose en sus funciones, incursionaban incluso en problemas internacionales (tratándose de regiones ubicadas en zonas limítrofes), lo cual evidentemente era un exceso.

Frente a esta realidad, la vigente Constitución de 1993 eliminó el regionalismo de un plumazo y volvió al departamentalismo, pero con una singularidad: los departamentos son solamente áreas limitadas que encierran una colectividad humana, pero que no tienen órganos represen-

tativos, carecen de personería y no tienen capacidad decisoria alguna, ni siquiera la de administrarse a sí mismos.

Por cierto, para homenajear a las antiguas regiones, la nueva Constitución dice que éstas podrán existir en el futuro, pero no les asigna competencias, órganos ni autoridades, menos aún campos de acción.

La situación de Perú dentro del complejo normativo que hemos estado describiendo, sería más o menos la siguiente:

- a) En primer lugar, una larga aspiración hacia el descentralismo que llenó todo el siglo XIX;
- b) A continuación un descentralismo frustrado, patentizado en los Concejos Departamentales de 1933, muy parecidos a los que configura la actual Constitución de Colombia, pero que nunca llegaron a implantarse;
- c) Luego (1980-1992), un regionalismo avanzado que en pleno frenesí acabó hundiéndose en el caos, y
- d) Finalmente, se ha vuelto a un centralismo clásico y férreo en donde todo depende del presidente de la República y sus secuaces (a través del llamado Ministerio de la Presidencia). La pregunta que surge de inmediato es la siguiente: ¿si la experiencia peruana fracasó, por qué no hubo gradualismo en el proceso, lo cual es clave?, ¿por qué no se volvió a una descentralización más cauta? Ello tiene que ver por cierto con el modelo político que subyace en la Constitución de 1993.¹

Consideraciones conclusivas

Los países de la América Latina tuvieron, desde tiempo inmemorial, gobiernos centralizadores, lo cual creó lo que se ha llamado una “tradicción centralista”, aun cuando en la práctica, no era muy rígida. Hubo intentos para conjurar esta tendencia, y a esto obedecen los esfuerzos de crear gobiernos federales, en países de mediana y gran extensión, que en la actualidad son cuatro: México, Venezuela, Brasil y Argentina. En todos los demás hay gobiernos unitarios que tienden a la descen-

¹ Nota de 2003: La situación ha cambiado con la reforma constitucional de 2002, que ha creado 25 regiones con amplias facultades, y cuyas autoridades, elegidas popularmente, han empezado a actuar recientemente y, por ahora, una estimación de resultados sería prematura.

tralización. Pero los países federales viven también un proceso de des-federalización, en el sentido que crece el gobierno federal a instancias de los gobiernos estatales, provinciales o de las entidades federativas. Todo esto sin embargo empieza a cuestionarse en la década de 1980, y en eso estamos actualmente. Por cierto, fortalecer federaciones o des-centralizar el Estado, es perder cuotas de poder, difíciles de aceptar en países herederos de caudillismo y personalismo seculares. Pero algo se ha avanzado en esta vasta región. Si bien habrá retrocesos, es evidente que hacia allá apuntan nuestros países, empeñados en procesos de democratización, y como tal, de descentralización.