

FEDERALISMO A LA ESPAÑOLA: EL MODELO AUTONÓMICO

Enseñanzas del modelo de comunidades autónomas de España y de otros modelos que pueden ser útiles en los debates sobre reordenamiento territorial en Colombia

DAVID ROLL*

JESÚS EDUARDO BOHÓRQUEZ**

Introducción

Diversas voces del país han planteado una organización federal para Colombia, con el fin de lograr el desarrollo en todo su territorio, dar mayor participación política a las comunidades regionales y, posiblemente, lograr la consolidación de los procesos de paz con los grupos insurgentes, entre otros muchos objetivos. Por ello, hemos considerado oportuno en este número especial de *Pensamiento Jurídico* sobre ordenamiento territorial, hacer un análisis del modelo autonómico español y un breve repaso de los modelos federalistas más importantes que existen en la región latinoamericana, intentando un modesto análisis sobre los niveles de eficacia de los mismos.

* David Roll es profesor asociado de tiempo completo de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Bogotá.

** Jesús Eduardo Bohórquez está próximo a graduarse en la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia.

Aunque la pulsión secesionista no sea tan fuerte en Colombia como en España, o las regiones no estén tan definidas como en Brasil o México, por obvias razones históricas que remontan los siglos, la regionalización fáctica que presenta el país, en cierta forma puede equipararse, guardando las proporciones, a las identidades de algunas de las actuales comunidades autónomas españolas o a los estados federales de algunos países latinoamericanos. Al igual que en ellos, en Colombia hubo siempre una tremenda tensión entre el centro y la periferia, que si bien no ha conducido en este siglo a divisiones territoriales, sí nos muestra permanentemente un rompecabezas económico y cultural difícil de hacer encajar. De hecho, el debate sobre el ordenamiento territorial es uno de los pocos que se ha mantenido vivo en los medios académicos y entre las organizaciones sociales, a través de todo tipo de vicisitudes y cambios: elección popular de alcaldes, Constitución de 1991, narcotráfico, crisis económica, intensificación del conflicto, crisis fronterizas, etc.

En el presente artículo no se pretende abundar en pruebas sobre la necesidad de replantear la organización territorial del Estado colombiano, pues la lite-

ratura al respecto, con especial referencia a la Constitución de regiones, es amplia y rica. Más bien se trata de sugerir cómo ese modelo de las comunidades autónomas españolas puede suponer importantes enseñanzas para Colombia en su repensar el ordenamiento territorial, más aún que los modelos federales latinoamericanos.

En nuestro concepto, abordar el tema desde esta óptica puede ayudar además a destrabar el diálogo entre quienes se niegan a aceptar cualquier tipo de renuncia a la unidad jurídica nacional, y aquellos que reivindican un federalismo tajante, en algunos de los cuales se percibe claramente un cierto revanchismo regionalista o un elitismo con tintes racistas, además de una gran dosis de ingenuidad. La idea propuesta no supone calcar el modelo español, sino inspirarse en sus experiencias para extraer conclusiones de utilidad para ese debate sobre el reordenamiento territorial del país. Pero también queremos señalar cómo los modelos federalistas más cercanos —México, Brasil o Venezuela— tienen serios problemas que no los hacen dignos de imitar. Argentina, por su parte, pese a ser el modelo latinoamericano más puro y exitoso, tiene unos antecedentes históricos muy difíciles de replazar con normas.

Este artículo no está orientado a defender ciegamente la aplicación de ningún modelo específico a Colombia, ni mucho menos a especificar la forma como pudiera ser adaptado éste o aquél, en el caso de existir voluntad política para ello. Sencillamente se tratará de analizar el modelo autonómico español

• El modelo autonómico es el que presenta menos dificultades actualmente, es uno de los más audaces del mundo, y se adapta muy bien al proceso de globalización, hasta el punto de que puede llegar a ser imitado en el futuro en los demás países de la Unión Europea •

para extraer enseñanzas de ese experimento singular que puedan ser útiles para el debate al respecto en Colombia y esbozar los problemas de funcionamiento o las dificultades de adaptación de los modelos federales de Argentina, Brasil, México y Venezuela. Todo ello sobre la base de que el modelo autonómico es el que presenta menos dificultades actualmente, es uno de los más audaces del mundo, y se adapta muy bien al proceso de globalización, hasta el punto de que pueda llegar a ser imitado en el futuro en los demás países de la Unión Europea.

El modelo autonómico español y la realidad colombiana

La Constitución española de 1978 proclama al mismo tiempo en su artículo segundo la unidad de la nación española y el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que la integran. Es así como en su título VIII desarrolla la institución autonómica. Se trata de una descentralización política que parte de la indisoluble unidad de la nación, pero que admite el autogobierno. Esto supone un poder legislativo independiente, y por tanto implicó en su momento una reestructuración territorial del poder del Estado.

Así como en el modelo italiano en el que se instituyó el estatuto especial y las del estatuto ordinario, en razón de la mayor o menor conciencia regional que se diera en ellas—, en España se hace referencia a cinco tipos de comunidades, correspondientes a los artículos que las

mencionan los del artículo transitorio, las del 151, las del 143.2, la del 144, y el caso especial de Navarra.

En cuanto a las primeras, conocidas erróneamente como históricas (pues Aragón, León y Asturias también lo son), se habla más de un reconocimiento que de una creación, puesto que Cataluña, País Vasco y Galicia son naciones en sí mismas, que se incorporaron por distintos motivos al Estado español, pero que nunca renunciaron a su identidad ni dejaron de verse a sí mismas como tales. Definitivamente este tipo de comunidades no existiría en Colombia, pues carecemos de ese extenso pasado para sustentar tal pretensión.

Seguramente por la mente del lector de este artículo ya habrá pasado la idea de que no puede compararse la historia de Colombia con el largo proceso de formación del Estado español, y que la figura de las comunidades está diseñada obedeciendo a ese pasado medieval y a sus conflictos posteriores. Pero esa apreciación es sólo parcialmente cierta. En efecto, las comunidades autónomas (CA) fueron creadas en gran medida para encontrar una solución de compromiso a la antigua reyerta entre Madrid y Cataluña y para hacer menos tenso el también antiguo "problema" vasco. Pero la fórmula no se agota allí, pues también se quiso dar respuesta a otras realidades de peso en el Estado español, las cuales tienen bastante relación con las colombianas.

Específicamente, el artículo 151 de la Constitución española,

permitió que aquellas regiones con intensa conciencia particularista pudieran acceder a la autonomía plena. Por esta vía fue reconocida la comunidad autónoma de Andalucía, pues sus habitantes demostraron, a través de un abrumador referéndum doble que, careciendo de una unidad política precedente, tenían la voluntad de autogobernarse en los términos establecidos por la Constitución.

En el caso colombiano, este procedimiento tendría que ser el primero en la lista, aunque algunas eventuales comunidades, como la antioqueña o la caribeña, por ejemplo, podrían tener la pretensión de un reconocimiento histórico de su identidad, y por tanto reivindicarían un estatus de comunidades privilegiadas. Pero tal entidad sería artificiosa, toda vez que la realidad de ambas no obedece a una nacionalidad en estricto sentido. Por otra parte, pudiera suceder, y así lo previeron los españoles, que las autonomías surjan

de la recia voluntad de unas elites regionales y no de una auténtica conciencia regionalista, para lo cual se decidió someter a este trámite de consulta popular a las regiones que insistían en tal pretensión.

Pero también el tercer tipo, el del artículo 143.2 puede ser aplicable a Colombia. Se trata de una "vía lenta" a la autonomía, por la cual llegaron a tener ese estatus todas las demás comunidades autónomas restantes (excepto Madrid y Navarra, los dos tipos faltantes por mencionar y las colonias africanas, que aun no son comunidad). Adaptando la norma a la nomenclatura co-

• Se podría decir que también serían autonomías el conjunto de departamentos y municipios autodeclarados como comunidad autónoma, siempre y cuando sea acordada por todas las asambleas departamentales y por lo menos por dos terceras partes de los concejos municipales comprendidos en esos departamentos •

lombiana, se podría decir que también serían autonomías el conjunto de departamentos y municipios auto-declarados como comunidad autónoma, siempre y cuando sea acordada por todas las asambleas departamentales y por lo menos por dos terceras partes de los concejos municipales comprendidos en esos departamentos. En éstos hay en España un período de cinco años para decidir si mantienen sus competencias o la amplían.

Por último, el caso del artículo 144, el de Madrid, se puede adaptar perfectamente a Bogotá, ampliando su cobertura a municipios vecinos ligados indiscutiblemente a la capital. En este caso es el Congreso el que puede acordar los estatutos de autonomía cuando falten los restantes requisitos. La comunidad autónoma de la Sabana de Bogotá, por decir algo, tendría en el fondo un tratamiento similar al de Distrito Federal de México, pero tendría su cualidad de región también.

Adicionalmente se podrían crear autonomías en situaciones extraordinarias con ley estatutaria, como sucedió en España por ejemplo con Navarra, cuyo antiguo régimen foral no se adaptaba al esquema. Del mismo modo, San Andrés y Providencia podrían dejarse para un momento posterior de decisión, como sucede con Ceuta y Melilla, que aún no han alcanzado ese estatus, pero las cortes pueden adjudicárselo.

Para que la autonomía no sea una simple descentralización administrativa, debe tener un Congreso autonómico que pueda legislar dentro de ciertos límites (Constitución y leyes nacionales). La diferencia, tratándose el nuestro de un régimen presidencial, es que el presidente autonómico sería elegido en votación simultánea y no por el Congreso autonómico. También habría que replantear las relaciones entre los tribunales superiores autonómicos y las cortes de justicia nacionales.

En cuanto a las competencias, no es necesario describir la normativa constitucional, ni el largo proceso de negociación que se ha dado durante estos 15 años para definir cuál asunto es de la órbita de la comunidad autónoma y cuál no. Como se ha explicado, no se trata tanto de copiar el modelo sino de sugerir una dinámica parecida, pero los detalles de dicha dinámica obedecen a las particulares condiciones del Estado español. Definitivamente las competencias de las autonomías en Colombia tendrían que ser mucho menores, por lo menos al principio, y estar adecuadas a las particularidades de nuestra realidad nacional: fragmentación partidaria, conflicto armado, baja conciencia de nacionalidad, modernización política incipiente, poca presencia del Estado en la periferia, concentración poblacional en las ciudades, empobrecimiento manifiesto en determinadas zonas, serio peligro de pérdida de territorios fronterizos, etc.

Experimento exitoso

Después de algunos años de estructuración y no pocas tensiones (incluido el intento de golpe de 1981) se firmaron los llamados Pactos Autonómicos UCD-PSOE, quedando España con 17 autonomías y sus provincias, de la siguiente manera:

Andalucía

- Almería
- Cádiz
- Córdoba
- Granada
- Huelva
- Jaén
- Málaga
- Sevilla

Aragón

- Huesca
- Teruel

- Zamora

Asturias

Baleares

Canarias

- Las Palmas de Gran Canaria
- Santa Cruz de Tenerife

Cantabria

Castilla - La Mancha

- Albacete
- Ciudad Real
- Cuenca
- Guadalajara
- Toledo

Castilla - León

- Ávila
- Burgos
- León
- Palencia
- Salamanca
- Segovia
- Soria
- Valladolid
- Zamora

Cataluña

- Barcelona
- Gerona
- Lérida
- Tarragona

Comunidad valenciana

- Alicante
- Castellón

- Valencia

Extremadura

- Badajoz
- Cáceres

Galicia

- La Coruña
- Lugo
- Orense
- Pontevedra

La Rioja

Madrid

Murcia

Navarra

País Vasco

- Álava
- Guipúzcoa
- Vizcaya

La mayoría de los autores coinciden en afirmar que la idea de las comunidades autónomas ha resultado exitosa en España, a pesar de no haber podido solucionar conflictos como el del separatismo vasco y de los incidentes de choque entre autonomías y gobierno central ocurridos en este lapso. Al principio, sin embargo, el engendro fue calificado por los estudiosos como "políticamente acertado y jurídicamente desastroso". Pero, como sostuvo Ramón Cotarelo en 1986, transcurridos casi diez años desde su puesta en marcha, los resultados ya eran alentadores: "El hecho, en efecto, es que con todos sus defectos, el marco autonómico previsto en la Constitución, a pesar de su redacción opaca y alambicada, ha dado un resultado razonablemente bueno, sobre todo si se tiene en cuenta

que ha debido regular como permanente una situación fluida que se originaba *ex novo* y que en cualquier momento podía evolucionar en un sentido negativo"¹.

No dejan de ser ciertas, sin embargo, las críticas que se le hicieron al modelo inicial por su indeterminación, pues, como sostuvo Manuel Pastor años más tarde: "En el debate constitucional se debería haber delimitado menor las competencias, la financiación y otros asuntos. Se debería haber establecido un catálogo más racional de las competencias que corresponden al Estado y de las que corresponden a las CA"².

Pero para un análisis más específico de la figura autonómica, nos concentraremos fundamentalmente en los estudios que durante más de una década ha realizado Joan Subirats sobre el rendimiento de las autonomías. En un primer gran análisis del profesor catalán se analizaron los aspectos objetivos y medibles del desarrollo autonómico tras 15 años de existencia, tales como desarrollo legislativo, generación y permanencia de elites políticas autonómicas, institucionalización administrativa y percepción ciudadana. El autor concluyó de todo ello que el balance era positivo, a pesar de que aún habían asuntos por resolver. Conviene reproducir las conclusiones finales de dicho estudio:

• La mayoría de los autores coinciden en afirmar que la idea de las comunidades autónomas ha resultado exitosa en España, a pesar de no haber podido solucionar conflictos como el del separatismo vasco y de los incidentes de choque entre autonomías y gobierno central ocurridos en este lapso •

Después de estos quince años de existencia de las CA en España, ¿cuál es el balance provisional que podemos realizar? Ante todo, constatar la consolidación de las instituciones autonómicas en el "paisaje" político y administrativo del Estado español. En efecto, el volumen de recursos que gestionan (aproximadamente un 26% del total de gasto público sobre el PIB, en 1994); el número de funcionarios de que disponen (unos 600.000, un 25% del total de empleados públicos en España); el número de leyes autonómicas aprobadas (cerca de las 2.000); la consolidación de una clase política autonómica

(unos 1.400 cargos electos, más un número por determinar de altos cargos de designación política); y una notable aceptación popular de su imagen y funcionamiento, son elementos que indican el asentamiento institucional de las Comunidades Autónomas en España. Esa mera constatación resulta tremendamente relevante si tenemos en cuenta lo que significa de ruptura con la tradición centralista y autoritaria de nuestro país.

¿Podemos considerar que se han resuelto ya los problemas que se pretendían solventar con la instauración del régimen de autonomías en España? Se pretendían resolver al mismo tiempo problemas de matriz simbólico-institucional, y problemas de matriz competencial-institucional. O dicho de otra manera, se pretendía resolver el histórico problema político de encaje de las naciones existentes en España en un proyecto común simbolizado por la nueva Constitu-

1 Ramón Cotarelo, *Teoría del Estado II*, Madrid, Uned, 1986, p. 238.

2 Manuel Pastor, *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid, McGraw-Hill, 1994, p. 319.

ción democrática, y problemas técnicos de distribución territorial del poder que evitasen asimismo problemas políticos de agravio comparativo. Se ha avanzado en ambos terrenos, aunque continúan vigentes desconfianzas, recelos e incomprensiones sobre lo que "realmente" los diversos actores institucionales pretenden con el ejercicio de su autonomía. Lógicamente, los problemas son más evidentes cuando se hace referencia a aquellas CA cuyos elementos diferenciales les mantienen en tensión permanente con el centro del poder del Estado y con otras autonomías preocupadas por la profundización diferencial que ello provoque, o por la propia estabilidad del modelo diseñado en la Constitución.

En definitiva, el modelo autonómico español ha ido permitiendo hasta ahora, por una parte el desarrollo de las diferencias culturales existentes entre las CA, mientras ha ido reduciendo las diferencias socioeconómicas por otra. Ha ido consiguiendo más y más aceptación popular desde aquellos ahora lejanos primeros momentos de incomprensión y recelo. Desde el punto de vista de una distribución del poder más equilibrada, el sistema está demostrando su funcionalidad, mientras se mantienen las dudas sobre hasta qué punto lograr el encaje de las realidades nacionales existentes en esa España plurinacional. En general, puede afirmarse que no se trata tanto de evitar que se produzcan unos conflictos que siempre acabarán produciéndose, como de encontrar mecanismos de resolver esos conflictos sin que se ponga en peligro la estabilidad política e institucional del país³.

En lo referente a la aceptación ciudadana, las cifras también son elocuentes. Mientras que en 1976 sólo 39% de los españoles apoyaban el modelo autonómico, en 1998 fue 70% el que dio su opinión favorable⁴. Se trata, pues, de un experimento exitoso desde el pun-

to de vista objetivo y subjetivo, pero al mismo tiempo desigual y complejo. Tal desproporción entre la aceptación ciudadana en unas y otras comunidades también puede ser un elemento ilustrativo al proponer la aplicación del modelo en otras latitudes.

Críticas al modelo

Es importante hacer también una reflexión sobre las llamadas debilidades del modelo, que finalmente no son tan agudas como se señala en ocasiones. Estas están referidas a temas propios de la globalización, como la competitividad de los mercados, la integración en la Unión Europea, los nacionalismos, etc. Si el modelo de las CA puede servir de inspiración para el diseño de un sistema de ordenamiento territorial para Colombia, se debe analizar no sólo su estructura sino también los problemas que se han señalado puede tener ese modelo.

Tal vez una de las mayores críticas al modelo de comunidades autónomas de España que se han consolidado en los últimos 20 años hace referencia al papel que van a desempeñar en los procesos de integración dentro de la Unión Europea, pues se cree que esta experiencia va a exigir gobiernos centralistas que faciliten la toma de decisiones al nivel de la Unión, razón por la cual ellas disminuirían sustantivamente su capacidad en la toma de decisiones para sus respecti-

3. Joan Subirats, *Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión*, Publicación electrónica, Universidad de Barcelona, 1995.
4. El autor advierte que se trata de dos encuestas diferentes pero equivalentes. Joan Subirats, Fabiola Mota, "El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico". *Revista Española de Ciencia Política y Administración*, No. 2, Madrid, 2000.

vas comunidades e incluso pueden pasar a ser simples ejecutoras de las medidas comunitarias.

Sin embargo, no parece que esto pueda suceder, pues como sostiene el profesor Jacques Ziller, la experiencia demuestra lo contrario. Según él, los casos de España o de Francia son, en este aspecto, significativos. Estos dos países unitarios eran muy centralizados hace veinte años, lo que significaba que el gobierno (central) tomaba las decisiones y las imponía mediante mecanismos de tipo jerárquico a las administraciones locales, aunque éstas contaban con autoridades políticas libremente elegidas. La centralización era un proceso autoritario, de arriba hacia abajo, mientras que la implementación de las autonomías en España y la descentralización en Francia han suprimido ampliamente estos mecanismos de tipo jerárquico. Si la integración europea vuelve a centralizar en parte la decisión política, lo hace ahora mediante un proceso de negociación, de abajo hacia arriba, que implica relaciones mucho más igualitarias que en el pasado entre el gobierno central y las autoridades locales⁵.

En la misma línea, muchos analistas consideran que para asegurar el éxito de las decisiones adoptadas a nivel comunitario se necesita una fuerte descentralización al interior de cada uno de los países, pues las administraciones locales permitirían corregir en parte el carácter inadecuado de algunos compromisos. Por ello, la misma Unión Europea ha incentivado el proceso de descentralización en sus países miembros mediante la creación de un instrumento jurídico totalmente adaptado, la Directiva, que debe contentarse

5 Jacques Ziller. *Estructura y funcionamiento de las administraciones nacionales en un proceso de integración regional. algunas reflexiones y propuestas a partir de experiencias europeas*, publicación electrónica, Instituto Internacional de Administración Pública, París, 1993.

con anunciar objetivos comunes (objetivos que pueden ser detallados y cuantificados), dejando a los destinatarios (las administraciones nacionales o locales) la elección de los medios⁶.

De vital importancia también, en el debate sobre las comunidades autónomas de España, es el referente a los nacionalismos que se dan en un Estado conformado por varias naciones, llamándosele así a la nación española "Nación de naciones". El modelo autonómico justamente tenía como uno de sus objetivos permitir la autonomía de las naciones vasca, gallega y catalana dentro del Estado y la nación española, pero ello no ha eliminado las tensiones nacionalistas. Una de estas críticas es expresada así por el Partido Comunista español:

La Constitución, según declara en su artículo 2, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, a partir de una única soberanía nacional que residiría en el conjunto del pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2). En ese marco, en el que no se reconoce la soberanía de los distintos pueblos de España, dicha Constitución no puede fundamentarse en su autonomía, sino que simplemente reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas (artículo 2), recalcando que en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas (artículo 145.1). Por eso, para ellos la Constitución de 1978 excluye el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos de España, el cual su-

6. *Ibid.*

pondría la aceptación de una multiplicidad de sujetos soberanos

Sin embargo, la mayoría de las corrientes teóricas abogan más por una redefinición de términos como autonomía, soberanía e independencia, en el actual contexto de globalización económica, social y cultural. Consideran que en el horizonte real de la Unión Europea es tan utópica la soberanía absoluta estatal como la ilusión fantasmagórica de la independencia absoluta⁸. Creen incluso algunos que se deben revisar los conceptos Estado con soberanía absoluta, incluso Estado federal y confederación de Estados en términos reales, analizar su viabilidad, su permanencia en el tiempo y los cambios a los que se han visto enfrentados por los procesos mismos de la globalización.

De la misma manera, se ve la necesidad de replantear las relaciones existentes entre las nacionalidades y las regiones dentro de un Estado plurinacional. Es decir, se debe hacer un replanteamiento de las relaciones entre las distintas naciones que componen un mismo Estado, dirigiéndolas a fortalecer la unidad del Estado como un todo compuesto por partes diferenciadas, pero unidas para desempeñar un papel importante en el contexto internacional y así lograr el desarrollo en cada una de ellas, manteniendo y respetando las diferencias. En este sentido veamos las afirmaciones del profesor Luis Bouza-Brey:

1. Somos vascos, catalanes, gallegos, extremeños, andaluces..., y españoles, y europeos y te-

restres. Y se trata de construir nuestra identidad compleja equilibradamente, dando a cada ámbito de realidad el significado, la prioridad y el rango de actuación que le corresponde. Por eso, los nacionalismos deben renunciar a muchos de sus símbolos y actitudes, que son como una cáscara ya inútil, que rodea a un huevo, a una sustancia, que es la que hay que preservar en términos de identidad, pero abierta y compleja; de poder propio, pero también compartido y coparticipativo a niveles superiores de organización; de autogobierno, pero también de federalismo e internacionalismo.

2. Pensemos en términos de comunidades diferenciadas y plurales... Cataluña, Asturias, Extremadura, Galicia, etc., y reservemos el término de España para el conjunto complejo de todas ellas, considerándola también como una comunidad diferenciada dentro de la Europa compleja y en construcción de la actualidad.

3. ¿Por qué no intentamos salirnos de la dinámica viciada y estancada de nuestra historia pasada de enfrentamientos, o incluso del tira y afloja de la transición? Nada mejor que el análisis de la nueva realidad europea, todavía carente de carga emocional, para ensayar esta superación, puesto que constituye, precisamente, la nueva realidad que se superpone a los viejos conflictos de nuestro país, transformándolos de raíz. La construcción política europea, todavía en sus comienzos, va a realizarse a partir de los Estados, no solamente porque ellos son los que la van articulando, sino también por la dificultad de manejar e institucionalizar una excesiva diversidad a ese nivel.

4. Es igualmente improbable que la Unión Europea vaya a ser amable o receptiva con procesos de secesión de los Estados europeos, permitiendo sin dificultades la integración directa en la Unión de nuevos Estados procedentes de un

7. Partido Comunista Español. Documento: "La cuestión nacional y regional en el Estado español", publicación electrónica, Madrid, 1997.

8. Antonio Pérez Voiturez, *Perspectivas actuales de nueva estructuración del Estado español en descentralización política y singularidades autonómicas*, Separatas, publicación electrónica, Tenerife, España, 1998.

proceso secesionista. Además, ¿qué peso tendría a nivel europeo un Estado de dos millones de habitantes?

5. Mucho más difícil me parece que soluciones constituyentes como la propuesta por EH (separatista), que afectarían a dos Estados dando lugar a uno nuevo, puedan tener futuro. ¿Va a embarcarse el PNV (Partido Nacionalista Vasco) en una aventura de estas características? ¿Piensa el sector menos radical del PNV que una "independencia en Europa", al modo EH o al modo PNV es posible antes de cincuenta años? ¿Y tendría sentido entonces? ¿No sería mejor plantearse objetivos viables prescindiendo de la cáscara simbólica de la independencia? ¿No se dan cuenta EH y el PNV que la "Euskal Herria reunificada" se puede conseguir fácilmente por medio de convenios de cooperación entre las comunidades españolas y francesas en el marco europeo?⁹

Otro tema relacionado con las comunidades autónomas es el referente a la consolidación de un Estado federal en España, partiendo de la crítica de que el modelo autonómico originó grandes desigualdades entre sus comunidades. Ante esta situación, el federalismo permitiría profundizar una mayor descentralización administrativa y disminuir las desigualdades entre las distintas regiones españolas, puesto que ellas entrarían en el Pacto Federativo, compartiendo las mismas competencias y funciones. No se presentaría presuntamente el problema del dominio de una comunidad sobre otra, evitando así problemas futuros de secesión territorial del Estado español, alimentada por los problemas de nacionalismo. Como objeción a

9. Luis Bouza-Brey, *El huevo y la cáscara: introducción para un debate con los nacionalismos*. Página Personal, publicación electrónica, España, 1998.

esa crítica y propuesta, comenta el politólogo Juan Hernández Bravo:

Es un equívoco referirse a la identificación del federalismo con un mayor grado de descentralización política: no es cierto que los Estados federales, por el solo hecho de serlo, estén más descentralizados. A este respecto, hemos de repetir una vez más que si atendemos a la calidad y cantidad de las competencias transferidas por el Estado a las comunidades autónomas, a la jurisprudencia constitucional y a las posibilidades que en este sentido todavía ofrece la Constitución, España es el Estado más descentralizado del mundo, con una descentralización mayor y con mayores potencialidades de desarrollo que la de Estados que son modelos en el estudio del federalismo, como pueden ser los Estados Unidos o Alemania¹⁰.

Igualmente, el mismo profesor Hernández Bravo nos facilita un aporte importante de rescatar para lograr entender las relaciones existentes entre federalismo y descentralización y su posible complementariedad.

El federalismo en cuanto técnica de descentralización, el federalismo disgregativo, ha tenido como resultado en muchas ocasiones descentralizaciones sin contenido sustantivo, débiles y meramente nominales, según ha sucedido en algunos Estados iberoamericanos: ya quisieran los Estados-miembro mexicanos, venezolanos o brasileños tener la cuarta parte de la capacidad de autogobierno de que goza Canarias, y no digamos el País Vasco¹¹.

10. Juan Hernández Bravo, *La reforma de la Constitución y el federalismo en descentralización política y singularidad autonómica*. Separatas, publicación electrónica, Tenerife, España, 1998.

11. *Ibid.*

Otra de las debilidades que hoy se señala en las comunidades autónomas es la referida al endeudamiento irresponsable que han venido acrecentando en los últimos años, lo cual afecta de manera inmediata la libre incorporación de España a la Unión Europea, que la obliga a tomar medidas de ajuste fiscal para lograr sintonizar sus políticas macroeconómicas con el resto del subcontinente. Ello se puede ver claramente en el crecimiento del endeudamiento de las CA en el año 2000, el cual aumento en más de 5% frente a las cifras de 1999, al llegar alrededor de los 6,32 billones de pesetas. Por tanto, el modelo de las comunidades autónomas no ha logrado disminuir el gasto público, contribuyendo con ello a una mayor desigualdad entre las comunidades, y a una parálisis de la producción local, ya sea disminuyendo las inversiones para sanear las cuentas locales o por los costos que traen consigo un problema de déficit fiscal. Éste es sin duda alguna el talón de Aquiles del modelo autonómico español, pero aun los más críticos consideran que forzar una centralización o crear una federalización no serían soluciones al problema, por lo cual éste será sencillamente el nuevo reto del modelo y no una prueba de su ineficacia.

Enseñanzas de un modelo post-adolescente

Como se expresaba en un comienzo, más que señalar el modelo español como digno de ser imitado, se quiere resaltar la importancia de observar un fenómeno político que de alguna forma ha superado la etapa adolescente de ensayo y error y se encuentra ya firmemente arraigado. Esta experiencia será positiva tanto si se busca inspirar en el modelo autonómico, como si se utilizan sólo algunas de sus figuras.

Fue el mismo Subirats quien se dedicó a estudiar recientemente lo que él consideraba el elemento clave para medir el rendimiento del modelo: el capital social, basado en la teoría de Putnam¹² sobre el rendimiento de los gobiernos regionales italianos. Tenien-

do en cuenta que está próxima a publicarse la investigación de John Sudarsky sobre este tema aplicado a Colombia, ésta sería un punto de partida interesante a la hora de configurar el modelo más adecuado a nuestro país, en la eventualidad de ser discutida esta figura en el Congreso.

Subirats en su nuevo estudio, recientemente publicado¹³, hace un balance del rendimiento autonómico en España, luego de dos décadas de funcionamiento, basado fundamentalmente en la evaluación ciudadana. En el mismo descubre que existe una asociación positiva entre el nivel de capital social de las comunidades autónomas y el grado de satisfacción ciudadana con el rendimiento político de los gobiernos autónomos. Concluye además que dicho grado de satisfacción está relacionado sobre todo con el nivel de gobernabilidad y estabilidad política institucional de los mismos. Es decir, al igual que Putnam, comprueba que las comunidades más dispuestas a obtener un mejor gobierno, menos indiferentes e irónicas y más propositivas y comprometidas obtienen un proporcional nivel de gobernabilidad, lo cual redundará en mayor satisfacción posterior. En síntesis, que "la virtud cívica de los ciudadanos determina fuertemente el rendimiento potencial de los gobiernos democráticos"¹⁴, y que son las características de la estructura social las que facilitan las acciones coordinadas. Es decir, ese capital social sería el que hace posible la resolución de los dilemas de la acción colectiva en la comunidad y en la política.

12. Robert Putnam, R. Leonardi, y Raffaella Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

13. Joan Subirats, Fabiola Mota, "El quinto elemento: el capital social de las comunidades autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico" *Revista Española de Ciencia Política y Administración*, No. 2, Madrid, 2000.

14. Putnam, citado por Subirats.

Este capital social resultó ser el factor clave, aunque también se comprobó, por ejemplo, que las comunidades con mayores competencias o autonomía no son necesariamente las más satisfechas (Andalucía, Canarias y Galicia), ni las menos autónomas las de menos satisfacción (La Rioja, Extremadura, Castilla la Mancha). También se supo que hay más satisfacción si hay rendimiento a nivel del presidente, que si la hay a nivel del Parlamento autónomo; o sea que el presidente autónomo resultó ser la institución que mejor cuajó de todo el modelo. Pero el factor definitivo que atravesaba todos estos fenómenos fue indudablemente el del capital social.

A diferencia de los autores culturalistas como Almond y Verba, ni Putnam ni Subirats aceptan que la sola existencia de una cultura política determinada produzca rendimiento gubernamental y satisfacción ciudadana. Para que esta cultura implique un mayor capital social se requiere un tercer elemento: el desarrollo económico. Se trata de un círculo virtuoso, según el cual las comunidades más cívicas tienen más tendencia a mayor desarrollo económico; éste genera mayores niveles educativos, y éstos redundan en capital social.

Teniendo en cuenta que sólo se pretende señalar la existencia de un modelo exitoso del cual tomar algunas enseñanzas a la hora de rediseñar el ordenamiento territorial colombiano, no se ahondará en este artículo en los descubrimientos de estos dos autores sobre el capital social. Basta señalar que si tales conclusiones pueden llegar a ser comprobadas en el caso colombiano, y seguramente así será con algunas variables, este razonamiento deberá ser atendido al definir variaciones en la estructura política territorial del país. Adóptese o no en Colombia algún tipo de modelo semifederal, cercano o lejano al modelo autonómico español, tanto el diseño institucional logrado por

ellos, como la experiencia acumulada en estos años —cuya principal conclusión apunta a la conjugación de capital social y desarrollo socioeconómico—, deberán necesariamente tener algún peso en las discusiones al respecto, tanto en foros legislativos como académicos o ciudadanos en general.

Dificultades de los modelos federales de ordenamiento territorial en Latinoamérica para el caso colombiano

La aparición de las primeras corrientes de federalismo en América Latina se remontan al siglo XVIII cuando se presentaron los procesos de independencia de los distintos países latinoamericanos de las potencias europeas que habían conquistado el Nuevo Mundo. Motivados y alentados por el proceso de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en el siglo XVIII en donde "se innovó la práctica del federalismo en el contexto de formación y consolidación de la independencia"¹⁵, varios países latinoamericanos se dieron a la tarea de organizar política y territorialmente sus Estados, persiguiendo el mismo objetivo de los sistemas centralistas pero con estrategias y organización diferentes: la necesidad apremiante de unir cada uno de los territorios pertenecientes a sus Estados-nación.

La aparición y consolidación de propuestas federalizantes en varios países de Latinoamérica permitieron observar una variada gama de federalismos con fuertes similitudes y grandes diferencias, próximos o lejanos a los sistemas centralistas tradicionales del sub

15. Nelson Da Nobrega Fernández, "Globalización y crisis del federalismo en Brasil". Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, No. 45, Barcelona, 1 de agosto de 1999.

continente. La configuración de los Estados federales en Latinoamérica ha dependido tanto de características naturales de los territorios y su clima, como de las costumbres sociales, políticas y económicas de los distintos sectores que se han dado en Latinoamérica a través del tiempo. Veamos algunos de esos federalismos formados en América Latina, cuya evolución histórica y configuración pueden ser de utilidad para el debate al respecto en Colombia.

Argentina

Argentina fue uno de los pocos países latinoamericanos que decidieron lanzarse a experimentar un modelo federal en una época en la que la corriente pedía el centralismo como única opción viable para la construcción de la organización política y económica de los países de esta parte del hemisferio. Con miras a enfrentar la división y conformación de un nuevo mundo, en el cual dejaban de ser colonias para pasar a ser Estados soberanos con la responsabilidad de actuar en el contexto internacional, el centralismo era la vía más fácil, pero Argentina optó por una configuración federal.

Formalmente el federalismo en Argentina se instauró en el año de 1853 con una Constitución federal, cuyo preámbulo decía que tal modelo fue elegido "por voluntad y elección de las provincias y en cumplimiento de los pactos interprovinciales que reunió el Constituyente de 1853".

Lo anterior se logra entender mejor si se tiene en cuenta que Argentina desde antes de su independencia en 1816 contaba con un territorio dividido en provincias, como bien lo explica Rivas: "Con la revolución de mayo de 1810 se desencadenó un proceso de consolidación provincial que fue dibujando los rasgos propios de cada una de esas entidades como sociedades políticas diferenciadas y organizadas para el ejer-

cicio de sus propios gobiernos y para el montaje de una administración de justicia local, hasta llegar a la Constitución de 1853"¹⁶.

La mayor parte de las provincias se comenzaron a delinear a partir de diferencias naturales como el suelo y el clima, que lograron determinar las características sociales y las costumbres de cada una de sus poblaciones, sin desconocer la división territorial que se había hecho antes de la revolución de mayo. Así fue posible que "entre 1831 y 1853 crearan y vivieran en una federación, por convenio o pacto expreso; pues no habían todavía delegado a un gobierno central para arreglar su condición política con entera libertad, manteniendo intacto el vínculo de la nacionalidad que le unía desde su independencia"¹⁷.

La federación argentina nació más bien como una idea de integración jurídica —ejercer una soberanía en común— que como una división. Quería un Estado en el que se pudieran fortalecer los lazos y características de la nación argentina en un todo, sin perder, claro está, la autonomía que había adquirido histórica y naturalmente dentro de los límites de cada provincia.

Sin embargo, el sistema federal argentino ha venido experimentando desde entonces algunos cambios que han conllevado necesariamente a hacer reformas a la Constitución de 1853. Así, se hicieron reformas en 1860, 1866, 1898 y 1957 hasta llegar a un nuevo Congreso General Constituyente que redactó

16. Alfonso Rivas Quintero, "Análisis crítico del proceso federativo venezolano y diferencias con el sistema federal argentino" *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 56, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997.

17. Juan González Calderón, *Curso de Derecho Constitucional*, 2a. edición, Buenos Aires, Editorial Kraft, 1958, p. 73.

una nueva Carta Magna en 1994: "La nueva Constitución argentina mantiene en materia de autonomía provincial los mismos lineamientos de la Carta Política de 1853 en el sentido de reconocer y respetar todo el poder no delegado a las provincias y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación"¹⁸.

La Constitución de 1994 confirma la soberanía de sus provincias, al ratificar en su segunda parte, referida a los gobiernos de Provincias, que ellas se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas; eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal. Además, cada provincia dicta su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero¹⁹.

Muchos autores asocian el federalismo argentino con el federalismo norteamericano por haber tenido un origen similar, es decir, unas provincias o Estados perfectamente organizados social y políticamente antes de la creación del Estado federal, lo cual les garantizó firmar el pacto de creación del Estado sin perder la soberanía lograda históricamente al interior de cada una de ellas. Por ello, hoy se le reconoce al sistema federal argentino el haber logrado cumplir con una de las principales premisas del federalismo clásico, que

En el caso español, las autonomías, aunque reconocían unas comunidades históricas, en general crearon muchas comunidades por razones prácticas, aun sin una identidad característica, cosa que tendría que hacerse en Colombia

posiblemente permite explicar cierta estabilidad de su organización política y territorial.

Contraria a la teoría según la cual el federalismo debe ser primero fáctico y luego jurídico está la hipótesis de Manuel García Pelayo, para quien

la estructura constitucional del Estado federal no tiene nada que ver con el origen histórico de la federación. No interesa que las unidades particulares que lo integren hayan sido cronológicamente anteriores al nacimiento del

Estado federal, o que hayan dado origen a éste mediante pactos o alianzas... el Estado federal, no surge del tratado que históricamente puede precederle, sino de la Constitución que como Ley Suprema es su fundamento lógico y jurídico²⁰.

De cualquier forma, ya sea por el origen y la consolidación históricos de las provincias argentinas organizadas como tales antes de la creación del Estado federal o por el pacto de creación del mismo y su perdurabilidad y adaptación en el tiempo, se puede decir que Argentina es hoy uno de los pocos países latinoamericanos preparados para enfrentar la globalización en diversos aspectos por ese hecho. La importancia que en el actual mundo globalizado vuelven a tomar las unidades regionales o locales dentro de cada país como espacios inmediatos de competitividad y desarrollo, hace necesaria la descentralización.

18. Alfonso Rivas Quintero, *op. cit.*

19. *Ibid.*

20. Manuel García Pelayo, citado por Bidart Campos en su obra *Derecho Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1988.

y quienes ya la tienen, como Argentina, llevan alguna ventaja.

Si se considera que hoy en día es necesaria una estrategia que permita enfrentar de una manera más rápida y eficiente los procesos de desarrollo y de desigualdad que genera la globalización, ésta es más firme en el federalismo. Quienes tienen una descentralización implícita en el proceso evolutivo y reafirmativo de su sistema político, como Argentina, garantizan en buena medida el desarrollo de sus regiones y la competitividad de ellas en los distintos campos de la producción, en medio de los avatares de la globalización. Desde este punto de vista, Rivas le considera un modelo exitoso.

El problema para imitar este modelo, por ejemplo en Colombia, radica en que éste surgió de un paso de lo fáctico a lo jurídico que fue muy natural en Argentina. En el caso español, las autonomías, aunque reconocían unas comunidades históricas, en general crearon muchas comunidades por razones prácticas, aun sin una identidad característica, cosa que tendría que hacerse en Colombia.

Brasil

En el caso de Brasil, el federalismo como sistema de organización política y territorial apareció hacia finales de los años 1880 y principios de 1890. Durante este lapso Brasil se encontraba en un proceso de inserción en la economía internacional que, unido a la culminación de un largo reinado de un monarca progresista, terminó en 1889 con la abolición notablemente pacífica de la esclavitud y la instauración de una república. Ello permitió mantener un clima favorable de las inversiones e hizo posible que la economía se beneficiara con el auge de las exportaciones²¹.

En este contexto, tomaron fuerza las iniciativas federalistas de las elites cultivadoras de café que veían en este modelo una serie de ventajas para su enriquecimiento personal y una manera de alcanzar el poder para garantizar seguridad a las inversiones extranjeras y a la venta de sus producciones cafeteras a los países desarrollados. El resultado final fue la proclamación de la Constitución de 1891, en la cual se le otorgaron amplios poderes fiscales y financieros a las unidades de la federación.

Dicha Constitución dio paso a la implantación de un federalismo que pretendía incentivar la competencia entre los distintos Estados brasileños como una estrategia dirigida al fortalecimiento de la economía nacional y de estabilización política del sistema. Más que un federalismo, la Constitución dio origen a un fuerte regionalismo, pues las elites de los Estados cafeteros, aunque aceptaban la existencia de un Estado-nación, buscaban el favoritismo económico y las prebendas políticas de una unidad política mayor²².

Fue así como desde los inicios de la nueva organización política y territorial, Brasil se embarcó en un sistema federal que no lograba cumplir con tres características esenciales del federalismo clásico:

– Evitar la supremacía de Estados de la unión en la repartición de competencias, que pueda conducir a situaciones de subordinación y de competencia política entre los miembros de la federación.

21. William Glade, "América Latina y la economía internacional 1870-1914", en Leslie Bethell, (Ed.), *Historia de América Latina*, Vol VII, Barcelona, 1991, p. 7.

22. Alejandro Querido, "Centralismo y federalismo en México y Brasil", Monografía, publicación electrónica, Argentina, 1999.

- La consagración de intereses de carácter general al Estado federal y los de carácter netamente local a los estados miembros.

- Prever mecanismos de solución para las crisis de competencias entre los estados y la unión²³.

Lo anterior se puede constatar en la supremacía que adquirieron los estados de São Paulo, Minas y Rio Grande do Sul en el manejo cohesionador de la política brasileña. Hubo grandes competencias que se le asignaron a los estados miembros en la Constitución de 1891, tales como el manejo de la política exterior, el cambio de la moneda y la regulación interna de los precios del café. Estas competencias deberían haber quedado en manos del Estado central, para evitar la competencia económica entre sus mismas regiones y la diversidad de conflictos entre los Estados miembros y el Estado de la unión en la ejecución de competencias producto de una frontera gris y difusa entre lo local y lo nacional²⁴.

Sin embargo, la organización política y territorial de Brasil sufrió constantes transformaciones a lo largo del siglo XX, según se iban imponiendo los cambios en el sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica. La clase política dirigente del país trató de imitar el federalismo norteamericano con el propósito de lograr una mayor imagen de representatividad y legitimidad política, y el modelo se moderó bastante. Así, hasta los años veinte Brasil experimentó un federalismo que buscaba un sólido equilibrio entre los estados miembros y el estado federal, bajo el cual se comenzó a despojar a los estados de sus competencias económicas para pasarlas al aparato central y dar vía al libre mercado.

23. Nelson Da Nobrega Fernandez, *op. cit.*

24. Alejandro Querido, *op. cit.*

Pero luego de la Gran Depresión y hasta los años setenta, Brasil trató de girar a un tipo de federalismo diferente, más bien de orden cooperativo, con el fin de regular nuevamente muchas actividades económicas, reducir el poder económico privado y enfrentar problemas como la pobreza, el desempleo y la baja seguridad social. La descentralización de nuevo fue vista como el instrumento que podía hacer frente a las demandas sociales de las distintas regiones del país.

En la década de 1980, obedeciendo una vez más a los cambios económicos y de producción que trajeron consigo los procesos de globalización, se comenzó a retomar el modelo de federalismo que se había aplicado hasta los años treinta, pero acompañado de un proceso de descentralización más intenso con el fin de disminuir los costos del aparato central de la unión federal y de los programas sociales. La idea era pasar a un modelo de cooperación entre la unión y los estados miembros para el desarrollo nacional y la generación de nuevos ingresos, acompañado todo ello de una disminución en los impuestos directos y en la renta.

Para tratar de explicar la fuerte descentralización que experimentó Brasil hay que tener en cuenta que esta nación se vio favorecida por dos discursos opuestos coincidentes en la profundización de la misma. Es decir, tanto los partidarios del Estado mínimo como los partidarios de la descentralización como elemento institucional indispensable para la realización de la democracia social, alimentaron cada uno desde órbitas diferentes el discurso a favor de la descentralización y sus resultados. Justamente, Fiori sostiene que en Brasil existió un federalismo pragmático, o sea, aquel característico de América Latina de los años ochenta, identificado con las luchas contra los regi-

menes autoritarios y visto como una vía para la democratización y descentralización del Estado²⁵.

En 1988 Brasil adoptó una nueva Constitución, tratando de responder a los retos planteados por la globalización y la liberación de los mercados, y fue así como se dio una Constitución con un mayor contenido descentralizador. Ello supuso el traspaso de la atención a los problemas sociales a las instancias estatales y municipales, con lo cual se considera que tal énfasis hace parte de un programa neoliberal amplio adoptado por Brasil y hecho constitucional. En efecto, el cambio coincidió con un movimiento privatizador de gran envergadura.

En síntesis, el federalismo de la nueva Constitución, acompañado de un largo proceso de descentralización, aumentó las competencias de los entes locales y estatales, lo que supuso un posterior y consecuente aumento en el gasto público de los mismos y una disminución de los ingresos en el estado de la unión a su vez. Se generó así un creciente déficit público de doble sentido, el cual debe ser subsanado para efectos de una estabilización macroeconómica que le permita a la economía brasileña un buen desempeño en el contexto internacional, lo cual ha supuesto menos inversión social y recortes fiscales. La estabilidad se ha logrado medianamente pero también se ha ahondado la crisis de legitimidad que vive el sistema desde su reinicio democrático.

Por lo anterior, el profesor Nelson Da Nobrega Fernández habla de un federalismo considerado pragmático, pero en este caso no por pretensiones eman-

cipadoras, sino porque se han vuelto superfluos los principios de solidaridad, corresponsabilidades gubernamentales y proyecto nacional, lo cual aumenta las tensiones político-sociales y los riesgos para la gobernabilidad democrática. Ese sería el principal inconveniente para adaptar el modelo brasileño: ahondaría la tensión centro-periferia que ya existe por el dificultoso proceso de la descentralización planteada en 1991. En el modelo español hay una responsabilidad central que no se pone en duda, a pesar de las transferencias de poder a las comunidades, lo cual no genera problemas de secesionismo por abandono, como sí sucedería en Colombia con las regiones fronterizas o de ultramar.

México

A diferencia de Brasil y del resto de países de América Latina que optaron por una organización federal recién terminados los procesos de independencia y en la ola centralista del siglo XIX, México entró en un proceso de reordenamiento estatal luego de finalizar la dictadura de Porfirio Díaz en 1910.

México vivió entre 1884-1910 la dictadura de Porfirio Díaz, quien vislumbró en una centralización del poder la reorganización política, social y económica de México, que se encontraba en desorden desde mediados del siglo XIX. La paz que estaba buscando Porfirio Díaz para México tuvo un alto costo social y político. Costo que se tradujo más adelante en las circunstancias que darían origen al federalismo mexicano una vez acabado el porfiriato: "Porfirio Díaz logró la consolidación de su dictadura mediante la sustitución de caciques regionales por hombres leales a él y a su régimen, y por medio del surgimiento de un Estado efectivo y poderoso que fuera un resguardo y una garantía para las inversiones de capital en curso"²⁶.

25. José Luis Fion, "El federalismo frente al desafío de la globalización", *Texto para discusión*, No. 336, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

26. Alejandro Querido, *op. cit.*

Porfirio Díaz hubo de enfrentar los diversos problemas que se le presentaron al centralizar su poder desde Ciudad de México, pues iba en contra de cualquier clase de poder regional. El dictador supo reprimir cualquier rebeldía y finalmente logró dominar a todos los poderes regionales que se habían constituido en el país a lo largo del siglo XIX.

Aun así, en los últimos diez años de gobierno, Porfirio Díaz se tuvo que enfrentar a una progresiva oposición de sectores marginados históricamente y a los cuales también el régimen había comenzado a excluir y los que contaban con alguna influencia antes de su dictadura: por un lado, el campesinado, un sector marginado por los liberales de antaño, sufrió las consecuencias ya que en ese lapso 90% perdió las tierras y se generó un fuerte resentimiento agrario que se traduciría en 1910 en una intensa oposición activa²⁷. Por otro lado el porfiriato había perdido parte del apoyo de las clases medias y altas que pensaban que la pacificación era un logro ya definitivo y que por tanto el régimen había llegado a su límite²⁸.

Luego de esta etapa de dictadura y de crecimiento económico para México, desde 1910 con la sublevación de Madero hasta la presidencia de Venustiano Carranza en 1917, el país asistió a fuertes debates ideológicos sobre el sistema político y la organización territorial que se debía llevar a cabo. Se comienza a plantear el federalismo como una opción viable para la estabilización política y el desarrollo económico.

Así, los costos sociales, políticos y hasta económicos del porfiriato fueron circunstancias que originaron un respaldo al discurso de federalización del país.

Los caciques políticos tradicionales que habían con poder en sus respectivas regiones antes de la dictadura, los campesinos que habían sido despojados de sus tierras durante el mismo periodo y los poderosos de las regiones del sur de México que se vieron en desventaja frente al crecimiento económico alcanzado en las regiones de la parte norte y del centro del país durante el gobierno de Porfirio Díaz, fueron los llamados respaldar y solidificar las propuestas federalistas que se presentarían en el país.

La federalización de México nació así, como una suma de intereses personales y regionales, lo cual quedó claramente plasmado en la Constitución del 5 de febrero de 1917. Cabe resaltar que dicha Constitución rige todavía el orden legal de México, y aunque se le hacen fuertes críticas al sistema federal mexicano, lo cierto es que ha logrado perdurar en el tiempo.

Esta Constitución trató de hacer una adopción de los principios del sistema federal norteamericano, al plasmar en su artículo 124 que el origen del Estado federal mexicano es el resultado del acuerdo o pacto de un conjunto de Estados que perdieron su calidad de tales para fundar una unidad política mayor, conservando la mayor parte de las competencias y delegando facultades expresas a la federación²⁹. Una consecuencia de lo anterior —y que de igual manera se explica en la Constitución— es que todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Lo anterior permitiría haber vislumbrado un sistema federal con una fuerte tendencia clásica en México. Sin embargo, aunque la formación del Estado fe-

27. Alan Knight, *La revolución mexicana*, México, Grijalbo, 1996, p. 34.

28. Alejandro Quendo, *op. cit.*

29. Fix Zamudio, *Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana*, México, Imprenta Universitaria, UNAM, p. 134.

deral fue exigido por las provincias tradicionalmente unidas pero que en un momento histórico cobraron independencia, el sistema federal que se impuso en México, y todo lo concerniente a la distribución de competencias que se establece en la Constitución es más bien congruente con la cultura y la tradición política del país que con el modelo clásico como tal. Téngase en cuenta por ejemplo el hecho de que en dicha Constitución se declara al régimen político mexicano como un régimen presidencial. Por ello algunos autores sostienen que en México "la República Federal Democrática y representativa es una utopía, es decir, es algo que todavía no se consigue... Se tiene en el país una República presidencialista"³⁰.

El problema es que esa república presidencialista hoy está en crisis debido a la incapacidad del régimen político centralista de brindar respuestas efectivas a las demandas sociales originadas en las distintas regiones de México: "Ahora, a diferencia de los años sesenta y setenta, resalta la presencia activa e interlocutiva de los ciudadanos ante hechos y situaciones que anteriormente pasaban inadvertidos, y hoy son la arena de la cual se dirimen conflictos entre diversas maneras de entender la gestión pública"³¹.

Como conclusión válida del estado actual del federalismo mexicano se pueden retomar las palabras del profesor Ricardo Uvalle, que permiten vislumbrar a través de las demandas que se hacen al sistema federal, las fallas, carencias y características del México federal actual:

30 Ricardo Uvalle Berrones, *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, publicación electrónica, Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco, México, 1996.

31 Miguel Bazdresch Parada, "Gestión municipal y cambio político", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994.

Hoy el federalismo en México está cuestionado como sistema político, pues se debe entender que el federalismo sin la descentralización es intención doctrinaria y la descentralización sin federalismo es declaración formal de propósitos. La trilogía federalismo, descentralización y democracia son el arquetipo a verter como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz. Por ello el primer eslabón a fortalecer son los gobiernos locales. La democracia empieza cuando los ciudadanos eligen gobiernos locales por decisión propia y no por sugerencias centralistas... El binomio descentralización-federalismo sólo puede cuajar como sistema de gobierno, siempre y cuando los gobiernos locales sean respetados como ámbitos de autonomía, gestión y realización pública... mediante el fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales con el fin de asegurar la prosperidad del estado nacional. La vigencia del federalismo y la descentralización política es clave para asegurar la gobernabilidad democrática³².

El modelo mexicano de federalización atraviesa pues por una fuerte crisis, que apenas si se está reconociendo con la derrota del antes imbatible PRI, y por tanto no parece ser una fórmula digna de usar como ejemplo, aunque sí serviría para señalar los problemas que causaría su aplicación en regiones colombianas desprotegidas como el Chocó.

Venezuela

En Venezuela la implantación de su modelo federal comenzó formalmente con la promulgación de la Constitución de 1864, teniendo siempre, desde sus orígenes, una fuerte tendencia hacia el centralismo. En ella, los estados se comprometían a tener para ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal, con

32. Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*

lo cual desde el mismo inicio del proceso legislativo básico de Venezuela, los códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales, y nunca se dictaron por los estados³³.

Nuevamente en 1925 se promulgó una Constitución bajo el gobierno de Juan Vicente Gómez, en la cual se reguló de una manera autoritaria una norma primordial de federalización lograda en la Constitución de 1864, referente al nombramiento de los presidentes de los estados hoy gobernadores. Así, que mientras que antes las Asambleas Legislativas eran las llamadas a elegir al presidente del Estado para el período de tres años asignados a la legislatura, desde 1925 los Estados delegaron su poder electivo en el Presidente de la República, sin sujetarse, para el ejercicio de tal facultad a ningún período³⁴.

Con la anterior norma se presentó un gran retroceso en las facultades que tenían los estados para formar y dirigir su propia organización política y social. Se regresó a la época en que el Presidente de la República nombraba a sus colaboradores inmediatos en el mando de los distintos Estados, desconociendo en muchos casos, las realidades de cada uno de ellos.

Pero el federalismo venezolano tuvo que vivir todavía un largo proceso en el cual se fue desconfigurando cada vez más, haciéndose más estrecha la brecha entre lo nacional y lo local, lo central y lo regional. Con la Constitución de 1945 se nacionalizó el poder judicial. Hasta ese momento, los estados miembros gozaron del derecho de organizar estadualmente tanto las leyes como los tribunales y su funcionamiento.

33 Allan Brewer Catías, *Las Constituciones de Venezuela*, San Cristóbal, Venezuela, Editorial Universidad Católica del Táchira, 1985, p. 65.

34 Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Caracas, 1945.

Pero con la Constitución de 1945 la organización del poder judicial y consecuentemente el nombramiento de los jueces quedó atribuido a la competencia del Poder Nacional, lo cual significó un duro golpe al federalismo venezolano, pues dentro de los esquemas que orientan un sistema de naturaleza federativa, la organización de los tribunales en cada Estado debería ser atribución específica de ellos³⁵.

Posteriormente, en el año de 1961, los venezolanos asistieron a la promulgación de una nueva Constitución, la cual al cambiar el nombre de Estados Unidos de Venezuela por República de Venezuela dejó entrever la situación real de la organización política y territorial de Venezuela. Es decir, se dio un paso seguro hacia la centralización del poder y nacionalización de buena parte de las funciones del Estado central, a pesar de recuperarse en ella la elección de los gobernadores de los estados por sus respectivas asambleas legislativas.

Cabe resaltar que en dicha Constitución se pretendió, con mecanismos de descentralización administrativa, suplir las carencias de un modelo federal deficiente y decadente, que permitiera acercar las distintas regiones de Venezuela al gobierno central. Era posiblemente, una estrategia dirigida al fortalecimiento de la imagen democratizadora del país. Pero se volvió a recurrir a uno de los errores más comunes de los países latinoamericanos, el de confundir descentralización con federalización.

Adicionalmente, esta Constitución tiene un concepto particular de federalismo, el cual quedó señalado en la Exposición de Motivos de la Constitución Nacional:

35. Alfonso Rivas Quintero, *op. cit.*

Federación, en unas partes, significó la integración de unidades dispersas para formar un todo armónico; federación en los países de América Latina significó a veces la disgregación de una unidad en comunidades locales. Pero federación en Venezuela propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Gobierno está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan... Venezuela es un Estado federal en los términos establecidos en la Constitución, por cuanto ello significa que es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana³⁶.

Quizás ese concepto particular de federación que expuso el Constituyente para reformar el sistema federal venezolano dé explicación de uno de los principales retrocesos en materia federativa que se genera con la promulgación de dicha Constitución, o sea la eliminación de las constituciones estatales.

Regla clásica del federalismo es el derecho de cada Estado miembro de la federación de promulgar su propia Constitución y leyes sin ir en contra de la federación. Pero se puede decir que el estilo particular y único de conceptualizar el federalismo en Venezuela ha permitido pasar en la práctica de un federalismo a un

El federalismo es distinto de la descentralización. Por el federalismo un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, se fortalecen la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad de la comunidad política

centralismo consolidado, arraigado en la cultura de los venezolanos y respaldado por las escasas diferencias naturales, sociales, culturales y tradicionales entre los habitantes de las casi intangibles regiones del país.

Actualmente, Venezuela es regida por la Constitución de 1999, donde se mantiene el concepto de Estado federal descentralizado dentro de los términos establecidos en ella, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. En esta Constitución se crea la figura del Consejo Federal de Gobierno, conformado por representantes del gobierno nacional, de los gobernadores de Estado, de los alcaldes y de las comunidades organizadas con el

fin asesorar el financiamiento de las inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones. Igualmente, en ella no se contempla la posibilidad de los estados de promulgar su propia Constitución, lo cual lleva indiscutiblemente a una mayor dependencia del centro del país, es decir al centralismo.

Como sostienen los expertos:

El Estado se sigue proclamando federal, pero no se garantiza la existencia de los actuales Estados, pues la división político-territorial es remitida a una ley orgánica, se elimina el Senado, que constituía, aunque tímidamente, una cámara de representación territorial, se suprime la

36. Constitución Nacional de la República de Venezuela y exposición de motivos, Imprenta Nacional, Caracas, 1961.

participación de los Estados en los procedimientos de revisión de la Constitución, y se remite a una ley nacional la regulación de sus competencias impositivas. De esta forma, la descentralización se ha visto cercenada, aunque existen en el nuevo texto disposiciones que permiten retomar la senda del federalismo, como el artículo 157, conforme al cual la Asamblea Nacional, por el voto de la mayoría de sus miembros, puede atribuir a los Estados materias de la competencia nacional, o como la disposición transitoria cuarta, que prescribe la promulgación de una ley sobre la hacienda pública estadual³⁷.

El modelo federalista venezolano definitivamente no es digno de imitar por Colombia si de lo que se trata es de fortalecer las regiones, pues es un modelo en retroceso. Por otra parte, Colombia tiene una rica variedad regional de la que carece Venezuela, con lo cual consideramos que el modelo autonómico español sigue siendo el más sugerente si se decide tocar nuevamente el tema federal en los debates constitucionales.

Conclusiones

Son muchas las lecciones que dejan las experiencias de la aplicación de estos modelos en los países analizados. Modelos que indiscutiblemente requieren una mayor profundización y un estudio más detallado

Se prefiere la adopción de un modelo autónomo similar al de España, es preciso hacer una clara diferenciación social, económica y política de las distintas posibles comunidades para evitar un arranque desigual en la carrera del desarrollo regional del país

para una correcta comprensión de sus estructuras y resultados. Sin embargo, todos ellos siguen siendo un abanico de posibilidades para la puesta en marcha de nuevos modelos de organización política territorial en Colombia, que en lo referente a los más audaces, el autonómico español nos parece el más interesante y menos problemático.

Si a partir de un Gran Acuerdo Nacional, en donde confluyan diversos actores, se decide emprender en el país una organización territorial diferente que permita el incentivo a la par-

ticipación ciudadana y a una mayor repartición del poder con miras al desarrollo integral de todo el territorio nacional, proponemos tener en cuenta algunas de las conclusiones que surgieron de este análisis del modelo español y del bosquejo de los modelos latinoamericanos:

1. El federalismo en América Latina ha tenido diversas maneras de adopción y de aplicación, obedeciendo a las características naturales, culturales y sociales de cada uno de los países. Por eso, se puede identificar desde una aplicación similar del federalismo clásico en Argentina hasta el más tenue o con tendencias fuertes al centralismo como en el caso de México y Venezuela. Por su parte, el federalismo brasileño siempre ha obedecido y ha estado en función de intereses económicos.

2. Una interesante conclusión es que la aplicación de un modelo federal no implica una mayor descentralización administrativa en un país. Venezuela, por ejemplo, ha caminado siempre hacia un federalis-

³⁷ Jesús María Casal, *Informe sobre el constitucionalismo venezolano*, publicación electrónica, Caracas, 1999.

no que se caracteriza por ser más centralista y con un Estado más concentrador de funciones públicas que los estados miembros de la república federal podrían asumir. En este sentido se puede comprobar la mayor descentralización administrativa existente en el sistema de comunidades autónomas de España incluso en comparación con los modelos federales de Iberoamérica (y algún autor sostiene que hasta de Estados Unidos). Ello resulta una paradoja si se tiene en cuenta que las comunidades autónomas han sido calificadas como un sistema intermedio entre el federalismo y el centralismo. En síntesis, federalismo es un esquema de distribución de poder y no una simple palabra.

3. Por lo anterior se puede afirmar que el federalismo es distinto de la descentralización. De acuerdo con el profesor Ricardo Uvalle, por el federalismo un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, se fortalecen la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad de la comunidad política. Así, Colombia debe tener presente esta clara diferenciación para evitar caer en modelos políticos que, en vez de impulsar el desarrollo regional del país, hagan una parcelización del mismo entre los caudillos o caciques políticos tradicionales, acostumbrados a detentar poder en cada una de sus regiones. No obstante, si creemos que la revolución silenciosa de la descentralización que se está dando en Colombia, de la cual hablamos en

la presentación, puede ser un primer paso para una gran transformación político-territorial

4. Si Colombia opta por un modelo de federalismo, es necesario hacer previamente una identificación de las regiones o provincias del país que han compartido una historia en común con el fin de hacer una división política interna real y correspondiente con los principios, intereses, cultura, costumbres y aspiraciones de las comunidades. Si no la hay, o sólo parcialmente, creemos, más aplicable el modelo autonómico español.

5. Si se prefiere la adopción de un modelo autónomo similar al de España, es preciso hacer una clara diferenciación social, económica y política de las distintas posibles comunidades para evitar un arranque desigual en la carrera del desarrollo regional del país. Igualmente, se debe tener en cuenta el grado de conciencia que cada una de esas po-

tenciales comunidades tiene para autogobernarse y autoorganizarse, todo ello con miras a fortalecer la imposibilidad de la dominación de una comunidad sobre otra o una preeminencia política de alguna de ellas al interior de la organización estatal.

6. Los procesos que trae consigo la globalización están cuestionando la naturaleza y la efectividad de los sistemas federales en Latinoamérica y el de las comunidades autónomas en España, por estarse incrementando el gasto público en las grandes burocracias locales, la competitividad económica entre las regiones, provincias o comunidades, originando desigualdades entre

• La implantación en Colombia de un sistema inspirado en algunos aspectos de las comunidades autónomas, acompañado de una auténtica pero responsable descentralización, le permitiría a Colombia en su conjunto y a cada una de sus regiones hacer frente a los cambios acelerados que impone la nueva economía •

ellas y el repoblamiento de unas de ellas por las migraciones internas hacia las zonas más desarrolladas. Pero al mismo tiempo, también se asiste a una tendencia cada vez más fuerte a los sistemas políticos descentralizados que permiten ejecutar de una manera más eficiente y eficaz las políticas públicas, por responder de manera directa e inmediata a las demandas sociales que se originan en cada una de las comunidades. Ese equilibrio es la clave del futuro del federalismo o el autonomismo, considerando nosotros que en cierta forma España ya pasó la prueba con su inserción a la Unión Europea sin grandes conflictos.

7. Creemos que la implantación en Colombia de un sistema inspirado en algunos aspectos de las comunidades autónomas, acompañado de una auténtica pero responsable (peligro brasileño) descentralización, le permitiría a Colombia en su conjunto y a cada una de sus regiones hacer frente a los cambios acelerados que impone la nueva economía, caracterizada por la eliminación de conceptos de soberanía, fronteras, autonomía e independencia y por el fortalecimiento de conceptos como polos de desarrollo, competitividad, eficiencia, tecnología, conocimiento y educación.

8. Es importante resaltar que el nuevo modelo que se adopte en Colombia, más que obedecer a una nueva repartición del poder político, debe responder a criterios de desarrollo que redunden en beneficio de todos los habitantes del territorio nacional, teniendo siempre como principios rectores de dicho sistema la corresponsabilidad, la igualdad y la cooperación interna para un verdadero desarrollo del territorio nacional en su totalidad. No pueden existir territorios abandonados dentro del país, para evitar -además de la situación injusta en sí misma- cualquier acto de rebeldía o de inconformidad que pueda afectar la seguridad jurídica a las inversiones realizadas en el país. Ese nuevo sistema debe servir para superar los proble-

mas sociales del país con el fin de mantener la viabilidad democrática, principio rector del nuevo contexto internacional y de las relaciones entre el Norte y el Sur. Pero sobre todo, hay que tomar conciencia de que cualquier espacio territorial, por pequeño que sea, puede representar el desarrollo, entero del país o el derrumbe del mismo. Hoy la soberanía se ejerce con desarrollo, no ostentando su pertenencia.

9. En general, se puede hablar de federalismo y de comunidades autónomas como modelos de ordenamiento territorial y de organización del sistema político. Aunque federalismo y comunidades autónomas sean conceptos totalmente distintos, se da por hecho que todo proceso de federalización lleva implícita una descentralización cada vez mayor a medida que se traspasan competencias y funciones del Estado central a los estados miembros de la unión. Por su parte, la creación de comunidades autónomas se relaciona más con la intención de llevar a cabo una gran descentralización que con la intención de organizar un territorio. Una característica común de ambos modelos es la búsqueda de la integración del territorio en una sola unidad sin desconocer las desigualdades culturales, naturales, costumbres y hasta nacionalismos existentes dentro de un territorio en común.

10. En el mundo contemporáneo asistimos a procesos fuertes de descentralización como estrategia para el desarrollo de los países, incentivados por los procesos de globalización que giran en torno a la competitividad y la eficiencia de los aparatos productivos, exigiendo un entorno con las características descritas y que sólo mediante la descentralización se garantiza. Es decir, la globalización estimula la descentralización como estrategia para desarrollar lo local, su opuesto.

11. Frente a esta situación, hoy se presentan dos grandes corrientes que demandan la descentraliza-

ción económica con fuertes rasgos neoliberales que se declara partidaria de la descentralización, pues permite reducir el tamaño del estado, implantar el llamado Estado mínimo, reducir los déficit fiscales de los gobiernos, disminuir los ingresos tributarios del Estado, invertir el dinero estatal eficientemente al trasladar las funciones a los entes locales y regionales que son los espacios de encuentro inmediato entre el Estado y el ciudadano, garantizando así una mayor respuesta a las demandas sociales y, por tanto, creando los canales de infraestructura necesarios para el desarrollo territorial, lo cual termina legitimando al gobierno de turno. La segunda corriente la podemos denominar sociopolítica, pues promueve la descentralización como un proceso que permitiría acercar al ciudadano al Estado, incentivaría la participación política de las comunidades, ampliaría los medios políticos de participación, se fortalecería el sistema democrático, al igual que la legitimidad no sólo del régimen político sino de la organización estatal como tal.

12. Sin embargo, hoy observamos una preeminencia de la corriente neoliberal sobre la corriente sociopolítica en el delineamiento de la descentralización, sin desconocer la conveniencia para las propuestas neoliberales de la estabilidad política buscada por la segunda corriente. Ello se puede constatar, pues al mirar los procesos de descentralización en los países estudiados, encontramos que ésta ha sido dirigida a disminuir el déficit fiscal de los gobiernos, reduciendo el tamaño del Estado mediante programas de

privatización de empresas públicas y de disminución de los ingresos estatales mediante impuestos directos y a la renta. Lo anterior está provocando que las funciones o competencias que han pasado del Estado central a los estados miembros, provincias o municipios no cuenten con el presupuesto necesario para su ejecución. Es decir, se transfieren responsabilidades mas no recursos. Ello está llevando a un choque fuerte entre el ciudadano y su encuentro inmediato con el Estado y el gobierno en su localidad, al no lograr ser respondidas todas las demandas sociales que se generan. Todo lo anterior está conduciendo a una deslegitimación de la descentralización, afectando con ello la legitimidad y credibilidad de los regímenes políticos y de las organizaciones territoriales como el federalismo y comunidades autónomas.

13. Por lo anterior, autores como Nelson Da Nobrega Fernández afirman que el federalismo de competencia y de preeminencia de unas provincias sobre otras no sólo pone en peligro la construcción del proyecto nacional común para todos, sino también pone en riesgo la gobernabilidad democrática.

14. Si en Colombia se va a abrir la caja de Pandora del federalismo, se debe tener en cuenta –además de las dificultades de los modelos federalistas y las bondades del autonomista– que esa dicotomía descentralización neoliberal o integradora existe y es uno de los puntos clave de la discusión, más allá de cualquier modelo que se adopte formalmente.