

EL ESTADO UNITARIO, LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION REGIONAL Y EL ESTADO FEDERAL

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ *

ABSTRACT

This author analyzes from a juridical point of view whether the territorial decentralization policy implies the path from unitarianism to federalism. In a context with an increasing demand for advancing from situations of administrative desconcentration to moments of regional political decentralization this is an issue that must be confronted. The conclusion of the article points towards intermediate position in this dualistic situation.

Los procesos de regionalización que se han producido en los últimos años en diversos países, entre los cuales se pueden señalar los casos de Italia, Bélgica, España, Francia, Portugal en Europa, y Perú en América Latina, han generado la interrogante de ¿si ellos van más allá de una desconcentración o descentralización meramente administrativa, llegando a una descentralización política regional?, y si ello fuera así, ¿estos procesos se mantienen dentro de la concepción de Estado unitario o traspasan su frontera hacia la concepción de Estado federal?

Es frente a estas interrogantes y desde un punto de vista jurídico-político que intentaremos esbozar algunas respuestas.

1. EL ESTADO UNITARIO

El clásico Estado unitario es de tipo centralizado, como lo fue el Estado chileno durante la vigencia de la Constitución de 1833 y de 1925, aun cuando esta última estableció la posibilidad de una descentralización administrativa que el legislador nunca desarrolló, desobedeciendo el mandato constitucional.

El Estado unitario se caracteriza por tener un solo centro de impulsión político que, a su vez, concentra las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en órganos del Gobierno Central, como, asimismo, de cierta desconcentración o cierta descentralización administrativa.

* El autor es abogado, Licenciado en Ciencias del Desarrollo con mención en Ciencias políticas de ILADES y Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

La desconcentración administrativa se produce cuando el Gobierno Central delega ciertas funciones en funcionarios que son jerárquicamente dependientes y desarrollan sus actuaciones en nombre del Gobierno Central.

La desconcentración se reduce sólo a procesos administrativos, como sostiene Prats; ella "racionaliza el sistema administrativo, permitiendo a los funcionarios implantados localmente tener más en cuenta los factores locales en la puesta en la obra de las decisiones elaboradas en la cumbre. La desconcentración no es más que una modalidad de la centralización y en sus manifestaciones le queda estrechamente dependiente"¹.

La descentralización administrativa constituye un grado superior al de simple desconcentración, en la medida que existe una traslación de competencias de la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un patrimonio propio. Respecto de ellas, el Gobierno Central sólo ejerce controles de tutela sobre sus actos.

Esta descentralización administrativa puede ser territorial y funcional.

La descentralización territorial dice relación tanto con la estructura de la Administración (aparato estatal) como con el conjunto de la población administrativa (colectividad estatal). Este tipo de descentralización administrativa considera siempre aspectos administrativos y aspectos en cierto grado políticos, por cuanto ella genera un cierto tipo de contrapeso al poder estatal, permitiendo el desarrollo de entes con cierto grado de autarquía. Los aspectos políticos de este tipo de descentralización están dados por la repartición de competencias, lo que implica cierto grado de desplazamiento del poder, como, asimismo, por el nombramiento de autoridades, que implica siempre la diferenciación de sujetos investidos de poder.

La descentralización funcional, también denominada descentralización técnica o por servicios, tiende a configurar sectores estatales con personalidad jurídica o moral gestora independiente. Ella puede abarcar una función en abstracto o un servicio determinado, según sea el caso. Así el Estado dota de personalidad jurídica a la función, asignándole un órgano gestor y un fondo patrimonial.

Mediante la descentralización funcional o por servicios se evita el grado o matiz político que llega a tener la descentralización territorial.

La descentralización funcional, al igual que la descentralización territorial, está bajo el control de tutela del Estado.

En resumen, la descentralización se distingue de la desconcentración administrativa por el hecho de que en la primera hay creación de personas morales o jurídicas de derecho público distintas del Estado central, hay traslación de competencias hacia el nuevo ente jurídico, hay goce de autonomía financiera y sólo hay un control de tutela, no una relación de jerarquía.

El control de tutela puede ser de tipo jurídico o de tipo administrativo.

La tutela administrativa implica un control sobre la oportunidad de la actuación del ente descentralizado. La tutela jurídica se encamina a obtener un control de la legalidad de la actuación del ente descentralizado.

¹ PRATS, Ives, "Décentralisation et Développement", Francia, p. 8.

El control de tutela puede, a su vez, ejercerse a través de diferentes medios; entre ellos pueden mencionarse la tutela sobre las personas mediante su nombramiento o remoción; la comunicación del acuerdo adoptado por el órgano descentralizado al órgano de control; el establecimiento de servicios inspectores de la administración central sobre la administración descentralizada, la que puede ser funcional o económico-contable.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA REGIONAL DENTRO DEL ESTADO UNITARIO

Los fenómenos de descentralización política se han dado en el marco de Estados unitarios que han iniciado procesos de regionalización.

Estos procesos han generado un amplio debate aún no terminado, en el sentido de si ellos constituyen un cierto tipo de Estado unitario, si conforman un tipo de Estado federal o si constituyen un nuevo tipo de Estado, distinto del Estado unitario y del Estado federal.

Antes de entrar en este debate, quisiéramos establecer los rasgos del proceso de descentralización política regional, intentando simplificarlos para efectos pedagógicos. Para ello nos preguntaremos qué es lo que distingue la descentralización política de la descentralización administrativa.

El primer rasgo de la descentralización política es que sólo puede tener una base territorial, necesita de ella para ser tal, aun cuando este rasgo no lo diferencia de la descentralización administrativa, que puede ser de base territorial. Un segundo rasgo de la descentralización política, es que implica una distribución del poder público entre la colectividad o Gobierno Central y las colectividades o gobiernos regionales, lo cual constituye una diferenciación clara respecto de la descentralización administrativa, sobre todo si a ello se agrega que la descentralización política implica facultades y atribuciones no sólo de carácter administrativo, sino, también, de gobierno y normativas. Un tercer rasgo es que las autoridades que desempeñan las funciones normativas y de gobierno regional son generalmente electas o designadas con una fuerte participación de la comunidad regional. Otro aspecto distintivo es que las autoridades regionales disponen de un cierto grado de autonomía, entendida ésta como la facultad de ciertos entes de crearse un derecho propio que es reconocido por el Estado, quien lo incorpora a su ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio" (ZANOBINI); en tal sentido, la autonomía es propia de la descentralización política, mientras la autarquía es propia de la descentralización administrativa.

Si bien estos aspectos permiten establecer una clara diferenciación entre descentralización política y descentralización administrativa, cabe preguntarse qué es lo que distingue a la primera del Estado federal, puesto que ambas constituyen formas de distribución de funciones entre la colectividad central y las colectividades regionales o federadas; ambas establecen la garantía de cierta diversidad dentro de la estructura estatal, y ambas establecen un cierto grado de autonomía a las colectividades particulares.

Hay autores como De Vergottini, que consideran científicamente discutible distinguir los procesos de descentralización política del Estado federal, ya que ésta sería sólo nominal. En tal sentido, establece que la única contraposición que parece aceptable es la del Estado unitario y Estado que garantiza consti-

tucionalmente las autonomías territoriales, reconociéndoles autosuficiencia para la gestión de sus propios intereses², aun cuando el propio autor debilita su posición al sostener que en los fenómenos de descentralización política regional los entes regionales tienen un poder menor en la formación de la voluntad estatal y en cuanto a las intervenciones en la revisión constitucional; ello lleva a otros autores a sostener la existencia del Estado "regional como figura intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal"³.

Autores como Cadart y Burdeau⁴ mantienen la descentralización política territorial en el cuadro regional dentro del Estado unitario. Cadart señalará que la descentralización puede ser más o menos extendida, un Estado unitario descentralizado puede parecerse a un Estado federal. "En el límite, es casi imposible distinguir el Estado federal, cuyos estados miembros tienen una autonomía relativamente reducida, y el Estado unitario, cuyas colectividades descentralizadas tienen una competencia amplia"⁵.

El problema de la descentralización política se encuentra tanto en el Estado unitario como en el Estado federal. ¿Cómo diferenciar el primero del segundo en esta materia?

La respuesta a esta interrogante sólo puede encontrarse si logramos precisar los principios y características que permitan identificar al Estado federal y, en consecuencia, establecer también los principios y características del Estado unitario, descentralizado políticamente. Sólo la adecuada respuesta a la interrogante antes expresada permitiría a los conceptos de Estado unitario y de Estado federal mantener su significación.

Este desafío lleva a considerar los principios y características que se atribuyen al Estado federal en un análisis crítico, a fin de desentrañar las características esenciales de este modelo de Estado.

3. EL ESTADO FEDERAL

El polo opuesto al Estado unitario en nuestra realidad contemporánea es el Estado federal. Este último se diferencia del Estado unitario por tener diversos centros de impulsión política radicados en los "Estados" miembros que reciben el nombre de Estados, provincias, cantones o países (Lander). En teoría, uno de estos "Estados" sería libre para tomar sus propias decisiones dentro del ámbito de su competencia, están en un plano de equiordenación y ligados entre ellos por un principio de coordinación organizativa y funcional. Como dice De Vergottini, la posición equiparada del Estado federal y de los Estados miembros y su actuación según el principio de coordinación serían significativas para distinguir el Estado federal del Estado unitario descentrali-

² DE VERGOTTINI, Giuseppe, "Derecho constitucional comparado", Ed. Espasa-Calpe S.A., Madrid, España, 1983, p. 275, nota 80.

³ LUCATELLO, G., "Lo Stato Regionale quale nuova forma di stato; en Atti del primo convegno di studi regionali", Padova, Italia, 1955, p. 139 y ss.

⁴ BURDEAU, Georges, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Nacional, Madrid, España, 1981, p. 70.

⁵ CADART, Jacques, "Institutions politiques et droit constitutionnel", Ed. L.G.D.J. París, Francia, 1979, pp. 62-63.

zado, si efectivamente las relaciones entre el Estado federal y los "Estados" miembros estuvieran en una posición paritaria; sin embargo ello no es así, ya que el Estado federal está en una posición de supraordenación en relación a los Estados miembros; prueba de ello es la supremacía de la Constitución federal sobre las constituciones de los Estados federados; la equiordenación sólo se daría entre estos últimos⁶.

Dentro de la doctrina clásica los principios distintivos del Estado federal son los de autonomía y participación. Autonomía, en el sentido de tener la facultad de crear un derecho propio dentro del ámbito de su competencia, el cual se incorpora al ordenamiento jurídico y tiene carácter obligatorio. Participación, tanto en la generación como en la modificación de la Constitución federal y en la generación de la voluntad política federal.

Sin embargo, la autonomía entendida en los términos precedentemente señalados no es característica identificatoria del Estado federal, ya que ella también se encuentra presente, en mayor o menor grado, en los entes política y territorialmente descentralizados dentro de Estados unitarios, como son los casos de Italia, España, Bélgica y Perú, para señalar sólo algunos.

Hay autores que sostienen que lo que caracterizaría al Estado federal es que éste nace pero no se hace; en tal perspectiva el Estado federal surgiría como evolución de las sociedades políticas en un momento histórico determinado, a través de un pacto entre entidades políticas menores que buscan formar una comunidad jurídico-política superior, sujeto independiente de derecho internacional. Uno de estos autores, Franco-García, sostiene que lo contrario no es "procedente ni tiene significación histórica, es decir, de un Estado unitario no se hace un Estado federal, a lo más se hace un Estado unitario descentralizado, sea éste formado por regiones o por comunidades autónomas"⁷. Así el federalismo operaría siempre de la base de un conjunto; federar es unir. El federalismo no sería más que una forma de asociación de varios Estados preexistentes.

Este argumento de carácter histórico no resiste un análisis profundo. En efecto, el considerar la evolución que ha marcado, en un momento o en otro, la organización de los entes territoriales o comunidades autónomas en el Estado sólo permite determinar su significación y profundidad exactas, pero no entrega un criterio seguro de distinción. El sentido de una evolución histórica sólo se aprecia correctamente si el punto de partida ha sido decidido previamente y de común acuerdo. Si se tiende, como dice el profesor Delpérée, por comodidad a considerar las transformaciones que han sido inscritas en la Constitución, queda elegir el momento donde comienza semejante evolución y, además, fijar el periodo de referencia en aviso del cual la evolución será medida. Aquí surgen muchas dudas: ¿De dónde viene la Italia regional actual? ¿De los principados medievales, de la República Cisalpina, del resurgimiento de la centralización fascista, o de la Constitución de 1947? Según sea la etapa histórica de la cual se parta, la regionalización italiana puede aparecer como una condición puesta por los representantes de los entes territoriales preexistentes a su

⁶ Ver DE VERGOTTINI, Giuseppe, "Derecho Constitucional Comparado", Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1983, pp. 267-268.

⁷ FRANCO-GARCÍA, José María, "Estado federal y derecho regional", XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, Ed. Universidad Central, Caracas, Venezuela, 1982.

encuadramiento en un orden constitucional más amplio, o puede aparecer también como la manifestación de una concesión por el Estado unitario de funciones determinadas o colectividades particulares⁸.

El argumento de carácter histórico no permite distinguir o identificar al Estado federal o al Estado unitario descentralizado políticamente.

A su vez, como sostiene Scelle, no es efectivo que el Estado federal nace pero no se hace; éste puede resultar tanto de una asociación o agregación de organismos estatales originales, como puede provenir de un fenómeno de desagregación de Estados o imperios preexistentes⁹.

La realización concreta del Estado federal deriva de la voluntad política de los constituyentes, que unas veces son los Estados miembros de una Confederación (Estados Unidos de América, 1787; Suiza, 1848 y 1874); otras, un Estado que concede la soberanía a una ex colonia (Australia, 1900); o bien varios Estados que deciden aspectos de la Constitución de un Estado develado (Alemania Federal, después de los acuerdos de 1948). Por otra parte, la Constitución puede desarrollarse de hecho en sentido federal, partiendo de una base constitucional sensiblemente unitaria (Canadá, 1867), puede llegarse por obra del poder constituyente originario o derivado a transformar un Estado unitario en Estado federal (Argentina, 1853; Brasil, 1891; México, 1917; Austria, 1920).

Otro grupo de autores funda el criterio distintivo del Estado federal en que existe en éste una autonomía política de los Estados miembros, a diferencia de los fenómenos de descentralización territorial en los Estados unitarios, que sólo otorgarían a las regiones la capacidad de autoadministrarse¹⁰.

Esta clasificación se encuentra superada por la realidad, en la medida que la descentralización regional dentro de Estados unitarios como los que hemos mencionado con anterioridad implican atribuciones políticas de gobierno, e incluso normativas o legislativas, que van mucho más allá de la sola autoadministración, como es el caso de las regiones italianas, belgas, españolas o peruanas. Además, sus autoridades ejecutivas y legislativas son elegidas políticamente lo cual dista bastante de la forma de designar a las autoridades administrativas.

Finalmente nos encontramos con el argumento que lo que identificaría al Estado federal es el otorgar a las colectividades federadas el "residuo de competencias", a diferencia de la colectividad descentralizada, que sólo detentaría las atribuciones que le son formalmente consentidas. Además, las colectividades federadas detentarían la función constitucional, a diferencia de las colectividades descentralizadas, que sólo encontrarían en las leyes del Estado las grandes líneas de su organización.

A esta línea de argumentación cabe contraargumentar que la función constitucional de las colectividades federadas se encuentra bastante disminuida y encuadrada por prescripciones detalladas e imperativas de la Constitución fede-

⁸ DELPÉREE, Francis, "Droit Constitutionnel", Ed. Maison F. Larcier S. A., Bruselas, Bélgica, 1980, pp. 431-432.

⁹ G. SCELLE, "El derecho público y la teoría del Estado", en *Introduction a l'étude du droit*, Paris, Francia, 1951, Tomo I, p. 34.

¹⁰ LAUDABERA, A., "Traité élémentaire de droit administratif", Ed. L.G.D.J., París, Francia, 1963, Tomo I, p. 95.

ral. Además, si a nivel local no hay verdadero Estado, tampoco hay verdadera Constitución. En relación al problema de los poderes residuales, el problema de su ejercicio se encuentra en toda institución compleja, tanto en el Estado federal como en el Estado unitario. A su vez, en el plano práctico hay ejemplos de Estados típicamente federales, tales como Canadá, ya que el Acta de la América del Norte Británica enumera las competencias reconocidas a las provincias canadienses, rechazándoles toda posibilidad de organizarse en forma autónoma, reservando al Estado federal las competencias más generales y el ejercicio de un amplio poder residual.

No es por la vía de la distribución de funciones entre la colectividad central y las colectividades particulares como es posible identificar al Estado federal y distinguirlo del Estado unitario descentralizado políticamente, ya que ambos Estados realizan una repartición de funciones entre ellas.

Constatada esta realidad, queda solamente la posibilidad de fundar la diferenciación entre Estado unitario descentralizado políticamente y Estado federal, en el tipo de relaciones que se dan entre la colectividad o gobierno central y las colectividades particulares, sean éstas regiones o comunidades autónomas (Estado unitario), o Estados, provincias o países (Estado federal).

4. LAS CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADORAS ESENCIALES DEL ESTADO FEDERAL

Los rasgos característicos del Estado federal serían dos: la inexistencia de controles de tutela de la colectividad central sobre las colectividades particulares y el establecimiento entre las diversas colectividades políticas del Estado de mecanismos y relaciones de colaboración¹¹.

En efecto, los controles de tutela son incompatibles con las técnicas de carácter federativo. Ello se debe a que en un Estado federal la colectividad central y las colectividades particulares se reparten las responsabilidades de poder, repartición que se hace entre las colectividades en teoría políticamente iguales; cada una tiene su dominio propio de atribuciones, no estando subordinada en dicha materia a otra colectividad política.

Sin embargo, las colectividades particulares en el Estado federal no están libres de todo tipo de control; en la especie, ellas están sujetas, al igual que la colectividad general, al respeto de las reglas constitucionales, las cuales establecen instituciones y procedimientos para asegurar el control de constitucionalidad de los actos que emanan tanto de la colectividad general como de las colectividades particulares. Este control de constitucionalidad puede ser ejercido por un tribunal especial (Tribunal Constitucional de Alemania Federal, Austria) o por los jueces ordinarios (caso de Estados Unidos).

Es rasgo distintivo también del Estado federal la colaboración orgánica y funcional entre sus colectividades políticas.

La colaboración orgánica se establece a través de la organización de las instituciones públicas, que asocian las colectividades particulares a la gestión de intereses que no son de su competencia propia. Ello se traduce, en la prác-

¹¹ DELPÉRÉE, Francis, "Droit Constitutionnel", Tomo I, Ed. Maison F. Larcier S.A., Bruselas, Bélgica, p. 438 y ss.

tica, en el hecho de que los Estados miembros van a participar, en cuanto tales, en la conducción de los negocios federales. Ellos participan, directa o indirectamente, en las autoridades públicas federales, participan en la reforma de la Constitución, están representadas en una Asamblea Legislativa federal o designan el gobierno federal.

La colaboración funcional reposa sobre el diálogo y la cooperación entre colectividades políticas distintas, conduciendo a la realización de acciones coordinadas y complementarias. Ello se debe a que el Estado federal reposa sobre un reparto inicial de atribuciones y medios, de los cuales las colectividades constituidas sólo recogen una parte reducida. La eficacia de una acción coherente y continua justifica el esfuerzo de compensar por la cooperación su debilidad original, la cual descansa sobre la idea de igualdad de las partes en el seno del Estado federal, y preservar las líneas de equilibrio de las atribuciones y medios que establece la Constitución a través de negociaciones permanentes entre las colectividades concurrentes. Ello no significa, como señala Anastopoulos, que el federalismo cooperativo sea "un lugar idílico donde se encuentran las voluntades concordantes de las partes sin problemas y sin prejuicios políticos"¹².

5. LOS RASGOS ESENCIALES IDENTIFICADORES DEL ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO

Al conceptualizar al Estado federal por los rasgos establecidos en el párrafo anterior, a contrario sensu, tendremos como características definidoras del Estado unitario descentralizado la existencia de relaciones de tutela entre el gobierno central o colectividad general y los gobiernos regionales o colectividades particulares y las limitaciones a la colaboración entre gobierno o colectividades políticas particulares (regionales)¹³.

En efecto, para que la descentralización política se mantenga dentro del marco del Estado unitario se requiere de controles de tutela de la colectividad general hacia las colectividades particulares (regiones), las que se desarrollan en un sentido único. Las regiones podrán solicitar la anulación, en el plano contencioso, sobre la adecuada fundamentación de las medidas de tutela que afectan sus actos, pero ellas no pueden poner nunca en causa las decisiones políticas y los preceptos legales de la colectividad general. Este control, además, sólo puede ser puesto en obra por la intervención de las autoridades políticas de la colectividad general o gobierno central del Estado, ya que sólo ellos ejercen la autoridad de la cual están investidas, destinada a asegurar la coherencia del funcionamiento global del Estado. En tal sentido, puede sostenerse que la acción de las colectividades particulares está regida por las relaciones de subordinación, en la medida que su acción está limitada por aquella que desarrolla la colectividad general.

El segundo rasgo esencial distintivo del Estado unitario descentralizado está dado por el hecho de mantener la colaboración entre los gobiernos regionales o colectividades particulares dentro de límites bastante estrechos.

¹² ANASTOPOULUS, J., "Les aspects financiers du fédéralisme", Ed. L.G.D.J., París, Francia, 1979, p. 221.

¹³ DELPÉRIÉ, Francis, *Op. Cit.*, pp. 436-438.

Los gobiernos regionales pueden desarrollar tareas de interés general, pero es la ley de la colectividad general o gobierno central que desarrolla los contenidos dentro del dominio de las competencias o atribuciones regionales, las cuales deberán ser devueltas cuando la colectividad general lo estime conveniente.

A su vez, si las asociaciones de colectividades particulares o regiones no están prohibidas, es la Constitución y las leyes del Gobierno Central las que establecen y precisan las finalidades y sus modalidades, las cuales están limitadas al dominio restringido que es de competencia de los gobiernos regionales. Operación que es controlada por el gobierno central del Estado. Las colectividades regionales no pueden decidir acerca del bien común o del interés general del Estado, ya que ellas no participan en cuanto tales en el Gobierno Central ni en el poder constituyente derivado del Estado; su misión está restringida a asegurar la ejecución de tareas que persigan el bien común definido por las autoridades del Gobierno Central.

Es posible señalar, por tanto, si los criterios que se han establecido son válidos, que hay una clara diferenciación entre la descentralización del Estado unitario y el Estado federal, no pudiendo sostenerse luego de este análisis que la "descentralización es un federalismo atenuado y el federalismo una descentralización muy profunda"¹⁴.

Asimismo, a la luz de los criterios establecidos, puede afirmarse que los procesos de regionalización de Italia, Francia, Bélgica, Portugal, España y Perú y sus respectivos marcos jurídico-políticos superan la mera descentralización administrativa, llegando a constituir Estados unitarios descentralizados políticamente, sin que por ello pueda afirmarse que abandonan el cuadro de los Estados unitarios para sumarse a los Estados federales.

¹⁴ DUVERGER, Maurice, "Institutions politiques et droit constitutionnel", Ed. P.U.F., Paris, Francia, 1965, p. 71.