

EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA. EL PROCESO EN ALGUNOS ESTADOS FEDERALES

PEDRO J. FRÍAS

Profesor de la Universidad de
Córdoba, Argentina.

En la América Latina, el régimen presidencial ha concluido en la marcada supremacía del ejecutivo. Donde el sentido democrático estaba poco desarrollado y el factor personal era preponderante, no podía haber lugar para influencias compartidas ni colaboración entre poderes iguales.

ÉMILE GIRAUD, *La pouvoir
exécutif*, 1938.

Es un hecho. Pero el predominio del ejecutivo no se ha materializado sólo porque en nuestras sociedades sea “una individualidad la que deba eclipsar y subyugar a las asambleas”, como decía Giraud hace casi cuarenta años. No sólo la sociedad andaba en busca de magos. También la historia, su aceleración, el cambio, debían alterar los papeles.

El papel ha sido hecho para el poder ejecutivo: la defensa contra el cambio, las respuestas al cambio, la institucionalización del cambio. Todo junto. Y el cambio es a la vez un crecimiento de escala —de población, de relaciones regionales y planetarias, de sofisticación de la realidad—, un crecimiento de expectativas y de peligros, una propuesta de replazo.

Todo parece analizado en el crecimiento del poder ejecutivo: las razones profundas, los sectores, los instrumentos. Lo que quisiéramos rescatar en nuestro examen es un área que tiende a escapar a los observadores: la dependencia de los Estados particulares, en los Estados federales de Iberoamérica, respecto al poder ejecutivo central.

Estamos al corriente del doble proceso que construye la dependencia a favor de una región hegemónica y el que el desarrollo político suscita alrededor del poder ejecutivo. Pero nos concentramos en el segundo.¹

¹ Cfr. sobre las regiones marginadas como resortes históricos del cambio, Arturo Ponsati, “Elementos para una teoría del desarrollo político latinoamericano”, *Revista Jurídica*, núm. 24. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán, 1973, p. 95.

A la generalidad de las situaciones, se suma el esfuerzo de querer describir un proceso común a Argentina, Brasil y Venezuela. Que se nos excuse cualquier impropiedad. Muy a nuestro pesar, excluimos a México por falta de adecuada información.

I. *Convergencia y dependencia en el Estado federal*

Si se pudiera encerrar en una definición la *ultima ratio* del federalismo, diríamos que es una técnica de asignación de competencias y concertación de poderes que asegura a los Estados particulares autonomía y participación dentro de un Estado nacional, con unidad de decisión y ejecución para los fines y servicios no divisibles jurisdiccionalmente.

Al preferir definirlo como técnica de vida social, acentuamos la faz dinámica sobre la estática que sugiere la forma de Estado, que el federalismo es también.

La autonomía y la participación de las colectividades locales y medias —municipios, provincias y en su caso la región— son identificadas como diferencias con el régimen unitario.

Pero en nuestra definición, el Estado nacional es la unidad de poder: desde el vértice se asegura la convergencia de todos al bien común programado por la Constitución; convergencia de todos los niveles de poder para que no haya subordinación entre los órganos sino subordinación a la Constitución.

La técnica de esa convergencia en la asignación de funciones y la concertación de poderes, que facilitan el logro del objetivo final; no un federalismo competitivo, sino un federalismo cooperativo.

Y bien; la dinámica del gobierno central se traduce en efectos de convergencia y de dependencia.

Convergencia y dependencia se usan en nuestro trabajo como efectos —el uno legítimo y necesario, el otro no— de la primacía jerárquica del gobierno central en asegurar los fines de la Constitución. Hay convergencia, en principio, cuando el gobierno federal ejerce razonablemente sus poderes expresos e implícitos, lo que no obsta a que distorsiones parciales puedan generar dependencia. Hay dependencia, en cambio, cuando la subordinación de los poderes locales vulnera el principio de subsidiaridad del gobierno central, en cuya virtud son los Estados particulares y en su caso, los municipios, los que deben cubrir la gestión pública que no se requiere del Estado nacional.

La dependencia interna es un círculo vicioso. Hay provincias y regiones dependientes del poder central, porque a partir de una dotación de recursos insuficientes o insuficientemente explotados y del impacto regional de la política nacional, requieren o reciben asistencia federal que, al sustituirlas en sus opciones politicoadministrativas, hacen necesaria una

siempre mayor cooperación federal. Como todo proceso de subdesarrollo, es acumulativo y solidario con todo el contexto social. Las culpas son recíprocas, pero con mayor responsabilidad del gobierno federal. Más que situaciones coyunturales, que también las hay, son “estados” de dependencia contrarios a la autonomía y, con ello, a la responsabilidad de los protagonistas de la sociedad federal.

En suma, hay dependencia interna porque en algunos Estados y regiones pobres y empobrecidas por ciertas políticas nacionales, es el poder central el que debe asegurar un mínimo bienestar.

Una dependencia aún más amplia es la que se explica en función del área metropolitana hegemónica —el gran Buenos Aires, Río, San Pablo, Caracas— pero nuestro trabajo es más institucional que económico y no insinuaremos su problemática. Por otra parte, es menester guardarse del error de confundir la interdependencia creciente de la sociedad humana y de toda sociedad nacional, con las dependencias unilaterales que cada uno debe superar y cuyo nombre es hoy liberación.

La dependencia es política cuando afecta la libertad de los poderes locales en su competencia institucional.

La dependencia es económica cuando la asignación de recursos y distribución de ingresos no asegura el ejercicio autónomo y coordinado —no subordinado— de las competencias locales.

La dependencia es social cuando la desigualdad de oportunidades limita las expectativas razonables y la presión del centro hegemónico impide la operación de los grupos locales.

La dependencia es irreversible mientras falte la conciencia de esa dependencia, pero las liberaciones reivindicativas siguen siendo dependencia cuando exigen de los demás lo que las propias carencias explican.

En el curso de nuestra indagación sobre temas particulares, no quisiéramos que se olvide la responsabilidad predominante de la política nacional y las que tienen —para bien y para mal— las empresas del Estado nacional, presencias innegables del bien común, pero a veces testimonio incómodo de lo que los Estados particulares no pudieron hacer.

II. La “desfederalización” en la Argentina

Tres categorías de causa

Una distribución de poderes entre el gobierno federal y las provincias efectuada por la Constitución rígida, según la cual las provincias retienen los no delegados en la nación, parecía y aún parece la norma más segura para el régimen federal e incluso para cierta preponderancia autonómica. Pensaba en eso Alberdi cuando creía encontrar en el derecho público provincial la parte más importante de nuestro derecho constitucional, y eso tenía presente el influyente convencional Gorostiaga al expresar que

“el gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma el derecho común. El gobierno federal es la excepción”.

Esta apreciación se ha invertido. El derecho público de las provincias se ha marginado en relación con el derecho público de la nación. La competencia federal condiciona hoy a las provincias y nadie repetiría sin ironía la comprobación de Gorostiaga, tan exacta en 1853. Una Constitución de provincia que proclama hoy la “igualdad de oportunidades” sabe que tal igualdad depende de la nación: de sus estructuras, de su desarrollo, de su cosmovisión.

En la Argentina el proceso de centralización se ha apoyado en tres categorías de causas:

- a) El desarrollo de las virtualidades centralizadoras de los poderes delegados al gobierno federal.
- b) El abuso del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias.
- c) La modificación del equilibrio socioeconómico.

Las dos primeras están ligadas directamente al proceso de la competencia en un régimen federal.

La centralización constitucional

El desarrollo de los poderes delegados al gobierno federal, en relación con nuevas circunstancias, su *nature and nurture*, ha producido una distinta relación de fuerzas entre nación y provincias, cumplidas especialmente por estas vías, de las cuales la decisiva es la primera:

- a) Por el desarrollo de los poderes implícitos en los poderes expresos, que acuerda al Congreso nacional el artículo 67, inciso 28. Esta “multiplicación” no es particular de la Argentina, donde podría ejemplificarse con la regulación nacional del crédito, y en definitiva, de las prioridades para el desarrollo nacional.
- b) Por la jurisdicción federal sobre el comercio interprovincial que establece el artículo 67, inciso 12, y que tiende a unificar el régimen de transportes, telégrafos, teléfonos, radio y televisión, y que niega a las provincias toda regulación económica que en algunas etapas de su producción, industrialización o comercio exceda los límites provinciales.

La centralización inconstitucional

La distorsión cumplida por el gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias se manifiesta en los hechos siguientes:

a) La ausencia de una política provincial y municipal debida al predominio de los partidos nacionales y al liderazgo del presidente y de los bloques legislativos, ha ahorrado algunas querellas, pero ha permitido, lamentablemente, una administración centralizadora con condescendencia sólo para particularismos inorgánicos. La alienación es todavía mayor para los municipios que para las provincias, porque —como ha dicho otra vez— la contienda del poder es al nivel provincial y nacional y las necesidades, la pasión y el sentido de esa confrontación deprimen lo específico de la administración urbana. Las élites de poder se encuentran en otras antenas y sobre otros intereses.

Esta ausencia de sensibilidad es particularmente sorprendente en el órgano federal por excelencia: el Senado. Es para algunos expositores el criterio decisivo de una estructura y de un comportamiento federales. Para probar que el Senado actúa conforme a su estructura sería necesario descubrir casos que, frente a una medida centralizadora, se pronuncie en forma independiente a la de su composición partidaria, o por una alienación de provincias de menor población, esto es, acreditar que la representación de las autonomías ha podido más que la disciplina política. Los casos típicos, intervenciones federales a provincias, leyes impositivas de coparticipación federal, etcétera, no revelan esa diversidad de comportamiento, sin embargo, no faltan hoy actitudes y aptitudes que anticipan alguna rectificación.

b) El *modus vivendi* impositivo es una de las transformaciones más radicales operadas sin resistencia oportuna de las provincias, que explicamos más adelante.

c) El *modus vivendi* en las prestaciones de servicios públicos por la nación en las provincias —especialmente educación, sanidad, vialidad y obras sanitarias— ha acentuado la dependencia de las provincias respecto de la nación, y lo irónico es que eso ha sido posible mediante el empleo de los medios financieros que ésta ha sustraído a las provincias.

d) La intervención federal ha demostrado, demasiado a menudo, una interpretación sincera o abusiva de las previsiones constitucionales, sea en cuanto a las causas, sea por su extensión a poderes que no debieron ser allanados por ella, sea por su duración y por los compromisos creados a la provincia.

La infraestructura unitaria

La modificación del equilibrio socioeconómico es patente en la Argentina, donde el 80% de la riqueza se ubica en el 20% del territorio nacional. Las desigualdades económicas regionales son conocidas y permiten visualizar un grupo de provincias de desarrollo avanzado (Buenos

Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza con 68.4% de la población), de desarrollo intermedio, de desarrollo rezagado y de baja densidad demográfica.

Esta explicación sobre las causas, nos permite avanzar ahora sobre los procesos específicos de centralización y dependencia interna, para lo cual elegimos la metodología de los poderes conservados, delegados al poder central y concurrentes.

Poderes conservados por las provincias

Autonomía institucional. Conforme al artículo 5º las provincias “dicarán para sí una constitución” y según el artículo 105, “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas”.

Constitución provincial. Cierta originalidad en las declaraciones de derecho y su ausencia en la organización de los poderes de gobierno que se nota en las constituciones provinciales, se adscriben a la autonomía. Ni la refuerzan ni la limitan, aunque es admisible pensar que si las provincias hubieran desarrollado modelos alternativos en instituciones como las municipales, el efecto de demostración reforzaría el federalismo real.

Ciclos constituyentes. En sus textos vigentes, fruto o no de reformas anteriores, las constituciones provinciales han sido dictadas entre 1895-1907, 1923-1935 y 1957-1962. En cambio si se analizan los *ciclos constituyentes* en sus términos más generales —con hitos en 1853, 1949 y 1956— se advierte que en mucho obedecen a estímulos externos a la vida local. Aunque la razón se justifique —trátase de la adecuación a la Constitución nacional reformada en 1949 o a la provincialización de los territorios nacionales en 1951 y en 1955— produce un efecto de dependencia. Baste pensar que en la actualización de las constituciones provinciales a partir de 1949, se prescindió de las convenciones alterando el sistema preexistente.

Intervenciones federales. Ciento veintiséis intervenciones durante las presidencias constitucionales de 1880 a 1974 (cuadro 3) más los periodos *de facto*, ilustran suficientemente sobre un recurso que, destinado a asegurar la convergencia dentro del Estado, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de dependencia de las provincias.

La dependencia se acentúa a causa de la ampliación de facultades del interventor que la práctica constitucional ha consentido. De una competencia ligada a los fines de la intervención se ha pasado a la subrogación lisa y llana de los poderes provinciales.

El régimen electoral. Las provincias conservan el poder de organizar su régimen electoral, pero las ventajas de la coordinación con el gobierno central presionan sobre el sistema. La simultaneidad de elecciones se suma al padrón único; no sólo los vecinos, sino todo el distrito elige autoridades comunales; también votan las mujeres, excluidas por algunas constituciones

provinciales del comicio municipal; la institucionalización, después de un gobierno *de facto*, concluye siempre con la sustitución —por simplificación— del sistema electoral local.

Otro tanto digamos del régimen de partidos políticos, no obstante la significativa presencia de cuarenta y cuatro partidos provinciales en 1973.

El poder de policía. El poder de policía de las provincias y municipalidades está sujeto a la triple restricción de no obstaculizar el libre tránsito, de que su ejercicio no coexista con disposiciones de igual naturaleza dictadas por las autoridades de la nación en uso de una atribución legítima y de no desviarse de las finalidades propias del control policial.

Como regulación razonable de los derechos para el bien común, este poder de policía de las provincias está sujeto a una continua erosión, no obstante las áreas nuevas que la intervención del poder público va cubriendo.

Como a cada competencia pública —nacional, provincial o municipal— corresponde esta capacidad de policía, se reproduce en esta esfera todo el esquema de centralización operante en la Argentina.

Así, en primer término, se advierte la disminución correlativa al crecimiento de la intervención del gobierno central consentido por sus poderes expresos o implícitos. Por sus poderes expresos, por ejemplo, sobre el comercio interprovincial: exclusión de policía provincial sobre los tramos intraprovinciales del transporte interprovincial o de la policía sanitaria animal o de las licencias para canales de televisión. O por sus poderes implícitos en muy diversas materias. Son mecanismos institucionales que operan con un efecto de convergencia, pero cuando se distorsionan, como suele ocurrir en los ejemplos propuestos, producen efectos de innecesaria dependencia.

En segundo término, tratase de distorsiones verdaderas, como la transferencia de la policía del trabajo al gobierno federal o el estrangulamiento paulatino de la jurisdicción provincial concurrente sobre el mar territorial, o la exclusión provincial que nace de una interpretación extensiva de la jurisdicción federal en los establecimientos de utilidad nacional en las provincias.

Territorio y recursos naturales. Sin discutir el derecho de las provincias a su territorio y recursos naturales, el poder central ha producido un triple desapoderamiento; simplificamos señalando: la nacionalización de los minerales energéticos y en cierto sentido de las caídas de agua y del mar territorial. La realidad es más compleja y la hemos analizado en otro estudio.

Podemos coincidir incluso en la nacionalización, pero disentir con la marginación de los Estados particulares en su aprovechamiento. *Se les debe participación en su régimen* —representantes en las empresas del Estado que los explotan— y *se les debe compensar con la industrializa-*

ción en origen, con regalías equitativas y con tarifas en función del equilibrio regional.

¿Esta política nacional sobre los recursos naturales produce dependencia? Creemos que sí. En materia de hidrocarburos las sofisticadas previsiones constitucionales de Chbut y el “contencioso” federal del Neuquén, bastan para ilustrar las expectativas frustradas y las subordinaciones nacidas de la operación de las empresas del Estado nacional. Son las de esas provincias, autonomías interferidas por relaciones que llamaríamos feudales, sin querer significar otra cosa que la pluralidad de titulares de poderes jurídicos sobre el mismo territorio.

El régimen de energía eléctrica merece objeciones relativas a la imprecisión del ámbito de jurisdicción nacional, a la titularidad del poder de concesión y a la equidad de la regalía y de la tarifa diferencial.

Del mar territorial ampliado a doscientas millas, el Estado nacional ha quitado a las provincias todos los recursos naturales.

A las dependencias económicas virtuales, en cuanto el Estado nacional priva a los Estados particulares de bienes originarios o de expectativas de desarrollo futuro, se suma la creciente dependencia tecnológica por el monopolio federal sobre las áreas que la concentran. Tan grave es ésta como la económica y las dos se interrelacionan. Las provincias tuvieron casi siempre servicios de menor calidad por inferior dotación de recursos, escala más reducida y marginación tecnológica. No habrá perspectivas de cambio, sino a través de la participación de las provincias.

Tratados interprovinciales. “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal” (artículo 107 Constitución Nacional). Los que hoy las vinculan frecuentemente, casi siempre con el título de acuerdo o convenio, son en mayoría fruto de la coordinación promovida por órganos de la administración federal, como la subsecretaría de recursos hídricos, gas del Estado, obras sanitarias, etcétera. ¿Efecto de dependencia? No lo creemos, sin perjuicio de reconocer como causa concurrente, un estado previo de desarrollo técnico o político rezagado y una expectativa abierta a las iniciativas del poder central, que caracterizan el círculo vicioso de la dependencia.

Una de las más altas funciones del gobierno central es la promoción concurrente de las relaciones interprovinciales, sea por relevamiento de nuevas áreas económicas y sociales a coordinar, sea por mediación entre intereses en conflicto. Así ocurre con muchos de los tratados interprovinciales de los años últimos. Y en todo caso, del dinamismo de las provincias mismas depende el retener la iniciativa de tan importante federalismo de concertación.

Poderes delegados al gobierno nacional

Imposición. Durante cuarenta años, la Argentina ha consolidado un régimen de coparticipación impositiva entre el gobierno federal, las provincias y los municipios, sobre los impuestos indirectos concurrentes —excluidos los de importación y exportación— y algunos impuestos directos. Este régimen ha convertido en permanente una delegación temporaria al gobierno federal y, lo que es grave, ha delegado facultades legislativas tributarias en él. Este vicio constitucional ha sido reabsorbido por la reforma de 1973, que a través de la Comisión Federal de Impuestos, da participación a las provincias en la programación tributaria.

La bondad del régimen de coparticipación no debe hacernos olvidar la enorme distorsión que produjo la escasa participación de las provincias que sólo se rectifica gradualmente a partir de 1958, hasta llegar, en 1973, a una distribución por mitad entre la nación y el conjunto de las provincias.

Un fisco nacional rico pudo tomar a su cargo las inversiones y la prestación de servicios que correspondían a las provincias. Una administración federal bienhechora y paternalista complementaba bien con provincias necesitadas y agradecidas. Esa dependencia autogenerada, que no nacía necesariamente, como otras, del desnivel de recursos naturales, ha impreso carácter al país interior.

Tampoco carecen de interés los criterios de redistribución entre las provincias al objeto de asegurar una justicia fiscal interregional necesaria al desarrollo equilibrado del país.

Se ha observado que “en el ámbito de la política económica coyuntural, el sistema de coparticipación tributaria hace que los ingresos corrientes provinciales...” (Llossa, p. 71).

Señalemos, por último, la dependencia financiera de las provincias respecto del tesoro nacional, expresada no en términos de coparticipación, sino de aportes. Para cuantificarlos de algún modo diremos que la relación de dichos aportes respecto del total de recursos provinciales aumenta desde 7.90% para 1970 a 43.2% en 1973.

Esta dependencia financiera de las provincias, generada especialmente por política nacional —monetaria, salarial—, podrá ser atenuada si las provincias incrementan sus recursos tributarios propios, revisando las alícuotas, revaluando y actualizando sus catastros y frenando la evasión. Sólo así tendrán, además, la posibilidad de establecer una política de gastos diferenciales, que atiendan a la propia realidad provincial.

La inversión pública nacional. Ante todo, es bueno sugerir las relaciones de poder que pueden conjeturarse entre los inversores del sector público en la Argentina: las empresas del Estado, 43.0%; la nación, 28.2%;

las provincias, 21.1% y los municipios, 7.7%. El Estado nacional invierte 71.2%; las provincias y municipios, 28.8%, en datos de 1971.

Así como la política tributaria nacional produce dependencia en las provincias, la produce también la inversión pública nacional por sus fluctuaciones.

Esa inversión se distribuye por sectores según el poder de negociación del sector, las preferencias de los funcionarios, la opinión pública y las necesidades de infraestructura que proponga la estrategia de desarrollo, en caso de haberse adoptado alguna.

Por lo general, la distribución regional —ya no sectorial sino espacial— de la inversión pública nacional es fruto del azar. Acaso no lo sea la de cada sector, pero al sumarse planes independientemente concebidos la inversión regional desborda cualquier criterio.

No es imposible lograr que la inversión pública nacional deje de ser un factor de inestabilidad cíclica de la economía regional. Para mantener un nivel constante o constantemente creciente de construcción de infraestructura, es necesaria la participación de las provincias y de los sectores en el nivel adecuado de planificación y no estar atentos sólo a los montos de inversión, sino a su calidad.

La política monetaria. Son muy poderosos los factores que tienden a derivar financiamiento originado en el interior hacia el mercado bancario de la capital federal, pero entre esos factores no podemos enumerar el principal instrumento de la política monetaria sobre la coyuntura, que es la modificación de los porcentajes de efectivo mínimo. Por el contrario, las tasas diferenciales castigan la zona de mayor desarrollo relativo, en favor del interior.

Estas conclusiones de Llosas deben complementarse con otra perspectiva no coincidente de Berlinsky. El fomento de la producción agropecuaria cobija un subsidio que se concentra en las provincias de Buenos Aires (32%), Córdoba y Santa Fe (15% cada una), capital federal (12%) y Entre Ríos (6.6%). El resto de las provincias toma valores porcentuales iguales o menores al 3%.

Política cambiaria y arancelaria. Como no es fácil sintetizar los mecanismos de la política de balanza de pagos, nos limitamos a señalar que tiene efectos sectoriales según la protección efectiva que ofrece a cada uno de los productos. Esto afecta los ingresos de los productores en el corto plazo, y sus decisiones de producción e inversión en el mediano plazo. Cuando ocurre que esos productos están asociados a regiones determinadas, el efecto sectorial resulta acompañado por un efecto regional.

Las provincias no tienen medios operativos específicos para neutralizar la repercusión de esta política nacional. Deben recurrir a la presión sectorial, como lo hizo siempre Tucumán, o lograr compensaciones de otra especie. O resignarse.

Legislación exclusiva en establecimientos de utilidad nacional, en las provincias. En el Neuquén suele encontrarse un sentimiento ambivalente de orgullo y despecho por la gravitación conjunta de YPF, Chocón y parques nacionales. En lenguaje constitucional, su “contencioso” contra la nación radica en el inciso 27 del artículo 67, Constitución Nacional; se llama legislación exclusiva de la nación en los establecimientos de utilidad nacional dentro del territorio de las provincias.

Esa figura constitucional busca sólo dotar a la nación de instrumentos de gobierno aun dentro de los Estados particulares. Es una exigencia del régimen federal y del derecho de las provincias a su territorio. Pero produce dependencia cuando se exige más que la autonomía funcional del servicio público nacional y, con ello, se excluye toda jurisdicción provincial aun innecesariamente. ¿Qué impide el funcionamiento del régimen municipal, de un juzgado de paz, de la policía provincial o servicios turísticos de las provincias de Río Negro, o Neuquén en sus parques nacionales? Aun esto, que esas provincias han obtenido, está amenazado por el cambio de jurisprudencia de la Corte Suprema en su composición de 1968. Ya hemos analizado este tema y afirmado respetuosamente que esa decisión es irrazonable. Excusándonos de la densidad de la fórmula hemos sostenido que el inciso 27 debe entenderse como facultad del Congreso para reglar las potestades del gobierno federal sobre los servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional, dentro de las provincias, definiendo las competencias provinciales que quedan excluidas en función de su naturaleza o las que deben concertarse. Estos establecimientos de utilidad nacional en las provincias —frecuentemente de empresas del Estado— no pueden constituirse en un condicionamiento abusivo a la autonomía provincial; si en algunas provincias lo son, es bueno redefinir sus límites.

Poderes concurrentes

Educación. Son poderes concurrentes los que autorizan la gestión de la nación y las provincias sobre las mismas materias, especialmente del desarrollo y bienestar económico social (artículo 67, inciso 16, 107, etcétera).

La educación en sus tres niveles —primario, secundario y universitario— es gestión concurrente entre las provincias y la nación. En la enseñanza primaria, la cooperación federal en las provincias estuvo rodeada inicialmente de escrúpulos nacidos de la idea de que era un servicio reservado a las provincias. La evolución cumplida permite suponer que el sistema educativo será competencia del gobierno federal y su prestación descentralizada, primaria y secundaria, competencia de las provincias. En cambio, las universidades serían sólo nacionales.

Esta descentralización operativa en las provincias, si salva ciertas opciones, es compatible con la autonomía. No nos adelantamos a sospecharla de dependencia. Lo que nos parece crear dependencia y marginación, desde la escuela hacia la sociedad, es la desigualdad de oportunidades educativas entre provincias y regiones en dos sentidos: el aprovechamiento del servicio por los alumnos (cronicidad, deserción, etcétera) y la calidad del que se presta. Disponemos de estadísticas y estudios excelentes sobre lo primero, no sobre lo segundo. Pero podemos asegurar que la enseñanza rural es de menor calidad que la urbana, y esto también imprime carácter en contra del campo argentino y las regiones de menor densidad demográfica.

Salud. Como gestión concurrente, la política de salud ha estado sujeta en la Argentina a movimientos de centralización y descentralización. El proceso de centralización se extiende hasta 1955 y procuró eliminar diferencias y utilizar mejor los recursos disponibles, a través de la concentración de decisiones. A partir de esa fecha se insinúa la descentralización administrativa y hasta política, con transferencia de los servicios de salud a las provincias. Como en el sistema educativo, la tendencia suele ser a descentralizar territorial o institucionalmente —por provincia o categoría de servicios o institutos— tratando, sin embargo, de salvar una centralización normativa mediante programas centrales de salud con liderazgo técnico.

Las variables políticas, demográficas y sociológicas de la centralización de la salud entre nosotros no son de fácil percepción, aunque Veronelli ha señalado bien que los gobiernos de movilización son más favorables a la centralización que los de consenso popular más frágil, y que los particularismos preservan la descentralización, aunque no siempre en el mejor sentido.

Una vez más la desigualdad de oportunidades denuncia una realidad menos fraterna en la Argentina. Las estadísticas del Ministerio de Bienestar Social, presentados por Zalduendo y Veronelli, son demasiado expresivas. Si se atiende a las indicaciones por grupos de edades, y se parte del promedio nacional de 1970, se advierte que la capital federal y la región pampeana, están ya evolucionadas hacia décadas más avanzadas. Cuyo alcanza ahora el promedio de 1956, el centro logra desde 1960 el promedio nacional y las cuatro regiones más rezagadas (noroeste, noreste, Comahue y Patagonia) llegan recientemente al promedio nacional de 1946.

Promoción industrial. Bajo dos aspectos nos interrogamos sobre esta actividad concurrente entre el gobierno central y los provinciales. ¿Qué pueden de hecho las provincias? ¿Qué pensar de la política cumplida para promoción industrial?

Así como es facultad del Congreso “la introducción y establecimiento de nuevas industrias” (artículo 67, inciso 16, Constitución Nacional), también las provincias pueden “promover su industria” (artículo 107). En

consecuencia, una provincia puede integrar su sistema eléctrico con una central nuclear o instalar una planta de sosa *solvay*. ¿Y el gobierno federal? Si el gobierno federal no es favorable al proyecto, puede obstaculizarlo rehusando las importaciones necesarias, las garantías exigidas por los proveedores, o en su caso la cooperación técnica de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Es más, en un proyecto de ese nivel, bastaría quizás la actitud negativa del Estado nacional para que los proveedores extranjeros de la nueva tecnología desistieren de su propio interés en conquistar un mercado.

En el ejemplo de la central nuclear, hay una dependencia menos justificable. La Ley 15.336 de la Energía Eléctrica, considera que hay jurisdicción federal cuando la fuente generadora sea nuclear o atómica. ¿No es subestimar a las provincias negar la posibilidad de jurisdicción provincial sobre la *usina* atómica? Acaso la Constitución o el espíritu del régimen federal limita el acceso de la provincia a la alta tecnología.

Y ahora la segunda pregunta. ¿Qué distribución regional ha producido la política de promoción industrial? Responde Llossa que los principales instrumentos utilizados, tales como los arancelarios, son neutrales respecto a la localización. Pero teniendo en cuenta las ventajas de los centros industriales ya consolidados respecto de potenciales centros alternativos, puede concluirse que esa neutralidad favoreció la radicación de las nuevas actividades y la expansión de las ya existentes, en el eje Buenos Aires-Santa Fe. Los instrumentos no neutrales, que fueron principalmente los tributarios, tanto los de aplicación generalizada, como las desgravaciones por inversión, como los de aplicación específica (régimen de promoción industrial), discriminaron en favor de los centros industriales ya consolidados. Esos instrumentos reducían el precio relativo de los bienes de capital, lo cual perjudicaba en particular a las regiones menos desarrolladas del norte del país, que presentan excedentes permanentes de mano de obra. Tampoco tuvieron presentes a las empresas chicas y medianas, que son las que hubiesen podido producir un interesante desarrollo industrial mediante el tratamiento en origen de materias primas de producción regional. ¿Y los regímenes de promoción industrial regional? Sufrieron principalmente por la dispersión geográfica de los estímulos.

III. La “desfederalización” en el Brasil

Acompanhando o processo de concentraçao do poder, o Executivo tem a sua proeminencia assegurada, so mesmo tempo que o Legislativo perde bus-tancia.

ANA MARIA BRASILEIRO, *O federalismo cooperativo*.

Metodología

Suele estudiarse el proceso del federalismo brasileño en un arco de ochenta años, interrumpido por el Estado *novo*, desde un inicial predominio de los Estados-miembros hasta el pronóstico de Roger Pinto, según el cual, de la ficción actual puede pasarse a la supresión.

Pinto Ferreira, en su conocido *Curso de Direito Constitucional*, resume la desfederalización en la Constitución de 1934, que aumentó los poderes de la Unión y unificó el derecho procesal; en la Ley Fundamental de 1937, que convierte el Senado en consejo federal, integrado por un consejero elegido por cada legislatura y diez por el presidente; y en las constituciones de 1946 por la supremacía financiera.

Debemos a Ana Maria Brasileiro una exposición metódica del proceso, que citaremos largamente.² La autora establece fases en la evolución del federalismo y dentro de cada una de ellas expone la coyuntura, el tratamiento constitucional y el comportamiento del sistema. Se suceden, así, la vieja República o el federalismo aislacionista, el federalismo de 1934, el nominal de 1937, el de 1946 y 1964 y la etapa posterior a 1964, que es la que nos preocupa.

Aspectos político-socioeconómicos

El régimen instaurado a partir de 1964, con el abierto protagonismo de las fuerzas armadas, determinó un proceso caracterizado por:

- a) Un objetivo primordial: el desarrollo económico.
- b) Fortalecimiento del poder ejecutivo.

² “O Federalismo cooperativo”, *Revista Brasileira de Estudos Politicos*. Belo Horizonte, núm. 39, julio 1974. Ver también Raúl Machado Horta, “Tendencias no federalismo brasileiro”, *Revista Brasileira de Estudos Politicos*, núm. 28, enero 1970, p. 14. Un interesante debate dirigido por Themistocles Brandao Cavalcanti sobre “Federalismo e Centralizaçao”, en *Política*. Fundação Getulio Vargas, vol. 17, núm. 4, diciembre 1974, pp. 3-57.

- c) Eficiencia, racionalidad y moralidad del proceso políticoadministrativo y control y responsabilidad de sus agentes.
- d) Planeamiento sectorial, regional y local integrado.

Da fisonomía al periodo una intensa actividad legislativa, inspirada por el ejecutivo central, cuyas expresiones básicas para las relaciones gubernamentales fueron la reforma tributaria (Enmienda Constitucional número 18, de 1/12/1965), la Constitución de 1967, la Enmienda Constitucional número 1, de 17/10/69 (Constitución de 1969) y la Reforma Administrativa (decreto-ley número 200/67).

Tratamiento constitucional

La Enmienda Constitucional número 18/65, después incorporada a la Carta de 1967 —sigue diciendo Ana Maria Brasileiro— modificando profundamente el sistema financiero de la Constitución de 1946, acabó por consagrar la supremacía financiera de la Unión y hacer depender a los Estados-miembros y a los municipios de los ingresos transferidos.

Se instituye así el fondo de participación de los Estados y municipios para ser distribuido según criterios objetivos. Parte de estos ingresos tienen afectación directa a ciertos gastos sujetos a control de los tribunales de cuentas. Estos fondos, inicialmente constituidos con el diez por ciento de los impuestos federales a la renta y a productos industrializados, fueron después reducidos a la mitad.

A la par de la hegemonía financiera de la Unión, el sistema consagra también poderes políticoadministrativos ampliados. Los poderes llamados residuales siguen perteneciendo a los Estados particulares, pero carecen de importancia.

La Unión —el gobierno federal— conduce totalmente la política económico-financiera: regula el comercio interno y externo, el cambio, la moneda, el crédito, y aun establece normas para la recaudación y aplicación de ciertos ingresos estatales y municipales. Le corresponde al planeamiento nacional, elaborar y ejecutar planes nacionales sectoriales y planes regionales de desarrollo.

Y como la concentración no puede sino favorecer al ejecutivo, se atribuye al presidente de la República la iniciativa exclusiva de leyes que dispongan en materia financiera, creación de cargos o aumento de gastos, organización administrativa o judicial... El legislativo no puede enmendar ciertos proyectos.

El nuevo sistema mantiene la autonomía política, local y estatal, como principio básico, incluyendo con todo, elementos de control que tienden a asegurar la coordinación e integración de los tres niveles de gobierno. Se amplían las hipótesis de intervención de la Unión en los Estados y de éstos en los municipios (principalmente en la Constitución de 1969).

Se incorporan ahora, además de justificaciones de orden financiero, las relativas a seguridad, moralidad pública, obediencia a los principios constitucionales básicos y la armonía e integración de la obra gubernamental.

Se mantiene la competencia concurrente en la prestación de servicios públicos.

El comportamiento del sistema

Ana Maria Brasileiro estima que en la realidad institucional el esquema anterior se ha reproducido “con apogeo de los poderes federales”.

El gobierno federal, actuando a través de la administración directa e indirecta que se expande día a día, está presente en casi todos los sectores de vida económica y administrativa. Pero entiende que sólo debe ocuparse de la ejecución de la política general. Y en ese sentido, la Ley de Reforma Administrativa, artículo 10, inciso 5, establece muy pragmáticamente, que “exceptuados los casos de manifiesta impracticabilidad o inconveniencia, la ejecución de los programas federales de carácter nítidamente local deberá ser delegada, en todo o en parte, mediante convenio, en los órganos estatales o municipales a quien conciernen los servicios correspondientes.

Este federalismo cooperativo, que “corresponde mejor a la tradición brasileña y al imperativo de mayor eficiencia operativa del sector público”, es el que pretendió el Primer Plan Nacional de Desarrollo. Este modelo cooperativo de relaciones intergubernamentales se testimonia en el Programa de Desarrollo del Centro-Oeste y en el Sistema Nacional de Planeamiento (1972). La filosofía del SNP es planear coordinadamente las acciones del gobierno federal y la integración programática de la Unión, Estados, Distrito Federal y municipios, a los que habrá que añadir ahora las áreas metropolitanas.

Correcciones al federalismo cooperativo

Para el mejor funcionamiento del federalismo cooperativo, para mayor racionalidad del proceso politoadministrativo, Ana María Brasileiro propone algunas correcciones.

La descentralización de las funciones gubernamentales, conforme al principio de subsidiariedad, esto es, delegando a los Estados y entes locales cuando no deba ser retenido. Falta a nuestro criterio establecer el denominador común de esa distribución, que normalmente debe ser la divisibilidad o no del servicio, en términos territoriales o jurisdiccionales. Los textos legales —dice— deben ser revisados a fin de permitir la rápida identificación de la competencia específica de cada órgano y el área de cooperación.

La delegación de competencia a los gobiernos estatales y municipales para la ejecución de servicios en el área de cooperación intergubernamental debería ser efectuada conforme a su capacidad operativa.

El fortalecimiento de los órganos locales es postulado tanto desde el punto de vista de una mejor redistribución de ingresos como del de asistencia técnica y coordinación para servicios comunes interjurisdiccionales.

El mejoramiento de la asistencia y control de ejecución para que se respete la homogeneidad prefijada de los servicios y no se interfiera en su ejecución.

En la valiosa exposición que antecede, Ana María Brasileiro se preocupa más de la cooperación que de las autonomías, más de la coordinación de las competencias que de sus titulares, más de la racionalidad que de la descentralización del poder. En una autora tan lúcida, un tal enfoque revela que la expropiación que el poder ejecutivo central ha ido haciendo de oportunidades de servicio antes reservadas a los Estados-miembros, a los entes infranacionales, se ha consumado también en los espíritus.

IV. La “desfederalización” en Venezuela

El poder nacional

En Venezuela, no obstante referencias diversas, sólo podemos reconstruir el proceso de predominio del poder ejecutivo central a través de la hacienda pública. El recurso y el gasto, con todo, permiten inferir otros procesos que derivan del poder ejecutivo y revierten en nuevo poder.

Transcribimos y sintetizamos el estudio de Carmen Adela López de la Roche.³

Las atribuciones que en materia fiscal competen al poder nacional, se encuentran básicamente contenidas en los ordinales 8º, 9º y 10 del artículo 136 de la Constitución nacional. Pese a que se trata apenas de tres de los 25 ordinales que delimitan la competencia del poder nacional, la amplitud del contenido en ellos existente, perfila muy nítidamente la existencia de un poder central dotado de una amplísima competencia financiera, al igual que en otras materias que no nos toca examinar.

En el ordinal 8º se puede notar, pese a la heterogeneidad de su contenido, que básicamente se refiere a la competencia tributaria. Decimos que “básicamente”, pues el texto en cuestión habla de “los demás in-

³ “Aspectos fiscales del federalismo venezolano”, *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad del Zulia. Maracaibo, núm. 40, abril 1974, pp. 47-113. No hemos podido consultar el estudio de Humberto J. la Roche, “El federalismo en Venezuela”, *Los sistemas federales en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. UNAM. México, 1972.

puestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones creare la ley”, y no hay que olvidar que en la terminología fiscal venezolana el término “renta” se utiliza con frecuencia para indicar un determinado ramo de ingreso que puede constituir impuestos, pero que no necesariamente deben tener, en estricto rigor técnico, carácter tributario.

Conforme a la amplitud de este numeral, el poder nacional abarcaría prácticamente los aspectos más relevantes de la imposición: el impuesto sobre la renta y sobre el capital; las sucesiones y donaciones, en cualquiera de sus fases de organización, recaudación o control, con lo cual se destacan las posibilidades de participación o de actuación impositiva independiente, así como qué nivel estatal o municipal puede darse en algunos países con respecto a ciertos de los tipos de impuestos mencionados. Un impuesto sobre la renta municipal, un impuesto sucesoral de carácter estatal o a nivel provincial o departamental, un impuesto a la riqueza, o al capital de las sociedades anónimas a nivel municipal o local, no podría válidamente establecerse entre nosotros en virtud de la citada disposición, a menos que se llegara a la solución propuesta en el artículo 137 de la Constitución nacional, la cual estudiaremos separadamente.

Serían igualmente inconstitucionales, a la luz de esta disposición, las contribuciones establecidas sobre la importación en cualquier nivel distinto del nacional, las de registro y timbre fiscal, estos últimos durante una época no muy lejana al arbitrio fiscal de carácter estatal, también estaría al margen de la Constitución el establecimiento de contribuciones “sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas”, lo cual remite a las materias regidas por leyes especiales, así como en una última referencia, de carácter tal vez más general, al caso de contribuciones sobre minas e hidrocarburos y a los ya mencionados de los “demás impuestos”, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y a los municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley, lo cual representa la tal vez única probable salida para los Estados y municipios en cuanto fuente de ingresos fiscales.

Los recursos naturales

El artículo 136, inciso 90, atribuye al fisco nacional las aduanas y el 10 “el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salidas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país”. Dada la importancia que revisten en Venezuela los minerales energéticos, las empresas de Estado y demás poderes económicos y jurídicos que las regulan adquieren una significación desproporcionada dentro del producto nacional bruto, pero se revierte en poder . . . para el poder ejecutivo central.

El mismo artículo 136 prevé las asignaciones económicas especiales a favor de cualquier Estado-miembro, pero especialmente aquellos en cuyo territorio “se encontrasen minas e hidrocarburos y riquezas naturales en general”. La asignación de que se trata no se ha regulado aún, pero según la previsión constitucional opera como correctivo del “situado” perteneciente al Estado, territorio federal o Distrito Federal, que no es otra cosa que su cuota en el fondo de impuestos participados. Carmen López de la Roche postula el uso de este recurso constitucional para atender los requerimientos nacidos en los territorios con dichas riquezas naturales, no como un reconocimiento a un derecho de propiedad que en Venezuela sólo es del Estado nacional. La situación argentina es distinta, como se dijo: las provincias tienen propiedad sobre su territorio y, naturalmente, sobre sus recursos naturales. El Estado nacional las ha desapoderado de los minerales energéticos y el mar territorial, y en cierto sentido, de las caídas de agua. Por tanto, las reglas de aprovechamiento deben compensar a los Estados-miembros.

La alternativa constitucional de descentralización

El artículo 136 concluye asignando al poder nacional “toda otra materia que la presente Constitución atribuye al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza” (equivalente a los “poderes implícitos” a los “expresos” del inciso 28, artículo 67 de la Constitución argentina, pero con una teleología funcional más vital y más equívoca), “y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley”. Diríamos que los poderes nacionales son también los residuales y no enumerados, además de los numerados, invirtiendo la asignación de funciones de la Argentina, pero con mucha aproximación en la práctica.

Pero la que debe merecer mayor atención es una disposición que nos parece útil y genuina, sobre todo en un Estado federal que asume ese régimen con las limitaciones notorias de gobernadores elegidos por el poder central, con un alto grado de centralización que no alcanza a compensar una considerable autonomía regional, en suma, como dice el artículo 2º de la Constitución, “un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

Esa disposición es la del artículo 137: “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.”

Consideramos imitable esta disposición en cuanto:

a) Promueve la descentralización administrativa desde la Constitución misma.

b) Introduce un principio de “flexibilidad” dentro del texto “rígido”, ya que es el Congreso el que puede delegar a los entes infranacionales competencia federal.

c) Se conforma a las necesidades de futuro, aceptando la eventual modificación de las circunstancias que aconsejaron atribuir al Estado nacional ciertas funciones, acercándose así al modelo de Constitución como “sistema modular de relaciones sociales” que postulamos.

d) Crea condiciones prudentes al exigir una mayoría especial en cada cámara.

e) Dándole por finalidad la descentralización administrativa, excluye solamente de la eventual transferencia misiones indivisibles del Estado nacional.

Los Estados venezolanos y su poder fiscal

Dice la autora: aun cuando al referirse a la materia propia de los Estados la Constitución venezolana comienza por reconocer a éstos como entidades políticas autónomas e iguales, no como simples distribuciones de competencia, es evidente que los Estados carecen de los atributos esenciales a un sistema federal, siendo su organización marcadamente centralista. La designación del gobernador de cada Estado es atribución del presidente de la República, pese a la posibilidad de modificar, por ley, este régimen, prevista en la Constitución; el ejercicio del poder legislativo por parte de las asambleas respectivas conlleva el ejercicio de actividades de índole politicopartidista más que específicamente legislativas, siendo la Constitución de los Estados una réplica o copia de la nacional y las leyes estatales de escasa envergadura como productos legislativos; el poder judicial se encuentra organizado nacionalmente. El situado constitucional del cual dependen financieramente en forma sustancial los Estados, es, en realidad, apenas el ángulo económico de una realidad que se manifiesta por las vías y maneras más diversas. La autosuficiencia económica en el plano estatal o municipal es inexistente en nuestro país y así como la actividad productiva se centra en unas pocas regiones del país, también la productividad fiscal es significativa solamente en algunas áreas que dependen menos de la subvención nacional por la vía del situado.

Si nos atenemos a la letra de nuestra Constitución (artículo 17, numerales 3º, 4º y 7º), la competencia de cada Estado comprende fundamentalmente las siguientes atribuciones en materia fiscal: 1) la administración de sus bienes; 2) la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de la Constitución; 3) el uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales, y 4) la com-

petencia residual, o sea, todo lo que no sea constitucionalmente de la competencia nacional o municipal y con las peculiaridades a que se hará referencia en su respectivo momento.

Y bien: el “situado” es la asignación presupuestaria venezolana que representa no menos del 90% de los ingresos de cada Estado-miembro, y en alguno el 100% de sus recursos. Nace del texto constitucional y “no puede entenderse como derivada del pacto entre los Estados y el Poder Nacional, por cuanto dicho criterio se encuentra superado”.

La determinación y cálculo del situado se encuentra prevista en el artículo 229 de la Constitución nacional:

En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, en el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades.

Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12.5%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, y este porcentaje mínimo aumentará hasta llegar al 15%. La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado.

La ley —sigue diciendo la Constitución— podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos...

Algún proyecto de este tipo ha sido objetado como contrario a la autonomía de los Estados.

El municipio autónomo de Venezuela y su poder fiscal

El municipio venezolano es “la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional” (artículo 25, Constitución nacional). Permite regímenes diferentes de gobierno y administración y pueden agruparse en distritos dentro del Estado particular y mancomunarse para determinados fines de su competencia.

El artículo 29 asegura a los municipios la elección de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, mencionados en el artículo 31.

La coparticipación federal o “situado” constitucional ha aumentado su incidencia en el total de los ingresos municipales, pasando de un 27% en 1967 a un 31% en 1972. Los ingresos municipales totales han crecido en 44% durante los cinco años que concluyen en 1972.

La distorsión de la igualdad de trato se hace clara si se tiene presente que el Distrito Federal recibe del “situado” o participación impositiva 137 bolívares por capital y sólo 10 el resto de los municipios, siendo así que el contribuyente del Distrito Federal paga 132 bolívares y 32 el resto de los municipios. Es decir, el habitante del Distrito Federal recibe del Estado 13.7 veces más que el habitante de los Estados-miembros, y su contribución es sólo 4 125 veces más costosa.

Impresión: el vaciamiento federal de Venezuela

Aunque la fuente disponible para nuestra investigación sólo nos ha permitido acercarnos a la centralización de la hacienda pública, se advierte el predominio del poder nacional, equilibrado por cierta autonomía del municipio. El eslabón más débil es precisamente el Estado-miembro y ninguna cadena es más fuerte que su eslabón más débil.

Excluida la elección local del gobernador, reducida la competencia legislativa, desapoderados de sus recursos naturales dependientes financieramente a un grado extremo (el Estado de Zulia sólo recibe por participación federal el 6% de sus contribuciones al Estado nacional), centralizado el gasto relativamente improductivo en el Distrito Federal (triplicado respecto al resto del país), Venezuela es un Estado federal “en los términos consagrados por esta Constitución”.

Este federalismo “vaciado” —sin connotaciones peyorativas—, en cuanto al grado de participación y autonomía del Estado particular es inferior al del estándar federal corriente, me revela sin embargo más sincero y es posible que más adaptado a su singularidad de país monoexportador. Pero no faltan indicadores sobre una centralización creciente, sobre desigualdades regionales irritantes, sobre una urbanización irracional en el área metropolitana que postulan y se explican, en el círculo vicioso clásico por un poder ejecutivo central desmesurado.

V. Redimensionar el ejecutivo

Dependencias por desarrollo político

Hemos hecho presentes las experiencias de Argentina, Brasil y Venezuela. Fácticamente, sobresalen las dependencias internas inducidas por el desarrollo político, por la tecnología y por el gasto público.

El acrecentamiento en la cantidad y calidad de atribuciones asumidas por el Estado explica que las autonomías hayan cedido ante el gobierno central y éste, ante el ejecutivo. No está de más decir que para la improvisación de respuestas, sólo el efecto multiplicador del poder y del dinero paulatinamente concentrados en el gobierno del Estado nacional,

parece habilitado. Este análisis excede nuestro propósito y nos conduciría a una valoración actual del federalismo, más como técnica de vida social que como forma de Estado. Lo hemos intentado y la reflexión nos ha fortalecido en la convicción de su utilidad, más como recurso de la sociedad ante el poder y justificación de su ejercicio, que como homenaje al legado histórico. El desarrollo político, en suma, ha favorecido al poder ejecutivo, pero puede empobrecer la calidad del gobierno. Estamos, acaso, en el tiempo de la “cuantificación” del ejecutivo, nada más.

El riesgo es que, como en la física de los *quanta*, no toda materia se convierte en poder, no todo poder se convierte en autoridad, no toda autoridad se convierte en gestión, no toda gestión se convierte en bien común. La concentración del poder puede ser tanto estímulo de crecimiento como causa de impotencia. La descentralización del poder con base territorial —federalismo— sigue siendo una manera privilegiada de asegurar autonomía y participación a las entidades históricas de cada país. En esta perspectiva, y en relación con la sola descentralización administrativa, hemos encontrado valiosa la previsión de la Constitución de Venezuela que admite la delegación en los Estados y los municipios de materias de competencia nacional con fines de descentralización administrativa. Así, la Constitución se aproxima al ideal de definir un sistema modular de relaciones sociales.

La acumulación de atribuciones en el gobierno central no debiera debilitar la participación de los Estados-miembros cuando el Congreso se integra con sus representantes en un senado federal. Pero sería ingenuo desconocer que es de la naturaleza del predominio del poder ejecutivo actual el que la intervención de los órganos legislativos sea, a la vez, esencial y marginal. Por eso el redimensionamiento del poder ejecutivo su adecuación profunda y sincera a la multiplicidad de sus atribuciones, su complementación con inspiraciones que no nazcan y mueran solamente en la capital federal, exige la participación de los Estados particulares en el seno mismo de la administración federal. Las reflexiones que hemos dedicado a este tema en otro estudio, nos permite sugerir una fórmula general:

La Ley organizará la participación de los Estados en todo órgano de la administración centralizada o descentralizada del Estado nacional, cuya gestión de poderes concurrentes o de regímenes concertados adquiera significativa importancia, pudiendo limitarse esa participación, en su caso, a los Estados interesados.

Tememos que las expresiones “poderes concurrentes” y “regímenes concertados” tengan un uso más específico en la Argentina y no en otros países, por lo cual señalamos que en dicho léxico se alude al desarrollo y bienestar economicosocial y a las administraciones vinculadas a ley-con-

trato entre la nación y las provincias, o a servicios que las afectan decisivamente. Agregamos ejemplos: en los órganos de planeamiento nacional, de la hacienda pública (por los regímenes de participación de Argentina y Brasil y del “situado” venezolano), de las empresas de Estado...

Las fórmulas de participación de los Estados particulares pueden variar entre la consulta y voz y voto en las decisiones, pero como integrantes del órgano administrativo; mientras la conducción y el liderazgo técnico los conserve la administración federal por el predominio de su decisión, esta variante de participación no altera la forma de Estado y no exige probablemente correcciones constitucionales.

La dependencia tecnológica

Los Estados parecen, en general, excluidos del acceso a la tecnología avanzada. Tampoco lo tienen, por derecho propio, a las empresas del Estado nacional, que al explotar sus recursos naturales condicionan su vida cultural y económica, cuando no política, y en definitiva su autonomía.

¿Habrá cambiado algo si las empresas de los Estados federales, pertenecientes al sector público, hubieran sido genuinamente federales, incorporando a los Estados-miembros, por ejemplo, según sus reservas calculadas? Pensamos, ya está dicho, en empresas donde el Estado nacional conserva el poder de decisión. Respondemos que nada hubiera cambiado en la independencia que se esperaba de la nacionalización (en cuanto estatización) de estas empresas. Pero mucho hubiera cambiado por la asociación de quienes, como los Estados particulares, tienen por lo menos el derecho de ser consultados sobre las operaciones realizadas en su territorio.

En última instancia, las respuestas las da una filosofía política que se abre a la participación. O no.

La dependencia financiera

El gasto público tiene una repercusión que no necesita de comentarios. La dependencia financiera de los Estados y municipios necesita correcciones que para los Estados federales, ocasión de nuestro examen, pueden generalizarse en tres sentidos: fortalecer la esfera de reserva de los tributos de propia recaudación; coparticipar en un sistema que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automatización de la percepción y la justicia interregional y, finalmente, poner a cargo del tesoro nacional, mediante aportes obligatorios, las repercusiones negativas de la política nacional en los presupuestos de los Estados y municipios. Con esta última sugerencia, aludimos especialmente a las consecuencias de la inflación, del

aumento de costos y salarios y demás resultados de la gestión económica a cargo del gobierno nacional.

Puede complementar nuestro punto de vista, el definir un criterio para la asignación de servicios entre los diferentes niveles de gobierno, cuestión previa a la asignación de recursos. Ese criterio no es otro que la divisibilidad o no del servicio por territorio o jurisdicción.

VI. Conclusiones

Oportunidades para el ejecutivo

En dos etapas y hasta en una sola, se produce la dependencia de los Estados particulares al gobierno central y el de éste al ejecutivo.

El poder ejecutivo crece a partir de toda interrelación que pueda preverse o reglarse, porque se convierte en administración y la administración es área ejecutiva.

A su vez, *la dependencia de los Estados particulares crece, en relación con el gobierno central, en todos estos supuestos:*

- a) Recursos naturales que deben sujetarse a explotación que concentra capital y tecnología: empresas de Estado.
- b) Ingresos fiscales menos susceptibles de legislación y recaudación jurisdiccional: regímenes de participación.
- c) Prioridades por igual imperativas para el sector público del Estado central, Estados particulares y municipios: planeamiento.
- d) Desequilibrios financieros por repercusión preponderante de la política nacional (cambiaria, salarial, etcétera): aportes del tesoro nacional.
- e) Áreas políticas, económicas y sociales que requieren innovación legislativa, coordinación de régimen o improvisación de soluciones.
- f) Instrumentos de gobierno para las múltiples emergencias del Estado actual.

Dentro de esta tendencia, *se presume* que todo lo que importe *innovación* —hechos nuevos, nuevo régimen, coordinación y emergencia— es competencia del ejecutivo central.

Y es más, cuatro son las funciones de todo buen gobierno: promover, ayudar, coordinar, controlar. Las asume en su orden propio toda gestión pública. Las cuatro son concurrentes entre los diversos niveles de gobierno. Con todo, han tomado carácter nacional sus principales connotaciones: la promoción es desarrollo, la ayuda se llama tesoro nacional, el control seguridad del Estado, la coordinación reconoce generalmente instancia nacional o interregional. No agotamos esas funciones con una descripción tan parcial. Pero la realidad suele ser más irreverente.

La conclusión fáctica, la que no queremos formular como tesis, es que toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica y económica o su concertación inter-jurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central.

Por fin, hemos sugerido apenas algunas vías de superación de un problema de nuestro tiempo: el predominio disfuncional del poder ejecutivo. Las hemos sugerido en cuanto asocian más estrechamente el Estado y los Estados, los Estados y los municipios. No nos hacemos parte en su enfrentamiento, sino en su cooperación. Redimensionar el poder ejecutivo es empresa difícil en este momento de su “cuantificación”, pero necesaria. El que “mejor gobierna quien gobierna menos”, es quizás una idea mediocre. También lo es creer que “a más poder ejecutivo, mejor ejecución”.