

**La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional**

**Oswaldo Henríquez Opazo y  
Esteban Valenzuela Van Treek**

**Oswaldo Henríquez Opazo**

Doctor de la Universidad Complutense de Madrid del programa Problemas Contemporáneos de la Sociedad de la Información. Académico de la Universidad de Talca, sede Santiago, Profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Ciencia Política y Administración Pública, sede Santiago. Experiencia académica, laboral y de investigación en el área de desarrollo regional y descentralización. Desde el año 2007, ha participado como asesor técnico en el proceso de transformación de la administración subnacional en Chile. Editor de la publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Informe Anual de la Descentralización. Asesor a distintos gobiernos de América Latina, en particular, Paraguay y El Salvador para la GIZ y Colombia para UNCRD.

**Esteban Valenzuela Van Treek**

Doctor en Historia de la Universidad de Valencia, Máster en Desarrollo de la Universidad de Wisconsin-Madison, Periodista y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académico de la Universidad de Concepción y experto de la GIZ (Cooperación Alemana para el Desarrollo) en gobernanza territorial. Catedrático de teorías del desarrollo, descentralización y gobernanza multinivel, conflicto y fraternidad en América Latina. Investigador y docente de la Universidad de Concepción. Presidió la Comisión de Estado para la Descentralización (Chile, 2014). Ha sido consultor y encargado de proyectos de gestión territorial para la Fundaciones Ebert y Boll, BID, Subdere, gobiernos nacionales y locales de Colombia, Argentina, Paraguay, Nicaragua, República Dominicana y Guatemala. Profesor invitado de universidades de Valencia, Autónoma, Talca, Bío-Bío, UC del Norte, Santo Tomás y UC Santiago. Fue alcalde y diputado por Rancagua. Entre sus treinta libros se encuentran: Fragmentos de una generación, Infante y el valdiviano federal, Nahual maya, Descentralización apropiada, Utopistas indianos en América, Territorios rebeldes, Descentralización ya, así como Cien consejos para la descentralización apropiada.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [osvaldo.henriquez.opazo@gmail.com](mailto:osvaldo.henriquez.opazo@gmail.com)  
[evalenzuelavt@gmail.com](mailto:evalenzuelavt@gmail.com)

## **La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional**

*El artículo explica y compara la evolución histórica surgida en el proceso de diseño y arquitectura de la política territorial en países unitarios del área andina de América del Sur, partiendo de la observación de la dimensión territorial del poder, bajo la tipología que permite observar los cambios en las instituciones. Lo ha planteado Barrios-Suvelza (2014), al incorporar en la dicotomía simple/compuesto, la distinción analítica sobre la capacidad normativa de los distintos niveles territoriales que surgen desde la norma constitucional, donde el Estado simple es aquel que cuenta con un solo orden con capacidad normativa, ello en el marco de un análisis comparativo histórico. La centralidad responde a la diferenciación analítica de los cambios constitucionales de reforma y evolución, así como también, los procesos de desplazamiento y adición sobre las instituciones creadas. Ello permitirá identificar como se estructura la organización territorial, las tensiones existentes entre el binomio centralización/descentralización en el diseño constitucional y su aplicabilidad real, y si estas surgen de coyunturas críticas. Se indagan los patrones de cómo se estructura y muta la organización del territorio en Estados unitarios. Los resultados obtenidos del estudio, muestran diferencias en las dinámicas del cambio constitucional y la dinámica real de su aplicación, proponiendo que ello dependería de la capacidad que tienen los actores de ejecutar y mantener en el tiempo dichos cambios normativos. En la revisión del proceso macro-histórico de la política territorial, se observa un enforcement bajo las normas constitucionales en la aplicación de sus diseños institucionales, las que presentan dificultades para modificar las arquitecturas y organizaciones presentes en el territorio. En el mismo sentido, el reemplazo de las constituciones a través de reformas o adiciones, por lo general promueven un desplazamiento de las instituciones vigentes y se muestra más dinámico y discontinuo que el cambio real.*

**Palabras clave:** Política Territorial; Evolución del Estado; Unitarismo; Centralización; Descentralización; Administración Local; Estrategia de la Reforma; Chile; Colombia; Perú

### **The Territorial Policy in Unitary Countries of the Andean Zone: Mutability and Gap of the Subnational Regime**

*This article explains and compares the historical evolution that emerged in the process of the design and architecture of the territorial policy in unitary countries of the Andean area of South America, based in the observation of the territorial dimension of power that allows us to observe the changes in the institutions. Barrios-Suvelza (2014) has raised, by incorporating in the simple/compound dichotomy, the analytical distinction on the normative capacity of the different territorial levels that arise from the constitutional norm, where the simple State is one that has a single order with regulatory capacity, in the context of an historical comparative analysis. The centrality responds to the analytical differentiation of the constitutional changes of reform and evolution, as well as the processes of displacement and addition over the created institutions. This will allow us to identify how the territorial organization is structured, the existing tensions between centralization/decentralization in the constitutional design and its real applicability, and if these arise from critical circumstances. The patterns on how the organization of the territory in the unitary States is structured and mutated are investigated. The results of this study show differences in the dynamics of constitutional change and the actual dynamics of its application, proposing that this would depend on the actors' ability to execute and maintain these regulatory changes over time.*

Recibido: 24-06-2019. Aceptado: 17-10-2019.

*In the review of the macro-historical process of territorial policy, a low enforcement of the constitutional norms is observed in the application of its institutional designs, which presents difficulties in modifying the architectures and organizations at the territory. In the same way, the replacement of the constitutions through reforms or additions generally promotes a displacement of the existing institutions and is more dynamic and discontinuous than real change.*

**Key words:** Territorial Policy; State Evolution; Unitarianism; Centralization; Decentralization; Local Administration; Reform Strategy; Chile; Colombia; Peru

## **Introducción**

Es recurrente e importante en la ciencia política la discusión sobre la organización del Estado, en particular temas como la dicotomía unitario-federal, o la construcción de otras tipologías o categorías en ocasiones más amplias, que permitan englobar el surgimiento de nuevas formas de organización estatal que no pueden ser analizadas por modelos dicotómicos. A modo de ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia con Chile, cada uno signado como Estado unitario, pero que en su comportamiento y relaciones poseen características del tipo federal y unitario respectivamente. Esta problemática ha sido abordada por Bevir y Rhodes (2001) que han estudiado las tipologías europeas de Estados unitarios clasificándolos como el modelo escandinavo, el modelo anglosajón y los de tradición napoleónica. Por otro lado Veliz (1984) enfatiza el peso del absolutismo borbónico en América Latina, que quitó poderes a la tradición participativa de los cabildos y concentró el poder en el presidencialismo centralista con base en caudillos cívico-militares en su mayoría unitaristas.

Chile, Colombia y Perú tienen similitudes en su origen, se puede señalar que surgen de un mismo proceso de independencia y según la categorización de Bevir y Rhodes, coincidirían con el modelo de tradición napoleónica. Sin embargo, la independencia se da en un contexto de la difusión de ideas surgidas de la revolución y el iluminismo francés, la independencia de las colonias inglesas en Norteamérica y la transformación de Inglaterra por la Revolución Industrial. En términos generales, las corrientes predominantes eran las ideas del capitalismo británico, las ideas republicanas de Europa y las formas de organización federativa.

En el origen de los Estados latinoamericanos se encuentra en aplicación la Real Ordenanza de Intendentes de la Nueva España del año 1786 de características jacobinas (Gutiérrez, 1989), que viene a reemplazar la antigua estructura de gobernadores y regidores por una nueva estructura de poder territorial donde surge nítidamente la figura del intendente. Concretamente la finalidad última de los estadistas peninsulares era transformar efectivamente la sociedad, y un programa como el de las intendencias, oficialmente considerado como la piedra angular de los planes de reestructuración interna y externa del imperio (Cobos Noriega, 1975: 87); en el mismo contexto, las audiencias concentran las atribuciones administrativas, financieras y militares antes irregularmente distribuidas (Halperin, 2005: 57). La nueva estructura de poder disminuía la probabilidad de que los nuevos Estados se constituyeran de forma heterogénea, reforzado esto con la permanencia bajo el dominio de la monarquía española por más de tres siglos y la iglesia católica como un pilar fundamental de sus sociedades.

La historia de los países latinoamericanos se ha caracterizado por un constante cambio de regímenes, producto de guerras civiles o golpes de Estado, muchos de los cuales provocan cambios constitucionales e institucionales o fueron resultado de dichos cambios. También se producen guerras entre Estados, conflictos que en ocasiones modificaron sus territorios nacionales. Otros eventos críticos se caracterizaron por la incorporación de la democracia como forma de gobierno y las disputas entre liberales y conservadores, las que serán matizadas por dictaduras militares y autocracias.

En el marco de la política territorial, el diseño constitucional predominante es una autoridad regional designada por la autoridad central con una función de gobierno y administración, acompañada en algunas ocasiones por órganos con características de asamblea o consejos electos localmente de forma directa o indirecta. La arquitectura empleada logró concentrar el poder de la autoridad y recursos

bajo el control de los gobiernos centrales, contrarrestando las influencias de las élites regionales (Tulchin y Selee, 2004).

Sin embargo, en este contexto los países no presentarían diferencias sustanciales al utilizar las tipologías tradicionales de unitario/federal. Situación que dista bastante de la realidad y dificulta el análisis de la política territorial, y con ello la capacidad de realizar estudios que permitan conocer las estructuras, relaciones y diferencias entre niveles. Es importante como método de análisis contar con una tipología que permita observar las variaciones de las instituciones, en particular aquellas que distribuyen el poder territorial, contenidas en las constituciones políticas y través del tiempo. Una opción que permite observar los cambios en las instituciones lo ha planteado Barrios-Suvelza (2014) al incorporar en la dicotomía simple/compuesto la distinción analítica sobre la capacidad normativa de los distintos niveles territoriales que surgen desde la norma constitucional. Así el Estado simple es aquel que cuenta con un solo orden con capacidad normativa y podrá estar integrado por otros niveles territoriales que se denominan como encapsulados (“*encapsulated*”) que se caracterizan por no tener capacidad legislativa o capacidad limitada. La categoría compuesta es aquella que tiene dos o más órdenes territoriales de poder normativo equivalente (“*equal power*”) y también puede tener niveles encapsulados.

### **Metodología**

La organización de la administración territorial es parte de la política territorial, la que se ocupa de cuestiones tales como el establecimiento y organización de límites político-administrativos, la incorporación de territorios distintos en un sistema político, la relativa autonomía y capacidad de entidades territoriales subnacionales, y la articulación de sus intereses en el centro (Broschek, Petersohn y Toubeau, 2017). La distribución territorial del poder político puede ser definida como descentralización política y se expresa como un conjunto de reformas constitucionales (Falleti, 2010) y distribución de poderes entre las instituciones de gobierno central y regional (Dardanelli ...[et al], 2018) en el cual se debe considerar en los marcos constitucionales, la estructura y disciplina de los procesos de toma de decisión (Sartori, 2010). Estudiar la variación de este tipo de instituciones permitirá revisar y entender la dinámica de la estructura territorial. Para ello se realizará una distinción analítica de reformas y evolución como dos modos de cambio constitucional (Behnke y Benz, 2008). Se revisará la evolución en el tiempo de la política territorial a través de cambios constitucionales y de las instituciones, observando si las nuevas configuraciones surgen de transformaciones graduales u obedecen a cambios imprevistos, al decir de los institucionalistas históricos, como equilibrios interrumpidos o que existen cambios institucionales basados en la distribución del poder al interior de ellas donde se esperan cambios incrementales (Mahoney y Thelen, 2009).

El cambio institucional y las distinciones que se observarán en este estudio son: el desplazamiento, que considera la eliminación de las reglas existentes por otras nuevas; la estratificación, en caso de introducir nuevas reglas de forma paralela a las que existen; la deriva, que ocurre producto de los cambios en el medio ambiente; y finalmente la conversión, cuando las reglas existentes permanecen inalteradas, pero son reinterpretadas (Mahoney y Thelen, 2009: 14-15). Para identificar las variaciones institucionales ocurridas entre países y en sus distintas constituciones a través del tiempo, se utilizará la propuesta desarrollada por Barrios-Suvelza (2014) que permite la clasificación de Estados simples y compuestos, utilizando como único factor diferenciador el poder normativo. En términos generales, los países seleccionados obedecen a la categorización de simple, donde la legislación primaria está monopolizada por el nivel nacional, y por ello la potestad legislativa solo se puede vincular a la variación cualitativa en la reglamentación administrativa. En este caso la distinción corresponderá a si la regulación es residual o consolidada, lo que es importante porque una revisión de la capa institucional significa la identificación de reglas formales e informales que definen la arquitectura institucional de los regímenes territoriales (Broschek, Petersohn y Toubeau, 2017).

El estudio corresponde al diseño institucional definido en las constituciones, considerando la predisposición al cambio desde la Independencia hasta 2017. Las constituciones como instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político (Sartori, 2010: 213), pero considerando también que los países experimentan transiciones de regímenes y en la mayoría de las nuevas democracias las constituciones son reemplazadas y sometidas a revisión transformando las reglas fundamentales del régimen político (Negretto, 2015). La revisión de los marcos constitucionales puede llevar a error, porque en ocasiones cambios en los diseños institucionales y definidos en las normas constitucionales no son aplicados en la realidad. En esta condición, la realidad de la organización territorial difiere del diseño institucional definido en la norma constitucional. Para este análisis se utilizará una métrica analítica de la política territorial adoptando un enfoque comparativo y la perspectiva histórica de un proceso macro histórico e inductivo (Mahoney, 2004; Broschek, Petersohn y Toubeau, 2017: 5). La métrica se asociará a una categorización ordinal basada en la jerarquía de órdenes y niveles que permitirá establecer el grado de descentralización del país según la capacidad normativa propuesta por Barrios-Suvelza para categorías simples, donde el valor de mayor descentralización corresponde a 1 y equivale a la capacidad normativa consolidada y menor descentralización corresponde a -1 con la capacidad normativa residual, lo que proporciona un sentido del cambio en la institucionalidad territorial y finalmente al modelo compuesto se le asigna el valor 2.

### **Evolución y cambio de la política territorial en Chile**

El origen de la organización del territorio surge de una ruptura violenta con el imperio español a través de un desplazamiento del estatus vigente con la promulgación de la Constitución del año 1818, aprobada por una comisión constituyente y un plebiscito en las provincias. En ella se propone un modelo centralizado de la distribución territorial del poder. La provincia es dirigida por el gobernador-intendente, designado por el Director Supremo. Las competencias que ejerce son de policía, hacienda y desarrollo territorial, quedando su regulación sujeta a un reglamento (Chile. Constitución Política de 1818: 1). La regulación de la cuestión territorial es elaborada recién en el año 1825 de forma supletoria, y la reglamentación vigente correspondió a las ordenanzas de intendentes del año 1786 y 1803, instrumento del imperio español junto con las prácticas derivadas de los reglamentos constitucionales del periodo 1811-1814.

En un proceso definido por la Constitución de 1818, el Director Supremo designó una convención preparatoria para sentar las bases del llamado y elección de un congreso constituyente. Sin embargo, la convención se adjudicó el carácter de constituyente (García-Huidobro, 2018: 20). El proceso desembocó en la propuesta de un modelo de administración territorial centralizado desplazando el modelo anterior, en el cual las provincias pasan a llamarse departamentos y su autoridad ejecutiva delegado directorial, con potestades políticas y militares, quedando pendiente su reglamentación y actuando supletoriamente la ordenanza de intendentes de 1821 (Chile. Constitución Política de 1822: 114), que remite a la ordenanza de intendentes de 1786. Según Cartes Montory (2016), las dinámicas de poder hasta ese momento se desarrollaban en la interacción del antiguo régimen, donde pesaban las dinámicas corporativas, ya sea del tipo estamental o como reflejo de la estratificación social con mandato imperativo. Producto del conflicto centro-periferia, la nueva Constitución fue rápidamente abolida siendo desconocida por las provincias.

Producto de la interrupción institucional definida por la Constitución del año 1818, se inicia un nuevo proceso constituyente que tendrá su desenlace en el año 1823. Para legitimar cada nueva carta constitucional, en la época eran recurrentes las consultas a las provincias, todas ellas controladas por las élites locales (Correa Sutil, 2015: 45). La nueva norma tiene su origen en una crisis institucional y política, donde la nueva organización territorial avanza en el sentido de la descentralización adicionando nuevas competencias y organismos. Los departamentos son dirigidos por un gobernador y sus competencias son el orden y seguridad, hacienda y la promulgación de leyes (Chile. Constitución

Política de 1823: 201), y un consejo departamental asesor del gobernador y representa la dirección económica nacional (Chile. Constitución Política de 1823: 210). El modelo no es implementado, producto de la derogación después de un año por su inaplicabilidad. Hasta este momento los cabildos, al margen del texto constitucional, se reservaban prácticas y mecanismos paralegales como la entrega de instrucciones y mandatos imperativos a fin de resguardar su influencia en el sistema político (García-Huidobro, 2018: 60). También se observa una continuidad entre el régimen colonial y el republicano, debido a que la principal preocupación de los gobiernos de la época fue la de asegurar la emancipación y la consolidación del nuevo Estado (Sanhueza, 2008: 459).

La propuesta de administración territorial es consolidada en el año 1825 a través del reglamento provisorio surgido del mandato constitucional del año 1818 y la constatación de la realidad. El reglamento define una nueva división político-administrativa pasando de tres (3) a ocho (8) provincias y la estructura de administración está constituida por el gobernador y una asamblea provincial. Las competencias son legislativas, de organización, educación, seguridad pública e industria, entre otras (Chile. Reglamento Provisorio para la Administración de las Provincias de 1825). De este reglamento, la norma que señala que los gobernadores fueran elegidos popularmente no prospera, poniéndose en práctica solo las disposiciones relativas a la división del territorio (Quinzio Figueiredo, 1992: 128). La tendencia durante el año 1826 es la profundización de la descentralización, promoviendo nuevamente la elección de los gobernadores de provincia, proceso interrumpido por las disputas entre unitarios y federales del año 1827. La visión unitarista prevalecerá, reversando todas las leyes denominadas federales.

La política territorial basada en un modelo mixto, con un ejecutivo que representa los intereses del poder ejecutivo central y una asamblea local que representa los intereses del territorio, se reconoce en la norma constitucional del año 1828; el modelo considera una estructura territorial de ocho (8) provincias, regidas por la asamblea provincial y el intendente que ejercen el gobierno y administración (Chile. Constitución Política de 1828: 108). La asamblea provincial propone una terna para que el poder ejecutivo nacional nombre al intendente (Chile. Constitución Política de 1828: 114) y puede resolver todas aquellas materias que no se opongan a la Constitución y las leyes generales (Chile. Constitución Política de 1828: 116). Las asambleas se mantuvieron vigentes sin ser un cuerpo legislativo, ya que les estaba vedado el ejercicio de dicha potestad, convirtiéndose en un órgano ejecutivo - administrativo (García-Huidobro, 2018: 70). El modelo no se implementa a cabalidad debido a la guerra civil del año 1829, y es instaurado un sistema político y administrativo fuertemente autoritario y centralizado. El ejecutivo controla la administración de todo el territorio nacional (López y Fernández, 2018: 10), aboliéndose las asambleas.

La guerra civil del año 1829 da origen a la interrupción de la institucionalidad vigente, siendo desplazada por un nuevo modelo de administración territorial que se consagra en la constitucional del año 1833. La provincia se mantiene como nivel meso, la autoridad en el territorio es ejercida por el intendente como un agente natural e inmediato del presidente de la República (Chile. Constitución Política de 1833: 116), mostrando la tendencia centralizadora. La regulación se realizará años después en la Ley de Régimen Interior de 1844. Ella confiere al intendente, entre otras competencias, las de orden público, administración de justicia; la recaudación e inversión de los impuestos; la educación y beneficencia. El modelo centrado en el intendente y autoridades centrales, se encuentra distribuido ordenadamente en el territorio para el ejercicio rápido de la vigilancia y fiscalización gubernativa, representando el poder del Presidente. Los empleos públicos se nombran con su beneplácito (Holley, 1892: 8). La Constitución sufre diez reformas, todas ellas entre los años 1870 y 1924, y ninguna de ellas propone una modificación al modelo de distribución territorial del poder. A fines del siglo XIX, la nueva Ley de Régimen Interior: Ley S/N de 1885 (Anguita, 1913) ratifica el modelo vigente, el intendente administra la provincia, pero las competencias quedan radicadas en manos de los gobernadores de departamento, un nivel territorial inferior a la provincia, cambiando la estructura de

atribuciones y competencias de las autoridades territoriales. La división político-administrativa al año 1891 cuenta con 23 provincias.

La ruptura institucional, originada en el golpe de Estado del año 1924, causa el desplazamiento del modelo imperante. La aprobación de la nueva Constitución propone la reducción a nueve (9) provincias (Chile. Constitución Política de 1925: 5 transitorio) norma que no es aplicada y que a su vez propone la función de gobierno de la provincia al intendente (Chile. Constitución Política de 1925: 89) y la administración queda radicada en el intendente y las asambleas provinciales, como un órgano asesor (Chile. Constitución Política de 1925: 94). Las potestades de la asamblea son proponer las necesidades de la provincia y su presupuesto al Presidente de la República, así como elaborar ordenanzas y resoluciones (Chile. Constitución Política de 1925: 99-100). Su organización es entregada a la ley (Chile. Constitución Política de 1925: 94). Las normas correspondientes no fueron dictadas y solo pasaron a ser un programa del constituyente, y las competencias otorgadas por la Constitución a las asambleas fueron transferidas al intendente en 1942 (Carrasco, 1997: 325). Las normas vigentes en el periodo corresponden a aquellas dictadas en el año 1885, modificadas posteriormente por el Decreto con Fuerza de Ley N° 22 de 1959, asignándole a los intendentes las potestades de gobierno interior y la administración general de la provincia, particularizadas como la fiscalización de los órganos de la administración pública en su territorio y las obras públicas (Chile. Decreto con Fuerza de Ley N° 22 de 1959: 12).

La estructura del territorio no fue modificada hasta el año 1927 (Chile. Decreto con Fuerza de Ley N° 8.582 de 1927) reduciendo de 23 a 18 provincias. En el transcurso del tiempo las provincias se incrementaron hasta llegar a 25. El golpe de Estado del año 1973 da inicio a un periodo de excepción constitucional. En este periodo, la división político-administrativa es reconfigurada pasando de las provincias a trece regiones. El gobierno y administración interior corresponde al intendente (Chile. Decreto Ley N° 573 de 1974) y entre sus principales potestades se encuentran llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca ese desarrollo (Decreto Ley N° 573 de 1974: 5). La Constitución del año 1980 adiciona en el modelo de organización territorial el consejo regional de desarrollo (Chile. Constitución Política de 1980: 101) como asesor del intendente, incentiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región, y resuelve el presupuesto regional (Chile. Constitución Política de 1980: 102). La instalación de los nuevos órganos no es uniforme y en algunos casos se prorroga su instalación (Chile. Ley N° 18.691 de 1988) estando vigentes hasta el año 1992.

En el proceso de regreso a la democracia se promueven diversas reformas a la Constitución. En materia de administración territorial el año 1991 se aprueba la Ley N° 19.097 que reestructura la organización subnacional y se otorgan las competencias de gobierno interior al intendente y las de administración de la región al gobierno regional, siendo su potestad principal el desarrollo social, cultural y económico (Chile. Constitución Política de 1991: 100). La nueva organización se implementa en el año 1994 (Chile. Ley N° 19.175 de 1993). Posteriormente, el modelo evoluciona y se profundiza mediante las reformas constitucionales del año 2009, que permite la elección democrática de los consejeros regionales (Chile. Ley N° 20.390 de 2009), y la del año 2017, que instala la elección por voto universal del gobernador regional (Chile. Ley N° 20.990 de 2017) regulada posteriormente en el año 2018 (Chile. Ley N° 21.073 de 2018) su elección se estima ocurra el año 2020.

### **Evolución y cambio de la política territorial en Colombia**

En el periodo previo a la Constitución de 1821, no se aplicó la organización borbónica basada en la ordenanza de intendentes como aconteció en el Perú y Chile, por lo que en el proceso de organización poscolonial se mantenía vigente la antigua estructura virreinal. Es sobre esta organización donde se construye el primer acuerdo político del Congreso de Angostura de 1819. El acuerdo entregó una nueva división política integrada por tres departamentos, cada uno de ellos a cargo de un vicepresidente. En tanto, la Constitución del año 1821 reorganiza el territorio en 7 departamentos (Blanco, 2006: 64) y el



intendente como su autoridad política. La decisión para organizar la administración departamental es la aplicación de la real ordenanza de intendentes del año 1786 (Malagón Pinzón, 2008: 132). Sus competencias son las de justicia, policía, hacienda y guerra, modificada mediante ley en 1825, que elimina las funciones de justicia y mantiene las de orden y seguridad de las personas y bienes, las de policía y prosperidad del departamento, pudiendo dictar órdenes y decretos (Colombia. Ley de 11 de marzo de 1825: 22), lo que confirma la mantención del modelo colonial de administración del territorio (Malagón Pinzón, 2010: 203).

La disolución de la Gran Colombia, trae consigo una profunda inestabilidad política, administrativa, económica y social. Tras lo cual se instaura una breve dictadura y una recuperación del orden constitucional en el año 1831 (Blanco, 2007: 82), organizándose una convención que da origen a la Constitución del año 1832. Esta elimina los departamentos y regresa al antiguo régimen provincial, creándose diecinueve provincias. La autoridad en el territorio es el gobernador provincial dependiente del ejecutivo nacional. Las competencias que ejerce son las de orden, seguridad y las del gobierno político y económico (Colombia. Constitución Política de 1832: 150,151 y 152). También se instituyen las cámaras de provincia, integradas por diputados electos y con potestades para decretar contribuciones, administrar las rentas, velar por la prosperidad de la provincia y proponer individuos a cargos de gobernador, tribunales de justicia y al senado, pudiendo emitir resoluciones sobre sus deliberaciones, las que son sometidas al congreso (Colombia. Constitución Política de 1832: 156, 160 y 161). Las cámaras provinciales son reguladas por la Ley de Régimen Político y Municipal (Colombia. Ley de 10 de mayo de 1830) y se le asignan las competencias de las cámaras de distrito. Posteriormente se regula<sup>1</sup> la administración provincial, confirmando las potestades previamente otorgadas.

A principio de la década del cuarenta, el país se encuentra en un conflicto político-religioso, conocido como la guerra de los conventos (1839-1842). Finalizado el conflicto la Constitución es reformada y en términos generales, no modifica la estructura de la administración territorial, divide la provincia en un régimen político liderado por el gobernador (Colombia. Constitución Política de Nueva Granada de 1843: 131) manteniendo las competencias otorgadas en 1830 y una administración de régimen municipal, en el cual la asamblea provincial (Colombia. Constitución Política de Nueva Granada de 1843: 135) es incorporada como un órgano administrativo. Las competencias serán asignadas junto con las del gobernador posteriormente vía ley (Colombia. Constitución Política de Nueva Granada, 1843: 134 y 139). En el nuevo marco legal, se señala que la administración municipal es el gobierno particular de las provincias (Colombia. Ley 3 de junio de 1848: 1) y sus potestades, entre otras, son aplicar contribuciones e impuestos; administrar las rentas de la provincia; fomentar la industria y generar ordenanzas<sup>2</sup> y reglamentos, en el marco de sus competencias teniendo fuerza obligatoria (Colombia. Ley 3 de junio de 1848: 3 y 82). En el caso particular, las competencias fiscales, de rentas y contribuciones quedan definidas en la ordenanza de presupuestos de rentas y gastos (Colombia. Ley 20 de abril de 1850: 16 y 20).

El cambio en la institucionalidad profundiza la descentralización, en el marco de la Constitución del año 1853. Allí, el modelo basado en el gobierno y administración de la provincia se transfiere a una legislatura provincial que abarca los aspectos legislativos y al gobernador la función ejecutiva (Colombia. Constitución Política de Nueva Granada, 1853: 50). Ellos son elegidos por los electores de los distritos parroquiales (Colombia. Ley de Elecciones del 16 de junio de 1853: 62). A las legislaturas provinciales se le transfieren todas las competencias de la administración y gobierno del territorio exceptuando la defensa, la organización de la hacienda nacional, las relaciones exteriores, la justicia, entre otras contenidas en los capítulos 2 al 7 de la Constitución. El arreglo provisional del régimen político considera que el gobernador deberá cumplir las instrucciones emitidas por el poder ejecutivo (Colombia. Gaceta Legislativa del 3 de junio de 1853). La modificación inicia el proceso de elección de gobernadores de provincia y las legislaturas respectivas. La evolución va a un mayor grado de descentralización pasando de un modelo simple a uno compuesto -según la tipología de Barrios-Suvelza- con la promulgación del Acto Adicional a la Constitución (Colombia. Constitución Política:

Acto Adicional 27 de febrero de 1855: 12), donde se faculta a cualquier provincia a transformarse en un estado federal mediante ley del Congreso (Martínez, 2002: 12). En virtud de esta modificación constitucional, cada provincia se dio su propia Constitución<sup>3</sup> otorgando una autonomía casi ilimitada (Betancur, 1963: 69-70), en un contexto de alta conflictividad, provocado por la rivalidad entre los estados soberanos y el gobierno central (Cruz Rodríguez, 2011: 106). Los estados eliminan al Estado central de Nueva Granada y promueven un acuerdo al margen denominado “Pacto transitorio entre los estados soberanos” que da origen a una nueva unidad, los Estados Unidos de Colombia. Posteriormente, en la Constitución del año 1863, se abroga el Pacto de Unión (Constitución Política de Estados Unidos de Colombia de 1863: 8 Transitorio) y ratifica la forma de organización territorial y nacional vigente (Constitución Política de Estados Unidos de Colombia, 1863: 1). Los estados se constituyen como entidades soberanas y sus competencias se orientan, a modo de ejemplo, al orden público, organización de la administración del estado, la legislación civil y penal, la organización judicial, el sistema electoral, la instrucción, la beneficencia y las obras públicas (Colombia. Constitución Política del Estado Soberano de Santander de 1880), con potestades legislativas equipotentes. El gobierno del estado se organiza en un poder legislativo, ejecutivo y judicial compuesto por una asamblea del estado a la que le corresponde hacer las leyes (Colombia. Constitución Política del Estado Soberano de Santander de 1880: 16) y un presidente que sanciona, ejecuta y hace ejecutar la Constitución y las leyes (Colombia. Constitución Política del Estado Soberano de Santander de 1880: 28).

El modelo descentralizado construido en los Estados Unidos de Colombia es modificado sustancialmente en la Constitución del año 1886. Ella surge en un contexto de crisis económica y la aplicación de una política territorial denominada de “Regeneración”<sup>4</sup> que promueve la recentralización del poder político (Monroy, 2012: 225-226). El nuevo modelo diseñado de distribución del poder pasa del estado soberano a una corporación administrativa, denominada asamblea departamental, a la fecha se constituyen nueve departamentos, con competencias de instrucción, beneficencia pública, industria y obras públicas con capacidad para elaborar y aprobar ordenanzas (Colombia. Constitución Política de 1886: 183). La función ejecutiva, la ejerce el gobernador designado por el Presidente de la República (Colombia. Constitución Política de 1886: 120). De igual forma, en el nivel territorial inferior, la autoridad administrativa en la provincia corresponde al prefecto de provincia y las municipalidades se convirtieron en consejos municipales de distrito, cuyo alcalde es nombrado por el prefecto (Monroy, 2012: 232) organizando el control territorial. Esta nueva configuración institucional de la estructura del estado otorga el poder político total, administrativo y fiscal al Presidente (Valencia-Tello y Karam, 2014: 179). En el corto plazo, la Ley 14 del año 1887 centraliza aún más la organización, entregando a los gobernadores las competencias de las asambleas departamentales, que se reconstituirán solo a principios del siglo XX. En este periodo, se aplica una política de reordenamiento territorial avalada por la Constitución (Colombia. Acto Legislativo N° 3 de 1905), que modifica drásticamente la división político-administrativa, pasando de 10 departamentos a 34 en el año 1908. En la misma época son designados los gobernadores departamentales, sin embargo, los nuevos departamentos siguen manteniendo dependencia de los departamentos originarios (Valencia, 2010: 33-34 y 49). Las asambleas departamentales son reemplazadas en 1909 por los consejos de administración departamental (Colombia. Acto Legislativo N° 1 del 29 de marzo de 1909), lo que es revertido prontamente por la Ley 65 del año 1909 que regresa a diez departamentos y, posteriormente, por la reforma constitucional del año 1910 (Colombia. Acto Legislativo N° 3 del 31 de octubre de 1910). En este contexto se define para las asambleas departamentales un aumento en la autonomía, revirtiendo la tendencia centralizadora, otorgándoles independencia constitucional en los asuntos seccionales a través de la generación de ordenanzas, en donde se construyen diferentes arreglos institucionales; el gobernador encarna la figura del poder público, cuya función es la búsqueda de consensos que garantiza la consolidación político-administrativa del departamento y el crecimiento de su economía (Londoño, 2011: 296). Pasado el tiempo, la división político-administrativo en el año 1936 sufre

modificaciones al incorporar a los departamentos, integrados por municipios y distritos municipales, otros territorios como las intendencias y comisarias (Colombia. Constitución Política de 1936: 2), éstas últimas dependientes del gobierno central (Colombia. Acto Legislativo N° 1 de 1945: artículo 1) administradas por consejos intendenciales y/o comisariales, modelo de división territorial que se mantendrá hasta el año 1991.

A principios de la década de los años cincuenta, en el marco de la violencia política y la interrupción constitucional del año 1949, las asambleas departamentales son suspendidas y tras el golpe de Estado y periodo autoritario de los años 1953 a 1957, son reemplazadas de forma transitoria por los consejos de administración (Colombia. Acto Legislativo N° 1 de 1954: 2). Estos tenían prohibición de ocuparse en asuntos de carácter político (Colombia. Decreto Reglamentario N° 3170 de 1954: 5) y por ende se consideran como órganos exclusivamente de administración, y con las mismas atribuciones de las asambleas departamentales. Los integrantes son designados y los gobernadores cuentan con derecho a voz y voto (Colombia. Acto Legislativo N° 1 de 1954) y mantienen su principal atribución de reglar sus asuntos mediante ordenanzas. La restitución del modelo de administración territorial se produce en el año 1958 y se mantendrá inalterado hasta el año 1991. Sin embargo, hasta el año 1986 en las elecciones regionales solo se elegían diputados y concejales, a partir de esa fecha se incorporan las elecciones democráticas de alcaldes (Colombia. Acto Legislativo N° 1 de 1986: 1 y 3), que hasta ese momento eran designados por el gobernador del departamento, que a su vez es designado por el Presidente (Arévalo, Angarita y Jiménez, 2013: 237).

A fines de los años ochenta el gobierno de Colombia inicia procesos de negociación de paz con las guerrillas, en particular las del M-19, ELP y Quintín Lame, que sirven como caldo de cultivo para las movilizaciones pro-reforma de la Constitución, la instalación de la asamblea constituyente y la posterior promulgación de la Carta del año 1991 (Sánchez, 2016: 84) que reemplazará la norma de 1886. Entre las modificaciones en la política territorial del país se encuentra la eliminación de las intendencias y comisarias, definiendo como división político-administrativa los departamentos, distritos y municipios. Sin embargo, se incorporan nuevas unidades territoriales con características administrativas, tales como, regiones compuestas por dos o más departamentos y las provincias (Colombia. Constitución Política de 1991: 286). El departamento consagra su autonomía para la administración de sus asuntos seccionales. Para su administración existe una corporación administrativa integrada por miembros electos popularmente (artículo 199) y ésta, por medio de ordenanzas (artículo 300), ejercerá las competencias de planeación, desarrollo económico, policía, turismo, transporte, entre otras de igual tenor. La función ejecutiva, le corresponde al gobernador que es representante legal del departamento y representante del ejecutivo nacional, electo por la ciudadanía (artículos 303 y 304). Sánchez (2016: 96) señala que algunos plantean que si bien se estableció la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, en la práctica las formas de reparto del poder que habían sido establecidas desde 1886 fueron conservadas por la nueva Constitución. Unido a ello, la Asamblea Nacional Constituyente confió la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial al Congreso de la República, y solo después de veinte años, en 2011, el legislador cumplió con su misión de expedir la norma (Colombia. Ley N° 1.454 del 28 de junio de 2011).

### **Evolución y cambio de la política territorial en el Perú**

En el proceso de emancipación, y en el interregno en que se generaban las últimas acciones conducentes a cerrar definitivamente la independencia del Perú, un congreso constituyente aprobaba en el año 1823 la primera la norma constitucional del país. La nueva regulación, viene a desplazar el modelo borbónico prevaleciente desde 1784 (Contreras, 2000: 8), que dividía territorialmente al Perú en ocho (8) provincias y cuyo órgano administrador era el intendente de acuerdo con la Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata. Se radican en él las funciones de gobierno, defensa y hacienda. La ruptura de la continuidad del modelo se inicia durante el protectorado de San Martín, cuando la autoridad territorial, temporalmente, se denominó presidente departamental (Peralta Ruiz, 2016: 176) y

el país fue dividido en cuatro (4) departamentos. El nuevo modelo mantiene la denominación departamental, pero los aumenta a siete, el gobierno político superior se radica en el prefecto (Perú. Constitución Política de 1823: 122), remplazando al intendente, cuyas competencias abordan el orden público y la intendencia económica (Perú, Constitución Política de 1823: 125, 126, 132 y 133). Se incorpora en el modelo las juntas departamentales, que ejercen las potestades de supervigilancia de las municipalidades, el fomento del desarrollo territorial, la educación y la beneficencia y presididas por el prefecto. La organización del territorio no tuvo modificaciones, trasladando las funciones del intendente al presidente de departamento, revelando una continuidad político-administrativa (Hampe y Gálvez, 1999: 113). La Constitución, en tanto no rigió a cabalidad teniendo una vigencia limitada (Ramos Núñez, 2018: 19; Sobrevilla, 2009: 110-111). Igual destino tiene la Constitución del año 1826, que tampoco fue implementada producto de la guerra y desórdenes (García Belaunde, 2005: 741). La propuesta del nuevo modelo concibe la eliminación de las juntas departamentales entregando al prefecto el gobierno superior político, señalando que sus atribuciones son el orden y seguridad pública (Perú. Constitución Política de 1826: 132).

Con posterioridad a la Constitución vitalicia de Simón Bolívar, el congreso constituyente en el año 1827, que da origen a la Constitución del año 1828, junto con rechazar de modo unánime el régimen federal (Trajtman, 2007: 168) propone un nuevo modelo de organización del territorio, retomando el diseño propuesto y no implementado de la Constitución del año 1823. El diseño mantiene al prefecto con las competencias del gobierno político del departamento (Perú. Constitución Política de 1828: 132), el orden y seguridad pública, la ejecución de las órdenes del poder ejecutivo y las sentencias de los tribunales, así como también la intendencia económica (artículo 137) y las juntas departamentales, que pasan de ser un órgano consultivo a uno ejecutivo que mantenía las competencias de fomento de los intereses departamentales y entre sus atribuciones<sup>5</sup> cuenta con iniciativa legislativas, reglamentarias y resolutivas (Hampe y Gálvez, 1999: 114-115). En este periodo las juntas departamentales tuvieron una baja institucionalización debido a una vigencia limitada (Trajtman, 2007) prácticamente ausente en su funcionamiento (Zas Friz, 2001) o con funcionamiento irregular (García Belaunde, 2005). El proceso de revisión contemplado en la Constitución del año 1828 da origen a la reforma del año 1834. Si bien, las variaciones fueron mínimas, la administración territorial fue afectada con la eliminación de las juntas departamentales y manteniendo la figura del prefecto como representante del presidente de la República (Perú. Constitución Política de 1834: 130). En los tres años siguientes, el país se enfrenta a una revolución, una guerra civil y un conflicto bélico con Chile. En este contexto surge una nueva Constitución promulgada en el año 1839 cuya base es fuertemente autoritaria e inspirada en la carta chilena de 1833 (Sobrevilla, 2009: 117). En ella se mantiene la figura del prefecto como subordinado del supremo gobierno y asume nuevas competencias como jefe de la policía (Perú. Constitución Política de 1839: 139).

En la segunda mitad del siglo XIX, la continuidad institucional se interrumpe con la guerra civil de 1853. El bando vencedor convoca a una convención constituyente, dando origen a la Constitución del año 1856, reconfigurando la organización administrativa del territorio al reincorporar como un órgano de administración del departamento a las juntas departamentales, otorgándoles atribuciones deliberativas, consultivas y jurisdiccionales (Perú. Constitución Política de 1856: 110), confirmadas en la ley de organización de diciembre de 1856 en sus artículos 17 y 22. El prefecto en el departamento y provincias litorales estará a cargo de la prefectura, en donde cumplen las funciones de policía y el gobierno superior del departamento (Perú. Constitución Política de 1856: 99), hacen cumplir los acuerdos de la junta departamental según la Ley de Gobierno Interior de 1857: 33. La Constitución así planteada nunca fue implementada y junto con la inestabilidad institucional, disputas entre el congreso y el presidente, en el año 1860 se convoca nuevamente a un congreso constituyente que da origen a una nueva norma constitucional.

La nueva política territorial elimina las juntas departamentales y mantiene la figura de los prefectos como autoridades departamentales (Perú. Constitución Política de 1860: 113-114),

constituyéndose en un modelo centralizado. En este periodo, se produce el despliegue de la administración central del Estado en los departamentos. Las juntas departamentales son reincorporadas en la reforma constitucional de 1867 y se orientan solo a los intereses generales de los departamentos, prohibiéndoseles participar en los asuntos políticos (Perú. Constitución Política de 1867: 106). Independiente de las modificaciones constitucionales anteriormente vistas, se puede observar que se mantiene vigente hasta fines del siglo XIX la Ley de Organización Interna de la República del año 1857, en lo que se refiere a las atribuciones del prefecto. Por otro lado, hay un aumento de las competencias de las juntas departamentales en 1896, al asumir potestades relacionadas con los temas de colonización (Martínez Riaza, 1999: 396-397). De igual forma pasó con los concejos departamentales, continuadores de las juntas departamentales, a partir de 1873 según la Ley Orgánica de Municipalidades. En ella se entregan competencias de fiscalización de la administración provincial; la de recaudar las rentas departamentales, el aprobar y redactar reglamentos interiores. La administración local se radica en una corporación definida como concejo departamental, integrada por una junta departamental (Perú. Ley Orgánica de Municipalidades de 1873: 5 y 38) encargada de acordar y dictar las medidas para la ejecución de las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos del concejo, teniendo como ejecutor de dichas iniciativas al presidente (artículo 41). Dicha normativa es suprimida en 1879, reestableciéndose la Constitución de 1860.

Con posterioridad a la guerra entre Perú, Bolivia y Chile, producto de la grave crisis financiera que azota el país, se replantea la organización del territorio a través de la Ley de Descentralización Fiscal del año 1886. En cada departamento, a la fecha diecisiete, existe una junta departamental como corporación integrada por el prefecto que la preside y un cuerpo de representación de las provincias electo por el concejo provincial (Ley que establece disposiciones a la administración de las rentas fiscales, de 1886: artículo 10). Dicho modelo estuvo vigente hasta 1893, año en que se produce la separación del prefecto de la junta departamental. El nuevo modelo no tuvo mucha aplicación (Contreras, 2001: 31). Dos años más tarde se produce una ruptura institucional producto de la revolución civil (1894-1895) provocando la derogación de la Ley de Descentralización Fiscal y las juntas departamentales quedan con competencias mínimas y que se mantendrán vigentes hasta el año 1919 (Contreras, 2001: 34; García Belaunde, 2005: 742).

A principios del siglo XX, después de un golpe de Estado en el año 1919, se plebiscita una nueva norma constitucional cuya vigencia será hasta el año 1933. La política territorial y su diseño institucional propugnan un cambio radical al modelo vigente al incorporar un nuevo nivel territorial denominado regional. En primer lugar, se eliminan las juntas departamentales y en el departamento queda como única autoridad el prefecto (Perú. Constitución Política de 1920: 136). En el nivel regional se constituye un congreso regional, con capacidad legislativa (Perú. Constitución Política de 1920: 140) que según algunos autores como Zas Friz y García Belaunde, no tuvieron un rol relevante durante su existencia. En el marco de la Constitución del año 1933, se cambia el modelo y se organiza una nueva estructura administrativa. La representación del nivel central en el territorio es la figura del prefecto (Perú. Constitución Política de 1933: 185) y los concejos departamentales se conciben como circunscripciones territoriales autónomas en lo administrativo y económico, normas que no entraron en vigor (Leceta Gálvez, 2002: 744) pese a la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa de septiembre de 1933 (Trajtmán, 2007: 173). El modelo territorial definido en la ley proponía que estos organismos eran cuerpos administrativos y no podrán tomar acuerdos políticos (artículo 8), su ejecutivo es el presidente (artículo 13) y sus competencias se desarrollan en materia de instrucción primaria, secundaria, sanidad, vialidad, obras públicas, entre otras y sin potestades normativas (Zas Friz, 2002: 576). En el periodo que va desde el año 1942 al año 1980, la política territorial se caracterizó por su centralización y la implementación de un modelo desconcentrado dependiente del nivel central, liderado en los departamentos por las juntas departamentales de obras públicas, organismos de desarrollo regional.

En el periodo que va de 1975 a 1980, el país se encuentra en un estado de convulsión y conflicto entre la población y la dictadura militar. Producto de ello, se avanza hacia una apertura y transición. Se convoca una asamblea constituyente que concluye con la promulgación de la Constitución del año 1979 (Pease García y Romero Sommer, 2013: 271-272). La nueva propuesta define una política territorial<sup>6</sup>, donde se retoma el concepto de región como una unidad política, constituidas sobre las áreas contiguas integradas histórica, económica y culturalmente, conformándose como una unidad geoeconómica. Se eliminan los prefectos departamentales convirtiéndose en el prefecto regional<sup>7</sup> en el año 1990 (Perú. Constitución Política de 1979: 259). El órgano de administración se denomina gobierno regional y es el encargado de la administración de la región con autonomía económica y administrativa (artículo 261). Está integrado por una asamblea regional, un consejo regional y la función ejecutiva a cargo del presidente del consejo cuenta con competencias legislativas y reglamentarias (artículo 265). La distribución de competencias para la descentralización se realiza a través de un plan de regionalización aprobado por ley. Este modelo sufre cambios hacia el año 1989, año en el que se crean 11 regiones más Lima (Ramírez, 2017: 316) instalándose 5 en 1989 y 6 en 1990 (Dammert, 2003: 10). Sin embargo, los gobiernos regionales fueron intervenidos por el nivel central en el año 1992 con el nombramiento de presidentes provisionales, finalmente los estos organismos son eliminados (O'Neill, 2009: 200) siendo reemplazados transitoriamente en los departamentos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) (Ramírez, 2017: 316) creadas por Ley N° 26933 en el año 1993 y duró un periodo de 6 años.

La supresión de las regiones y eliminación de los gobiernos regionales en el año 1992 se da en un contexto jurídico-político autoritario y centralista de Alberto Fujimori, asociado a la recuperación por el gobierno central de todo el poder distribuido territorialmente (Zas Friz, 2001: 467). En este contexto se da inicio a un congreso constituyente del cual surge la actual Constitución del año 1993. En ella el nuevo diseño mantiene el nivel regional con autonomía política, económica y administrativa y su órgano de administración es el gobierno regional, que estaba integrado por un consejo de coordinación regional, de carácter estamental y su presidente electo por la ciudadanía. La región surge de la demanda de la ciudadanía (Perú. Constitución Política de 1993: 189, 197 y 198) al plebiscitar la unión de departamentos. El modelo propuesto originalmente no fue implementado, en su intertanto en los departamentos se mantienen vigentes los CTAR dependientes del nivel central dirigido por un presidente ejecutivo y secretario técnico nombrado por el poder ejecutivo (Perú. Ley N° 26922 de 1988: Ley Marco de la Descentralización<sup>8</sup>: 12). La reforma constitucional del año 2002 (Ley N° 27680) homologa el departamento a la región y permite constituir gobiernos regionales, quedando la configuración de una región como una opción. El gobierno regional está integrado por un consejo regional cuyas competencias son normativas y fiscalizadoras. El ejecutivo electo por la ciudadanía es el presidente del gobierno regional, que con posterioridad se le llamará gobernador regional (Ley N° 30305 de 2015). El consejo coordinador regional consultivo es integrado por alcaldes y sociedad civil (Ley N° 27680: 191-192), y en el año 2004 se incorpora la iniciativa de ley desde los gobiernos regionales (Ley N° 28390 de 2004: 107). El actual proceso no ha sido interrumpido desde el año 2002.

## **Patrones de cambio institucional en países unitarios**

### ***Chile, cambio de la secuencia histórica e instalación de un sistema centralizado***

En los diseños institucionales detectados en el periodo a nivel constitucional en Chile (ver Tabla 1), se identifican las dos formas generales para modelos de Estados simples, propuestos por Barrios-Suvelza (2014). El patrón de mayor descentralización, asociado a la capacidad normativa consolidada, se observa en las constituciones de los años 1823, 1828 y 1925. Por otro lado, el patrón centralizado, asociado a la capacidad normativa residual se observa en las constituciones de los años 1818, 1822, 1833, 1980 y sus reformas posteriores 1991, 2009 y 2017. Sin embargo, una revisión más detallada y enfocada en la aplicabilidad real de la arquitectura constitucional definida para el territorio, dista de ser efectiva. Es así que, en términos reales, el país se puede clasificar como un estado simple y se divide en

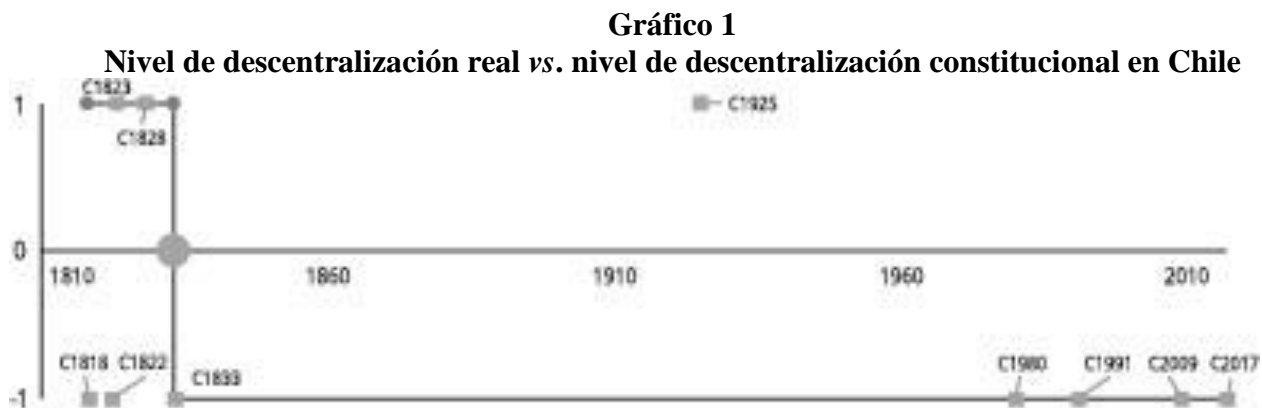
dos periodos: el primero, que transcurre entre los años 1818 y 1833 cuando la administración territorial contaba con potestades normativas consolidadas, situación que se diferencia de las constituciones de 1818 y 1822<sup>9</sup>, que se diferencia de lo señalado en la Constitución chilena de 1925.

**Tabla 1**  
**Evolución del nivel de descentralización de la administración territorial de Chile**

Arquitectura Constitucional	Año	1818	1822	1823	1828	1833	1925	1980	1991	2009	2017	
	Modelo	-1	-1	1	1	-1	1	-1	-1	-1	-1	
Arquitectura Real	Periodo	1818-1833					1833-2017					
	Modelo	1					-1					

Fuente: elaboración propia.

Los cambios y reformas de las constituciones en estudio se deben a diversos eventos y conflictos. Pueden observarse algunos de particular importancia, situaciones que se podrían considerar como coyunturas críticas que generan cambios en las constituciones. Entre ellos la ruptura con el imperio español y el proceso de independencia del año 1818; la abdicación de O'Higgins (1822); la rebelión de las provincias (1823); la caída del modelo federalista (1828); el triunfo conservador de la guerra civil del año 30; los golpes de Estado de los años 1924, 1925 y 1973 y la recuperación de la democracia en 1990. Todos ellos provocaron cambios en las constituciones. Sin embargo esos mismos eventos críticos no provocaron necesariamente cambios profundos en la arquitectura (ver Gráfico 1) y forma de la administración real del territorio. A modo de ejemplo, la ruptura institucional asociada al golpe de Estado de 1924, que provoca el cambio de la Constitución y propone además un cambio en el modelo centralizado definido en la Constitución de 1833, en términos reales no cambió la centralización vigente en la época y tampoco condujo un cambio posterior.



Fuente: elaboración propia.

En el proceso de análisis de la continuidad y cambio institucional, el modelo original descentralizado surge de la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes de 1784 y los cambios propuestos en los arreglos institucionales del periodo que va entre 1811 y 1814 cuando surgen las representaciones provinciales que permanecerán vigentes hasta el año 1833; por otro lado, el modelo territorial centralizado estará vigente hasta el año 2017. Es posible entonces identificar un punto de ruptura que corresponde a la Constitución del año 1833, situación que se puede describir como el momento del tiempo en donde las élites conservadoras fueron capaces de establecer un sistema de creencias ampliamente compartido sobre lo que es normalmente aprobado al principio de una secuencia histórica, lo que ha permitido promover la continuidad institucional operando como un mecanismo de

reproducción (Broschek, Petersohn y Toubeau, 2017: 17). Lo anterior se logró por la intervención del poder central en la aplicación de la Ley Electoral aprobada en el año 1830, que define al Presidente de la República como el “Gran Elector” dada su capacidad de indicar a los gobernadores e intendentes los candidatos que deben ser elegidos y la aplicación permanente del Estado de Sitio<sup>10</sup> (Bravo Lira, 1983: 326).

**Colombia, continuidad institucional descentralizada**

En las distintas configuraciones de arquitectura territorial u organización de la distribución del poder (ver Tabla 2) en sus orígenes el año 1821 aplica la Real Ordenanza de Intendentes e intenta romper con el modelo colonial, con una tendencia hacia la centralización. En ella, se configura un Estado simple con potestades normativas residuales. En la mayor parte de su historia constitucional, Colombia se ha asimilado a un modo de Estado simple con potestades normativas consolidadas. Aquello se puede apreciar en las constituciones de 1832, 1843, 1886, 1936, 1991 y sus acuerdos legislativos de los años 1905, 1909, 1910 y 1954. Sin embargo, en 1853 y 1863, la clasificación corresponde a un modo de Estado compuesto del subtipo B, según lo señala Barrios-Suvelza (2014).

**Tabla 2**  
**Evolución del nivel de descentralización de la administración territorial de Colombia**

<b>Arquitectura Constitucional</b>	<b>Año</b>	1821	1832	1843	1853	1863	1886	1905	1910	1936	1954	1991	2017
	<b>Modelo</b>	-1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
<b>Arquitectura Real</b>	<b>Periodo</b>	1821-1853			1853-1886		1886-1910			1910-2017			
	<b>Modelo</b>	1			2		-1			1			

Fuente: elaboración propia.

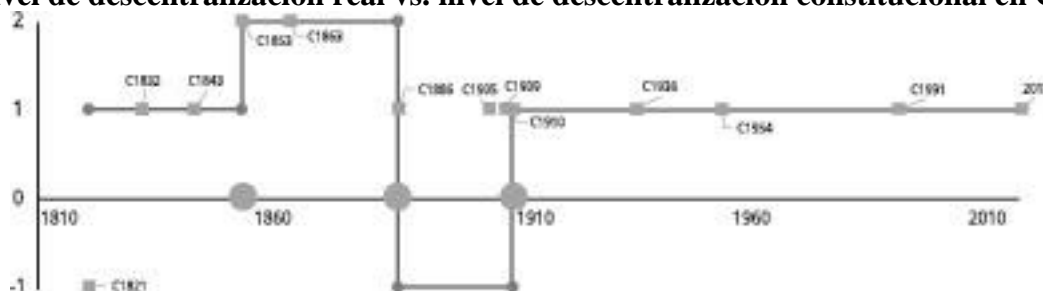
La comparación de diseños institucionales, consignados en las normas constitucionales y su aplicabilidad real, muestra algunas diferencias. En particular, las constituciones de los años 1821, 1886 y el Acto Legislativo N° 1 de 1909. El modelo descentralizado de potestades normativas consolidadas es predominante en los periodos 1821-1853 y 1910-2017. El periodo 1886-1910 es el de mayor centralización, con potestades normativas residuales. La máxima descentralización, que se expresa como un Estado compuesto con potestades normativas equipotentes, ocurre entre 1853 y 1886.

Los cambios reales de los diseños institucionales (ver Gráfico 2), se pueden observar en los puntos de inflexión. La profundización de la descentralización se identifica en el año 1853, en el cual las élites locales son más fuertes que las élites nacionales, y ello coincide con la Constitución de las asambleas legislativas de los departamentos y la promulgación del Acto Adicional de la Constitución de 1855. La posterior eliminación del Estado central en el Pacto Transitorio de los Estados Soberanos y la ratificación del modelo por la Constitución de 1863. Un cambio radical del modelo se produce en el año 1886 a través de un proceso iniciado en el año 1878 conocido como “Regeneración”, que intenta promover cambios culturales en los que el orden, la iglesia y centralismo son las ideas predominantes. Por el último cambio se emigra del Estado centralizado a un modelo descentralizado en el año 1910, a través del Acto Legislativo N° 1 que retorna al modelo de la Constitución del año 1843.



**Gráfico 2**

**Nivel de descentralización real vs. nivel de descentralización constitucional en Colombia**



Fuente: elaboración propia.

El diseño inicial del régimen territorial a través de la aplicación de la ordenanza de intendentes, orientaba la organización centralizada del territorio, lo que no implicó conducir de manera determinista a un destino específico en la misma dirección de la organización territorial. En cambio, los actores y las élites locales reaccionaron contra las definiciones instituidas y no modificaron su *statu quo* y ello significó un cambio de la ruta constitucional que conduce a un régimen descentralizado a partir de 1832. Este se da a través de una “serie de secuencias reactivas, definidas como cadenas de eventos temporalmente ordenados y conectados causalmente” (Mahoney, 2000: 509) durante los cuales hay una reacción violenta de los actores políticos que transforma y tal vez revierte los eventos tempranos. Las secuencias reactivas pueden entenderse como resultado de una “retroalimentación negativa” que socava los “mecanismos de reproducción” que generan continuidad institucional (Mahoney y Falleti, 2015; Broschek, Petersohn y Toubeau, 2017: 18).

**Perú, cambios institucionales permanentes**

La inestabilidad política permanente ha implicado, con frecuencia, interrupciones y transformaciones de sus principales marcos normativos. Una revisión sustantiva permite identificar los distintos diseños institucionales (ver Tabla 3), que se enmarcan en la tipología de Estado simple con potestades normativas residuales. En esta categoría se encuentran las constituciones de 1826, 1834 y 1860. Las constituciones de 1823, 1828, 1856, 1867, 1920, 1933, 1979, 1993 y las últimas reformas del 2002 y 2015 obedecen a un modelo de simple con potestades normativas consolidadas.

**Tabla 3**

**Evolución del nivel de descentralización de la administración territorial de Perú**

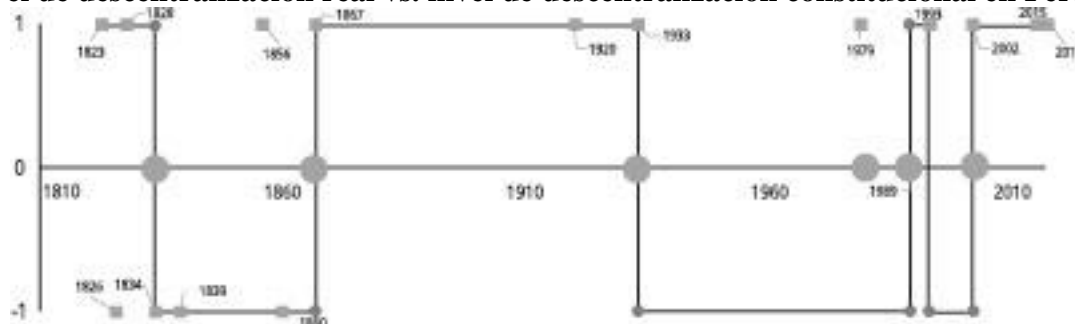
Arquitectura Constitucional	Año	1823	1826	1828	1834	1839	1856	1860	1867	1920	1933	1979	1989	1993	2002	2015	2017
	Modelo	1	-1	1	-1	1	1	-1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Arquitectura Real	Periodo	1823-1834			1834-1867			1867-1933		1933-1989		1989-1993	1993-2002	2002-2017			
	Modelo	1			-1			1		-1		1	-1	1			

Fuente: elaboración propia.

El conjunto de diseños contenidos en las constituciones no fue aplicado, ya sea por suspensión de la vigencia de la Constitución y por no dictarse las normas de rango inferior necesarias para que puedan ser ejecutadas las normas constitucionales. La discordancia entre la norma constitucional y la realidad (ver Gráfico 3) se presenta en la Constitución de 1826, que promueve la centralización en el periodo 1823-1834 de administración descentralizada. La Constitución del año 1856 presenta un modelo descentralizado, en un periodo 1834-1867 de administración centralizada. La misma relación se da en el periodo 1933-1989 con las constituciones de 1933 y 1979. En el sentido inverso, la Constitución de 1993 presenta un diseño descentralizado en el periodo centralizado de 1993-2002.

**Gráfico 3**

**Nivel de descentralización real vs. nivel de descentralización constitucional en Perú**



Fuente: elaboración propia.

En el análisis de la política territorial se puede observar la variabilidad institucional que dificulta el proceso de construcción del Estado y en particular las relaciones centro-periferia. El territorio sigue siendo un tema importante en la política interna, las definiciones de la organización regional en distintas etapas de la vida institucional implica una modificación constante del ordenamiento del poder político en procesos de centralización y descentralización. El modelo centralizado se caracteriza por la configuración de una autoridad territorial fuerte dependiente del ejecutivo nacional (prefecto). En el modelo descentralizado, se otorga a las asambleas departamentales la capacidad de normar a través de ordenanzas y reglamentos el ejercicio de sus competencias y la función ejecutiva a cargo del prefecto designado por el poder ejecutivo.

### Conclusiones

La revisión del proceso macro-histórico (1818-2017) de la política territorial en Estados unitarios de la zona andina, muestra un *enforcement* bajo de las normas constitucionales en la aplicación de sus diseños institucionales, las que presentan dificultades para modificar las arquitecturas y organizaciones presentes en el territorio. En el mismo sentido, el reemplazo de las constituciones a través de reformas o adiciones, por lo general, promueven un desplazamiento de las instituciones vigentes y se muestra más dinámico y discontinuo que el cambio real.

Los cambios reales son menos dinámicos que los cambios observados a nivel constitucional, dado que en ellos se define la macroestructura, quedando al arbitrio de la ley la nueva configuración e implementación. Y a este nivel se puede observar que el tipo de cambio que prevalece es el de estratificación, complementándose las normas antiguas con las nuevas y en algunos casos manteniéndose las antiguas. Los cambios del tipo, deriva y conversión, también existen o se observan, pero con características de excepción ante procesos deliberados de intervención en la arquitectura territorial. Lo anterior probablemente resulte de la facilidad que tienen los actores de cambiar las normas, no obedecerlas o preferir el *non enforcement* (Levitsky y Murillo, 2012).

En la revisión del periodo extendido sobre la arquitectura de la administración subnacional, se puede identificar situaciones que han permitido los cambios de un modelo centralizado a un modelo descentralizado y viceversa. En Chile se puede considerar que la coyuntura crítica corresponde al proceso de implantación de la Constitución del año 1833. En Colombia se puede observar que ello ocurre a inicios del periodo federal de 1853 y al término del periodo “Regeneración” en 1909, donde se expresaron los extremos. En estos países se puede asociar el cambio a un modelo de equilibrio interrumpido. Sin embargo en el Perú no se observa un equilibrio definido, dado que existe una disputa permanente por la hegemonía del modelo simple descentralizado y uno centralizado.

Finalmente, se observa en el análisis de los distintos países que en los modelos revisados hay cambios menores y graduales que van modificando las propuestas y/o diseños iniciales. Estos cambios pueden viajar en distintos sentidos, tales como de menor a mayor descentralización o viceversa en

modelo, y en algunos casos ante la ocurrencia de un evento crítico, saltan a estadios distintos (de simple a compuesto, Colombia 1853). Lo anterior se puede observar en Colombia, que con posterioridad a la promulgación de la Constitución del año 1991 y a su implementación. en el periodo 2002-2017 se ha constatado una tendencia a la centralización a través de la Ley de Partidos Políticos (2003). el Sistema General de Participación (2001) y de Regalías (2011) y la Ley de Ordenamiento Territorial (2011). El Perú se encuentra desde el año 2002 en un proceso de ajuste del modelo de administración territorial mediante regulaciones administrativas y fiscales. En el caso de Chile se ha observado una tendencia a la profundización de la descentralización en el periodo 2009-2017, sin embargo los actores aún se encuentran en disputa, lo que produce inestabilidad e incertidumbre en la aplicación del nuevo diseño institucional para la administración del territorio.

## Notas

<sup>1</sup> La regulación de las atribuciones del gobernador se realiza mediante la Ley de Organización y Régimen de las Provincias del 17 de mayo de 1834 (Gaceta de Colombia, junio de 1834).

<sup>2</sup> Las ordenanzas son los actos de las organizaciones departamentales destinadas a dictar disposiciones para el arreglo de alguno de los asuntos que son de su incumbencia (Colombia. Decreto N° 1222 del 18-04-1986: Código de Régimen Departamental: artículo 72).

<sup>3</sup> En 1855 se crean Panamá y Antioquía; en 1856 Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena; en 1860 Tolima.

<sup>4</sup> La Regeneración fue un proyecto con fuertes intereses ideológicos, políticos y sociales, que pretendía un cambio en las estructuras del país. El ideal era construir un modelo de sociedad, fortalecido por un proyecto nacional, que convirtiera a todos los ciudadanos miembros de una nación, orientados y regidos por la Constitución de 1886 (Monroy, 2012: 222).

<sup>5</sup> Las atribuciones legislativas, de resoluciones y reglamentarias, se encuentran definidas en el Reglamento de las Juntas Departamentales del 14 de mayo de 1828 en los artículos 18, 23 y 60.

<sup>6</sup> Se encuentra regulada por la Ley N° 24659 promulgada en 1987. Previamente a ella se aprobó por ley el Plan de Regionalización en 1984 y con posterioridad 11 leyes que crean las regiones.

<sup>7</sup> El prefecto regional tiene competencias de orden y seguridad pública interior definidas en la Ley N° 25188 de 1990.

<sup>8</sup> Los CTAR de Lima y Callao se crean con posterioridad en el año 2000.

<sup>9</sup> Las potestades normativas residuales en Chile, incluye la aprobación de instrumentos de planificación territorial, tales como planes de ordenamiento territorial.

<sup>10</sup> En la Constitución del año 1833 se aplica, por primera vez en Chile, una norma que incorpora el Estado de Sitio (Chile. Constitución Política de 1833: artículo 82) y esta se aplica en un periodo de 14 años distribuidos en 30 años a partir de su promulgación.

## Bibliografía

- Anguita, R. (1913), *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1 de junio de 1913*, Santiago, Impresos Barcelona.
- Arévalo, Julián; Angarita, Gabriel; y Jiménez, W. (2013), “Reformas electorales y coherencia ideológica de los partidos en Colombia, 1986-2013”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 58 N° 218, pp. 233-270.
- Barrios-Suvelza, F. (2014), “The Case for Conceptual Dichotomies in Comparative Federalism: Can Political Science Learn Comparative Constitutional Law”, en *Territory, Politic, Governance*, Vol. 2 N° 1, pp. 3-29.
- Behnke, N. y Benz, A. (2008), “The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 39 N° 2, pp. 213-240.
- Betancur A., Carlos (1963), “Fundamentos histórico-constitucionales de la Convención de Rionegro”, en *Revista Universidad Pontificia Bolivariana*, Vol. 26 N° 92, pp. 66-81.

- Bevir, M. y Rhodes, R. A. W. (2001), “Decentring Tradition Interpreting British Government”, en *Administration and Society*, Vol. 33 N° 2, pp. 107-132.
- Blanco, Jacqueline (2006), “Administración del Estado en Colombia, 1821-1830”, en *Prolegómenos. Derechos y Valores*, Vol. 9 N° 18, pp. 56-76.
- \_\_\_\_\_ (2007), “De la Gran Colombia a la Nueva Granada”, en *Prolegómenos. Derechos y Valores*, Vol. 10 N° 20, pp. 71-87.
- Bravo Lira, Bernardino (1983), “La Constitución de 1833”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 10 N° 2, pp. 317-329.
- Broschek, J.; Petersohn, B.; y Toubeau, S. (2017), “Territorial Political and Institutional Change: a Comparative - Historical Analysis”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 48 N° 1, pp. 1-25.
- Carrasco, Sergio (1997), “Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el periodo de vigencia de la Constitución Política de 1925”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24 N° 2, pp. 321-335.
- Cartes Montory, Armando (2016), “Ensayos de poder colegiado: las asambleas provinciales en la organización republicana”, en *Revista Tiempo Histórico*, Año 7 N° 12, pp. 35-58.
- Chile. Constitución Política de 1818, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/22257](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/22257).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1822, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17422](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17422).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1823, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17631](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17631).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1828, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/18432](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/18432).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1833, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17685](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17685).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1925, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17659](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17659).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1980, Santiago,  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/60446](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446).
- \_\_\_\_\_ Decreto con Fuerza de Ley N° 22 de 1959, Santiago,  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4040>.
- \_\_\_\_\_ Decreto con Fuerza de Ley N° 8582 de 1927, Santiago,  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5656&idVersion=1928-02-01>.
- \_\_\_\_\_ Decreto Ley N° 573 de 1974, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6207>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 18.691 de 1988, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30073>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 19.097 de 1991, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30464>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 19.175 de 1993, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 20.390 de 2009, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1007453>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 20.990 de 2017, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1098725>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 21.073 de 2018, Santiago, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115503>.
- \_\_\_\_\_ Ley de Régimen Interior de 1844, Santiago,  
<https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/32722/anguita18440110.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Reglamento Provisorio para la Administración de las Provincias de 1825, Santiago,  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1067187>.
- Cobos Noriega, María Teresa (1975), “El régimen de intendencias en el Reino de Chile, fase de implementación 1786-1787”, documento presentando en el I Congreso Chileno de Historia del Derecho y Derecho Romano, Santiago, Chile, 12 al 15 de noviembre.

- Colombia. Acto Legislativo N° 1 de 1909, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824879>.
- \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 1 de 1936, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>.
- \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 1 de 1945, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>.
- \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 1 de 1954, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825128>.
- \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 1 de 1986, Bogotá, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1825330>.
- \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 3 de 1905, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1000124>.
- \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 3 de 1910, <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>.
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, Bogotá, [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/obra/colombia-29/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/obra/colombia-29/).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política del Estado Soberano de Santander de 1880, Bogotá, [https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/783/1670\\_1880.pdf;jsessionid=8FD B647E851887373B4B40082CBA14BB?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/783/1670_1880.pdf;jsessionid=8FD B647E851887373B4B40082CBA14BB?sequence=2).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de la República de Nueva Granada de 1843, Bogotá, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13695>.
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1832, Bogotá, [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/obra/colombia-21/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/obra/colombia-21/).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1853, Bogotá, [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/obra/colombia-23/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/obra/colombia-23/).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1853. Acto Adicional de 1855, Bogotá, <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/const/Constitucion1855.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1886, Bogotá, [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/obra/colombia-30/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/obra/colombia-30/).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1991, Bogotá, <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf/8b580886-d987-4668-a7a8-53f026f0f3a2>.
- \_\_\_\_\_ Decreto N° 1222 del 18-04-1986: Código de Régimen Departamental, en *Diario Oficial*, N° 37.466, Bogotá, 14 de mayo de 1986, <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/colombiadecreto1222de1986codigoderegimendepartamental.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Decreto Reglamentario N° 3170 de 1954, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1517920>.
- \_\_\_\_\_ Ley de Elecciones del 16 de junio de 1853, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Consejo de Estado, Bogotá, Imprenta Nacional. Tomo 15.
- \_\_\_\_\_ Ley de Organización y Régimen de las Provincias del 17-05-1834, en *Gaceta de Colombia*, Bogotá, junio de 1834.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 3 de junio de 1848, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Consejo de Estado, Bogotá, Imprenta Nacional. Tomo 13.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 10 de mayo de 1830, Bogotá, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/gaceta-de-la-nueva-granada-781261/>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 11 de marzo de 1825, en *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821*, Consejo de Estado, Bogotá, Imprenta Nacional. Tomo 2.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 20 de abril de 1850, en *Gaceta Oficial*, Bogotá, 25 de abril de 1850.

- \_\_\_\_\_. Ley N° 65 de 1909, Bogotá, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1616399>.
- \_\_\_\_\_. Ley N° 1454 del 28 de junio de 2011, Bogotá, <https://vlex.com.co/vid/ley-ca-mara-451404082>.
- Contraloría General del Perú (2014), *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*, Lima, Contraloría General de la República.
- Contreras, Carlos (2000), “Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente”, Suita, Japan Center for Areas Studies; National Museum of Ethnology (Occasional Paper; N° 4).
- \_\_\_\_\_. (2001), “Ideales democráticos, realidades autoritarias: autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a fines del siglo XIX”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo; N°13. Serie: Historia 19).
- Correa Sutil, Sofía (2015), “Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente”, en *Estudios Públicos*, N° 137, pp. 43-85.
- Cruz Rodríguez, Edwin (2011), “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, en *Historia Crítica*, N° 44, pp. 104-127.
- Dammert, Manuel (2003), “La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma constitucional al desarrollo territorial”, en *Serie Gestión Pública*, Vol. 1 N° 31, ILPES; CEPAL.
- Dardanelli, P.; Kincaid, J.; Fenna, A.; Kaiser, A.; Lecours, A.; y Kumar, A. (2018), “Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De-Centralization in Federations”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 49 N°1, pp. 1-29.
- Falleti, Tulia (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- García Belaunde, D. (2005), La descentralización en el Perú actual: antecedentes, desarrollo y perspectivas, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 9, pp. 737-751.
- García-Huidobro, Cristóbal (2018), “Tradición y revolución en la formación del Estado en Chile post-independiente: las asambleas provinciales (1822-1830)”, en *Illes i Imperis*, N° 20, pp. 47-78.
- Gutiérrez, I. (1989), “El nuevo régimen institucional bajo la real ordenanza de intendentes de la nueva España (1786)”, en *Historia Mexicana*, Vol. 39 N° 1, pp. 89-122.
- Halperin, T. (2005), *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hampe, Teodoro y Gálvez, José (1999), “De la intendencia al departamento 1810-1830: los cambios en la administración pública regional del Perú”, en *Revista de Historia de América*, N° 125, julio-diciembre, pp. 105-132.
- Holley, G. (1892), *Descentralización política y administrativa en Chile*, Santiago, Imprenta Cervantes.
- Leceta Gálvez, Humberto (2002), “Estudios, planteamientos y entidades para la regionalización (1964-1984)”, en *Sobre el Perú. Homenaje a José Agustín de la Puente Candamo*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Tomo 2.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2012), “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”, en *Polítai Asociación Civil*, Vol. 3 N° 5, pp. 17-44.
- Londoño M., Jaime E. (2011), “Path Dependence, instituciones y ordenanzas en la configuración del departamento del Valle, 1910-1949”, en *Revista CS*, N° 8, pp. 279-314.
- López T., Elvira y Fernández, A. Joaquín (2018), “Regionalismo versus Centralismo: la formación del Estado en Chile (1810-1850)”, en *Illes i Imperis*, N° 20, pp. 7-17.
- Mahoney J. (2000), Path Dependence in Historical Sociology, en *Theory and Society*, Vol. 29 N° 4, pp. 507-548.
- \_\_\_\_\_. (2004), “Comparative Historical Methodology”, en *Annual Review of Sociology*, Vol. 30 N° 1, pp. 81-101.
- Mahoney, J. y Falleti, T. (2015), “The Comparative Sequential Method”, en *Advances in Comparative-Historical Analysis*, J. Mahoney y K. Thelen (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

- Mahoney, J. y Thelen, K. (2009), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Malagón Pinzón, Miguel (2008), “El régimen de los intendentes en la Constitución de Cúcuta de 1821: un modelo de administración policial en el Estado Republicano”, en *Revista de Derecho*, N° 30, julio-diciembre, pp. 114-140.
- \_\_\_\_\_ (2010), “El constitucionalismo colombiano de 1810 a 1830: una pervivencia del modelo de administración colonial”, en *Historia que no cesa: la Independencia de Colombia 1780-1830*, Pablo Rodríguez (ed.), Bogotá, Universidad del Rosario.
- Martínez G., Armando (2001), “El movimiento histórico de las provincias neogranadinas”, en *Anuario de Historia Regional y de Fronteras*, Vol. 6 N° 1, pp. 9-63.
- \_\_\_\_\_ (2002), “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas de Estado de la Nueva Granada, 1848-1855”, en *Procesos Históricos: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, N° 2, pp. 2-53.
- Martínez Riaza, Ascensión (1999), “Política regional y gobierno de la Amazonía peruana. Loreto (1883-1914)”, en *Histórica*, Vol. 23 N° 2, pp. 393-462.
- Monroy H., Claudia (2012), “De federalismo a Regeneración. El paso de Estados Soberanos a Departamentos Político-Administrativos”, en *Revista de Historia Regional y Local*, Vol. 4 N° 7, pp. 218-239.
- Negretto, G. (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O’Neill, Kathleen (2009), *Decentralizing the State. Election, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pease García, Henry y Romero Sommer, Gonzalo (2013), *La política en el Perú del siglo XX*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Peralta Ruiz, Víctor (2016), “De prefectos a mandatarios de la nación. La violencia en la política peruana (1829-1836)”, en *Revista de Indias*, Vol. 76 N° 266, pp. 173-201.
- Perú. Constitución Política de 1823, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1823/Cons1823\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1823/Cons1823_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1826, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1826/Cons1826\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1826/Cons1826_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1828, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1828/Cons1828\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1828/Cons1828_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1834, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1834/Cons1834\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1834/Cons1834_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1839, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1839/Cons1839\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1839/Cons1839_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1856, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1856/Cons1856\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1856/Cons1856_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1860, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1860/Cons1860\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1860/Cons1860_TEXTO.pdf).

- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1867, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1867/Cons1867\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1867/Cons1867_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1920, Lima,  
[http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1920/Cons1920\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1933, Lima,  
<http://www4.congreso.gob.pe/historico/quipu/constitu/1933.htm>.
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1979, Lima,  
[http://www4.congreso.gob.pe/grupo\\_parlamentario/aprista/constitucion1979.htm](http://www4.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/aprista/constitucion1979.htm).
- \_\_\_\_\_ Constitución Política de 1993, Lima, <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf> .
- \_\_\_\_\_ Ley N° 7809 del 28-09-1933: Ley de Descentralización Administrativa, Lima,  
<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/7809-sep-28-1933.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 26922 de 1998: Ley Marco de la Descentralización, Lima,  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26922.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 27680 de 2002, Lima,  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255670/229438\\_file20181218-16260-6ek11p.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255670/229438_file20181218-16260-6ek11p.pdf).
- \_\_\_\_\_ Ley N° 30305 de 2015, Lima,  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30305.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 28390 de 2004, Lima,  
<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley28390.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Ley Orgánica Municipal de 1873, Lima,  
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1873021.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Reglamento de las Juntas Departamentales del 14-05-1828, Lima.
- Quinzio Figueiredo, Jorge (1992), “El ensayo federal chileno”, en *Revista de Derecho*, N° 192, pp. 127-150.
- Ramírez M., Durga (2017), “Descentralización macrorregional estratégica para el desarrollo sostenible del Perú (1979-2014)”, en *Investigaciones Sociales*, Vol. 21 N° 38, pp. 315-329.
- Ramos Núñez, Carlos (2018), “La letra de la ley, historia de las constituciones de Perú”, Lima, Centro de Estudios Constitucionales; Tribunal Constitucional del Perú.
- Sánchez H., Hugo (2016), “La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso, un desafío para el postconflicto”, en *IUSTA*, N° 45, pp. 81-106.
- Sanhueza, María Carolina (2008), “La primera división político-administrativa de Chile 1811-1826”, en *Revista Historia*, Vol. 2 N° 41, pp. 447-493.
- Sartori Giovanni (2010), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica. 3. ed.
- Sobrevilla, Natalia (2009), “Batallas por la legitimidad: constitucionalidad y conflicto político en el Perú del siglo XIX (1812-1860)”, en *Revista de Indias*, Vol. 69 N° 246, pp. 101-128.
- Trajtman R., Lucciola (2007), “Descentralización: la indefinición constitucional”, en *Revista Jurídica*, Vol. 9 N° 2, pp. 163-176.
- Tulchin, J. y Selee, A. (2004), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholar.
- Valencia D., Galia (2010), “El Valle del Cauca para los vallecaucanos. Proceso de constitución del departamento del Valle”, en *Historia Regional y Local*, Vol. 2 N° 3, pp. 31-66.
- Valencia-Tello, Diana Carolina y Karam de Chueri, Vera (2014), “Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia”, en *Dikaion*, Vol. 23 N° 1, pp. 171-194.
- Veliz, Claudio (1984), *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Editorial Ariel.



Zas Friz B., Johnny (2001), *El sueño obcecado, la descentralización política en la América Latina*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.