

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/42882> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Alvarez, Mariano

Title: Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas : la integración desde Coquimbo y San Juan

Issue Date: 2016-09-13

Capítulo 3

Formas de Estado y descentralización en Argentina y Chile: las posibilidades subestatales

El contexto político e institucional del país donde se encuentran los gobiernos no centrales, condiciona en gran medida su accionar paradiplomático. Esto es particularmente interesante en el caso de la relación entre Argentina y Chile, ya que los dos países presentan características institucionales distintas. Ello otorga un punto de partida diferente para el rol que las provincias argentinas y las regiones chilenas pueden jugar.

Siguiendo las herramientas planteadas en el capítulo 1 (sección 1.2), se analizarán las características institucionales de Argentina y de Chile, tanto respecto de sus formas de Estado como de sus procesos de reversión del centralismo. El objetivo final será presentar una descripción comparativa del rol que están facultados —legal y empíricamente— a jugar los gobiernos no centrales de los dos Estados.

En ambos países se analizará primero la forma de Estado y luego el proceso de reversión del centralismo. Se ha optado por presentar los análisis de manera separada debido a que, si bien en América Latina el centralismo empezó relacionado directamente con la forma de Estado (Palma, 2009), para los años treinta la centralización política y económica fue aumentando tanto en Estado federales como unitarios, sin distinción alguna. Dicha tendencia continuó por cinco décadas, para luego comenzar a revertirse cuando se culpó al centralismo por los problemas de bienestar social, estrechez del mercado, carencia de recursos y legitimidad política, lo que ocurrió tanto en Estado federales como unitarios (Restrepo, 2008). Esto tampoco debe de llevar a la conclusión de que durante el siglo XX las formas de Estado no afectaron a las iniciativas de reversión del centralismo. Los actores que impulsaron el proceso fueron distintos, dependiendo precisamente de la forma de Estado. Mientras que en Argentina el impulso provino de los gobernadores de provincias, en Chile el debate se llevó a cabo en el nivel central, más específicamente entre la Presidencia y el Congreso (Eaton, 2004), así como entre las distintas fuerzas políticas.

El análisis propuesto presenta una primera dificultad, que reside en la poca relevancia que los gobiernos no centrales han tenido en los análisis sobre descentralización en América Latina. Si bien la bibliografía respecto de los procesos de reversión del centralismo es abundante, normalmente los académicos han preferido pasar por alto la dimensión subestatal. De acuerdo con Montero y Samuels (2004b), los investigadores se

han centrado en la tradición centralista de Véliz (1980),¹ otorgándole importancia casi exclusiva a los órganos del gobierno central, lo que se vio reforzado por el modelo Estado céntrico que primó sobre la mayor parte del siglo XX en América Latina. Esto no quiere decir que la dimensión subestatal esté ausente en dichos estudios, pero sí que los mismos centran su análisis sobre el rol del gobierno central.

El segundo desafío es elegir el corte temporal del análisis. Los procesos relativos al centralismo presentan un estado actual que es el resultado de un proceso continuo, por lo que es fundamental distinguir entre ambas dimensiones (Bland, 2004). La tendencia histórica no tiene una direccionalidad unívoca en ninguno de los dos países y los procesos de centralización y descentralización son dependientes el uno del otro (Candia, 2004). El estado actual es entonces inseparable de los vaivenes históricos que en cada país lo han influenciado. Es por ello que se repasarán brevemente las principales tendencias históricas en ambos Estados, sin que ello implique un examen historiográfico profundo, que escaparía al objeto del presente capítulo.

El análisis se centrará en la última ola de reversión del centralismo, la cual parte a mediados de la década del ochenta y principios de los noventa. Tanto en Argentina como en Chile, la vuelta a la democracia trajo aparejada una fuerte reacción contra el centralismo, en especial debido a la identificación de éste con los salientes gobiernos militares, lo que a su vez fue potenciado por la crisis económica (Finot, 1996). El regreso a la democracia ocasionó profundos cambios en la distribución de la autoridad política y de la capacidad de gobernar, dando también lugar a los debates sobre el rol de los gobiernos no centrales (Eaton, 2004). Asimismo, las nuevas medidas económicas, como las privatizaciones y las reformas neoliberales, impulsaron la transferencia de funciones fuera del aparato central del Estado. No obstante, mientras la sociedad opuso cierta resistencia a las reformas económicas, se mostró receptiva de una descentralización, que al ofrecer transparencia y participación, contrastaba con las prácticas de los gobiernos militares (Clemente, 2003).

El proceso de descentralización de la década del noventa se enmarcó en una tendencia global, que propiciaba la reducción del aparato estatal y el principio de subsidiariedad. Pero fue en América Latina donde se descentralizó de manera más rápida, aunque no siempre transfiriendo los recursos necesarios hacia los gobiernos no centrales (Brosio y Jiménez, 2012b). No obstante la rapidez y extensión de dicho proceso, en paralelo se estableció una política de autoridad y control por parte del presidente, lo cual impulsó una nueva centralización. Se dieron entonces, de manera simultánea cambios que propendieron a la centralización, al tiempo que se ejecutaban políticas de

¹ Véase el capítulo 1 (apartado 1.2.1).

descentralización (Eaton, 2004). Ello reafirmaba la ausencia de una direccionalidad unívoca en el proceso, resaltándose así la necesidad de proceder con cautela en el análisis.

El tercer desafío es que los niveles de gobierno a los que se transfieren las funciones suelen diferir entre Estados federales y unitarios. En tanto que los primeros —entre los que se encuentra Argentina— son más propensos a descentralizar hacia los niveles intermedios. Los Estados unitarios —como Chile— normalmente priorizan los niveles municipales de gobierno (Clemente, 2003). El distinto nivel gubernamental al que se descentraliza, también se vio reflejado en diferentes grados de participación ciudadana. Mientras en Argentina la descentralización y democratización política parecieron ir de la mano, en Chile las barreras institucionales, de recursos y el sistema de partidos impidieron un mayor involucramiento de la sociedad civil (Maki, 2006).

Una última dificultad la presenta la gran cantidad de dimensiones que intervienen o que podrían intervenir en el análisis de las formas de Estado y de los procesos de descentralización. La conformación de los partidos políticos a nivel nacional y subestatal jugó un rol de gran relevancia en propiciar o no la participación ciudadana (Maki, 2006). Asimismo, actualmente hay una multitud de actores internacionales que presiona por la descentralización (Eaton, 2004) y que deben ser considerados como fuerzas intervinientes. Existen a su vez componentes geográficos que influyeron de manera fundamental en la formación de los Estados, tanto en Argentina como en Chile. Es por ello que se debe hacer la salvedad de que el presente capítulo busca establecer el contexto para el desarrollo de la paradiplomacia, no mostrar un análisis profundo de las causales y consecuencias del proceso de formación del Estado o de descentralización en Argentina y Chile.

La estructura del capítulo se desarrolla bajo la luz de los conceptos recogidos en el capítulo 1 (sección 1.2). De esta manera los apartados 3.1.1 y 3.2.1 analizarán el surgimiento y características de los regímenes federal argentino y unitario chileno. Se prestará particular atención en identificar las características y poderes que le son propios a los gobiernos no centrales.² Los apartados 3.1.2 y 3.2.2 revisarán el actual proceso de descentralización en ambos Estados, buscando encontrar las nuevas funciones transferidas a los gobiernos no centrales durante las últimas décadas y el grado de autonomía que dichos niveles de gobierno tienen en la toma de sus decisiones. Finalmente, la sección 3.3 presentará una perspectiva comparada de las facultades y prerrogativas que las provincias argentinas y las regiones chilenas tienen al momento de establecer relaciones paradiplomáticas.

² Si bien se mencionará el rol que los municipios han jugado en ambos procesos, se prestará principal atención a las provincias argentinas y regiones chilenas, ya que son sus autoridades quienes mayoritariamente desarrollan actividades paradiplomáticas.

3.1 Argentina y la dependencia entre sus niveles de gobierno

La definición de la forma de Estado en Argentina sumergió al país en prolongadas y cruentas luchas entre los partidarios de la solución unitaria y aquellos que defendían la forma federal. Parte de dicha confrontación surgió precisamente de un problema relacionado con el centralismo. El mayor de los puntos en discordia era —y probablemente siga siendo— el puerto de la provincia de Buenos Aires, así como también el principio de libre navegación de los ríos interiores (Jordana, 2002; Rock, 2006). Es decir que desde un comienzo la forma de Estado y el centralismo han estado vinculados en Argentina, generando tensiones entre los distintos niveles de gobierno.

La lucha entre unitarios y federales, además de ser una disputa sobre el derecho propio a existir de las provincias, se impulsaba en la necesidad de contrapesar la gravitación centralista que generaba el gobierno desde la ciudad de Buenos Aires. Se esperaban del federalismo soluciones que combatesen el centralismo, como por ejemplo la instauración de la capital del país en un punto neutral (Chiaramonte, 1993). Esta tensión entre entidades subestatales autónomas, contra un gobierno central fuerte, impregnó todo el desarrollo, tanto de la forma de Estado como del proceso de centralización y descentralización. Lo anterior ha llevado a que exista en Argentina una deformación lingüística que identifica el fortalecimiento de la forma de Estado federal con la descentralización, equiparando toda tendencia a la autonomía con el federalismo (Chiaramonte, 1993). La utilización de federalización como sinónimo de descentralización es frecuente en la literatura (véanse López Bofill, 1997; y Polak, 2012; entre otros), lo que ha generado confusión respecto a la definición misma de la forma de Estado. Como se indicó en el capítulo 1 (apartado 1.2.2), la forma de Estado federal requiere de cierto grado de descentralización, pero no se limita a él.

Es debido a ello que se debe recordar que, si bien la presente sección se dividirá entre el análisis de la forma de Estado y del proceso de descentralización en Argentina, ambas dimensiones se entrecruzan en variados puntos de su evolución histórica. Es por razones de practicidad analítica que se presentarán por separado, lo que a su vez facilitará la comparación posterior con el caso chileno. No obstante, ello no implica que se esté asumiendo una total independencia entre ambos procesos.

3.1.1 La forma de Estado en Argentina: un federalismo impuesto por la realidad

Argentina se autodenomina un país federal. Así lo anuncia el artículo 1 de su Constitución Nacional, cuando pregona que “[l]a Nación Argentina adopta para su gobierno la forma

representativa republicana federal”.³ No obstante, existen aprensiones respecto a cuán efectiva es la aplicación en la realidad del principio constitucional. Algunos autores afirman que el federalismo argentino designa hoy a un fenómeno que no se adecúa al término jurídico y político contemporáneo (véase Chiaramonte, 1993).

Sin embargo, actualmente también se consolidan líneas de investigación que sostienen que el federalismo en Argentina, más que una opción institucional o la mera copia del modelo de los Estados Unidos, fue el resultado de una imposición de la realidad política del país. De acuerdo a autores como Bidart Campos (1993), el federalismo no fue una invención jurídica foránea que se instauró a la fuerza, antes que eso, fue un imperativo de la realidad que se impuso a los deseos locales. El que catorce de las provincias preexistiesen al Estado y que el proceso de formación de éste se haya realizado a través de pactos entre las provincias, sería un claro ejemplo. En la misma línea, De Riz (2008) afirma que Juan Manuel de Rosas —uno de los mayores defensores del federalismo argentino— no era federal por convicción, al igual que respecto de la democracia, lo que Rosas habría entendido era que Argentina no podría nunca escapar a su condición de país federal, razón por la cual habría optado por dicha bandera.

Existen entonces dos grandes dimensiones del federalismo argentino, sobre las cuales versará el presente apartado. Por un lado, se plantea el análisis que responde a los principios constitucionales y que debe ser conducido a la luz de las características enumeradas en el capítulo 1 (apartado 1.2.2), identificando la naturaleza de las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, resulta necesario observar el desempeño real de las diversas instituciones, así como la interacción entre los distintos niveles de gobierno; en otras palabras, la práctica federal.

Una primera dificultad en el estudio de la práctica federal, reside en que se debe tener presente la dimensión dinámica del federalismo, que ha seguido tanto tendencias mundiales como impulsos endógenos. Entre las primeras se destacan el fortalecimiento del Estado a finales del siglo XIX, la expansión de éste a raíz del reacomodamiento social generado por la crisis del treinta y la tendencia mundial a la descentralización que partió en la década del sesenta (Cao, 2008). Las tendencias externas se complementan y contrastan con las internas, como el ya mencionado interés de las provincias por limitar el poder de Buenos Aires, el fortalecimiento del presidencialismo y los efectos perniciosos que los gobiernos militares tuvieron sobre la estructura federal. El inconveniente reside en que ni las tendencias externas ni las internas han sido unívocas en su direccionalidad. La fortaleza institucional del federalismo en Argentina es, en su dimensión práctica, un

³ El texto completo de la Constitución Nacional de 1994 puede ser consultado en la página web del Senado de la Nación Argentina: <http://www.senado.gov.ar>.

fenómeno político dinámico con transiciones y ciclos, por lo que resulta complicado tratar de entenderlo como algo institucional estable (Bidart Campos, 1993).

Una segunda dificultad la genera el escaso espacio que los estudios generales y especializados le han dado al federalismo en el contexto de América Latina. No existen muchos trabajos que recojan las diversas constantes y variantes que la forma de Estado federal —y no el centralismo— ha tenido a lo largo de los dos siglos de vida independiente de América Latina (Carmagnani, 1993a). Su estudio, en el contexto específico de los países de la región, resulta de gran relevancia. La capacidad de transformación y adecuación del federalismo es lo que le permitió adaptarse al desenvolvimiento y necesidades de los distintos países, razón por la cual la organización estatal de Argentina puede ser distinta a la de Brasil, México o Venezuela, pero seguir siendo igualmente federal.⁴

El punto de partida del análisis presenta un tercer desafío. Sin ser la intención de la presente sección el realizar un análisis histórico, ciertos hitos del pasado del país no pueden ser dejados de lado si se espera entender la determinación tomada respecto de la forma de Estado. El surgimiento de la forma federal en Argentina guarda estrecha relación con la sucesión de diversos sistemas territoriales sobre un mismo espacio político. Ello afectó las dinámicas de poder entre los distintos actores involucrados y fue dando forma a la identidad de las catorce provincias que intervendrán luego en los conflictos que desembocarán en la Constitución Nacional de 1853 (Zorraquín Becú, 1949). Asimismo, en lo que actualmente es el territorio de la República Argentina, Bustos Cara (2002) encuentra una sucesión de cuatro grandes sistemas territoriales, uno colonial, uno moderno liberal, uno nacional y finalmente uno de integración supranacional. Ellos afectaron el carácter de las provincias y sus relaciones con el Estado, por lo que sus efectos sobre el federalismo son evidentes.

Finalmente, Suárez-Cao (2011) llama a tener presente que el renovado interés por el estudio de la dimensión subestatal, convirtió a las provincias en la nueva arena de discusión política, reemplazando al Estado. Esto ocasionó la existencia de dos grandes vertientes de análisis. Una primera lectura es ofrecida por los académicos internacionales, quienes basándose en un análisis primordialmente constitucional, afirman que el federalismo argentino es robusto. Lo hacen observando la autonomía política de las provincias y que el Congreso Nacional se compone de dos cámaras simétricas e incongruentes, donde los senadores y diputados comparten prerrogativas legislativas. La

⁴ Si bien se buscará incorporar en el análisis tanto las tendencias mundiales como el devenir histórico y el componente regional, se debe recordar que el objeto del presente capítulo es la caracterización del contexto en que se desarrollan las actividades paradiplomáticas de las provincias argentinas y no un estudio en profundidad de la forma de Estado de dicho país. Es decir que los puntos mencionados serán tenidos en cuenta en el análisis, en tanto ayuden a explicar el desarrollo de la paradiplomacia, pero no se espera presentar un análisis completo de ellos.

segunda línea se compone de los intelectuales locales, quienes se basan mayoritariamente en el análisis del componente fiscal —principalmente en el sistema de recolección y repartición de impuestos—. A razón de lo cual afirman que no existe un federalismo real y que Argentina es en la práctica un país unitario (Suárez-Cao, 2011).

Todos los puntos mencionados dan cuenta de la complejidad del análisis de la forma de Estado en Argentina. No obstante, no será el objeto del presente apartado el solucionar cada una de dichas discusiones. Más bien se buscará en ellas los condicionantes del accionar paradiplomático. En primer lugar a través de las instituciones federales, para luego observar la práctica y finalmente poder concluir ofreciendo un mejor entendimiento del contexto.

La institución federal en Argentina

A la declaración de independencia de 1816 en Argentina le siguieron cuarenta años de luchas sobre la organización del Estado y el gobierno, las cuales finalmente desembocaron en la Constitución Nacional de 1853.⁵ Dicho texto sufrió diversas modificaciones a lo largo de los años, siendo la de 1994 la más reciente. No obstante, la esencia de la Constitución Nacional sigue siendo la misma de 1853 (Tommasi, 2006). Sumando a ello, el presente análisis busca contextualizar el proceso paradiplomático actual, razones por las cuales se analizará únicamente la versión contemporánea del texto.

La forma federal en Argentina se plasma, en primer lugar, en la existencia de distintos niveles de toma de decisión. La Segunda Parte del texto constitucional (Autoridades de la Nación) se conforma de un Título Primero sobre el Gobierno Federal y de un Título Segundo sobre los gobiernos de provincias. Se reconoce de dicha manera la existencia de al menos dos niveles de toma de decisión. A su vez, el poder de mando del nivel subestatal es originario ya que “[l]as 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” (artículo 121). Es decir que las entidades provinciales son preexistentes al país y al gobierno federal. Eran éstas las detentadoras de la totalidad de los poderes —equiparables en su momento a otros Estados del sistema internacional— y las que decidieron conformar un Estado federal, delegando parte de sus facultades a la nueva entidad, pero sin que ello significase su desaparición.

La incorporación de la preexistencia y detención del poder originario de mando de las provincias, se cristalizó a su vez en que son tan indestructibles como el país mismo. Si bien el artículo 75 inciso 15 le otorga al Congreso Nacional la facultad fijar los límites de las provincias y crear nuevas, con anterioridad se indica que “no podrá erigirse una

⁵ El texto de la Constitución Nacional de 1853 puede ser consultado en la página web de la Biblioteca y Centro de Documentación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar>

provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas” (artículo 13). Es decir que el gobierno federal no está facultado para imponer alteraciones territoriales a una de las provincias, sin que esta así lo permita.

Las facultades son, por defecto y regla general, de las provincias. Los poderes del gobierno federal son la excepción y se constituyen a partir de las facultades que las provincias, por voluntad propia, decidieron delegar (Cetrángolo y Jiménez, 2004b). A razón de ésta titularidad sobre el poder originario de mando, las provincias argentinas retienen el derecho constitucional a autogobernarse. Una excepción a ello pareciera ser el artículo 99 inciso 20, el cual le reserva al presidente la facultad de decretar la intervención federal en el territorio provincial. No obstante, esto es así solo en caso que el Congreso Nacional se encontrase en receso y aun así el presidente debe convocarlo inmediatamente para su tratamiento. La razón detrás de esta limitación al presidente es que en la Cámara de Senadores es donde las provincias están representadas y son ellas quien realmente autoriza la intervención federal (artículo 75 inciso 31). De igual manera es necesario remarcar que la intervención solo puede llevarse a cabo “para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia” (artículo 6). Ello debido a que la autonomía provincial está resguardada por el artículo 122, el cual indica que éstas “[s]e 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”.

La autonomía de las provincias tiene su máxima expresión en las facultades reconocida por los artículos 5 y 123. Según el primero de ellos “[c]ada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”. Es decir que la libertad constitucional de las provincias no es absoluta —como lo es en las confederaciones— pero sí es originaria y amplia. Ello se vio históricamente reflejado en procesos como los llevados a cabo con la redemocratización, en dicha oportunidad las provincias comenzaron a reformar sus constituciones, incorporando nuevos principios, derechos y garantías, antes de que lo hiciese el gobierno federal (Pérez, 1998).

Finalmente, las provincias no solo conforman un nivel de gobierno separado y autónomo, también participan en la formación de la voluntad general del gobierno federal. Esto se realiza a través del Congreso Nacional y, más específicamente, de la Cámara de Senadores. Como indica el artículo 54, dicha cámara se compone de “tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Es decir que, siendo constitucionalmente iguales, las provincias también se encuentran representadas en igualdad de condiciones entre ellas en el Senado de la Nación. La

relevancia de dicha cámara no recae únicamente en funciones legislativas, ya que el presidente requiere su acuerdo para el nombramiento de funcionarios clave y para procedimientos de intervención en las provincias. De esta forma, el artículo 99 requiere que el presidente obtenga el acuerdo del Senado de la Nación para el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema y los tribunales federales (inciso 4), el nombramiento y remoción de embajadores (inciso 7), la provisión de los empleos militares de la Nación (inciso 13) y la declaración del estado de sitio (inciso 16). Asimismo, y como ya se mencionase, el artículo 75 inciso 31 indica que la intervención federal de una provincia solo puede ser dispuesta por el Congreso de la Nación, la potestad del presidente es solo temporal y requiere confirmación.

De acuerdo a los principios planteados por la Constitución de la Nación Argentina, a la luz de las condiciones establecidas en el capítulo 1 (apartado 1.2.2), dicho país cuenta institucionalmente con una forma de Estado federal ya que existen distintos niveles de decisión, que tienen poder originario de mando, que son igual de indestructibles que el todo y cuyas competencias no pueden ser modificadas sin su consentimiento. Asimismo, las provincias se autogobiernan, dándose sus propias constituciones y eligiendo autónomamente a sus autoridades, sin que el gobierno federal ejerza una tutela sobre ellas. Dicho ordenamiento constitucional subestatal faculta a las provincias para contar con su propio orden legislativo y judicial. Finalmente, las provincias, a través de la Cámara de Senadores, participan en la formación de la voluntad general del gobierno federal. Con ello se cumplen institucionalmente las condiciones establecidas en el capítulo 1 para la forma federal. Resta a continuación analizar si dicha caracterización constitucional se condice con el desarrollo en la práctica del federalismo argentino.

La práctica federal en Argentina

El origen de la experiencia federal en el territorio de lo que sería luego Argentina, tiene sus cimientos a finales del siglo XVIII, cuando el Imperio Español optó por una extensa reforma administrativa de sus territorios en América Latina. A través de la Real Ordenanza de 1782 se reemplazó el antiguo ordenamiento por gobernaciones y se instauró el régimen de intendencias, con funcionarios que dependían directamente del ministro español respectivo. Esto llevó a la creación de unidades territoriales con intereses, oligarquías y burocracias propias, lo que sentó las bases para las que luego serían las provincias argentinas (Zorraquín Becú, 1949).

No obstante existir una correlación, el tránsito de las intendencias de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán a las catorce provincias no fue directo.⁶ Luego de la Revolución de Mayo de 1810, el reglamento de febrero de 1811 creó juntas

⁶ El Virreinato del Río de la Plata también incluía a las intendencias de Paraguay, La Plata Cochabamba, Potosí y La Paz, pero dichos territorios no forman parte de la actual República Argentina.

provinciales en las antiguas intendencias y juntas subordinadas en las ciudades subalternas. Si bien el reglamento perdió vigencia rápidamente, se trató de una primera manifestación de la formación de las provincias (Chiaramonte, 1993). El proceso se desencadenó definitivamente cuando el cabildo de la ciudad de Jujuy pidió su autonomía respecto de la antigua intendencia de Salta del Tucumán. La solicitud de Jujuy alentó a que ese mismo año Mendoza pidiese el cese de su dependencia respecto de la antigua intendencia de Córdoba del Tucumán. A su vez, Tucumán y Tarija lo hicieron de Salta del Tucumán. Con ello, entre 1813 y 1834, ya sea por decisión del gobierno central o del local, se fueron conformaron las catorce provincias originales de Argentina.⁷

Es decir que, si bien el fundamento se encuentra en el régimen de intendencias, es más profundo que éste. Las nuevas entidades vinieron a representar una ampliación del papel político de las ciudades antes que de las intendencias, de allí que se formasen catorce en lugar de solo tres (Chiaramonte, 1993). Asimismo, el surgimiento de estas provincias se dio desde la lógica de Estados independientes y no de subdivisiones administrativas. Durante este período no existió actividad paradiplomática porque no había servicio exterior central, las provincias mantenían entre ellas y con otros, relaciones diplomáticas clásicas. Esa autonomía se plasmó en la rápida aparición de constituciones provinciales (Chiaramonte, 1993). Lo que, sumado a identidades propias, no demoró en generar conflictos.

Luego de la independencia en 1816 y a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, el territorio del Virreinato del Río de La Plata se vio envuelto en arduas luchas para evitar tanto la desintegración como la absorción por parte de Buenos Aires. En dicho período, los caudillos se consolidaron a nivel provincial y lograron levantar a las masas rurales y urbanas, dándole cuerpo al enfrentamiento entre unitarios y federales. No obstante, dicho conflicto no se sustentaba únicamente en intereses respecto de la forma de Estado, cada facción defendía una ideología marcada. Los unitarios se mostraban más liberales en tanto que los federales defendían un sistema tradicional, lo que ocasionó que se separasen los territorios del Alto Perú, Uruguay y Paraguay. De acuerdo con Zorraquín Becú (1949), probablemente todas las provincias hubiesen hecho lo mismo, de contar con los medios necesarios.

Durante las dos décadas que transcurrieron entre la Revolución de Mayo de 1810 y el Pacto Federal de 1831, se reunieron cuatro asambleas constituyentes, llegando dos de ellas a dictar una constitución que fue rápidamente invalidada por las provincias federales

⁷ Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luí, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Los restantes eran territorios nacionales, sin autonomía. Fue recién en la década del cincuenta en que se transformaron en las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz. Finalmente, en 1990 el territorio nacional de Tierra del Fuego también se constituyó en provincia. Empero, tanto las catorce originales como las nueve posteriores tienen el mismo estatus constitucional.

debido a su carácter unitario. Luego del fracaso constitucional de 1826, las siguientes reuniones entre las provincias para la búsqueda de la forma de Estado y de gobierno, revistieron un carácter diplomático y se llevaron a cabo en consonancia con los principios del derecho internacional (Chiaramonte, 1993). Es decir que tanto jurídica como factualmente, se trataba de territorios con poderes originales de mando, autónomos y autárquicos.

Las soluciones administrativas temporales se fueron dando desde Buenos Aires, lo cual tampoco facilitó el proceso. Finalmente, con el Pacto Federal de 1831 y el regreso de Juan Manuel de Rosas al gobierno de la provincia de Buenos Aires, se creó la Confederación Argentina. Esta fue la máxima expresión de la autonomía y autarquía de las provincias, ya que quienes dieron vida a la Confederación eran representantes diplomáticos de Estados independientes, ciertamente débiles y con poca expectativa de vida en solitario, pero igualmente independientes. Es por ello que el Pacto Federal reconocía la libertad e independencia de las provincias, e inclusive las provincias se reservaban prácticamente todo el ejercicio de la soberanía, con muy escasas excepciones (Chiaramonte, 1993).

Esta independencia provincial tuvo un costo. Durante los primeros cuarenta años de vida independiente de Argentina,

la autocracia de los caudillos, los celos del localismo provinciano, el egoísmo y el envanecimiento de la ciudad-capital, el centralismo del directorio, los delirios de la republica unitaria de 1826, los horrores del desgobierno rosista y las exigencias [d]e la guerra de los partidos liberarles del Plata contra la tiranía de Rosas (Ávalos, 1920: 119-120)

amenazaron con desintegrar el territorio. El giro definitivo hacia el federalismo se produjo luego de la derrota de Rosas, cuando las provincias firman los Acuerdos de San Nicolás de 1852. En ellos se cambió la retórica de confederación a federación, lo cual fue finalmente plasmado en la Constitución Nacional de 1853 (Chiaramonte, 1993). Si bien en las décadas que siguieron Argentina no dejó de lado las guerras civiles, sí encontró en la Constitución Nacional un instrumento consensuado (Botana, 1993).

El texto ideado por Juan Bautista Alberdi en su libro *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, creaba un federalismo sintético entre innovación y conservadurismo, debido a que se quería unificar al país, pero no se podía escapar a la existencia de un principio federal impuesto por la realidad (Botana, 1993). Se utilizó para ello la Constitución de los Estados Unidos como modelo, pero no se la copió, ya que si bien el texto se basaba normativamente en el estadounidense las razones eran rioplatenses (Bidart Campos, 1993).

Si bien se logró consensuar el texto, la voluntad jurídica no se plasmó inmediatamente en la realidad. La Constitución Nacional debió regir mutilada hasta 1862, debido a que el país estaba dividido en otra guerra civil. Finalmente, luego de la Batalla de Pavón de 1862

la provincia de Buenos Aires emergió victoriosa y, desde su nueva posición de fuerza, decidió incorporarse al país. Fue entonces que la Constitución Nacional empezó a regir en todo el territorio, abriendo un período de consolidación que tendrá su mayor expresión en la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880 (Botana, 1993).

El resultado de las luchas por transformar las intendencias o ciudades en provincias, acercar las posiciones entre Buenos Aires y el resto de las provincias, y consensuar una base jurídica que fuese aceptada en todo el país, fue la adopción de la forma de Estado federal. No obstante, si la organización constitucional original daba el predominio a las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004a), también otorgaba un enorme poder al presidente (Botana, 1993). Dicha característica llevó a autores como Dalla Via (2004) a impulsar la idea de que el federalismo fue la síntesis, una transacción de las corrientes en pugna, con una tendencia concentrada desde el comienzo. De acuerdo con dicha línea argumental, el modelo argentino es centralista por el carácter del presidente, de los partidos políticos y de las medidas de emergencia, todas herramientas constitucionales, por lo que la corriente afirma que en realidad se trata de un unitarismo solapado.

Con la nueva organización territorial y administrativa, la lucha por la vigencia del federalismo pasó a ser entre las provincias —incluyendo a Buenos Aires— y la Presidencia. El conflicto se dio tanto a nivel general como provincial. Rock (2006) recuerda como la lucha entre el Poder Ejecutivo federal y las provincias se plasmó en el de despotismo militar utilizado por Bartolomé Mitre (1862-1868), casi como único sustento de su autoridad sobre las provincias del interior. Asimismo, presenta dos tipos de conflictos en el nivel provincial. Uno al interior de las provincias, como lo fue caso de la lucha entre nacionalistas y autonomistas en Buenos Aires. Otro entre provincias, donde uno de los ejemplos más claros se encuentra en la rivalidad que existía entre San Juan y San Luís y que llevó a enfrentamientos en 1861. Pero los actos cometidos por Juan Saá en San Juan no estuvieron impulsados únicamente por una disputa entre provincias, eran también reflejo de la división existente entre quienes apoyaban al gobierno central y quienes estaban en contra.

Para finales del siglo XIX, el ferrocarril y el telégrafo lograron incrementar la presencia del Estado en las distintas provincias, arrastrando al sistema político del caudillaje casi a la extinción. Esto permitió la consolidación del gobierno federal, debilitando la fuerza de los gobernadores de provincia, lo que nuevamente generaba dudas sobre la fortaleza de la autonomía otorgado por el federalismo argentino. En consonancia con ello, las primeras tres décadas del siglo XX presentaron un doble dinamismo. El sistema federal se conservó, al menos aparentemente, sin mayores variantes, pero coexistió con una tendencia del gobierno federal a la ampliación de sus funciones. Ello puso en jaque el equilibrio de poderes entre las provincias, las cuales le permitieron al Estado avanzar sobre competencias que no le habían delegado (Zorraquín Becú, 1949). Es en este

período en que comenzó a surgir el mayor desafío al federalismo argentino, la lucha por las prerrogativas de recaudación impositiva.

La Constitución Nacional de 1853 entregaba los impuestos indirectos y sobre el comercio exterior al gobierno federal, mientras que los impuestos directos eran provinciales y el gobierno central solo los podía pedir excepcionalmente y por tiempo determinado. Según Cetrángolo y Jiménez (2004a), durante el siglo XIX la división fue clara, solo existían impuestos directos provinciales y la recaudación aduanera federal. Es a partir de 1890 que la división se vuelve difusa, ya que el gobierno central crea el impuesto al valor agregado (IVA) y con ello empieza a gravar el consumo. En este punto, los habitantes de las provincias comenzaron a pagar distintos impuestos a los dos niveles de gobierno.

El problema real surgió con la crisis del treinta, ya que el medio siglo que le siguió constituyó un período de debilitamiento del rol de los gobernadores, a la vez que el Estado federal se imponía cada vez más. A partir de la década del treinta se producen dos grandes acontecimientos que atentan contra las autonomías provinciales, poniendo en tela de juicio el funcionamiento real del sistema federal. El primero de ellos fue el golpe de estado de 1930, el cual según Botana (1993) cerró en Argentina un ciclo de federalismo liberal y el largo esfuerzo que se había hecho por otorgar legitimar las instituciones. Los gobiernos militares, e inclusive los civiles, que se sucedieron desde 1930 hasta 1981 hicieron generalmente un uso desmedido de la intervención federal. Lo que se plasmó en que durante dicho lapso las provincias hayan estado 18,7% del tiempo regidas por interventores y 28,3% bajo gobiernos de facto (Frías, 1992). Esta tendencia al uso y abuso del intervencionismo fue lesionando gravemente las autonomías provinciales, a lo que se sumaron las formas de organización y toma de decisión adoptadas por los sucesivos gobiernos militares (De Riz, 2008).⁸

El intervencionismo no era otra cosa que la tradición centralista atacando al federalismo, ya que los presidentes entendieron rápidamente que se trataba de una excelente herramienta para deponer opositores y asegurar una situación complaciente con el Poder Ejecutivo federal (Botana, 1993). Ello significó que durante la mitad de los cincuenta años comprendidos entre 1930 y 1981, las provincias estuvieron gobernadas por autoridades que no fueron elegidas por sus habitantes (Spiller y Tommasi, 2000).

El segundo acontecimiento que atentó contra las autonomías provinciales fue la creación del régimen de coparticipación.⁹ Debido a los efectos de la Crisis del Treinta en

⁸ La Constitución Nacional de 1853, a diferencia de la de 1994, no le exigía explícitamente al presidente el acuerdo del Congreso Nacional para intervenir una provincia.

⁹ Si bien resulta atingente respecto a la autonomía de los gobiernos provinciales, los efectos del régimen de coparticipación son más marcados respecto del centralismo, por ello se los analizará con mayor profundidad en el apartado 3.1.2.

el comercio internacional, el gobierno federal acusó una abrupta caída en los ingresos provenientes de las aduanas. Ello generó dificultades fiscales que se buscaron subsanar con una expansión de la masa impositiva recaudada por el gobierno central. Entraron entonces en vigencia las leyes 12.139, 12.143 y 12.147 de 1934, creándose nuevos impuestos. A su vez, y siguiendo la tendencia de los países desarrollados, se unificaron los tributos internos ya existentes, centralizándose la recaudación (Cetrángolo y Jiménez, 2004a).

El proceso no alteró la titularidad de los recursos, que constitucionalmente siguieron siendo de las provincias, pero sí el ente recaudador de éstos. Es decir que en tanto las provincias retuvieron para sí la titularidad original de los impuestos directos, antes de llegar a ellas los fondos debían pasar por manos federales. El nuevo camino de recaudación y distribución de recursos amenazó con minar la autarquía provincial, algo incompatible con el sistema federal. La conjunción de centralización impositiva e intervencionismo federal, dieron nacimiento a un federalismo centralizado, que durará hasta la década del ochenta, cuando entre en crisis (Carmagnani, 1993b).

El regreso de la democracia se constituyó en una bisagra dentro de la historia del federalismo, ya que luego de 1983 se lo comienza a ver como vinculado con los nuevos ideales democráticos (Polak, 2012). Sin embargo, si bien durante este período se les devolvió gran protagonismo a los gobernadores de provincia, su impacto sobre el federalismo no presentó una tendencia única y constante. La relación de poder entre los primeros tres presidentes democráticos de Argentina desde 1983 —Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa— con los gobernadores de provincia fue variando, haciendo que el federalismo mostrase visos tanto de fortaleza como de debilidad (Haggard y Webb, 2004).

Raúl Alfonsín (1983-1989) se enfrentó a un país donde la mayoría de los gobernadores pertenecían a la oposición, por lo que buscaron constantemente imponer su voluntad respecto a una nueva ley de coparticipación. El gobierno se negó constantemente debido a que en su ausencia disponía de mayor discrecionalidad sobre las transferencias, pero luego de las elecciones legislativas de 1987 las provincias forzaron al presidente y lograron la ley de coparticipación 23.548 de 1988 (Haggard y Webb, 2004).

La relación de fuerza giró con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), quien logró que la mayoría de los gobernadores de provincia firmasen los denominados pactos fiscales de 1992 y 1993, por los que se reducía el porcentaje de coparticipación primaria y se acordaban ciertas obligaciones fiscales de las provincias (Haggard y Webb, 2004). Desde entonces, la repartición fiscal ha sido el centro del debate, debido a que se ha reemplazado el régimen estable por pactos transitorios y bilaterales.

Al respecto existen dos lecturas, una primera que plantea la delicada situación en que se encuentran las provincias y que esto hace que en lo económico el federalismo sea letra

muerta (véase De Riz, 2008). La otra postura afirma que la función *ad hoc* del régimen de coparticipación, es en cierta forma una muestra más del federalismo, ya que la década del noventa se caracterizó por pactos entre el gobierno central y las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004b), no en una imposición del primero. Asimismo, las transferencias que el gobierno federal debe hacer a las provincias, les pertenecen a éstas por ley y es poca la discrecionalidad que le queda al presidente respecto del monto a transferir o la distribución de éste (Haggard y Webb, 2004).

La reforma constitucional de 1994 tuvo entre sus objetivos el fortalecimiento del federalismo, lo que fue tanto precedido como seguido por reformas constitucionales provinciales que iban en la misma línea (Dalla Via, 2004). Se buscó fortalecer las atribuciones de las provincias, a fin de contrapesar el centralismo que se venía cristalizando en las instituciones del país (Carbajales y Gasol, 2008). Para ello se utilizaron distintas vías, entre las que se destacan la posibilidad de crear regiones y celebrar convenios internacionales —en clara línea con la tendencia paradiplomática que se analizará en el capítulo 4—, el dominio originario de los recursos naturales, la limitación al principio de intervención federal, el establecimiento de criterios para la sanción de una nueva ley de coparticipación y la concurrencia legislativa en materia medioambiental.

No obstante este fortalecimiento de principios federales en la Constitución Nacional, el gobierno federal retuvo mecanismos de control sobre las provincias, específicamente en materia fiscal, partidaria y la intervención federal, aunque ahora más limitada. En cualquier caso, “aún en periodos donde todas las condiciones inclinaron la balanza aún más a favor del presidente, éstos tuvieron que negociar con las elites provinciales” (Polak, 2012: 141).

El más claro ejemplo de la fortaleza de los gobernadores de provincia fue la crisis de 2001. Según Benton (2009), la mayoría concuerda en que la excesiva autonomía provincial en el gasto fue lo que minó la estabilidad macroeconómica y que debido al federalismo. Fernando de la Rúa (1999-2001) quedó de manos atadas. Fue precisamente la crisis la cual demostró que el poder real reside en las provincias (Tommasi, 2006), ejemplo de ello fue que el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá afirmó que “[e]l gobierno empieza a entender que los que garantizamos la gobernabilidad somos nosotros” (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014: 27).

Más allá de la situación fiscal y de las intervenciones federales, son las provincias las que retienen el poder original de mando, y por ello emergen cuando el gobierno federal está en problemas (Burdman, 2004). La tendencia que se había originado en la década del ochenta se afianzó en la crisis de 2001, cuando el presidente comenzó a depender más de las provincias (Polak, 2012).

Algunos autores afirman que se pasó de un federalismo de confrontación a uno de cooperación y, finalmente, a uno de extorsión (véase Carbajales y Gasol, 2008). Pero aun

siendo ello posible, lo que en realidad se observa es que distintas condiciones influyen en la relación entre las provincias y el gobierno central, haciendo que el federalismo parezca a veces débil y a veces fuerte (Benton, 2009), por lo que es imperativo diferenciar entre la apariencia y la forma de Estado.

Caracterización del federalismo argentino

Argentina cuenta con una forma de Estado federal. Ello ha quedado tanto en evidencia en el apartado respecto de los principios constitucionales, como de la evolución práctica. Ciertamente se establecieron puntos en que el federalismo argentino ha mostrado debilidad institucional, pero la cual es propia a su evolución histórica. Es por ello necesario entender el federalismo argentino como particular y no bajo la luz exclusiva del modelo de los Estados Unidos.

Es cierto que existe una discrepancia entre los principios institucionales establecidos en la Constitución Nacional y lo que ocurre en la práctica. Empero, esto se debe principalmente al funcionamiento del sistema fiscal, tanto respecto al tipo de impuesto que debiese recaudar cada nivel, como al imperativo constitucional por una nueva ley de coparticipación, que luego de veinte años sigue sin emitirse.

Aun así, el impacto de la coparticipación sobre el federalismo debe ser morigerado, ya que las provincias tienen tres tipos de ingresos —propios, coparticipados y transferencias federales— de los cuales las transferencias son solo el 18,5% (Cao, 2008). A su vez, los gobiernos provinciales cuentan con independencia fiscal y de gasto, pudiendo endeudarse tanto interna como externamente (Tommasi, 2006). Asimismo, Suárez-Cao (2011) afirma que los analistas locales, aquellos que son más duros respecto de la vigencia del federalismo argentino, tienden a olvidar que la coparticipación no tiene una asignación previa desde el gobierno federal. Esto quiere decir que el presidente puede negociar una porción del monto a transferir, pero no la utilización de éste. Asimismo, el que sea el gobierno federal quien recaude y el gobierno provincial quien ejecute el gasto, refuerza la figura del gobernador, ya que es el Estado quien incurre en el costo político de recaudar los impuestos, en tanto que las provincias disponen de los recursos.

Con ello, tanto institucional como económicamente, las bases políticas y de liderazgo en Argentina son provinciales. Lo cual se plasmó en que los gobernadores pudieron resistirse a las reformas estructurales de los noventa (Benton, 2003), ya que la Constitución Nacional los faculta para enfrentarse a las medidas federales (Habibi *et. al.*, 2001).

Sin embargo, si bien los gobernadores son individual y colectivamente muy poderosos, igualmente requieren de los fondos federales (Tommasi, 2006), en especial para obras de infraestructura. Además, las provincias difieren —económica, poblacional y

políticamente— mucho entre ellas (Remmer y Wibbels, 2000), por lo que dicha situación tiene mayor peso en las provincias más chicas.

Finalmente, es importante observar que los partidos políticos en Argentina operan de forma provincial, independientemente del agregado nacional (Benton, 2009). Los partidos políticos nacionales son en realidad confederaciones de partidos provinciales. Ello refuerza la autoridad del gobernador, ya que las relaciones institucionales en Argentina no se dan a través del Congreso Nacional sino entre el presidente y los gobernadores (Escolar, 2013; Spiller y Tommasi, 2000).

Durante un siglo los académicos se focalizaron en las debilidades del federalismo, pero ahora se comienza a ver la importancia de lo local. Aún existen detractores, pero esto es porque se analiza el federalismo argentino desde la óptica del modelo de Estados Unidos, basándose principalmente en el componente fiscal y tratándolo como un juego de suma cero. La imagen de fortaleza o debilidad del federalismo argentino se relaciona con los recursos de que disponga el presidente (Benton, 2003) y no con la forma de Estado en sí. Aun así, cuando la relación se plantea en la dinámica de suma cero, como fue la crisis de 2001, son las provincias las que tienen la ventaja (Benton, 2009).

3.1.2 El proceso de descentralización en Argentina

Si la forma de Estado en Argentina es federal, esto no implica que necesariamente se trate de un país descentralizado. Es necesario analizar el centralismo para ver sus vinculaciones con la forma de Estado y así dilucidar cuán independientes son finalmente los gobernadores para actuar en asuntos exteriores. En el capítulo 1 (apartado 1.2.1) se definieron los criterios para el análisis de los procesos de reversión del centralismo, estableciéndose dos categorías básicas —descentralización y desconcentración— las cuales se caracterizaron de acuerdo al condicionamiento en la transferencia de funciones y a la naturaleza de la autoridad que recibía la transferencia. Siguiendo dicha tipología, cuando la función transferida esté condicionada se estará en presencia de un proceso de desconcentración. Ello podrá verse reflejado en a que la autoridad subestatal no cuente con poder decisional y se limite únicamente a implementar políticas ya decididas, o en que sus decisiones puedan ser fácilmente revocadas por el gobierno central. En lo referido a la naturaleza de la autoridad subestatal, se considerará que el proceso es de descentralización cuando el nuevo titular de la función sea elegido democráticamente. Si la autoridad del gobierno no central es designada o su mandato puede ser revocado sin causa legal, se estará en presencia de un proceso de desconcentración.

Posteriormente, en el mismo capítulo (apartado 1.2.3), se establecieron tres posibles tipos de descentralización —operativa, fiscal y política— dependiendo de la naturaleza de la función transferida. Cuando se transfiere una nueva función administrativa, como lo

son los servicios de salud, educación o seguridad civil, se está en presencia de una descentralización operativa. Si la transferencia es respecto a la titularidad de la recaudación impositiva o a mayores derechos sobre determinados recursos, se tratará de una descentralización fiscal. Finalmente, si desde el gobierno central se decide realizar una reforma administrativa del Estado que permita a las autoridades de los gobiernos no centrales ser elegidas democráticamente, otorgándoles así autonomía —o mayor grado de ésta—, se tratará de una descentralización política.

Los distintos tipos de descentralización y desconcentración, pueden darse dentro de un mismo país, independientemente de la forma de Estado y de los demás procesos de reversión del centralismo que puedan estar desarrollándose en paralelo. Argentina no escapó a dicha dinámica, de acuerdo con Gargarella y Arballo (2012) la Constitución Nacional de 1853 debió transar entre corrientes en pugna, dando como resultado un sistema que no fue ni abiertamente federal ni estrictamente centralizado. Las mencionadas características llevaron a que se presenten contradicciones, como la recogida por Lerner (1993) a principios de la década del noventa, quien ve que diversos indicadores mostraban una Argentina muy descentralizada en el gasto y empleo público, pero al mismo tiempo con provincias fiscalmente dependientes del gobierno federal. Por ello autores como Vilas (2003) afirman que el federalismo argentino ha sido históricamente compatible con un fuerte centralismo.

En consonancia con la mencionada diversidad de vías, el presente apartado revisará el proceso de reversión del centralismo en Argentina primero de acuerdo a su dimensión política, posteriormente la operativa y, finalmente, de acuerdo a la dimensión fiscal. Se buscará así tipificar el proceso argentino, de acuerdo a las categorías establecidas en el capítulo 1, para observar las potestades de las cuales pueden hacer uso las provincias al momento de realizar actividades paradiplomáticas.

La descentralización política en Argentina

Al ser Argentina un Estado federal, se encuentra desde un principio políticamente descentralizado. Como se analizó en el apartado 3.1.1, tanto en la Constitución Nacional como en la práctica queda en firme que los gobernadores de provincia son entes autónomos, cuyo poder de decisión les es propio. No obstante ello, Falleti (2010) indica que la reforma de la Constitución Nacional en 1994 incluyó un proceso de descentralización política, que se materializó en otorgar el estatus de Ciudad Autónoma a Buenos Aires y en que su alcalde pasase a ser electo popularmente.

El artículo 3 de la Constitución Nacional de 1853 indicaba que las autoridades federales residirían en la ciudad que se declarase Capital de la República, cuyo territorio debía de ser previamente federalizado. Asimismo, el artículo 67 le daba la potestad al Congreso Nacional para legislar sobre la ciudad que fuese federalizada a los fines de

convertirse en capital de la República. La ciudad de Buenos Aires se convirtió en capital y fue federalizada en 1880 por la ley 1.029, momento en que perdió su autonomía. El nuevo artículo 129 de la Constitución Nacional de 1994, cambió esto y le garantizó a ciudad de Buenos Aires, un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, establecidas de acuerdo a un Estatuto Organizativo dictado por representantes de la ciudad. Esto efectivamente constituyó una descentralización política. Durante la reforma de la Constitución Nacional en 1994, varios artículos equipararon la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a las provincias. Entre ellos el artículo 44 indica que el Congreso Nacional estará “compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación”. No obstante, la ciudad de Buenos Aires recibe su autonomía de la Constitución Nacional y no tiene facultades reservadas como las provincias, ya que no se la incluye en el artículo 121.¹⁰

Asimismo, Dalla Via (2004) resalta la importancia de que la misma reforma haya reconocido el derecho de los municipios a la autonomía, aunque dicho derecho no fuese de aplicación inmediata ya que debía de ser primero reglado por las constituciones provinciales. Sin embargo, el artículo 123 de la Constitución Nacional buscó, respetando la autonomía de las provincias, asegurar también la de los municipios. En la práctica ello significó que en Argentina pasaron a existir tres ámbitos de administración pública con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias: nacional, intermedio —las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— y municipal (Cao, 2008).

La existencia de tres niveles gubernamentales —de los cuales dos son subestatales— con autoridades autónomas y electas democráticamente, implica que las posibilidades de desconcentración y descentralización se multiplican. Si bien la definición de paradiplomacia establecida en el capítulo 1 (apartado 1.1.4) mantuvo el término “gobiernos no centrales” a fin de otorgar flexibilidad respecto del sujeto del accionar en asuntos exteriores, el presente estudio centrará el análisis en el nivel intermedio. Ello no busca restarle importancia a la descentralización hacia el nivel municipal, pero la actuación paradiplomática de las ciudades Argentina es muy limitada (PONTIS Consultora, 2012), a lo que se agrega la falta de trabajos sobre descentralización en las distintas provincias (Ansolabehere, 2003).

Finalmente, si bien la reforma de la Constitución Nacional en 1994 introdujo nuevas garantías para las provincias y un nuevo marco institucional para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también reforzó la figura del presidente (Jordana, 2002; Jiménez, 2004). Lo que quiere decir que, si bien se mantuvo la descentralización política previa y se la reforzó

¹⁰ Debido a que escapa a los objetivos del presente análisis, no se profundizará en el proceso de descentralización política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para ello se sugiere ver Rodríguez (2004) y Falleti (2010), entre otros.

con la elección democrática del alcalde de Buenos Aires, también se otorgaron mayores potestades a la autoridad central.

Centralización y descentralización operativa en Argentina

La forma de Estado federal impuesta en la Constitución de 1853 se debió al peso determinante de las provincias durante los primeros años de vida independiente del país. Al poco tiempo de haber declarado la independencia, el territorio argentino se encontraba fragmentado por varios caudillos y un poder central débil, lo que generó años de guerras civiles donde el poder y la administración residieron en las provincias. Sin embargo, para las últimas décadas del siglo XIX, el peso de las provincias comenzó a disminuir a medida que aumentaba la gravitación económica y política de Buenos Aires. Ello hizo que se generase una concentración económica y social, que se fue consolidando con redes de comunicación que convergían en la capital. En dicha línea, durante las primeras décadas del siglo XX los presidentes fueron realizando una paulatina centralización efectiva de las políticas públicas (Jordana, 2002).

Según Gargarella y Arballo (2012), al haber sido una transacción entre posturas en pugna, la Constitución Nacional de 1853 había resultado en un “centro-federalismo”, pero que a partir de la década del treinta comenzó a ser reformado a razón de olas que buscaban incorporar algo del republicanismo que había quedado de lado. Estas olas se plasmaron por primera vez en la Constitución Nacional de 1949, pero que fue derogada en 1956 durante el gobierno militar de la autoproclamada Revolución Libertadora. Aún a pesar de dicha reforma constitucional, desde mediados de la década del cuarenta el Estado había expandido sus funciones a través de políticas ejecutadas de manera centralizada (Lerner, 1993). La Corte Suprema de Justicia de la Nación tendió a fallar a favor del gobierno federal en las disputas por jurisdicciones, apoyándose en el vocabulario genérico de la Constitución Nacional. Debido a ello, el gobierno federal pudo involucrarse más en temas relacionados con la educación, la seguridad, la regulación económica, la gestión de infraestructura y los yacimientos de hidrocarburos, entre otros (Cao y Vaca, 2007).

Es recién a partir de la década del setenta que la tendencia comienza a cambiar y se les transfieren a las provincias la educación primaria, los servicios de atención médica y algunos servicios sociales, como vivienda y saneamiento público (Lerner, 1993), dando inicio a un nuevo período de descentralización operativa. No obstante, el traspaso de funciones llevado a cabo en la década del setenta se dio con la lógica de un ajuste económico, bajo un gobierno militar y sin diálogo. Por ello, al regresar la democracia, los gobiernos provinciales se encontraron con que se les habían transferido responsabilidades, pero con una mala estructura de financiamiento (Jordana, 2002). Sus

competencias, poder de decisión y responsabilidades habían aumentado, pero los recursos con que hacer frente a éstas no.

El derrotero del sistema educativo en Argentina es uno de los mejores ejemplos de esta descentralización administrativa sin fondos, pero que a su vez presentó históricamente una lucha entre centralismo y descentralización. El artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853 le entregaba la educación primaria a las provincias, lo que fue originalmente respetado y razón por la cual no habría sido necesaria la descentralización. A razón de ello, entre 1860 y 1880 el gobierno federal efectivamente transfirió a las provincias los subsidios para el pago de edificios, muebles, libros y salarios, pero al mismo tiempo fue construyendo escuelas propias a un ritmo mayor que las provincias. El primer gran giro se dio en 1884, cuando el Congreso Nacional sancionó la ley 1.420 de educación gratuita, universal y obligatoria que creó el Consejo Nacional de Educación, fue en ese entonces que el gobierno federal dejó de subsidiar a las provincias. Ello generó la reacción de los gobernadores, los cuales redoblaron sus esfuerzos y para 1920 las provincias tenían nuevamente la misma cantidad de escuelas que el gobierno central, lo que se mantuvo hasta 1978 (Falleti, 2010).

Durante la presidencia de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981), el gobierno federal observó que, a razón de los esfuerzos que las provincias habían hecho para equiparar la oferta educativa del Estado, éstas tenían la capacidad para absorber todo el sistema de educación primaria. Se emitieron entonces los decretos-ley 21.809 y 21.810 de 1978, por los que el gobierno militar autodenominado Proceso de Reorganización Nacional transfirió todas las escuelas de educación preescolar y primaria, que perteneciesen al Consejo Nacional de Educación, a las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el territorio nacional de Tierra del Fuego. La descentralización se realizó sin la respectiva transferencia de recursos, primando así el interés del gobierno central. Si bien todos los gobernadores de provincias habían sido designados por el gobierno federal —siendo muchos de ellos militares— éstos se opusieron al diseño del plan, pero sin éxito (Falleti, 2010) debido a la naturaleza del régimen, que había suprimido de facto las características federales del país (Malberti de López Aragón, 2009).

La segunda ola contemporánea de descentralización administrativa se dio a mediados de la década de los ochenta, cuando ésta fue ganando importancia no solo en Argentina, sino también en varios países de América Latina, así como de Europa. Más allá de las particularidades institucionales de cada país, el principio parecía ser el mismo: favorecer la autogestión local y participación ciudadana, a fin de que ello genere mayor eficiencia. Se esperaba entonces que la descentralización iniciase un círculo virtuoso de involucramiento social, mayor eficiencia y eficacia del Estado (Cao y Vaca, 2007). En Argentina el proceso fue recogido primero por los gobiernos provinciales. En especial en lo que respecta al nivel formal institucional, ya que durante la segunda mitad de la década del ochenta la

mayoría de las provincias llevaron a cabo reformas de sus constituciones, iniciando así un proceso de descentralización estructural. A lo que se sumaba que el gobierno federal continuó transfiriendo las responsabilidades que aún retenía en materia de educación y salud (Pírez, 1998).

Durante la década del noventa se dio la tercera ola de reversión del centralismo. Esta se caracterizó por esfuerzos reformadores desde el gobierno federal, fundamentalmente a través de la desregulación y privatización, con el fin de ajustar y disminuir las tareas del Estado (Pírez, 1998). En dicho marco, Thwaites Rey (1999) asegura que Carlos Menem llevó a cabo el más audaz y radical proceso de ajuste del Estado en Argentina. No obstante, si bien es cierto que tendencias globales de democracia y liberalismo económico jugaron el rol de presionar por la descentralización, fueron cálculos políticos cortoplacistas los que marcaron su forma en Argentina (Eaton, 2001b). En la lógica de dichos cálculos, las descentralizaciones de gastos propuestas por Carlos Menem en la década del noventa —en especial en salud y educación— se hicieron con el fin de reducir el déficit fiscal federal, antes que mejorar la calidad de los servicios entregados. Por ello suele afirmarse que la impronta de la descentralización durante la década del noventa está directamente ligada con el denominado Consenso de Washington. Lo que explicaría que la descentralización fuese fuerte en políticas sociales, pero no en económicas ni financieras, que eran más estratégicas para el ajuste del Estado (Vilas, 2003). Aun así, efectivamente la descentralización operativa fue importante y, de acuerdo con Cao y Vaca (2007), se vio favorecida por una unánime opinión a favor, la crisis del Estado benefactor y el renovado poder provincial y municipal a partir de la redemocratización.

Nuevamente el proceso de descentralización operativa más emblemático se llevó a cabo en el área de la educación. A finales de 1991 el plan de estabilización del gobierno federal estaba dando resultado y al proyectar el ingreso de las provincias para el año siguiente, se determinó que las mismas recaudarían lo necesario para hacer frente a la transferencia de las escuelas. Por lo que en diciembre de dicho año, siguiendo las recomendaciones del Congreso Nacional de Educación de 1988, se aprobó la ley 24.049 que transfirió todas las escuelas secundarias y de adultos a las provincias (Falleti, 2010). Esta medida no podía ser impuesta como en 1978, se necesitaba el apoyo provincial. Fue el entonces Ministro de Economía —Domingo Cavallo— quien les aseguró a las provincias que, gracias al plan de estabilización, recaudarían más y por ello tendrían los recursos para hacer frente a las transferencias. Los gobernadores solicitaron que esto se incorporase al pacto a través de una cláusula que indicase que sus ingresos no bajarían de

un determinado nivel, o que si lo hacían el gobierno federal transferiría la diferencia (Falleti, 2010).¹¹

La negociación se llevó a cabo entre el Poder Ejecutivo federal y los gobernadores de provincia, el Congreso Nacional nada hizo más que aprobar lo acordado sin mayor discusión. A su vez, en tanto la medida fue resistida por los docentes, no lo fue por buena parte del espectro social y político, ya que debe recordarse que la reforma se encontraba en la plataforma electoral de los tres principales candidatos presidenciales en 1989 (Falleti, 2010).

A los fines del presente análisis resulta importante resaltar una última descentralización operativa, que fue el nuevo artículo 124 de la Constitución Nacional. Este reforzó las competencias internacionales de las provincias, permitiéndoles no solo actuar, pero también comprometerse jurídicamente a nivel internacional —lo que será fundamental para el caso de estudio del capítulo 4—. Se analizará mejor el artículo en la sección 3.3, pero vale aquí decir que no surgió del vacío, se trató de un esfuerzo provincial que logró institucionalizarse en la Constitución Nacional. María Hernández (2003) destaca que los antecedentes del artículo se encuentran en primera instancia en el derecho público provincial, especialmente en las reformas a las constituciones de Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, todas ellas previas a la nueva Constitución Nacional.¹²

La reforma de 1994 y en especial el artículo 124, constituyeron un acto de legitimación de las provincias argentinas, que rescató el discurso local y los debates sobre la federalización de la política exterior, en un amplio proceso de descentralización operativa. Este giro de política en la reforma se debe en parte a las negociaciones llevadas a cabo en 1990, entre los gobernadores y el presidente, que se plasmaron en el Acuerdo de Reafirmación Federal. De acuerdo con Malberti (2009), éste constituyó un antecedente de la Constitución Nacional de 1994, ya que en él se reafirmaban los principios de participación y descentralización.¹³

¹¹ “PJ governor of San Luis, Adolfo Rodríguez Saá said, ‘Ok Mingo, all your charts are great. We have had five or six months of stability and high revenues; however, who guarantees me that next year it will be like this?’ Then there was a big discussion and Cavallo said, ‘I guarantee it’. Then the governors replied, ‘If you are convinced, then write it down in a guarantee clause’” (Falleti, 2010: 94).

¹² María Hernández enumera luego otros cuatro antecedentes del artículo: el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, el dictamen en mayoría sobre el tema de la Comisión Asesora para la reforma institucional de 1971, algunas experiencias previas de regionalización, y parte de la doctrina jurídica.

¹³ Resulta necesario indicar que en la literatura existe divergencia respecto a éste punto. Por ejemplo, Falleti (2010) afirma que no surgió de las provincias, sino de un acuerdo entre los líderes de dos partidos a nivel nacional, lo que se vería reflejado en que otras iniciativas provinciales no prosperasen. La postura sostenida en el presente apartado no desconoce el importante rol de los presidentes, pero sí resalta la relevancia de las provincias como antecedente e impulsoras del artículo 124.

La descentralización fiscal y el desafío de la coparticipación

Como se adelantó en el apartado 3.1.1 a finales del siglo XIX, el gobierno federal, hizo uso de sus facultades constitucionales y comenzó a cobrar impuestos al consumo. Ello dio el puntapié inicial para un largo proceso dual de centralización y descentralización fiscal. En 1934, a razón de los cambios en la economía mundial, se promulgaron las leyes que centralizaron la recaudación de la gran mayoría de los impuestos y que crearon el régimen de coparticipación.¹⁴ Desde dicho momento, el centro del debate por la descentralización fiscal no ha sido la recaudación impositiva, lo ha sido más bien el coeficiente de coparticipación primaria —qué porcentaje de los ingresos fiscales le corresponde al gobierno federal y cuál a las provincias— y el de coparticipación secundaria —cómo se reparte entre las provincias el porcentaje que les corresponde—.

La relevancia del régimen de coparticipación ha ido incrementando desde el momento mismo de su instauración. Si bien entre 1934 y 1999 aumentó tanto el número de impuestos coparticipables como de coparticipación automática, esto no se produjo de manera continua, existieron períodos de recentralización.¹⁵ La coparticipación limitó la autarquía de las provincias, ya que generó una dependencia fiscal respecto del gobierno federal, abriendo una ventana a las manipulaciones, lo que eventualmente afectó su autonomía. Por ello, desde la década del treinta, cualquier aumento en el porcentaje de coparticipación primaria es entendido como una descentralización. En especial debido a que cuando se ha aumentado la coparticipación, no ha sido vinculada a un aumento en el gasto. A su vez, los fondos coparticipables son usados a discreción de las provincias por lo que cada vez que éstos aumentan, lo hace también su autonomía (Eaton, 2001a).

Las leyes de 1934 estipulaban un esquema que elevaba paulatinamente el porcentaje de coparticipación que le correspondía a las provincias, pero entre 1943 y 1945 el gobierno militar lo congeló. Desde dicho momento, los gobernadores de provincias les han reclamado a todos los presidentes democráticos por un aumento en el porcentaje de coparticipación primaria. Así lo hicieron en 1946 con Juan Domingo Perón (1946-1955), en 1958 con Arturo Frondizi (1958-1962) y en 1963 ante Arturo Umberto Illia (1963-1966), es decir en el primer año de mandato de cada uno. Durante dicho período los gobernadores lograron que se aprobasen aumentos con cada presidente, llevando el porcentaje de coparticipación primaria desde cerca del 20% hasta el 46% (Eaton, 2001a).

Con los gobiernos militares la dinámica fue variada, el golpe de Estado de 1966 puso al frente del Poder Ejecutivo a Juan Carlos Onganía (1966-1970), quien redujo la

¹⁴ Actualmente las provincias recaudan cuatro impuestos principales: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos, lo que en promedio les permite cubrir el 40% de sus gastos (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

¹⁵ Debido a que la coparticipación se analiza únicamente como ejemplo de descentralización fiscal, dentro del marco institucional para la paradiplomacia, no se profundizará aquí en la evolución histórica del mecanismo, para ello se recomienda ver Eaton (2001a).

coparticipación a niveles previos a 1955. Esto fue posible debido a que se habían reemplazado a los gobernadores de provincias por militares y se había cerrado el Congreso Nacional, pero aun así se dio una fuerte resistencia. Cuando el peronista Héctor José Cámpora ganó las elecciones en 1973, Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973) estaba al frente del Poder Ejecutivo y, con el objetivo de limitar el accionar del gobierno entrante, diez días antes del cambio de mando se decretó la ley 20.221 de coparticipación,¹⁶ que unificó todos los impuestos y los repartió por partes iguales entre el gobierno federal y las provincias. Similar fue la actitud de Reynaldo Bignone (1982-1983), quien a cargo del gobierno militar en 1982, antes del cambio de mando restableció por un año la ley de 1973 (Eaton, 2001a).

Raúl Alfonsín —de la Unión Cívica Radical— no deseaba prolongar la ley 20.221 ni establecer una nueva, que era el deseo de los gobernadores de provincia —en su mayoría del Partido Justicialista—. Por ello, hasta 1987 los fondos fueron fijados en negociaciones bilaterales, lo que le daba la ventaja al gobierno federal. En 1987 se llevaron a cabo elecciones legislativas y el Partido Justicialista obtuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional. Fue entonces que Raúl Alfonsín tuvo que responder al reclamo de los gobernadores por descentralización fiscal. Lo que se materializó en la ley de Coparticipación Federal 23.548 de 1988,¹⁷ que fijó la coparticipación primaria en 56,66% para las provincias, 42,34% para la Nación y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Esto le dio a las provincias el mayor porcentaje desde 1934 y restringió el poder discrecional del gobierno federal (Falleti, 2010).

Posteriormente Carlos Menem vio que la coparticipación automática atentaba contra su programa de ajuste, por lo que a través de los pactos fiscales, negoció con los gobernadores reducciones al coeficiente provincial. El presidente no quería tener que enfrentar los costos políticos del ajuste y del aumento de los impuestos, para que luego las provincias recibiesen el 56,66% de la recaudación impositiva. De haber sido así, los gobernadores dispondrían de mayores recursos sin restricción para su uso, sin haber tenido que enfrentar ningún tipo de costo político (Eaton, 2001b). Ello se acrecentaba debido a que a partir de 1991 y en consonancia con su filosofía económica, el gobierno federal había dejado de cobrar impuestos a las exportaciones y comenzado a pagar mensualmente la deuda externa.

Todo ello reavivó la discusión sobre la distribución de recursos. Por un lado, el gobierno federal insistía en que las provincias, debido a la estabilización, tenían más ingresos pero no se habían ajustado y presentaban déficits fiscales que las hacían

¹⁶ El texto de la ley puede ser consultado en el sitio de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: <http://www.infoleg.gov.ar>.

¹⁷ El texto de la ley puede ser consultado en el sitio de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: <http://www.infoleg.gov.ar>.

dependientes de las transferencias federales. Por el otro, las provincias reclamaban que el gobierno central, a través de distintas normas jurídicas, había afectado la coparticipación y que en consecuencia llegan menos recursos, al tiempo que tenían mayores responsabilidades sociales. Efectivamente, distintos indicadores daban prueba de que Argentina se encontraba muy descentralizada respecto de las erogaciones y que más de las dos terceras partes del gasto provincial era social, sector en el cual las provincias tenían casi responsabilidad absoluta (Lerner, 1993).

Debido al debate que la envuelve, la coparticipación es uno de los problemas institucionales más importantes de Argentina. Entre sus efectos está la especulación y comportamiento fiscal provincial (Capello y Galassi, 2009) y entre sus principales problemas se resalta que los porcentajes de distribución primaria y secundaria no tienen criterios objetivos (Otero, Cerimedo y Salim, 2004). A fin de subsanar dichos problemas, la Sexta disposición transitoria de la Constitución Nacional de 1994 estableció que se debía promulgar una nueva ley de coparticipación antes del fin del año 1996. Ello no se realizó y el régimen actualmente funciona con acuerdos transitorios entre las provincias —ya sea en conjunto o separadamente— y el gobierno federal. Esta falta de transparencia ha provocado que los expertos se refieran al sistema como el laberinto de la coparticipación (Agosto, 2010).

Dicho sistema de relaciones financieras hace que una parte no menor de las capacidades de las provincias para proveer bienes y servicios dependa de las transferencias desde el Estado. No obstante, una parte importante —pero no la única— de esas transferencias es la coparticipación, donde si bien es el gobierno federal es el encargado de recaudar y transferir, la potestad constitucional sobre los impuestos es propia de las provincias. Aparte de la coparticipación están los aportes que las provincias reciben de manera directa —como los fondos especiales— y los que reciben indirectamente en forma de gasto público —como las exenciones y deducciones impositivas o los programas de promoción— (Otero, Cerimedo y Salim, 2004).

Finalmente, además de la poca transparencia del sistema, Capello y Galassi (2009) destacan que la coparticipación actual no cierra correctamente ninguna de las dos brechas por las que normalmente se recurre a ese esquema. No soluciona ni la brecha entre los distintos niveles de gobierno, ni entre las propias provincias. Según los autores, el desequilibrio primario se debe a cinco inconvenientes principales. En primer lugar, hay una duplicación y hasta triplicación de impuesto sobre la misma o similar base imponible y, debido a las múltiples modificaciones de la ley y a los regímenes especiales, para cada impuesto importante hay un porcentaje de distribución primaria diferente. De esta forma la presión tributaria neta total —central más provincial— ha aumentado del 16,1% en

1990 al 21,5% en 2000 y a 32,5% en 2014,¹⁸ pero de esto las provincias han percibido poco. En segundo lugar, existe una concentración de recursos a nivel central, debido a que un alto porcentaje de los nuevos impuestos corresponde a regímenes especiales, que por lo tanto no son coparticipables. En tercer lugar, hay una creciente discrecionalidad en las transferencias federales, ya que el porcentaje no automático de transferencias pasó del 3,6% en 1989, llegando a un máximo de 27% en 2002, para ubicarse en un 15% en 2013 (Argañaraz, Barraud y Bulgarelli, 2014). No obstante, los problemas de la coparticipación no siempre favorecen al gobierno federal, el cuarto inconveniente del sistema es la escasa correspondencia fiscal en las provincias, ya que en promedio gastan más del doble de lo que recaudan —sin contar los impuestos coparticipables, que le son propios pero que no los recaudan—. Es decir que los gobernadores de provincia no incurren en el costo político de la recaudación, pero si recibe los recursos. Finalmente, el quinto inconveniente es que el sistema genera incentivos al salvataje, ya que las provincias que constitucionalmente tienen el derecho a endeudarse, están conscientes de que en última instancia el gobierno federal las rescatará financieramente.

En lo referido a los problemas en la coparticipación secundaria, es decir en el reparto entre las provincias, Capello y Galassi (2009) destacan dos inconvenientes principales. En primer lugar la escasa nivelación entre las provincias, donde falta un criterio objetivo y explícito e imperan coeficientes fijos que generan un sistema demasiado rígido, haciendo que la brecha de los recursos entre provincias sea altísima, inclusive entre provincias con niveles de desarrollo similares. El segundo problema, relacionado con la falta de correlación fiscal mencionada anteriormente, es que las provincias realizan un limitado esfuerzo para recaudar, llevando a que las que más reciben se esfuercen menos.

El proceso dual de centralización y descentralización fiscal llevó a que las provincias sean muy dependientes de ciertas decisiones del gobierno federal, al tiempo que los presidentes son a veces prisionero de los intereses provinciales (Spiller y Tommasi, 2000). Desde el regreso a la democracia, todos los presidentes han debido negociar con los gobernadores, debido a sus poderes constitucionales y a que controlan informalmente a los legisladores (Polak, 2012). Por ello, en el sistema argentino la recentralización fiscal en democracia es inentendible fuera de los pactos fiscales. Ejemplo de ello es que Carlos Menem nunca uso decretos para imponerle cambios a los gobernadores (Eaton y Dickovick, 2004).

¹⁸ Los datos fueron obtenidos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar>.

3.1.3 El lugar de las provincias en el sistema político e institucional argentino

La forma de Estado federal de Argentina se vio complementada por la descentralización administrativa iniciada en la década del ochenta, que fue de las más fuertes de la región. Si bien ésta encontró contrapeso en la recentralización fiscal de la década del noventa, en comparación con otros países de América Latina Argentina sigue estando fuertemente descentralizada (Eaton y Dickovick, 2004). Inclusive es uno de los países más descentralizados del mundo (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014), cuando se mide de acuerdo al nivel de gobierno que ejecuta el gasto. Esto se debe, en parte, al proceso federal de participación en las ganancias (Eaton, 2001a), aunque no siempre haya sido favorable a las provincias. En cualquier caso, Diaz-Cayeros (2006) afirma que Argentina tiene el nivel más bajo de centralización administrativa de América Latina, aunque ello dependerá de cómo se contabilicen los pactos fiscales.

La descentralización de fiscal, que comenzó luego de la centralización de la década del treinta y que se ha dado especialmente durante períodos democráticos, ha sido generalmente el resultado de presiones desde los gobiernos provinciales. Los presidentes siempre han sido reticentes ya que prefieren controlar a los gobernadores con el financiamiento (Eaton, 2001a).

En lo operacional, Argentina es un caso de constante descentralización administrativa hacia las provincias (Smulovitz y Clemente, 2004). Entre 1961 y 2000 los gobiernos no centrales duplicaron su participación en el gasto público, gran parte de lo cual se explica a partir de la transferencia de funciones —en especial de salud y educación— desde el gobierno federal (Cao y Vaca, 2007). Si bien dicha transferencia no estuvo acompañada de un incremento en los recursos fiscales, sí aumentó el espacio de política de los gobernadores, fortaleciendo la dinámica federal. Las provincias se convirtieron en las ejecutoras de las políticas de injerencia en la calidad de vida y reforzaron el rol empleador de sus administraciones (Patrucchi, 2007).

No obstante, autores como Rezk (2005) afirman que Argentina es un país formalmente federal pero centralizado en los recursos y relaciones de poder, al tiempo que gobernadores como Hermes Binner cuestionan la real existencia de un federalismo argentino (La Nación, 2011). Esto se ve contrarrestado en que, durante las últimas dos décadas, casi todas las decisiones importantes que se tomaron desde el gobierno federal fueron negociadas primero con los gobernadores provinciales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014).

Ello ha llevado a que en años recientes haya un incremento del interés por el federalismo, tanto política como académicamente, lo que ha dado lugar a una incipiente nueva literatura que se aleja de la visión del federalismo exclusivamente fiscal (véase Biela

et al., 2014). Se resalta ahora que las interacciones se desarrollan de acuerdo a incentivos políticos que impactan luego en el producto del federalismo. Así, los sistemas de partidos, la organización legislativa y las leyes electorales empiezan a tener cada vez más relevancia, a lo que se agregan las políticas domésticas de los gobiernos no centrales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014). Esta nueva literatura entendió que las provincias son fundamentales para la política argentina y que el Congreso Nacional se limita normalmente a formalizar lo que el presidente y los gobernadores de provincias ya acordaron informalmente.

De acuerdo con Ardanaz *et al.* (2014), los líderes provinciales —especialmente los gobernadores— influyen la política nacional a través de tres tipos de canales. El primero es la conexión electoral y partidaria. En Argentina no hay circunscripciones pequeñas para la elección de legisladores, todo se hace por provincias, lo que generó que esa sea la base de los partidos. Ello dio lugar a instituciones autónomas y poderosas que luego se alían en confederaciones nacionales normalmente poco estables. Cuando la Unión Cívica Radical o el Partido Justicialista estuvieron en el poder, se organizaron a través de acuerdos bilaterales entre el presidente y los gobernadores, cuando fueron oposición trabajaron como confederaciones de unidades autónomas. Las leyes de formación de partidos y calendario electoral favorecen dicha dinámica. Esta dimensión ha sido poco analizada respecto a las relaciones de poder entre niveles de gobierno, dejando la literatura tradicionalmente de lado a los partidos políticos subestatales. Es recién en períodos recientes que trabajos como el de Gibson y Suárez-Cao (2010), buscan reincorporarlos.

El segundo canal es la conexión legislativa. Los gobernadores de provincia ejercen un marcado control sobre los legisladores a nivel federal, tanto diputados como senadores. Esto se da fundamentalmente a través del proceso de selección, ya que la ley permite que cada partido en cada provincia determine el proceso, el cual normalmente se da por selección directa de las elites, asambleas electorales o primarias, si bien desde 2011 las primarias son abiertas, simultáneas y obligatorias. No obstante, sin importar el mecanismo, los líderes partidarios son siempre clave, en última instancia son ellos quienes deciden a quién mandar al Congreso Nacional y por cuánto tiempo, estructurando así la carrera política desde el nivel provincial. Asimismo, Saiegh (2010) afirma que los legisladores argentinos tienden a rotar rápidamente y a no especializarse en los comités, lo que pareciera confirmar que el Congreso Nacional es una arena secundaria de la política argentina.¹⁹

¹⁹ Los autores también incluyen dentro de éste canal a la denominada sobre representación de las provincias de menor tamaño poblacional y económico. Ello ha sido dejado de lado debido a que se considera una apreciación correcta solo hasta cierto punto.

En la Cámara de Diputados, el principio constitucional es que los legisladores son “de la Nación” (artículo 44), elegidos por los distritos provinciales, pero de manera proporcional a la población (artículo 45) y sin que esto implique su representación. Empero, es cierto que en la práctica los diputados

El tercer canal para influir en la política federal es la conexión fiscal. Los gobernadores de provincias cuentan con grandes recursos fiscales que les llegan a través de la coparticipación. En este caso, el centralismo fiscal los favorece, ya que la presión tributaria provincial es muy baja. En 2014 las provincias recaudaron solo el 5,5% del Producto Interno Bruto, en tanto que el gobierno federal recaudó el restante 27,0%.²⁰ Con ello los costos políticos de los gobernadores se reducen enormemente, mientras que sus recursos disponibles se mantienen elevados. A ello se suma que la descentralización administrativa convirtió a los gobernadores en actores fundamentales de la asistencia social, con recursos que le son propios, pero por los cuales no deben pagar el costo político de la recaudación.

De acuerdo a lo analizado en los apartados anteriores, los gobernadores de provincia en Argentina están al frente de unidades constituyentes de un gobierno federal. Sus provincias preexisten al Estado, se reservan derechos en la Constitución Nacional, detentan el dominio originario de los recursos naturales, establecen el grado de autonomía de sus municipios y se dan sus propias constituciones y leyes —inclusive electorales—, entre las principales características que afirman el federalismo en Argentina.

Asimismo, el país presenta un grado de descentralización del gasto público que se encuentra entre los más altos en el mundo. A la vez que la correspondencia fiscal es muy reducida, entregándoles a los gobernadores un amplio margen de maniobra. Ello se ve incrementado por un sistema de partidos que funciona en base a confederaciones nacionales y que inclusive les permite a los líderes provinciales determinar las carreras políticas de los legisladores.

Como contrapartida, el gobierno federal cuenta con una recaudación centralizada. En 2014 el 83% de los impuestos fueron percibidos por el gobierno central. Al mismo tiempo, el porcentaje de transferencias no automáticas ha aumentado a lo largo de las últimas dos décadas, llegando al 15% en 2013, lo que obliga a la mayoría de las provincias a buscar ayuda en el gobierno federal para la realización de obras de infraestructura.

Todo esto hace que la relación entre gobernadores y presidentes en Argentina sea simbiótica. El Poder Ejecutivo federal no puede gobernar ni legislar si las provincias se

responden a las elites provinciales y que el actual número de diputados electos por provincia no es proporcional a su población. Por ello, la sobre representación en la Cámara de Diputados, si bien no es una aseveración correcta constitucionalmente, sí lo es en la práctica.

En el caso de la Cámara de Senadores, la afirmación es errónea. Dichos legisladores son “de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires” (artículo 44) en tanto unidades en igualdad de condiciones. No existe, ni se pretendió que existiese, una proporcionalidad. En su libro de 1852, Alberdi pensó la Cámara de Senadores como “destinada a representar a las provincias en su soberanía local” (2012: 167). Por ello, cada provincia es igual a sus contrapartes y tienen la misma cantidad de senadores, sin importar su tamaño.

²⁰ Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, a través de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar>.

oponen, pero a su vez los gobernadores necesitan de las transferencias discrecionales del tesoro nacional para poder hacer frente al gasto social y el empleo público provincial.

3.2 Chile, un país pensado desde el centro

La historia constitucional de Chile es distinta a la del resto de América Latina. Su independencia no tuvo la intensidad ni violencia que en el resto de la región, las ciudades no fueron arrasadas y las fuerzas patriotas se unificaron bajo José Miguel Carreras y Bernardo O'Higgins, ambos criollos y latifundistas, reforzando la autoridad de la oligarquía (Sepúlveda Almarza, 2011). Si bien se vivió un período de anarquía, sucediéndose diversos ensayos constitucionales, esto había finalizado para 1833, cuando se redactó una Constitución que regiría al país por casi un siglo (Boisier, 2007).

La rápida consolidación de un sistema político basado fuertemente en el derecho evitó la acogida del caudillismo, solidificando la Constitución de 1833 al tiempo que se ofrecía asilo a la elite de pensadores de otros países de América Latina (Sepúlveda Almarza, 2011). Pero ello no significa que la configuración institucional de 1833 haya sido inmutable hasta la reforma de 1925, el Estado de Chile se fue construyendo históricamente a través del centralismo político y administrativo, con una fuerte concentración territorial en Santiago. Al mismo tiempo, la descentralización entraba y salía esporádicamente en el discurso político del país (Boisier, 2007).

Debido a que el proceso de independencia y organización republicana de Chile fue considerado el hito fundante del Estado, ha condicionado los análisis posteriores que se centraron casi exclusivamente en él, estrechando las dimensiones para abordar el tema. El factor geográfico fue una de las dimensiones dejadas de lado, siendo que también debe ser tenido en cuenta, no bajo un nuevo determinismo, pero como componente de una mirada más amplia. La realidad natural y situación geográfica de Chile condicionaron no solo su evolución histórica sino su origen republicano (Sagredo Baeza, 2006). La homogeneidad territorial del país se proyectaba desde la época de la colonia haciendo que Chile no tuviese problemas de comunicación interna y que el comercio y los movimientos de personas fuesen expeditos. Asimismo, la ausencia temprana de grandes yacimientos minerales evitó el surgimiento de centros poblados como Potosí, que compitiesen con la capital administrativa de la Capitanía General. Lo que, sumado a la inexistencia de grandes ciudades indígenas que mantuviesen cohesionado un foco cultural diverso, hizo que el regionalismo no tuviese mayor vigencia (Sepúlveda Almarza, 2011).

Los siguientes apartados analizarán primero la forma de Estado de Chile y luego su proceso de reversión del centralismo. Si bien es cierto que la historia constitucional del país está marcada por el centralismo y unitarismo, las reacciones en contra de cada uno de ellos han sido distintas a lo largo del tiempo. De acuerdo con Montecinos (2005a), dichas

reacciones pueden ser agrupadas en dos grandes procesos, dentro de los cuales se enmarcan seis acontecimientos históricos claves.

El primero de dichos procesos es endógeno. Son las regiones las que, buscando cambiar la distribución del poder político, impulsan el intento federal de 1826, los levantamientos de la década de 1850 y la experiencia parlamentarista que tiene lugar entre 1891 y 1925. En este proceso lo que se discutió fue la forma de Estado.

El segundo proceso fue vertical. En él los ataques al sistema vinieron desde el propio centro, en búsqueda de una reforma administrativa. A partir de 1925, los intentos de reversión del centralismo forman parte de una estrategia por fortalecer el proceso de modernización administrativa y desarrollo económico del país. Ello se plasmó en una primera regionalización entre 1939 y 1970, una segunda regionalización entre 1973 y 1989, y en la reforma política y administrativa llevada a cabo por la Concertación de Partidos para la Democracia desde la década del noventa. Lo que se buscó durante este período fue revertir, o al menos atenuar, el centralismo, pero siempre con una mirada desde el Estado y como un proceso funcional a éste.

3.2.1 La forma de Estado en Chile: unitario por la razón o por la fuerza

Al igual que en el caso de Argentina, es necesario ver cuáles son las condiciones constitucionales que definen la forma de Estado en Chile, para luego poder observar a qué realidad social y política responden. Para ello en el primer apartado se analizará la actual Constitución Política de Chile —en su versión de 1980, incorporando las subsecuentes reformas²¹— a la luz de los criterios establecidos en el capítulo 1. Posteriormente, se analizará de forma breve el devenir histórico de la forma de Estado en Chile, a fin de comprobar la formación y aplicación de dichos criterios, así como la naturaleza de la división territorial actual.²²

La institución unitaria en Chile

Para el análisis de la forma de Estado en Chile se recurrirá en primera instancia al texto de la Constitución Política, complementando el mismo con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Bases Generales de la Administración del Estado,²³ la

²¹ El texto de la Constitución Política, de acuerdo a la versión del 17 de septiembre de 2005, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

²² Debido a que no es el foco del presente capítulo, el espacio que se dedicará a la historia constitucional de Chile será limitado y en la medida en que sea atinente al rol de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores. Para mayores detalles se recomienda recurrir a Boisier (2007) y Muñoz León (2005), entre otros.

²³ El texto de la ley 18.575, de acuerdo a la versión del 22 de junio de 2000, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

LOC de Municipalidades²⁴ y la LOC sobre Gobierno y Administración Regional.²⁵ Se buscarán en dichos textos jurídicos, los artículos que determinen si se aplican o no los seis principios enumerados en el capítulo 1 (apartado 1.2.2) como característicos de la forma de Estado unitaria.

En primer lugar, en países donde la forma de Estado es unitaria, no existe una separación vertical de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, solo un nivel de gobierno cuenta con los tres poderes de manera autónoma. En el caso de Chile, la Constitución Política es enfática al declarar en su artículo 3 que “[e]l Estado de Chile es unitario”. Y si bien agrega que la administración “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso”, el artículo 1 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, especifica que es el presidente quien “ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes”. Entre dichos órganos se incluye no solo a los ministerios, pero también a las intendencias, gobernaciones y servicios públicos, entre otros. Es decir que más allá de la posible existencia de distintos niveles de gobierno —como las regiones o las municipalidades— estos están siempre bajo la tutela del presidente.

En lo referido al Poder Legislativo, la Constitución Política únicamente menciona al Congreso Nacional (específicamente en su capítulo V) como órgano con facultades en la materia. En consonancia con ello, el artículo 36 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional enumera las funciones del Consejo Regional, sin mencionar en ningún momento atribuciones legislativas. Asimismo, la LOC de Municipalidades, en sus artículos 3, 5, 50 y 71, enumera las funciones y atribuciones de las municipalidades y del Consejo Comunal, sin que se encuentren entre ellas potestades legislativas. Las únicas excepciones son, a nivel municipal, las ordenanzas, reglamentos municipales y decretos alcaldicios que, bajo el concepto de resoluciones, los municipios están autorizados a emitir. Asimismo, el artículo 28 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional le entrega al Consejo Regional facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, pero no así legislativas. De esta forma, solamente el Congreso Nacional tiene potestades legislativas y no así los demás niveles de gobierno.

Finalmente, en lo referido a la ausencia de una división vertical del Poder Judicial, la Constitución Política indica que “[l]a Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación” (artículo 82). A la vez que establece que una única ley orgánica constitucional será la que determine la organización y

²⁴ El texto de la ley 18.695, de acuerdo a la versión del 29 de octubre de 2014, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

²⁵ El texto de la ley 19.175, de acuerdo a la versión del 01 de marzo de 2015, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

atribuciones de los tribunales, para todo el territorio de la República (artículo 77). En conclusión, no existe en Chile más que un único orden judicial.

En segundo lugar, al no existir una división vertical de poderes, las entidades subestatales que se encuentran al interior de un Estado unitario son solo divisiones administrativas. Esto es claro en Chile donde la Constitución Política divide el territorio, para el gobierno y administración interior del Estado, en regiones, provincias y comunas (artículo 110). Se trata de una ley del gobierno central que determina la organización interna del país, la cual es meramente administrativa, en consonancia con una forma de Estado unitaria.

Si bien dichas divisiones administrativas cuentan con autoridades políticas, el artículo 111 de la Constitución Política aclara que el intendente, a cargo de la región “será de la exclusiva confianza del Presidente de la República”, ejerciendo sus “funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente”. Es el mismo artículo el que enumera los objetivos de la administración regional, los cuales se focalizan en el desarrollo social, cultural y económico, pero nada se dice de la actividad política. Finalmente, el artículo otorga personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio al gobierno regional, pero no así a la región (véase Lira y Marinovic, 1998). Es decir que el gobierno regional existe jurídicamente, en tanto que la región es una simple división administrativa establecida por ley. Es por ello que la Constitución Política agrega que es atribución del presidente el “[n]ombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores” (artículo 32, inciso 7). Ello se confirma en el artículo 37 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado y el artículo 1 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, los cuales indican que el intendente es agente y representante natural e inmediato del presidente.

No obstante, en 2009 se modificó el artículo 113 de la Constitución Política a fin de que, desde su reglamentación en adelante, los consejeros regionales fuesen electos por sufragio universal, en votación directa, al igual que lo eran los concejales comunales de acuerdo al artículo 119. Es decir que la división interna del país es meramente administrativa, pero que ello no mina la posibilidad del desarrollo de autoridades con cierto grado de autonomía, lo cual —como se verá en el apartado 3.2.2— resulta indispensable para la descentralización.

En tercer lugar, al existir solo divisiones administrativas que no cuentan con poderes legislativos o judiciales, en Chile las leyes obligan por igual a toda la población por igual, algo característico de la forma de Estado unitaria. Lo que se refuerza por disposiciones de la Constitución Política, como el artículo 98 que crea el organismo autónomo de la Contraloría General de la República y le entrega el control de legalidad de todos los actos de la administración del Estado y de las municipalidades. Lo mismo se ve reflejado en el artículo 27 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, el cual indica que el

personal de la región se registró por el estatuto y las normas propias de los funcionarios de la administración pública. Así, todas las administraciones, sin importar si son centrales o regionales se rigen bajo las mismas normas.

En cuarto lugar, las formas de Estado unitarias se caracterizan por un poder fuertemente concentrado.²⁶ Si bien el artículo 3 de la Constitución Política había indicado que la administración del Estado debe ser funcional y territorialmente descentralizada, el artículo 23 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado redujo la fuerza de dicha disposición. Se estableció que los ministerios se desconcentrarían territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales (SEREMIs), a cargo de un secretario que representaría al ministerio. En definitiva, la descentralización prevista por la Constitución Política fue traducida como una desconcentración de secretarías, que no son autónomos y que no dependen del gobierno regional. La LOC sobre Gobierno y Administración Regional amplía la explicación ya dada, a través de diversos artículos. En el 62 agrega que “[l]os secretarios regionales ministeriales serán nombrados por el Presidente de la República”. Asimismo, en el artículo 2, indica que el intendente dirigirá las tareas del gobierno de la región, pero en calidad de representante del presidente y de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que éste le imparta. A su vez, en el artículo 72 se establece que será la ley de presupuestos nacional la que asignará a cada gobierno regional los recursos. Con ello se observa cómo, al igual que las SEREMIs dependen de los ministerios, los intendentes son órganos desconcentrados del presidente. A nivel comunal, el artículo 9 de la LOC de Municipalidades indica que “[l]as municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad”. En este caso, si bien los alcaldes cuentan con autonomía derivada de elecciones populares, su margen de acción está limitado por imperativos del gobierno central. Todo lo anterior significa que las decisiones de las SEREMIs, así como las del intendente, continúan dependiendo del gobierno central, el cual concentra el poder.

En materia de soberanía, la Constitución Política establece claramente que ésta “reside esencialmente en la Nación” (artículo 5). Ello se traduce de manera directa en las relaciones exteriores, ya que el inciso 15 del artículo 32 (atribuciones especiales del presidente) indica que es él quien debe “[c]onducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones”. De esta forma, la Constitución Política no deja lugar para el accionar de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores.

La sexta característica es definitoria, ya que separa indisputablemente las formas unitarias de las federales. En las primeras existe una sola constitución en todo el territorio

²⁶ Esto será analizado en mayor profundidad en el apartado 3.2.2.

del país, en tanto que en las segundas —como se vio en el caso de Argentina— los gobiernos intermedios cuentan con constituciones propias. En Chile existe una sola, lo que refuerza lo anteriormente visto respecto de que si bien los municipios y gobiernos regionales cuentan con algunas funciones resolutorias, estas no son legislativas y mucho menos constituyentes. Como indica el artículo 2 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, la Constitución Política somete por igual a todos los órganos de la administración del Estado, lo cual incluye a los gobiernos regionales y municipales. A su vez, artículo 23 enfatiza que el intendente ejercerá sus funciones de acuerdo a la Constitución Política, lo cual implica que no se hará presente en el territorio de la República una segunda instancia constituyente, distinta a la nacional.

Institucionalmente Chile es un país claramente unitario. Así lo afirma, tanto explícita como implícitamente, su Constitución Política y lo confirman las distintas leyes orgánicas constitucionales. El nivel intermedio de gobierno —que será de especial interés para los análisis sobre paradiplomacia en el capítulo 4— tiene escasa o nula autonomía. Si bien ésta ha ido en aumento, autores como Horst afirman que en “Chile los gobiernos regionales no son un nivel de gobierno distinto al del nivel central sino más bien han operado desde su creación en el año 1993 como agencias del gobierno central desconcentradas territorialmente” (2009: 263).

Finalmente, si bien es cierto que los gobiernos regionales empiezan a ganar autonomía, a la vez que los municipios ya cuentan con autoridades electas de forma directa, el poder de mando no es originario en ninguno de los dos niveles subestatales. Ello se refleja en que el artículo 110 de la Constitución Política le entrega al Congreso Nacional la potestad —a través de una ley orgánica constitucional— para la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas.

No obstante esta claridad institucional, en la práctica Chile no siempre ha presentado una conformidad homogénea con la forma de Estado unitaria. Ciertamente no se trató de una resistencia tan extendida como en Argentina, pero sí resulta necesario observar cómo se llevaron a la práctica los principios constitucionales y cómo fueron éstos recibidos por las entidades subestatales del país.

La práctica unitaria en Chile

La forma de Estado en Chile, al igual que como se observó en Argentina, remonta sus impulsos originales a la distribución del poder durante la época colonial. Antes de la independencia, el control efectivo del territorio se limitaba a la franja entre los ríos Copiapó y Biobío, la provincia de Cuyo, la plaza fuerte de Valdivia y algunos sectores litorales de Chiloé, siendo siempre el núcleo central el ámbito más importante (Villalobos, 1988). Se trataba de un territorio reducido, en el cual las comunicaciones eran buenas y

centralizadas (Sepúlveda Almarza, 2011). Gracias a ello, el control centralizado no presentaba grandes inconvenientes.

No obstante, Monje Reyes (2002) sostiene que bajo la dominación española — especialmente en el siglo XVII— existían dos regiones bien diferenciadas en Chile, cada una con una fisonomía particular. La primera era la zona del centro y norte —con las ciudades de Santiago y La Serena—, pacífica, con riqueza y donde residían las autoridades. El denominado Norte Chico se fundó y mantuvo bajo la influencia de Santiago, su economía y su sociedad colonial no lograban generar una dinámica propia y cuando finalmente se descubrieron los yacimientos de oro, plata y cobre, la burguesía minera rápidamente se radicó en Santiago. Es decir que en lugar de impulsar el Norte Chico, la riqueza minera de la zona no hizo más que consolidar a Santiago y a Valparaíso (Villalobos, 1988). Por ello la zona del centro y norte tenía su claro centro de poder en la capital.

La segunda región de Chile se encontraba al sur del Maule y después del Biobío, se trataba de la frontera de guerra. Todas sus autoridades —políticas, eclesiales y militares— residían en Concepción, a la que se sumaban las lejanas plazas de Valdivia y Chiloé. Era una región militarizada y con una sociedad pobre, signada por la guerra contra los araucanos (Monje Reyes, 2002). Es cierto que en algunos momentos durante el siglo XVI, a causa de la importancia militar de Concepción, el centro de poder llegó a oscilar entre ésta y Santiago. Sin embargo, debido a la rebelión araucana que estalló en 1598, Concepción quedó reducida a una plaza eminentemente militar, en la línea de frontera. Ello no hizo más que consolidar a Santiago como el núcleo político y social más importante del futuro país (Villalobos, 1988).

En lo referido al ordenamiento administrativo de la época colonial. Desde la metrópoli se despojó a los cabildos de Chile de toda vida propia, a la vez que el pueblo no tenía intervención en su conformación (Holley, 1892). Desde mediados del siglo XVIII los Borbones habían aumentado el centralismo imperial, a fin de modernizar el Estado y recuperar el control sobre los virreyes, gobernadores y oidores. Si bien esto se implementó para todo el territorio español en América, la geografía de Chile permitió que se produjese una mayor centralización. Asimismo, se flexibilizó el control sobre la red mercantil, a la vez que se estrechaba el control político de las provincias a través de las intendencias. Si bien la Corona se favorecía del desarrollo mercantil, la aparición y desarrollo de las burguesías coloniales fue una situación no deseada (Salazar Vergara, 2005). No obstante el debilitamiento de los cabildos, es cierto que los de las ciudades importantes asumieron una actitud a favor de la independencia, pero una vez terminada la revolución, también lo hizo el ímpetu de dichos cabildos y por ello en las décadas posteriores los acontecimientos no tuvieron bases municipales. Es por ello que los constituyentes de 1833 no tuvieron muy en cuenta al municipio ni pensaron en

establecerlo como un poder autónomo (Holley, 1892). Asimismo, al momento de la independencia, la organización colonial se hizo patente en el nuevo país, haciendo que la omnipotencia del Rey —la cual había residido en la audiencia y el capitán general— fuese reemplazada por la del presidente (Holley, 1892). Ello impulsó la forma de Estado unitaria en el naciente país, que ahora debía de buscar su nueva organización.

Entre 1810 y 1829 Chile sufrió la inestabilidad de tener que generar sus nuevas instituciones y darse una constitución. No obstante, hasta 1821 la preocupación principal siguió siendo la relación con España y sus intentos por reconquistar el territorio. Se trató de una década de enfrentamiento entre quienes apoyaban el regreso del orden colonial y quienes bogaban por un Estado autónomo (Sepúlveda Almarza, 2011). Pero esa diferencia se daba desde el seno de una única clase económica y política, que tenía asiento casi exclusivo en Santiago (Tagle, 1985), desde donde se amplió, consolidó y cohesionó el territorio (Palma, 2009). De acuerdo con Villalobos (1988), todas las regiones se fueron integrando al Estado de Chile por acción del centro, lo que las marcó definitivamente, ya que se las fue paulatinamente desnaturalizando.

Esta consolidación de un centro de poder político y social hegemónico fue clara desde un comienzo. Prueba de ello es que en el Acta del Cabildo del 18 de septiembre 1810,²⁷ quienes deciden la instalación de una junta de gobierno son “los jefes de todas las corporaciones, preladados de las comunidades religiosas, y vecindario noble de la capital”. Esta primacía de la capital por sobre el resto se vio también reflejada en el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812. Por lo que, posteriormente, tanto el proyecto de Constitución Provisoria de 1818 como el Reglamento Orgánico Provisional de 1823 y la Constitución Política de 1823 trataron de corregir la situación de desventaja en que se encontraban las provincias (Tagle, 1985).

Con el fracaso de la Constitución de 1823 y la disolución del Congreso de 1824, el problema se acentuó. Esto llevó a que en 1825 la provincia de Concepción retirase a sus diputados, instando a las demás provincias a seguirla, por lo que pocos meses después Coquimbo también llamó a sus representantes. Acto seguido se organizaron asambleas provinciales para hacerse cargo del gobierno y la administración. Esto dio el puntapié inicial para la disputa por intentar instaurar una forma de Estado federal (Tagle, 1985). El debate fue álgido, en especial debido a lo novedoso del federalismo, razón por la cual se solían utilizar comparaciones con los regímenes extranjeros. En dicha línea, Egaña y Lavaysse instaban a los chilenos a permanecer “unidos y que las salvajes disensiones de las Provincias Federales de la Plata sean para nosotros un ejemplo saludable” (1823: 8), afirmando que el federalismo había destruido a la Argentina.

²⁷ El texto del Acta del Cabildo puede consultarse en la página web de Memoria Chilena, perteneciente a la Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl>.

José Miguel Infante fue el máximo promotor del federalismo, así como del congreso constituyente y de las denominadas leyes federales de 1826, que fueron su mayor expresión. Con ellas se dividió el territorio en ocho provincias, con asambleas legislativas e intendentes electos. No obstante, los problemas y luchas entre las municipalidades surgieron rápidamente, a lo que se sumó que la carencia de recursos se hizo notar en varias provincias y fue generando un sentimiento contrario al federalismo (Villalobos, 1988). Ello le permitió a la capital recurrir al prestigio de Ramón Freire, quien asumió el mando en 1827 investido con facultades extraordinarias y reinició el proceso unitario que llevó a la Constitución Política de 1833 (Tagle, 1985). En ella desaparecieron por completo las asambleas regionales y los intendentes, al igual que los municipios, quedaron subordinados al presidente (Villalobos, 1988). Se sentaban entonces las sólidas bases del unitarismo en Chile, no ya únicamente desde la situación geográfica y de poder de Santiago, sino también desde el desencanto de las provincias con el federalismo. Lo que confirmó aún más el carácter unitario de dicha Constitución, fue que las provincias aceptaron su imposición, porque fueron parte de su elaboración. Fue una porción de la elite de Concepción la que adjuró de su autonomía y propició el retorno de Bernardo O'Higgins, al tiempo que envió como senadores al Congreso de 1829 a dos de sus exministros (Valenzuela Van Treek, 1999). Asimismo, no ha de olvidarse que José Joaquín Prieto Vial (1831-1841), presidente durante la elaboración de la Constitución Política de 1833, había surgido desde Concepción y fue él quien, aliado con Diego Portales y los conservadores, “aniquiló todo vestigio federalista con la toma del poder central para administrarlo, sin regionalizarlo” (Valenzuela Van Treek, 1999: 42).

A excepción de las leyes federales de 1826, todos los demás ordenamientos constitucionales fueron unitarios (Bulnes de Granier, 1988). Por ello —como se verá en el apartado 3.2.2— cuando surgió la idea de descentralización fue en ese marco, entendiéndola como descentralización administrativa, requerida por las poblaciones más aisladas. Se privó entonces a los gobiernos no centrales de autonomías y facultades que les permitiesen un desarrollo diferenciado al establecido desde el Estado, homogeneizando el comportamiento del país.

Desde los albores de su independencia, Chile mantuvo una tradición unitaria solo interrumpida brevemente entre 1826 y 1828 por un movimiento que impulsó las leyes federales, pero que no tuvo mayor vitalidad. La “pequeñez territorial por un lado, y las Guerras de Arauco, por otro, hicieron que la autoridad central fuera nacional y no tuviera competencias locales” (Bruna Contreras, 2003: 90). Pero si bien el federalismo no logró prosperar, Diego Portales tuvo que establecer un reparto de poder entre Santiago, el puerto de Valparaíso y el bastión militar de Concepción, a fin de mantener un equilibrio en la influencia de las principales regiones. Ello dejó relegado al Norte Chico, razón por la cual se transformará en la zona opositora al régimen (Sepúlveda Almarza, 2011).

Aún afianzada la forma unitaria en la Constitución Política de 1833, se produjeron dos levantamientos provinciales, el primero en 1851 y el segundo en 1859, que en cierta forma buscaron recuperar algo de los postulados federales. De acuerdo con Tagle (1985), estas son las últimas expresiones significativas de autonomía provincial, siendo la más importante la organizada por Pedro León Gallo en 1859, desde Copiapó.

Los estallidos se produjeron durante el gobierno de Manuel Montt (1851-1861). Donde la oposición cuestionaba, entre otras cosas, el centralismo y autoritarismo conservador de la capital. El primer levantamiento se originó en 1851 desde Concepción y La Serena, reclamando mayor autonomía y descentralización. No obstante, ambos frentes fueron vencidos y el presidente, luego de perdonar a los exaltados, consiguió que al Congreso Nacional le otorgase facultades extraordinarias temporales para resolver cualquier otra situación similar (Montecinos, 2005a).

El segundo levantamiento se produjo ocho años más tarde y fue iniciado por Pedro León Gallo desde Copiapó. Quien logró organizar a más de mil hombres para iniciar su revuelta, además de quedar al frente del club constituyente que impulsaba reformas constitucionales tendientes a la descentralización y federalismo (Montecinos, 2005a). Esta rebelión fue una lucha más claramente en nombre del regionalismo y del conflicto entre la nueva burguesía minera del norte y la oligarquía terrateniente del centro, muy enlazada con el Estado (Valenzuela Van Treek, 1999). Una vez más, el gobierno central logró imponerse, el levantamiento fue aplastado y Pedro León Gallo perseguido y exiliado. Si bien se comenzaron a proponer reformas a la Constitución Política de 1833, lo que abrió paso al liberalismo (Montecinos, 2005a), el poder unitario salía nuevamente victorioso. Durante el gobierno de José Joaquín Pérez (1861-1871) se le otorgó la amnistía a Pedro León Gallo, ofreciéndole integrarse a la elite. De esa forma la capital logró cooptarlo y si bien mantuvo su interés por la descentralización, se volvió parte del sistema unitario (Valenzuela Van Treek, 1999) y con él los últimos reclamos federales del siglo XIX.

La consolidación de la Constitución Política de 1833 y el aplastamiento de las revueltas de la década de 1850, dieron paso a un período entre 1870 y 1884 donde se produjeron varias reformas constitucionales, siendo las instituciones la principal preocupación política. No obstante, las provincias y municipios no recibieron ninguna atención (Tagle, 1985), quedando relegadas a meras divisiones administrativas.

En 1891 estalló una guerra civil entre los parlamentaristas —opositores al presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891)— y los defensores del presidencialismo vigente, quienes fueron finalmente derrotados. Esta lucha por la forma de gobierno disminuyó la intensidad centralizadora (Palma, 2009), tendencia que parecería revertir. Sin embargo, lo que en realidad ocurrió fue que el poder se distribuyó entre la oligarquía, principalmente de Santiago. Asimismo, la experiencia parlamentaria en Chile tuvo lugar sin que se modificase la Constitución Política (Montecinos, 2005a). Para 1920 el parlamentarismo ya

empezaba a declinar y el presidente Arturo Alessandri Palma (1920-1924), solicitó la elaboración de una nueva constitución, que consolidó la forma presidencialista, representativa y con separación de poderes (Montecinos, 2005a). Terminaba entonces una experiencia parlamentarista que, si bien cuestionó de cierta manera la distribución del poder, en nada afectó a la forma de Estado unitaria de Chile.

En la Constitución Política de 1925,²⁸ la falta de voluntad descentralizadora se hizo patente en que se establecieron intendentes designados por el presidente, que paradójicamente eran considerados como una garantía de descentralización. Resulta llamativo que los representantes liberales, radicales y liberales-democráticos, se declaraban abiertamente partidarios de la descentralización (Tagle, 1985), por lo que en los debates, algunos propusieron establecer provincias dotadas de importantes atribuciones. No obstante, prevaleció la idea de la descentralización administrativa paulatina, dentro del Estado unitario, ya que se veía con temor cualquier cosa que pudiese conducir al federalismo o a la creación de entes locales autónomos (Bulnes de Granier, 1988).

El texto de 1925 fue el triunfo final del unitarismo centralizado (Boisier, 1993). Si bien el constituyente, luego de dejar en claro que el país era unitario, consultó algún grado de descentralización al establecer las asambleas provinciales, estas debían ser luego reglamentadas en la ley, algo que nunca ocurrió (Monje Reyes, 2002). Pero aún si lo hubiesen sido, dicha descentralización o desconcentración era vista como un instrumento de gestión que solo busca la eficiencia, dentro del marco del Estado (Ferrada Bórquez, 1999). Con ello se volvían a descartar las formas de Estado compuestas, como la federal.

Es así como la práctica política en Chile muestra que, si bien existieron intentos por establecer una forma de Estado no unitaria, no se encontraba en el país un antecedente favorable para la instauración de un régimen federal (Sepúlveda Almarza, 2011). Desde el momento en que Chile logró institucionalizarse —luego del breve período de ensayos constitucionales— el presidente comenzó a detentar un grado de poder incontestable por ningún otro nivel gubernamental. El primer mandatario podía nombrar a todos los magistrados del Poder Judicial, intervenir en la designación de todos los funcionarios públicos y era el jefe supremo de las fuerzas armadas (Villablanca Zurita, 1997).

En la misma línea, las regiones nunca construyeron una identidad histórica propia, ésta tradicionalmente se había radicado en las provincias (Valenzuela Van Treek, 1999), pero las provincias actuales tampoco son reflejo de las instituciones originales. Si bien en Chile existió una división por corregimientos, en 1776 los Borbones dividieron el territorio en 2 provincias, las de Concepción y Santiago. En 1811 se creó la provincia de Coquimbo y en 1826 las leyes federales llevaron el número de provincias a 8, las cuales

²⁸ El texto de la Constitución Política de 1925 puede consultarse en la página web de Memoria Chilena, perteneciente a la Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl>.

para finales de siglo XIX ya eran 15. La Constitución Política de 1925 dividió el territorio en 23 provincias, a las que se sumó Osorno en 1940. Posteriormente los decretos ley 573 y 575 de 1974 establecieron 25 provincias (Monje Reyes, 2002; Arenas, 2009). Es por ello que Rojas Böttner insiste en que “el uso ‘histórico’ de provincia es significativamente distinto de cómo se entiende en la actualidad” en Chile (2013: 9), razón por la cual no es posible identificar un sentimiento provincial colonial en las actuales regiones o provincias del país.

Asimismo, cuando por medio de dichos decretos el gobierno militar decidió regionalizar el país, no se les consultó a las provincias en que región querían estar, ni se respetó principio alguno de identidad. La regionalización fue una desconcentración desde el Estado, con la imposición de una nueva división territorial que vino a menoscabar lo que quedaba de las antiguas provincias. Asimismo, se quitó la poca autonomía con que contaban los municipios, ya que los alcaldes pasaron a ser designados desde el nivel central de gobierno (Valenzuela Van Treek, 1999).

El gobierno encabezado por Augusto Pinochet (1974-1990) llevó a cabo la regionalizó del país por razones de seguridad y en base a criterios geopolíticos, nunca se buscó otorgar autonomía a las nuevas entidades. Asimismo, la regionalización que la Corporación de Fomento y la Oficina de Planificación Nacional habían propuesto con anterioridad, también buscaba el desarrollo y crecimiento, no la creación de un sujeto democrático que sirviese de contrapeso a los intereses nacionales. Esta situación ha llevado a que autores como Montecinos afirmen que “[n]unca en nuestra historia regionalista las regiones o provincias han ocupado un rol protagónico en la construcción de los espacios político locales” (2013: 3).

Finalmente, con la Constitución Política de 1980 y sus subsiguientes reformas —en especial la de 2005— se produjo la mayor atomización provincial de la historia de Chile, dando por resultado las actuales quince regiones y 54 provincias.²⁹ Pero solo la región y el municipio tienen gobiernos, las provincias son subdivisiones de las regiones y por lo tanto están subordinadas a éstas (Vial Cossani, 2011).³⁰

En definitiva, las actuales provincias chilenas poco tienen que ver con aquellas que a principios del siglo XIX se unieron para dar lugar a la independencia del país. Con ello, ni las provincias ni las regiones creadas por el gobierno militar e institucionalizadas por la

²⁹ El listado completo de regiones, provincias y comunas puede ser consultado en la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.cl>.

³⁰ Es necesaria una nota aclaratoria sobre el rol que la ciudad y provincia de Santiago han jugado. Si bien es en su territorio donde se concentra el poder político y económico, la forma de Estado unitaria y el centralismo imperante también la afectaron. En Santiago no hay autoridad clara responsable, con recursos y potestades legales. Ni sus municipios ni su intendencia cuentan con las herramientas para articular las soluciones de infraestructura, medio ambiente y transporte, entre otros, necesarias para una ciudad de su envergadura. Para estos temas Santiago también depende del Estado central (Valenzuela Van Treek, 1999).

Constitución Política de 1980, cuentan con un poder originario de mando que pudiese afectar a la forma de Estado unitaria.

El Chile unitario

Aun hoy hay autores que mantienen la existencia y subsistencia en Chile de un germen federal (véase Quinzio Figueredo, 1992), pero se trata de visiones aisladas. En Chile no existen fundamentos para un régimen federal, más allá de los breves meses de 1826. En el actual sistema chileno, los principales organismos públicos son centrales, los demás siguen atados a las líneas que éstos emiten. Ejemplo de ello es que en ocasiones los intendentes son informados del proyecto que un organismo central realizará en su región, cuando este ya está pronto a implementarse, eliminando así la posibilidad de generar un marco coherente de política pública regional. La mayoría de los programas para el desarrollo económico de las regiones son diseñados centralmente, con poca participación de los gobiernos no centrales (OCDE, 2009).

Las manifestaciones sociales y políticas que tuvieron lugar durante los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI en Calama, Valdivia, Chiloé, Osorno, Aysén, Magallanes, y Arica y Parícuta, reivindicaron mayor autonomía a la vez que mostraron un creciente descontento sobre cómo se distribuyen los recursos y respecto a la forma centralista de tomar decisiones que afectan a las regiones. No obstante, ello no se tradujo en un empoderamiento de los gobiernos regionales, debido a que los liderazgos que impulsan estas manifestaciones, son locales. La ciudadanía se identifica con los alcaldes y, en menor medida, los diputados, pero las autoridades regionales —al menos a principios del siglo XXI— escapaban a la población (Montecinos, 2013).

El gobernador de provincia está subordinado al intendente y debe ser de confianza del presidente, por lo que no es heredero de la autónoma histórica que las provincias reclamaban durante el siglo XIX. Por otro lado, la comuna se planteó como nivel administrativo y no de gobierno, las atribuciones de los municipios y la duración del cargo de alcalde son fijados por una ley orgánica constitucional, por lo que no les son propios. Por último, si bien desde 2002 todos los alcaldes son electos, originalmente la ley le reservaba al presidente el nombramiento de algunos de ellos (Bulnes de Granier, 1988).³¹

En la misma línea, a la falta de autonomía se agrega la de autarquía. Los gobiernos no centrales dependen fuertemente del presupuesto nacional, ya que tienen pocas fuentes propias de ingresos. Quienes más tienen son los municipios y no obstante solo un 13% de las comunas recaudan más del 50% de sus presupuestos. Asimismo, los gobiernos no centrales no pueden crear nuevos impuestos ni endeudarse, ya fuese con privados o con organismos internacionales (OCDE, 2009).

³¹ El texto de la versión original de 1988 de la ley 18.575, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

No solo la autonomía y autarquía son limitadas, también lo es la relevancia que a nivel nacional se les otorga a los gobiernos no centrales. A principios de la década del noventa, durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), se produjo el debate por la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, la cual reglamentó el funcionamiento de los consejos regionales. Los medios de prensa nacionales no le dieron importancia. Asimismo, durante el transcurso de dicho debate se tomaron innumerables medidas para evitar la politización de los consejos regionales (Errazuriz, 1988) e hicieron falta veinte años para que esto fuese modificado por la ley 20.678 de 2013, la cual permitió la elección democrática y directa de los consejeros regionales.³²

Chile tuvo una experiencia federal durante algunos meses de 1826 y dos levantamientos provinciales que reivindicaron dicha bandera durante la década de 1850, pero posteriormente se muestra una clara definición unitaria. En lo legal, a excepción de las leyes federales de 1826, todas las constituciones y reglamentos provisionales de Chile son unitarias, así como también lo dejan en claro las leyes orgánicas constitucionales. En lo que respecta a la práctica, no existe nivel subestatal de gobierno que detente poder de mando originario capaz de contrapesar al gobierno central. Se confirma así que la forma de Estado en Chile es indiscutidamente unitaria, lo cual se traduce en gobiernos no centrales sin poderes autonómicos, con baja o nula autarquía y dependientes del gobierno central.

3.2.2 Los intentos de reversión del centralismo en Chile

La forma de Estado de Chile llevó a una altísima concentración de poder político y económico en el aparato estatal, ubicado territorialmente en Santiago. Pero si bien la forma unitaria ha sido poco debatida, el ideal de mayor descentralización y de corrección del centralismo se ha manifestado en Chile en todas las épocas (Bulnes de Granier, 1988). En parte debido al consenso sobre que el alto grado de centralismo asfixia el desarrollo del país, de las regiones y de los municipios (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

El presente aparatado buscará arrojar luces sobre el reciente proceso de reversión del centralismo en Chile y su efecto sobre las posibilidades paradiplomáticas. En primer lugar se relevará el tipo de descentralización o desconcentración que se llevó a cabo en el país. Para ello se seguirán los principios enumerados en el capítulo 1 (apartado 1.2.1), según los cuales los procesos de descentralización serán aquellos en los cuales se transfieran no solo las funciones, pero también el poder decisional, a un titular autónomo y electo. En una segunda instancia, se observarán cuáles son los principales desafíos derivados del proceso

³² Para un análisis en detalle del texto original de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, se recomienda ver Boisier (1993).

llevado a cabo en Chile, tanto para el nivel central de gobierno como para las regiones. Finalmente, a los fines de la contextualización de la paradiplomacia, se presentará un corolario respecto al lugar que las regiones ocupan en la política doméstica de Chile.³³

Descentralización por oferta

Diego Portales consolidó el Estado chileno bajo un presidencialismo autoritario y centralista, que si bien en lo formal se extendió desde 1833 hasta 1891, Boisier (2000) sostiene que en lo intelectual perdurará hasta 1980. Ello se habría expresado en que los intendentes fuesen piezas claves del centralismo, al haberlos convertidos y mantenido como agentes directos del presidente. Con dicho instrumento y en aras de homogeneizar el país, el Estado aplastó las particularidades territoriales e impuso un modelo social uniforme. Ello devino en que Chile constituya una sociedad cultural y políticamente centralizada en grado extremo. Sin embargo, no han faltado iniciativas a favor de la descentralización (Boisier, 1990b), pero éstas se han dado casi exclusivamente desde el mismo centro, en una dinámica de oferta antes que de demanda.

De acuerdo con Benavente Millán (2007), el centralismo en Chile trasciende ideas políticas, sociales, culturales, militares o institucionales, es una ideología que no permite apreciar la realidad de las regiones. Dos de sus características más marcadas serían precisamente el exacerbado presidencialismo y una institucionalidad cuyo fin sería perpetuar en el poder a una elite que habría evolucionado menos que la sociedad. Es decir que mientras la administración obedecería a estructuras basadas en la concentración del poder que se instauró en el siglo XIX, las sociedades estarían reclamando un Estado más descentralizado y que prestase mayor atención a las regiones. Ello se vio reflejado en libros como el de Von Baer (2009), donde académicos de las universidades regionales se dieron cita para repensar Chile desde sus regiones. No obstante, la demanda regional por descentralización a finales del siglo XX era sumamente débil y nunca se plasmó en un movimiento rupturista, rebelde y contrario al centralismo, por más de que la idea estuviese presente (Palma, 1985).

Si por el lado de las sociedades, aun habiéndose modernizado más que el Estado, el reclamo era débil, desde el lado del gobierno lo que se cernía era el fantasma de la descentralización inconclusa. Este principio nació con la Constitución Política de 1925, donde se establecieron las asambleas provinciales, pero dejando su instauración librada a una la ley orgánica que jamás se dictó (Palma, 1985). Asimismo, Palma (2009) afirma que el centralismo ganó legitimidad entre las décadas del treinta y cuarenta. Si desde un

³³ Debe formularse una aclaración previa, en Chile existen dos corrientes en pugna respecto de si el país debiese descentralizarse hacia el nivel regional o hacia el municipal (Fernández Labbé, 2012). Debido a la naturaleza del presente estudio, no se observará en detalle la descentralización hacia los municipios, aun cuando ésta ha sido muy activa (Angell, Lowden y Thorp, 2001).

comienzo el Estado en Chile había sido causa y efecto del proceso centralizador, esto se agudizó con la expansión de sus funciones luego de la Crisis del Treinta, momento en que asumió la construcción de infraestructura productiva y, bajo la Corporación de Fomento, desarrolló el petróleo, la energía hidroeléctrica, la siderurgia, la minería, las agroindustrias, los puertos, caminos y ferrovías, y un sistema financiero nacional. Al mismo tiempo la crisis fue un claro ejemplo del sentir popular, ya que la descentralización no fue una demanda ciudadana, paradójicamente lo que la población pedía era mayor presencia del Estado en sus provincias (Ábalos, 2000).

Esta concentración de funciones volvió a agravarse en la década del cincuenta, cuando el Estado asumió nuevas responsabilidades en materia de salud, vivienda y educación, entre otras (SUBDERE, 1994). La tendencia continuó y hasta la década del setenta Chile mostraba un centralismo creciente y agudo (Ábalos, 2009). No había reales intenciones de revertir el proceso, lo cual se reflejó en que entre 1938 y 1966, si bien se presentaron ocho proyectos de reforma constitucional sobre descentralización, ninguno fue aprobado (Rojas Böttner, 2013). Ello llevó a que durante la década del sesenta la situación comenzase a preocupar a las entidades planificadoras, las cuales promovieron la necesidad de descentralizar y modernizar el proceso de desarrollo (SUBDERE, 1994).

El germen del proceso de reversión del centralismo se sembró en el terremoto de Chillán de 1939, el cual hizo surgir la Corporación de Fomento. Su objetivo era el de ayudar a las provincias golpeadas, pero hubo que esperar hasta los terremotos y maremotos de 1960 para que surgiese una verdadera política de Estado de desarrollo regional. Con ella, en la campaña presidencial de 1964, se incluyó por primera vez el debate sobre el desarrollo regional y la descentralización. Eduardo Frei Montalva (1964-1970) ganó las elecciones e, influenciado por las ideas de Jorge Ahumada, creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) con su Subdirección de Planificación Regional, a la cual traspasó las tareas que tenía la Corporación de Fomento. Se inició entonces un período de formulación de políticas públicas sobre desarrollo regional (Boisier, 2000), pero siempre desde el centro.

A partir de la década del setenta, Chile comenzó paulatinamente a tener una mejor distribución económica y poblacional. No obstante, ello en realidad respondió al nuevo modelo económico implementado, debido al cual Santiago, que era una economía más cerrada y con mayor influencia estatal, creció menos que el resto. Es decir que no se debió a una política de descentralización, razón por la cual la capital siguió representando el 40% de la economía y población. En otras palabras, sin quererlo fue el modelo neoliberal quien impulsó la desconcentración, al eliminar el proteccionismo, reducir el Estado y equilibrar el déficit fiscal (Daher, 1994). Pero al tiempo que se daba esta incipiente redistribución de recursos, los alcaldes dejaron de ser elegidos y pasaron a depender del presidente. Al asumir el gobierno militar impuesto tras el golpe de Estado

de 1973, se eliminó la diferencia entre gobierno y administración interior (SUBDERE, 1994). Con ello se hizo desaparecer cualquier posibilidad de descentralización, ya que no quedaba ninguna autoridad subestatal autónoma y electa.

No obstante, resulta llamativo observar cómo fue el propio gobierno militar quien asumió, en términos formales y en la medida en que su naturaleza se lo permitió, el mayor impulso que la reversión del centralismo había recibido en Chile (Boisier, 1990b). Ciertamente se trató de procesos de desconcentración y no de descentralización —debido a la ausencia de autoridades autónomas y electas— pero el gobierno militar empleó igualmente el término descentralización, principalmente a razón de su utilización en el ámbito económico (Boisier, 2000). Fue en este período que se creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), encargada de la reorganización política y administrativa del país (Boisier, 2000). La CONARA recogió el diagnóstico que las entidades planificadoras habían elaborado en la década anterior y propuso una serie de reformas, con el objetivo de conseguir una administración pública más eficiente, eficaz, profesional y “descentralizada”. En dicha línea se dictaron los decretos ley 573 y 575 de 1974, 1.230 y 1.317 de 1975 y 1.289 de 1976 (Boisier, 2000).

De las normas atinentes al centralismo, emitidas por el gobierno militar, la más relevante fue el decreto ley 575 de 1974,³⁴ el cual dividió al país en doce regiones y un área metropolitana (artículo 1). Cada división quedó bajo el gobierno y administración de un intendente designado por el presidente (párrafo 1), el cual contaba con un consejo regional de desarrollo (COREDE), compuesto por miembros no electos (párrafo 2). Como medida adicional de desconcentración, el decreto también creaba las secretarías regionales ministeriales (SEREMIs) (párrafos 3 y 4) y las direcciones regionales de los servicios públicos y entidades del Estado (párrafo 5). Asimismo, el párrafo 7 del decreto señalaba el régimen presupuestario de las regiones, el cual sería establecido por el presupuesto nacional y un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Durante la década que siguió, los avances reales en materia de descentralización o desconcentración fueron escasos (SUBDERE, 1994). Esto es especialmente evidente si se observa la naturaleza de las autoridades al mando de las regiones. El intendente era agente natural e inmediato del presidente, de cuya confianza dependía su permanencia en el cargo. Asimismo, las secretarías y direcciones regionales no eran un traspaso de funciones a los gobiernos regionales, eran simplemente oficinas regionales de los ministerios nacionales. Por otro lado, el FNDR que buscaba compensar los desequilibrios interregionales, financiando infraestructura social bajo proyectos decididos por los intendentes, nunca contó con los fondos que el decreto preveía. Fue recién en 1985 que

³⁴ El texto del decreto ley 575, de acuerdo a la versión del 10 de julio de 1974, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

se firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que éste aporte recursos al FNDR (Ábalos, 2000).

Lo anterior se enmarcaba en una complicada dinámica entre el Poder Ejecutivo y los nuevos intendentes, algo que quedó en evidencia durante una de las reuniones anuales con los intendentes que Augusto Pinochet había instaurado. En 1977 los intendentes aunaron esfuerzos para oponerse ante el presidente, a las reformas económicas. Según relata Boisier, la respuesta de Augusto Pinochet fue “recuerden los señores intendentes que son representantes del Presidente de la República en las regiones, y ¿no representantes de las regiones ante el Presidente?” (2000: 96). Dicha declaración dejaba en claro no solo la naturaleza del gobierno regional, pero también la ausencia de una verdadera voluntad descentralizadora.

Ello se debía en parte a la clara contradicción entre la declaración de interés por una mayor participación ciudadana y la naturaleza autoritaria del gobierno militar. Habría sido por razones geopolíticas, de reversión de la migración a Santiago y de impulso de los principios neoliberales, que el gobierno militar decidió desconcentrar la burocracia. Pero acompañándolo con una severa represión de toda actividad política, en especial de partidos, en todos los niveles (Bland, 2004). En dicha línea, el gobierno militar puso gran esmero en diferenciar entre poder social y poder político. No obstante, Lira y Marinovic (1998) sostienen que si bien originalmente el proceso de regionalización era de readecuación institucional para modificar la desintegración y el centralismo, lentamente se fue transformando en un proceso sociopolítico tendiente a modificar la forma en que el Estado se relacionaba con la sociedad civil.

Para 1980 la nueva Constitución Política pareció dar señales de cambio. Su artículo 3 fusionaba los antiguos artículos 1 y 107, pero a la vez cambiaba la retórica (Pozo, 1991). El artículo 107 de 1925 indicaba que las leyes confiarían paulatinamente a las provincias y comunas atribuciones y facultades administrativas. Se trataba de una cláusula programática, que dejaba librada a la total voluntad del legislador el transferir o no las funciones y atribuciones. En su lugar, el texto del artículo 3 de 1980 modificó el discurso al dictar que la “administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”. Si bien el legislador retiene un rol discrecional importante, la nueva forma verbal cambió el carácter de la cláusula. Asimismo, las reformas constitucionales de 1991³⁵ y 2005³⁶ agregaron al artículo que los órganos del Estado fortalecerán la regionalización. Como resultado del proceso iniciado por el gobierno militar y reforzado por la Constitución Política de 1980, en 1989 los

³⁵ El texto de la ley 19.097, de acuerdo a la versión del 12 de noviembre de 1991, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

³⁶ El texto de la ley 20.050, de acuerdo a la versión del 26 de agosto de 2005, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

candidatos a presidente y legisladores no pudieron eludir el debate sobre descentralización (Boisier, 1990b). Ésta y el desarrollo regional ocuparon un espacio significativo en el discurso político durante dicha campaña (Boisier, 2000).

El primer presidente electo en Chile luego del gobierno militar, Patricio Aylwin, planteó durante su campaña a la descentralización como un instrumento para la reconstrucción democrática, el desarrollo, la expansión productiva de las regiones y como nueva forma de gestión pública. Bajo dicha lógica se impulsarían reformas para la elección de autoridades locales, la desconcentración administrativa estatal y el aumento de recursos públicos disponibles para el desarrollo local y regional (SUBDERE, 1994). No obstante, una vez en el gobierno, el presidente tuvo que cambiar el foco de su interés para concentrarlo en la democratización municipal (Boisier, 2000).

Las elecciones presidenciales no afectaron a los sistemas regionales y locales nombrados por Augusto Pinochet, lo cual restringió seriamente el proceso democrático. Tanto los concejos regionales de desarrollo como los concejos de desarrollo comunal, carecían de representación democrática. El gobierno militar los había creado como instancias de participación corporativa y eran ellos quienes nombraban a los alcaldes. La situación de los gobiernos regionales era ligeramente distinta porque el intendente sí era designado por el presidente (Lira y Marinovic G., 1998). Por ello Patricio Aylwin y la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante Concertación) rápidamente buscaron reformar la Constitución Política para reinstalar la democracia a nivel municipal. Es importante destacar que la óptica siempre fue desde el unitarismo, es decir sin entregar completa autonomía (Bland, 2004). Además, el primer presidente democrático después de casi diecisiete años de régimen militar se enfrentó a una administración pública empobrecida y desmoralizada. A lo que se sumó una barrera ideológica importante, ya que para Concertación, la modernización del Estado era un concepto que pertenecía a la derecha (Marcel, 2006).

Se optó entonces por comenzar democratizando las juntas de vecinos y los municipios. Por lo que la descentralización regional planteada en el programa de gobierno, debió ceder paso a la cuestión municipal. Fue la insistencia de la oposición la que obligó al gobierno a legislar también para las regiones. Los partidos que habían apoyado al gobierno militar hicieron un cálculo político y vieron que en el corto plazo no podrían ganar las elecciones nacionales, pero en las regiones sí existía un espacio que podrían conquistar (Lira y Marinovic G., 1998; Boisier, 2000). Finalmente el gobierno logró la elección libre de concejales municipales, cediendo a cambio que los concejeros regionales fuesen electos indirectamente.³⁷

³⁷ Para mayor detalle respecto a cómo se produjeron los debates y negociaciones, que concluyeron con la elección de alcaldes y la reforma de los concejeros municipales y regionales, véase Mardones (2006).

El último gran proceso descentralizador en Chile se llevó a cabo en junio de 2013, cuando la nueva reforma a la LOC sobre Gobierno y Administración Regional determinó que los consejeros regionales sean electos de manera directa y a nivel regional. Esta descentralización política, si bien transformó a la instancia en autónoma y electa a nivel regional, no incrementó de manera sensible sus funciones y mantuvo al intendente —jefe del gobierno regional— como representante natural e inmediato del presidente, quien lo nombra y remueve. Sin embargo, si representó un fuerte giro en materia de empoderamiento regional y —como se verá en el capítulo 4— permitió a los concejeros regionales desempeñar roles clave en materia paradiplomática.

La Constitución Política y las leyes de Chile ponen un gran límite a la descentralización, debido a que distinguen entre la administración del Estado —la cual es factible de ser descentralizada— y el gobierno del Estado —que solo podría ser desconcentrado— (SUBDERE, 2000a). Es por ello que autores como Weissbluth *et al.* (2007) afirman que las bases del proceso de reversión del centralismo en Chile las puso el gobierno militar y que los gobiernos de la Concertación solo hicieron, o pudieron hacer, cambios tendenciales en materia administrativa y de apoyo a la gestión. Se perfeccionó la desconcentración, se democratizaron los municipios y se fortalecieron los gobiernos regionales, pero sin descentralización fiscal y sin generar una real descentralización administrativa a nivel regional.

Asimismo, el impulso que luego de la redemocratización ha obtenido el proceso de descentralización, surgió siempre desde un Estado y una clase política centralistas (Lira y Marinovic G., 1998). No fue un reclamo social o territorial el que generó la creación de los gobiernos regionales con consejeros electos indirectamente, esto fue el subproducto de una negociación entre dos fuerzas políticas a nivel central (Eaton, 2004).

Los desafíos de una visión desde el centro

Autores como Ducci (2004) sostienen que existen en Chile dos versiones de la descentralización, una que se cuenta desde la capital, mostrándola como prioridad para el Estado y necesaria para la democracia. Y otra que se vive en las regiones, las cuales se quejan de la falta de libertar para tomar decisiones y la incapacidad del gobierno central para delegar poderes. La razón detrás de ello sería que en Chile las iniciativas de descentralización o desconcentración, son dirigidas del gobierno central (Rufián Lizana, 2009), con poca o nula participación de las autoridades subestatales (Mardones Z., 2008). En palabras de Cristián Fuentes,³⁸ Chile es un país muy dado a pensar que la descentralización se hace centralizadamente. Aun así, el discurso político comenzó a cambiar con la reforma constitucional de 1991 y con la LOC sobre Gobierno y

³⁸ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Administración Regional, que en abril de 1993 dio lugar a la conformación de los gobiernos regionales (Maggi, 1994). Pero si bien dicha ley es considerada por muchos como la mayor reforma del Estado chileno en el siglo XX (véase Boisier, 2003), no es menos cierto que persisten grandes trabas a la descentralización. A continuación se analizarán las principales, que se generan primordialmente debido a la visión desde arriba que se tiene del proceso de reversión del centralismo en Chile.

Un primer obstáculo es el papel asignado al intendente. Su principal problema es que cuenta con una legitimidad que es indirecta —derivada del presidente que lo nombró—. Asimismo, hasta 2014 concentraba la representación total del gobierno regional, la iniciativa política, la dirección y la gestión de la administración regional (Ferrada Bórquez, 2010). La ley 20.678 de 2013 morigeró esto al crear la figura del presidente del consejo regional (CORE), pero la relevancia y poder del intendente siguen siendo de gran envergadura.

La Constitución Política, aun luego de sucesivas reformas, mantiene al Estado como unitario y al proceso de descentralización como administrativo, tanto funcional como territorialmente, pero nunca político. Ello se ve reflejado en que los intendentes sean concebidos como los brazos operativos de políticas y programas decididos y orientados centralmente (Lira y Marinovic G., 1998). Si desean impulsar un interés regional, los intendentes enfrentan esta primera restricción.

A su débil legitimidad se añade que su designación y remoción, la mayoría de las veces se produce de forma intempestiva. Con ello, cada nuevo intendente debe volver a ganar su legitimidad en la región, lo que resulta en un grave escollo para el desarrollo eficiente de su labor (Benavente Millán, 2007). Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) el promedio de permanencia de los intendentes fue de 2,5 años y esto bajó radicalmente a 1,7 años con Michelle Bachelet (2006-2010). Si bien Sebastián Piñera (2010-2014) subió levemente el promedio a 1,9, se trató siempre de una alta frecuencia de rotación, lo que genera incertidumbres en la sociedad sobre la continuidad de los planes y en los empresarios no propicia incentivos para invertir. Asimismo, la designación de los intendentes se produce normalmente de acuerdo al balance de poder entre los partidos en el gobierno, donde las habilidades administrativas y la conexión con la región no son criterios fundamentales. Ello no quiere decir que los intendentes no sean capaces o regionales, pero sí que el criterio para su elección es político y que, en consecuencia, los intendentes suelen responder más a preferencias y necesidades del gobierno central que de las propias regiones (SUBDERE, 2000a; Ferreiro, 2013; Angell, Lowden y Thorp, 2001).

El segundo obstáculo a la descentralización lo presentaron los consejeros regionales, si bien se ha iniciado el proceso para superarlo. En 1988, de acuerdo a la ley 18.605,³⁹ se constituyeron los COREDE, pero al momento de la redemocratización sus miembros no contaban con legitimidad, experiencia o enraizamiento real en el contexto político (Ábalos, 2000). Por ello la LOC sobre Gobierno y Administración Regional de 1993 hizo que fuesen elegidos indirectamente por los concejales de cada provincia en colegio electoral (Lira y Marinovic G., 1998). Con ello se esperaba otorgarles una legitimidad indirecta similar a la del intendente, pero sin politizarlos. No obstante, el nuevo sistema acarrió la provincialización de los consejeros, que respondían a los intereses de los concejales provinciales (Lira y Marinovic G., 1998). Asimismo, la elección indirecta no solucionó el problema de legitimidad, ya que seguían siendo desconocidos para la ciudadanía (Ábalos, 2000). Finalmente, Leyton Navarro (2006) afirma que muchas veces el cargo de consejero regional era utilizado como un favor político o un premio de consuelo.

Debido a ello, durante la década del noventa y hasta el gobierno de Ricardo Lagos, se propuso varias veces la elección directa de los consejeros regionales, pero ésta encontró siempre una fuerte resistencia, en especial desde el Senado de la Nación. Se creía que otro cuerpo elegido regionalmente le restaría legitimidad a los senadores ya que podría darse que los consejeros regionales fuesen electos con más votos que los senadores (Angell, Lowden y Thorp, 2001; Boisier, 2003; Lira y Marinovic G., 1998). En 2006 Michelle Bachelet reflató la idea en su primer mensaje presidencial, aunque de manera ambigua (Mardones, 2006). Empero, habrá que esperar hasta 2013 para que, con una nueva modificación de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional se logre incorporar la elección directa de consejeros regionales. No obstante, aun siendo electos de manera directa y regional, el peso de la visión desde el centro se continuó sintiendo a través de la LOC de los Partidos Políticos (Benavente Millán, 2007).⁴⁰ La ley se encuentra vigente desde 1987 y hasta su modificación de 2015 reconocía solo a los partidos políticos que tuviesen presencia legal en al menos tres regiones continuas u ocho dispersas, por lo que la elección directa de consejeros regionales seguía atando a los candidatos a las cúpulas partidarias en Santiago (Rojas Böttner, 2013). Será entonces recién a partir de las elecciones de consejeros regionales en 2018, que estos podrán comenzar a representar partidos verdaderamente regionales, que no dependan de la visión y de las decisiones que emanan desde el centro.

³⁹ El texto de la ley del 06 de abril de 1987, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

⁴⁰ El texto de la ley 18.603, en su versión del 05 de mayo de 2015, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

La tercera imposición de la visión desde el centro son las secretarías regionales ministeriales (SEREMIs). El artículo 103 de la Constitución Política de 1980 estableció que la ley procedería a la “la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos”, lo cual fue reglamentado en 1986 por la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado. Con ello se dio inicio a la desconcentración de todos los ministerios —con excepción de Interior, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores— y de los servicios públicos (Pozo, 1991).

El mayor inconveniente con las SEREMIs es que cabalgan entre representantes de los ministerios y miembros del gabinete regional del intendente (Boisier, 2003; Fernández Labbé, 2012). Lo que a su vez propicia que aún persista una gran confusión sobre qué debiese ser competencia de cada nivel de gobierno (Marshall y Waissbluth, 2007). Como resultado, siempre que hay competencias compartidas, es finalmente el gobierno central quien establece las leyes regulatorias, de fiscalización y evaluación, además de diseñar la política pública (Vivar Águila, 2010). Asimismo, respecto a la dinámica al interior del gobierno regional, existe una profunda descoordinación entre las SEREMIs y los intendentes, debido a que éstas tienden a responder a sus ministerios antes que al gobierno regional (SUBDERE, 2000a). Lo cual se reflejó en que los COREs tendieron a aprobar acuerdos desvinculados con las estrategias de desarrollo regional, debido a que la elaboración de éstas la hacían las SEREMIs bajo guía del Ministerio de Planificación y sin consulta local (Lira y Marinovic G., 1998). Con dichas estrategias se imponía la visión desde el centro, ya que según Rufián Lizana (2009) eran preparadas y aprobadas al mismo tiempo para todo el país, con plazos y contenidos similares.

El cuarto gran obstáculo a la descentralización en Chile ha estado en las capacidades de las regiones. Al crearse los gobiernos regionales, estos no contaban con ningún tipo de institucionalidad previa, por lo que en sus primeros cuatro años de vida se trató de dotarlos de los instrumentos técnicos necesarios (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998). Al mismo tiempo, se procedió a la conformación de espacios de apoyo al proceso de constitución de los gobiernos regionales (SUBDERE, 1994), pero esto siempre se dio desde la óptica central.

Al crearse los gobiernos regionales, se les solicitó a las agencias del gobierno central que transfiriesen personal a las nuevas instituciones (Waissbluth y Arredondo, 2011). Se consideró que esa era la mejor manera de descentralizar o desconcentrar sin hacer crecer al Estado (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998). El problema, de acuerdo con Waissbluth y Arredondo (2011), residió en que la ocasión fue mayormente utilizada por las agencias del gobierno central para deshacerse del personal menos capacitado. A fines de 1995 se intentó subsanar la situación creando las plantas administrativas permanentes de los gobiernos regionales, aunque nuevamente con personal traspasado desde entidades públicas (SUBDERE, 2000b). En dicha oportunidad se buscó dotar a las regiones con

recursos humanos calificados, pero estos fueron enviados desde los servicios centrales (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), lo que generó resistencias en varias regiones, especialmente en aquellas con identidad propia (Velásquez Forte, 2011). De esta forma, los gobiernos regionales y las SEREMIs no recibieron todo el personal capacitado que requerían, ello generó un círculo vicioso en el cual los ministerios se niegan a transferir recursos y autonomía a las regiones, aduciendo que éstas no están capacitadas, al tiempo que los gobiernos regionales no cuentan con los recursos para capacitarse (Waissbluth, Leyton e Inostroza, 2007). Asimismo, si bien se ha tratado de desarrollar una planta regional de personal, los funcionarios del gobierno central radicados en regiones superan a los del gobierno regional en una proporción de 100 a 1 (Waissbluth y Arredondo, 2011). Todo lo cual no solo representa una falta de funcionarios capacitados, sino también de personal involucrado con los intereses de las regiones por sobre los de sus ministerios.

El quinto y mayor desafío de la visión desde el centro, es el financiamiento de las regiones. En Chile solo el nivel central y municipal tienen facultades impositivas e ingresos propios, los gobiernos regionales depende de transferencias (Vivar Águila, 2010). Sus recursos le son asignados cada año por la ley de presupuesto nacional (Ábalos, 2000). Esto puede generar grandes oscilaciones interanuales y deja muy poco o ningún poder de decisión a las regiones, ya que sus presupuestos están prácticamente cerrados desde el Ministerio de Finanzas y en algunos casos hasta la distribución de recursos viene decidida desde Santiago (Serrano, 2004).

Las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales son fundamentalmente tres (véase Leyton Navarro, 2006). El primero de ellos es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado en 1974 y que fue pensado como instrumento de compensación territorial, destinado a financiar iniciativas de impacto social y elevar la calidad de vida. En 1992 se agregó la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), que eran programas, estudios o proyectos de inversión de los ministerios, que se materializaban en una región específica y sobre los cuales los gobiernos regionales podían fijar prioridades. No obstante, desde 2004 este canal de financiamiento prácticamente ha desaparecido. Finalmente, desde 1996 operan los convenios de programación, que son acuerdos entre el gobierno regional y los ministerios para realizar proyectos de inversión conjunta. Si bien no son propiamente una fuente de financiamiento, facilitan recursos que normalmente se destinan a obras públicas, de salud y vivienda.⁴¹

Se debe destacar que desde la creación de los gobiernos regionales, se ha ido produciendo un incremento en los recursos que se les giran. En dicha línea, en 1994 se propuso la meta de duplicar para 2000 la inversión de decisión regional —del 21% a 42%

⁴¹ Para un mayor análisis de los tres tipos de financiamiento, así como del Fondo de Infraestructura, se recomienda ver SUBDERE (2000b) y Horst (2009), entre otros.

de la inversión pública total—, lo que luego se decidió llevar al 50% para 2006 (Leyton Navarro, 2006). Sin embargo, si bien el nivel de la inversión en decisión regional es visto como emblemático, es más formal que real porque las decisiones sustantivas sobre los fondos siguen centralizadas (SUBDERE, 2000a). El porcentaje representa la ejecución de la inversión, pero no la decisión de ésta. El FNDR es el único que ofrece cierta libertad de acción, tanto la ISAR como los convenios de programación están totalmente condicionados por quien efectúa la transferencia y cuentan con un sistema de reparto discrecional. A su vez el mayor aumento del FNDR fue en componentes condicionados (Vivar Águila, 2010). Es en definitiva la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y no el intendente o el CORE, quien hoy decide si es o no necesario realizar una obra en la región (Waissbluth y Arredondo, 2011). El presupuesto regional, que por ley propone el intendente y aprueba el CORE, tiene escasa trascendencia puesto que los recursos para éste son establecidos por el presupuesto del gobierno central (Rufián Lizana, 2009). Ello hace de la DIPRES y del Ministerio de Hacienda dos de los mayores cuellos de botella para la descentralización (Zúñiga Urbina, 2008). Los gobiernos regionales terminan cumpliendo funciones de agencias ejecutoras del gobierno central más que de autoridades descentralizadas (Oxhorn, 2004b), manejando efectivamente solo el 5% del gasto gubernamental (Waissbluth y Arredondo, 2011). El restante porcentaje que figura como de decisión regional, es en realidad asignado centralmente y solo ejecutado por los gobiernos regionales. Ello no quiere decir que el gobierno regional no juegue un rol principal en identificar y seleccionar los proyectos, pero no los evalúa ni implementa (Angell, Lowden y Thorp, 2001), ya que eso se hace con una visión desde el centro.

De acuerdo con la propia División de Planificación Regional (2003), lo vital de la descentralización está dado por cuatro imperativos programáticos: la profundización de la democracia, la igualdad de oportunidades, el desarrollo cultural y social, y la capacidad de respuesta a la globalización. Como se puede apreciar, se trata de todos imperativos pensados desde el gobierno central y que no buscan el desarrollo político de las regiones.

Para el exintendente Fuentealba (2003), esta imperante visión desde el centro se debe en gran medida a que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha ganado demasiado poder político y económico, lo que la llevó a perder la voluntad descentralizadora. Dicha Subsecretaría debía originalmente coordinar el traslado de los ministerios a las regiones para luego desaparecer, pero actualmente es una de los cargos políticos más codiciados, debido a los importantes recursos que maneja (Benavente Millán, 2007). La SUBDERE toma las decisiones en nombre de las regiones de forma paternalista (Velásquez Forte, 2011) y maneja la descentralización de manera tal que queda poco espacio para la participación de las sociedades regionales (Serrano, 2004).

La necesidad de descentralización en Chile

La reversión del centralismo en el sector público en Chile es un proceso que se ha venido desarrollando (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), aunque de forma lenta y con tendencias a la desconcentración. Si bien autores como Prats i Català han afirmado que “Chile será descentralizado o no será desarrollado” (2009: 11), se debe observar dichas aseveraciones con precaución. Chile es un país de profunda tradición centralista (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), donde el proceso de desarrollo regional se presenta como una reforma administrativa antes que gubernamental. Asimismo, la descentralización no es una panacea en sí misma, es necesario ver si el país realmente la necesita y de qué manera (Weissbluth y Arredondo, 2011).

Efectivamente la descentralización o desconcentración en Chile han sido por oferta desde el gobierno central antes que a instancia de las regiones (Leyton Navarro, 2006). Con ello la regionalización no respondió a ninguna demanda social o circunstancia histórica (Boisier, 2000), se trató de una iniciativa desde los poderes Ejecutivo y Legislativo (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998). Se propició entonces un proceso que se dio en términos de desconcentración, creando brazos operativos regionales para políticas y programas decididos y orientados centralmente (Lira y Marinovic G., 1998), pero que en principio no respondió a una demanda o necesidad de las regiones.

La reversión del centralismo en Chile esté impregnada por una visión desde el centro, pero ésta se reforzó con la actitud pasiva que han mantenido las regiones. El artículo 67 de la ley 19.175 autoriza a los gobiernos regionales a solicitar el traspaso de atribuciones y recursos que se encuentren centralizados (Zúñiga Urbina, 2008) y si bien no ha habido una política central que avale estas iniciativas (Ábalos, 2000) las regiones prácticamente no han solicitado la transferencia de ninguna competencia (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998; Monje Reyes, 2002). Es decir que, si bien la visión desde el centro se hizo sentir de manera marcada, tampoco las regiones mostraron una actitud proactiva que equilibrase la situación.

Asimismo, cuando se observa el proceso de reversión del centralismo por oferta que imperó en Chile, debe tenerse presente que no se dio bajo un modelo que lo guiase y orientase. No existió en Chile un diseño institucional coherente que estableciese los lineamientos principales del proceso. La reversión del centralismo, desde las leyes federales de 1826 hasta la elección directa de consejeros regionales, se dio casi siempre como respuesta coyuntural y a corto plazo a problemas políticos, con una mirada desde arriba, parcial y limitada (Ferrada Bórquez, 2010; Angell, Lowden y Thorp, 2001).

Aun así, a medida que se empoderaron las regiones, comenzó a existir un reclamo por más descentralización (Mardones, 2006) que se manifiesta cada vez con mayor fuerza (División de Planificación Regional, 2003). Dentro de dicho proceso, la creación de los gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque con alcance

limitado, resultó ser un avance notable (Fuentesalba, 2003). Del mismo modo, la elección directa de consejeros regionales y la posibilidad futura de crear partidos políticos regionales, han sido hitos claves. Finalmente, la importancia de las decisiones económicas de los gobiernos regionales, aun cuando actualmente es muy limitada, efectivamente ha ido aumentando (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998).

Es en dicha línea en la cual la presidente Michelle Bachelet (2014-2018), apenas iniciado su segundo mandato, creó una Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (en adelante Comisión de Descentralización), la cual llevó a cabo quince diálogos regionales a lo largo del país. Luego de seis meses de trabajo el resultado fue un informe con diversas propuestas, entre las que se destacan la elección directa de autoridades regionales, nuevas funciones para el Tribunal Constitucional, el traspaso efectivo de competencias, servicios y programas desde los ministerios a las regiones y comunas, la creación de una ley de rentas regionales, y la creación de un fondo de convergencia (Valenzuela Van Treek, 2015).

Se observa entonces como el proceso de reversión del centralismo en Chile tiene tanto aspectos positivos como negativos, donde autores como Angell *et al.* (2001) afirman que no está del todo claro siquiera si Chile realmente necesita descentralizarse. Lo que si pareciera confirmarse es que el camino en Chile mantiene el modelo presidencial y unitario (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), pero lentamente va empoderando a las sociedades regionales.

3.2.3 El lugar de las regiones en la configuración institucional de Chile

Chile es un país marcadamente unitario, tanto en su aspecto legal como práctico. Descontando la breve experiencia de las leyes federales de 1826 y los levantamientos provinciales de la década de 1850, su forma de Estado se consolidó tempranamente. La autonomía le fue retirada a las provincias por completo, marcando una fuerte tradición unitaria desde los albores de su independencia (Bruna Contreras, 2003). Ello llevó a la desnaturalización de las provincias y la posterior creación de una división puramente administrativa, bajo funcionarios designados.

No obstante, a partir de la década del noventa Chile comenzó a transferir algunas funciones a sus gobiernos no centrales. Pero a pesar de sus esfuerzos sigue siendo uno de los países más centralizados de América Latina (Velásquez Forte, 2011; Bland, 2004) y el único de la cuenca andina que no elige democráticamente a sus autoridades intermedias (Vial Cossani, 2011). Fernández Labbé (2012) llevó a cabo una serie de entrevistas a informantes clave donde la opinión fue tajante, el país es unitario y con una fuerte cultura centralista, cuyos gobiernos regionales tienen poca autonomía y escasa representatividad.

Si bien existe en marcha un proceso de regionalización, iniciado remotamente por el presidente Eduardo Frei Montalva (Boisier, 2007), quien finalmente lo estableció e impulsó fue el gobierno militar (Ferrada Bórquez, 2010; Boisier, 2000). Es decir que desde su concepción no se vio a las regiones como un posible elemento democrático (Montecinos, 2013). Aun así, el proceso de reversión del centralismo en Chile no se ha detenido y si bien las iniciativas han partido siempre desde el gobierno central —y muchas de éstas han sido de desconcentración— existieron y existen también propuestas descentralizadoras que lentamente empoderan a las regiones.

En materia de descentralización política, la redemocratización trajo el debate respecto a la elección directa de concejales municipales y alcaldes, la cual se materializó en 1992. Asimismo, a partir de 2013 el Congreso Nacional incursionó en una segunda descentralización política, cuando modificó la ley 19.175 para que los consejeros regionales fuesen también electos de manera democrática y directa. Lo que se completará en las elecciones de 2018 cuando estos puedan presentarse por partidos regionales. Finalmente, si bien los intendentes continúan siendo designados y removidos intempestivamente por el presidente, a fines de 2014 Michelle Bachelet presentó ante el congreso un proyecto para reformar la ley 19.175 y permitir su elección directa (SUBDERE, 2014). Se esperaba que esto constituyese un avance de enormes proporciones, sustentado en el informe de la Comisión de Descentralización. Sin embargo, la gran mayoría de los miembros de dicha comisión cuestionó el proyecto, ya que si bien propone la elección del intendente, cambia su función a la de administrador regional, dejando el ejecutivo regional a cargo de un funcionario designado desde el gobierno central (Ahumada, 2015).

Respecto a la descentralización administrativa, esta no se ha producido. Las regiones no han solicitado —o al menos no con éxito— el traspaso de las competencias que se encuentran centralizadas (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998; Monje Reyes, 2002). Las mismas siguen siendo dirigidas en las regiones a través de las SEREMIs, que son órganos desconcentrados de los ministerios y que si bien también son colaboradores del intendente (Boisier, 2003), en última instancia dependen de los primeros. Ejemplo de ello fue que cuando en 2003 el intendente de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins le solicitó la renuncia al SEREMI de Justicia, el ministro nacional confirmó al secretario, desautorizando al intendente (Benavente Millán, 2007).

Asimismo, las plantas permanentes de los gobiernos regionales son aún muy limitadas, tanto en personal como en capacidades y en recursos. Ello dificulta sus desempeños y la elevación de los intereses regionales al plano decisional. A lo que se suma que cuando logran presentar planes, estos obtienen poca atención generando una sensación de inmensa frustración (Ducci, 2004).

Finalmente, la descentralización fiscal ha estado prácticamente ausente. Es cierto que el porcentaje del gasto de decisión regional ha superado el 50%, pero ese número esconde una realidad muy distinta. A excepción de unos pocos impuestos entregados a los municipios en 1974 y de una porción del FNDR, es el gobierno central el que recauda y el titular de la gran mayoría de los recursos impositivos. Esto condiciona fuertemente el desempeño del gobierno regional, debido a que depende de una dirección centralizada y de una ley nacional de presupuesto para poder contar con recursos. Solo el 14% del gasto se resuelve a nivel regional, muy por debajo de los países desarrollados y del promedio de América Latina (Ferreiro, 2013).

Si bien las regiones están ganando importancia en la política chilena y la legitimidad de los consejeros regionales es ahora superior a lo que era en la década del noventa, la actual dependencia de las regiones respecto del gobierno central es indiscutida. Poco o nada pueden hacer los gobiernos regionales que no sea aprobado por los ministerios, directamente o a través de sus secretarías. Asimismo, son escasos los recursos de los que pueden disponer y que no deban de ser aprobados por la DIPRES.

La relación es clara, como bien lo expresó el senador de la Unión Demócrata Independiente (UDI) Beltrán Urenda, los intendentes “deben priorizar en forma absoluta su relación con el presidente, sobre sus lealtades con la región que encabezan” (Benavente Millán, 2007: 254). En especial debido a que las regiones son actualmente una división administrativa no constituyente, cuyo patrimonio y personería jurídica no le son propios y cuya existencia depende de una ley nacional.

3.3 Perspectiva comparada de los gobiernos no centrales en Argentina y Chile

A la luz de las secciones precedentes, se esperan recoger aquí las principales similitudes y diferencia que las provincias argentinas tienen respecto a las regiones chilenas. Sobre la base de dichos parámetros, se procederá luego al análisis de las posibilidades institucionales que dichos gobiernos no centrales tienen para desarrollar actividades paradiplomáticas. Es necesario recordar que no se está en búsqueda de una evaluación cualitativa, lo que se pretende relevar es el grado de autonomía y autarquía con que cuentan dichos gobiernos no centrales, a fin de ver cómo ello se traduce en sus posibilidades paradiplomáticas.

La construcción del Estado y la determinación de su forma, fue más difícil —o al menos generó una lucha más prolongada— en Argentina que en Chile (Rock, 2006). Para la primera el resultado final fue un Estado federal, fuertemente descentralizado en lo operativo, pero con trabas fiscales. En tanto que Chile tiene una forma de Estado marcadamente unitaria, desconcentrada a nivel regional y con una incipiente

descentralización política, pero con trabas en lo operativo y un fuerte control central en lo fiscal.

Las provincias argentinas son instancias que detentan capacidad de decisión propia, retenida al momento de delegar funciones al gobierno federal en la Constitución Nacional de 1853. Ello se ve claramente reflejado en la existencia de constituciones provinciales, instrumentos que no existen en Chile. Las regiones son divisiones administrativas del país y no unidades constituyentes del mismo.

Por su naturaleza constituyente, las provincias argentinas cuentan con poderes ejecutivos, legislativos y judiciales propios, algo que no ocurre con las regiones chilenas, donde en consecuencia las leyes y la justicia nacional obligan a todos por igual. En Argentina las leyes imperantes en las provincias —y que van a jugar un papel importante en las relaciones paradiplomáticas— no son decididas en su totalidad a nivel central, existe un gran número de materias donde la legislación es concurrente. Claro ejemplo de ello son las regulaciones medioambientales. Las regiones chilenas se rigen todas por una única legislación, que será juzgada por un único sistema a lo largo de todo el territorio. En cambio, en Argentina el Congreso Nacional solo elabora las bases legislativas, que luego cada provincia desarrolla y juzga (ver Natale, 2000). Asimismo, existe otro grupo de materias donde la legislación es exclusiva de las provincias y el Congreso Nacional nada puede decir.

En la misma línea, los gobernadores de provincia son autoridades con una naturaleza muy distinta a los intendentes. En tanto que los primeros pueden pertenecer al partido a cargo del gobierno central, a la oposición o incluso ser parte de una fuerza política provincial, al tiempo que puede estar de acuerdo o no con la presidencia e inclusive ejercer presión para el cambio de políticas; los intendentes dependen directamente de la voluntad presidencial, la cual los nombra y remueve. Es decir que en Argentina no existe tutela central sobre la autonomía de las provincias, como si existe en Chile sobre las regiones.

Pero por otro lado, los intendentes ejercen una función mucho menos politizada que los gobernadores. Su cargo no depende actualmente del voto popular, razón por la cual se dedican de forma exclusiva a la administración regional y no ocupan su tiempo en campañas electorales, algo que sí les ocurre a los gobernadores. Si bien es posible que esto cambie en un futuro, como ya lo ha hecho para los consejeros regionales y están pronto a hacerse para los partidos políticos, será necesario ver bajo qué condiciones y responsabilidades se implementa.

Una diferencia que se ha hecho patente en años recientes en Chile, es que las regiones y sus límites son materia de ley nacional, razón por la cual se han creado —y aún se

intenta crear— regiones nuevas en los últimos diez años.⁴² Esto se contrapone con las provincias argentinas, las cuales no pueden ser modificadas desde el gobierno federal sin que ello sea primero aprobado por los senadores nacionales y luego ratificado por las legislaturas provinciales. A lo que se agrega que los senadores argentinos son efectivamente representantes de las provincias, mientras que lo mismo no ocurre en Chile. Si bien los legisladores de dicho país son electos por circunscripción regional, la exintendente Hanne Utreras ha insistido en lo problemático de que no sea requisito que estos habiten en la región, a la vez que no representan necesariamente los intereses de dichos territorios ni responden a los lineamientos de los gobiernos regionales (véase *Tiempo de San Juan*, 2016).

En lo que respecta a la descentralización operativa, en Argentina la forma de Estado la propició desde un comienzo, ya que cada provincia cuenta con ministerios o secretarías locales, así como con personal propio. Dichas instancias, actúan con independencia del gobierno central en la formación, implementación y evaluación de la mayoría de las políticas públicas, en especial en los ámbitos sociales. En el caso de Chile, el país se encuentra desconcentrado operativamente, pero no descentralizado, ya que las SEREMIs dependen del gobierno central, al tiempo que sus plantas profesionales pertenecen a los ministerios y no a las regiones. Asimismo, para que un programa sea aprobado e implementado por una región, requiere el visado del órgano central.

Finalmente, en lo fiscal tanto provincias como regiones presentan inconvenientes para obtener su descentralización, aunque con diferentes grados. En el caso de Argentina, el gobierno federal recauda cerca de cuatro quintos de los impuestos, al tiempo que ha ido aumentando el porcentaje de transferencias no automáticas. En Chile la recaudación impositiva también está concentrada en manos del gobierno central, con muy pocas excepciones municipales y ninguna regional. Las principales diferencias recaen en que las fuentes de financiamiento en Argentina son, en su mayoría, propiedad de las provincias. Debido a ello, el Estado no puede negar ni condicionar su transferencia, el dinero efectivamente pasa por sus manos, pero una vez enviado a las provincias este queda librado al uso que ellas quieran darle. En el caso de Chile es el Estado, a través de sus ministerios y la DIPRES, quien determina con qué recursos contarán las regiones y para qué usos —con escasas excepciones en el FNDR—. No obstante, las provincias argentinas consumen prácticamente todos sus ingresos en el gasto público provincias, por lo que dependen fuertemente de las transferencias no automáticas del gobierno federal o del crédito disponible, para llevar a cabo cualquier proyecto extra de infraestructura — como se verá en el capítulo 4—.

⁴² En 2007 se crearon las regiones de Arica y Parinacota, y de Los Ríos. Asimismo, en 2015 Michelle Bachelet firmó un proyecto de ley para la creación de la región de Ñuble.

Las diferencias en atribuciones, prerrogativas y capacidades entre las provincias argentinas y las regiones chilenas son muy importantes, parte de lo cual se debe a la distinta forma de Estado que tienen los dos países. Asimismo, la necesidad y reclamos por descentralización que se produjo en Argentina, no ha tenido contraparte en Chile. Todas estas diferencias, sumadas a las disposiciones legales, se traducen en sus distintas capacidades paradiplomáticas.

Las posibilidades paradiplomáticas de las provincias y las regiones

En Argentina, la reforma de 1994 fue un acto de legitimación de las provincias. Su artículo 124 las reconoció como actores facultados para la gestión en asuntos exteriores (Natalizio, 2007), con capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional (Juárez Centeno y de Marsillo, 2005). En Chile, dicha prerrogativa continúa siendo exclusiva del presidente, aunque regiones como el Maule hayan abierto oficinas comerciales en el extranjero (Rufián Lizana, 2009). A continuación se verán estas facultades en detalle, recogiendo también el diseño institucional que se presenta desde los ministerios de relaciones exteriores.

El reconocimiento a las provincias argentinas de la facultad paradiplomática no se dio en un vacío ni de forma espontánea, fue más bien la coronación de un proceso. Tuvo antecedentes primero en el derecho público provincial, ya que desde 1986 las provincias habían comenzado a reformar sus constituciones incorporando atribuciones internacionales. Asimismo, el artículo 107 de la Constitución Nacional de 1853 ya había planteado el debate sobre el reconocimiento de esta potestad, donde gran parte de la doctrina se inclinaba por aceptarla (Salviolo, 2005). Finalmente, existían experiencias previas, que también jugaron a favor (María Hernández, 2003).

No obstante, las facultades entregadas en 1994 por la Constitución Nacional a las provincias argentinas llegaron con limitaciones. La primera es que los convenios firmados por éstas no pueden ser incompatibles con la política exterior del país, que es exclusiva del gobierno federal ya que le fue delegada a éste por las provincias. La segunda limitante es que las acciones no deben afectar a las demás facultades explícitamente delegadas. Sin embargo, estas condiciones son discutidas en la práctica ya que hay funciones concurrentes —como el desarrollo económico y social— que actualmente requieren de acciones en el campo de los asuntos exteriores (Gasol Varela, 2012). Asimismo, la Constitución Nacional no le puso límites al accionar internacional del gobierno central, por lo que en un derecho internacional en expansión, puede ocurrir que el Estado termine inmiscuyéndose en asuntos que son de competencia exclusiva de las provincias (Paredi, 2004), lo cual también motiva a éstos a involucrarse internacionalmente. La tercera limitación es que los convenios firmados por las provincias no afecten al crédito público

nacional. Finalmente, se establece como condición que dichos convenios deben ser puestos en conocimiento del Congreso Nacional.

Las limitaciones planteadas por el artículo 124 desataron diversos debates jurídicos en Argentina (Carbajales y Gasol, 2008). El primero de ellos fue para diferenciar entre el estatus de actor internacional y de sujeto de derecho internacional, resolviéndose que las provincias carecen de subjetividad internacional propia. Ello debido a que para ser sujeto de derecho internacional público, se debe ser destinatario directo de las normas internacionales y poseer capacidad procesal para ejercer los derechos y responder ante las obligaciones (Gasol Varela, 2012).

El segundo debate fue respecto a la diferencia entre convenios y tratados internacionales, pero debido a que solo los Estados pueden firmar tratados, se resolvió que los convenios no tienen dicho status jurídico. Debido a ello, no están regidos por derecho internacional público y tampoco pueden crear derecho interno. En consecuencia, quedó también zanjado el debate respecto a la responsabilidad internacional, ya que si las provincias no son sujetos de derecho internacional público, no pueden tener responsabilidad internacional, la cual es únicamente del Estado (Natalizio, 2007; Gasol Varela, 2012; Salviolo, 2005).

Tuvieron lugar además otros dos debates más complejos y que aún no están resueltos en su totalidad. Uno de ellos es respecto al alcance del conocimiento que el Congreso Nacional debe tener de los convenios firmados por las provincias, donde se debate si la legislatura federal debiese o no dar su aprobación. La última cuestión es sobre si el artículo 124 debiese o no ser reglamentado y por quién (Zubelzú, 2004). Estos dos debates siguen abiertos (Natalizio, 2007; Gasol Varela, 2012), pero lo cierto es que actualmente las provincias argentinas actúan en asuntos exteriores, informando pero sin solicitar aprobación del Congreso Nacional y sin que se haya producido reglamentación alguna.

Para consolidar el nuevo rol de las provincias, se produjo un importante avance al reconocerlas como como sujetos de crédito internacional (Salviolo, 2005), con lo que accedieron a préstamos de inversión y de ajuste por parte de organismos multilaterales, lo que facilitó embarcarse en proyectos de gran envergadura como el túnel internacional de Agua Negra que se analizará en el capítulo 4 (punto 4.2.3). Si bien esto reflejó un cierto grado de autonomía, las provincias siguieron mayormente subordinadas al aval del gobierno federal, ya que este actúa normalmente como garante último (Natalizio, 2007). No obstante, han existido excepciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien en 2007 aprobó que los gobiernos subestatales puedan solicitarle créditos sin el aval de sus Estados (Arámbula Reyes, 2008).

Todas estas nuevas actividades de las provincias requirieron un rediseño institucional a nivel central. Para ello, en 1992 y durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), se

determinó que la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto asistiese, instrumentase y efectuase la coordinación con, entre otras, las autoridades provinciales. En 1999, durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), se creó al interior de dicha Subsecretaría, la Dirección de Asuntos Federales, con responsabilidad directa en la relación con autoridades subestatales. Finalmente, en la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), la Dirección mutó en Asuntos Federales y Electorales (DIFRE) (Salviolo, 2005). Dicha Dirección es la que actualmente debe canalizar y dar respuesta a los requerimientos de las provincias, asesorándolas y asistiéndolas en su coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Para ello desarrolla una serie de programas (véase Gasol Varela, 2012) cuyos fines son atender los requerimientos de las autoridades subestatales, asistirles y colaborar con ellas en la negociación y conclusión de convenios internacionales, brindar apoyo técnico y coordinación con las representaciones de Argentina en el exterior, y coordinar las acciones tendientes al desarrollo de instancias de articulación subestatal en el ámbito internacional.⁴³

Si bien las provincias argentinas cuentan con estas facilidades legales e institucionales, algunas de ellas no han asumido un rol relevante en asuntos exteriores y no todas las constituciones provinciales prevén esta potestad (véase Carbajales y Gasol, 2008). Asimismo, no todas las provincias mantienen una actividad paradiplomática constante (Zubelzú, 2008), pero sí disponen de las herramientas legales y una institucionalidad federal que las avalaría y respaldaría.

La situación es distinta para las regiones de Chile, ya que legalmente los gobiernos regionales no tienen potestades para involucrarse en asuntos exteriores. Ello se vio claramente reflejado en que al momento de desconcentrarse los ministerios, uno de los tres que se determinó que permanecería totalmente centralizado fue el de Relaciones Exteriores. Si bien en años recientes ha aumentado la actividad paradiplomática de las regiones, esto ha sido fundamentalmente promovido y orientado desde el nivel central (González, 2009). En dicha línea, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) estableció un programa paradiplomático para relacionar a las regiones chilenas con las europeas (Guastavino, 2009), pero lo que se hizo, en primera instancia, fue traducir las preferencias del gobierno central en las regiones, priorizando Europa por sobre América Latina (González, 2009).

No obstante, siguiendo lo visto en el capítulo 2 (sección 2.4), el concepto de control de las fronteras empezó a ser reemplazado por el de cooperación interregional, especialmente en el caso de la relación con Argentina y a través de los comités de

⁴³ Para mayor detalle véase la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Dirección de Asuntos Federales y Electorales: <http://www.mrecic.gov.ar/es/asuntos-federales-y-electorales>.

integración (González Miranda, 2012). Dicha dinámica favoreció el involucramiento de las regiones, en parte gracias a que se amparó en una política estatal de integración (González, 2009). Es decir que aun con dificultades, la internacionalización de regiones ha ido ganando importancia y, por ejemplo, en 2004 la región de Valparaíso elaboró un documento llamado “Hacia una Política Regional de Inserción Internacional” (Guastavino, 2009).

En vista de esta creciente actividad paradiplomática de las regiones, en junio de 2000 se instauró en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), la cual se articula con la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI) adosada a cada uno de los gobiernos regionales. Empero, si bien han existido avances en el área, tanto la DICORE como las URAs presentan dificultades. En primer lugar, se debe tener presente que si bien se instauró esta nueva Dirección, para Fuentes (2007a) el Ministerio de Relaciones Exteriores —que se creó en 1871 y que desde entonces ha tenido pocas reformas significativas— ha fracasado en modernizarse y adaptarse a las nuevas necesidades de internacionalización.

Por el otro lado, las URAs —que empezaron a funcionar en 2005— por diversas razones han enfrentado dificultades para consolidar una estructura y trabajar de manera estable (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Entre dichas dificultades, Jimena Castillo⁴⁴ sostiene que las URAs se encuentran dentro de las divisiones de desarrollo y planificación de los gobiernos regionales, lo cual no se condice con su función. A su vez destaca que el presupuesto con que cuentan las URAs es muy limitado. Asimismo, en su relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, se mantiene una óptica centralizada que no busca el involucramiento directo de las regiones en asuntos exteriores. Ello se hace patente en que del jefe de la URAI se esperaba un amplio y actualizado conocimiento de las acciones de internacionalización de la región, de la situación fronteriza y de los temas relacionados con ésta, pero solo conocimientos básicos de conducción de relaciones exteriores (véase Páez, 2008). Las URAs tienen una baja importancia práctica, ya que se las define como parte de la institucionalidad política regional, pero se les exige estar en consonancia con el gobierno central (González, 2009).

A ello se agrega que las funciones de las URAs respecto de los comités de integración —uno de los mayores mecanismos de vinculación con Argentina, como se verá en el capítulo 4— son muy limitadas. Entre ellas destacan el prestar apoyo en la organización logística de los comités y el colaborar en la elaboración de la agenda, pero solo con el fin de recoger las inquietudes y transmitir las a los cónsules y al Ministerio de Relaciones

⁴⁴ Exjefa de Relaciones Internacionales de la Región de Coquimbo. Entrevistada por el autor en Coquimbo, 17 de noviembre de 2014.

Exteriores, que son quienes finalmente acuerdan los temas. A su vez, a las URAs se les pide dar seguimiento en la región de lo acordado en el comité respectivo, pero en coordinación con el cónsul de Chile en Argentina (véase Páez, 2008). Como se observa, no se le pide coordinación con el gobierno regional y la agenda es cerrada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, ello debido a que la URA es vista fundamentalmente como un brazo desconcentrado del Ministerio, por más que pertenezca al gobierno regional. Las carencias de las unidades regionales encontraron su lugar en el informe de la Comisión de Descentralización (2014), la cual propuso una modificación del artículo 16 letra “g” de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, para buscar fortalecerlas institucional y operativamente.

El centralismo en Chile está aún muy presente en el área de asuntos exteriores, no solo debido a la ausencia de potestades verificables en las regiones, pero también a la tutela que el gobierno central ejerce sobre sus funcionarios. Este, al menos en siete ocasiones, les prohibió a intendentes de regiones realizar misiones al extranjero (Guastavino, 2009).

Las relaciones entre provincias argentinas y regiones chilenas a lo largo de la Cordillera de los Andes, no solo deben abordar los problemas específicos de su interés, deben hacerlo desde facultades y recursos muy disímiles. En tanto las provincias argentinas tienen potestades constitucionales para involucrarse en asuntos exteriores y una institucionalidad que debiese acompañarlas, los gobiernos regionales de Chile están impedidos legalmente de hacerlo. Asimismo, la institucionalidad central en Chile trata, en primera instancia, de transferirle a las regiones los intereses del gobierno central. Será objeto del último capítulo de este estudio ver cómo se han resuelto estas diferencias, tanto desde los niveles centrales como provincial y regional, para tratar de dilucidar qué rol han jugado los gobiernos no centrales en la relación bilateral.