

1. Título de la Ponencia

**Mutación del Estado unitario en América Latina. Recentralización,
centralización y autonomía**

2. Autor:

Estupiñán Achury, Liliana

3. Institución:

Universidad Católica de Colombia

4. Email:

lilianaeca@hotmail.com

lestupinan@ucatolica.edu.co

5. Comisiones de sustentación:

(8) Estado, políticas públicas y derecho

(1) Globalización y glocalización. Nuevas controversias

Mutación del Estado unitario en América Latina. Recentralización, centralización y autonomía

Liliana Estupiñán Achury

Introducción

Si bien, los Estados unitarios de América Latina han sido fuertemente determinados por el modelo territorial francés, también es cierto que presentan rasgos especiales e instituciones propias que merecen ser analizadas. De forma especial, la mayoría de los Estados unitarios de América Latina, presentan ingentes transformaciones constitucionales y administrativas, fraguadas en las últimas dos décadas, caracterizadas tanto por procesos de descentralización como de recentralización.

Estudiar desde la perspectiva comparada, los rasgos, las instituciones propias y el mestizaje en materia territorial, constituye uno de los grandes propósitos de esta investigación, pero en especial, las transformaciones y las tendencias que han ido adquiriendo, en las últimas dos últimas décadas, los Estados de Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, que si bien unitarios, presentan enfoques y tendencias disímiles, conforme sus propias historias constitucionales, normativas y sociales.

Sin duda, el método comparado es necesario para llevar a cabo este estudio, por supuesto, utilizando como marco o punto de comparación, al modelo territorial colombiano, el cual ya ha tenido un acercamiento significativo por parte de la autora del presente proyecto, así como producción académica relevante a nivel nacional. Producción construida en desarrollo de la línea de investigación en Territorio, Descentralización y Democracia, adscrita al Grupo de Derecho Público de la Universidad del Rosario.

Por otra parte, observar los aportes que América Latina realiza tanto al Derecho Constitucional como administrativo. La tendencia no está en la imitación, sino en la

creación de instituciones y modelos propios, que hoy son innovados por varios países latinoamericanos que adoptaron la forma unitaria para la organización del territorio, lo que sin duda, contribuirá a enriquecer la doctrina de los estudios territoriales y, por ende, la producción normativa y jurisprudencial.

Descripción del problema y Justificación

El concepto de modelo territorial o Forma de Estado en América latina, presenta variaciones y transformaciones *sui generis*, que valen la pena ser investigadas. Sin duda, la sistematización teórica y los conceptos de Estado unitario y federal, adquieren en el contexto americano interesantes matices y tendencias, ligadas, entre otros aspectos, a las complejas situaciones sociales, políticas y económicas; a los diversos modelos de desarrollo alternativo que se construyen en las últimas décadas y al mestizaje propio de una teoría que en el contexto americano, adquiere unos matices heterogéneos y plurales de altísimo dinamismo en materia territorial.

Los modelos territoriales se pueden estudiar desde perspectivas macro o micro, esto es, desde las grandes descripciones en torno de la distribución del poder en el territorio o las grandes características de un régimen territorial concreto, así como, una aproximación micro o más puntual de sus infinitas formas de manifestarse, por ejemplo, acercamientos en torno de los principios territoriales, en materia de distribución competencial, autoridades territoriales, representación electoral, ordenación territorial, recursos endógenos y exógenos, nivel intermedio de gobierno, espacios regionales, nivel local, asociatividad, ciudades, áreas metropolitanas, entre otros. Infinidad de temas que pueden abordarse desde la investigación propiamente jurídica y, por lo tanto, desde los denominados formantes jurídicos (norma, doctrina y jurisprudencia) o, desde la investigación socio jurídica, que invita al uso de metodologías y enfoque teóricos, propios de otras disciplinas sociales para el estudio de una categoría trascendental del derecho público.

Como se puede observar, una vez detectado el marco teórico y metodológico de un tema territorial, en este caso, de las tradicionales formas de Estado o modelos territoriales y de sus diversos componentes, surgen, en América latina innumerables posibilidades de estudios comparados macro o micro sobre el tema territorial. Así, esta parte del mundo, se convierte en un laboratorio de experimentación, enfoques y tendencias en materia de organización territorial que vale la pena ser abordada desde una perspectiva comparada, eso sí, tomando como punto de partida o de medición a la organización del territorio en Colombia.

Las tradicionales formas de Estado o modelos territoriales, se tornan interesantes y complejas en el contexto latinoamericano, en tanto la teoría pura sucumbe ante una realidad diversa, mestiza y heterogénea que aporta interesantes conceptos y retos al Derecho Público. De esta forma, se transforman los modelos, pero también la teoría y las categorías clásicas de acercamiento al territorio. Así, las clasificaciones o acercamientos tradicionales no son suficientes y surgen diversas formas de nominación, proyección y enfoque.

La anterior reflexión, invita a realizar un acercamiento, dentro de la primera perspectiva anotada, esto es, macro sobre los grandes rasgos, características y tendencias de los Estados unitarios en América Latina. Si bien, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Chile y Uruguay, se reconocen como Estados unitarios en sus textos constitucionales, también es cierto, que en la práctica presentan diversos matices y tendencias e, incluso, algunos de ellos, se salen de las tradicionales características circunscritas al mundo del unitarismo.

Los Estados seleccionados en la presente investigación, se han caracterizado por la constante centralista de su administración territorial (distribución del poder en el territorio) y, por lo tanto, por la implementación de la forma de Estado Unitaria que hoy, tal como se demostrará en la presente investigación, se encuentra en evidente proceso de transformación. La anterior afirmación, explica las diversas clases de Estados unitarios que hoy existen en América Latina, algunos más descentralizados, otros con tendencia a la desconcentración pero con importantes procesos de regionalización, otros, en evidente

proceso de recentralización, e incluso, unos pocos con desarrollo máximo del principio de autonomía territorial, hasta equipararlos con otra forma de organización, más descentralizada.

Es importante anotar que la forma de Estado unitaria, ha sido la constante del modelo territorial asumido por la mayoría de los Estados latinoamericanos que superaron el yugo español en el siglo XIX, por lo demás, Estados marcados por la cultura centralista española. Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Uruguay, Puerto Rico y Paraguay retomaron la forma de Estado unitaria, en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina, hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas. De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación del modelo autonómico en Estados que incluso nominalmente se tildan de unitarios, casos de Ecuador y Bolivia.

Estos Estados unitarios adoptaron, en su etapa republicana, el modelo territorial francés, aún hoy paradigmático desde el punto de vista constitucional y administrativo. De hecho, el modelo territorial francés, ha presentado significativas variaciones a partir de la segunda mitad del siglo XX, eso sí, sin dejar la impronta de Estado unitario, lo cual es un tanto contradictorio, en una Europa hoy caracterizada por el desarrollo máximo de la descentralización y la viración de Estados unitarios a regionales e incluso federales. Lo cierto, es que la copia, imitación o trasplante del modelo francés en América latina, ha sido bastante asimétrica y muy a tono con las particularidades y necesidades que presentan los diversos Estados receptores en materia de relación entre poder y territorio.

Todo lo anterior, invita a estudiar de forma sistemática y ordenada los procesos de configuración y transformación de los Estados unitarios en América latina, de manera especial, los casos de Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Uruguay y Chile. Proyecto de investigación que permitirá observar sus constantes históricas en materia de organización

territorial, los rasgos constitucionales actuales del modelo, principios y el régimen territorial adoptado tanto en su nivel intermedio como en el nivel local.

Tal como se señaló anteriormente, todos estos Estados, si bien unitarios, presentan procesos de descentralización *sui generis*, muy relacionados con sus contextos históricos, sociales, económicos y políticos que se reflejan en una forma de ser territorial, que vale la pena comprender y comparar. Sin duda, un estudio que aportará significativamente a los conceptos de modelos territoriales y formas de Estado, y, por lo tanto, al descubrimiento de los aportes y la impronta dada por América latina, lo cual transforma la doctrina y la forma clásica europea de abordarlos.

Diversas opciones de Estados unitarios

La opción por un Estado unitario, suele ser propia de Estados débiles, nacientes o que requieren intervenciones fuertes por parte del centro para efectos de subsistir; así ven en dicha forma territorial una posibilidad de consolidación. Proviene de arriba hacia abajo, sus partes o divisiones territoriales, bastante menguadas y carentes de atribuciones constitucionales, políticas, judiciales y hasta administrativas, sucumben ante la idea de un centro protector. En todo caso, una apuesta territorial que en su forma pura, concibe a un centro paternalista que asume sus destinos y que los trata bajo criterios de “minoría de edad”. La desconcentración y el control férreo del centro suelen ser, en principio, los pilares de este modelo territorial en su forma pura.

Los Estados unitarios, han sido inspirados por el modelo territorial francés. Hoy esta impronta está más presente que nunca en aquellos que lo adoptaron como su forma de ser territorial. Sin duda, Francia ha sido la constitución territorial que más se ha imitado en el constitucionalismo latinoamericano.

En Colombia dicha impronta se observa desde la Constitución Política de 1821. Sin desconocer también, la influencia de otras constituciones paradigmáticas tanto autonómicas, regionales o federales que hacen presencia tímidamente en las Constituciones

unitarias latinoamericanas, por supuesto, con el mestizaje propio que tiene el proceso de imitación de instituciones en cualquier proceso de construcción política y constitucional. La mayoría de los países latinoamericanos adoptaron el modelo territorial unitario francés, ante la imposibilidad de crear un modelo federal, caracterizado, en teoría, por unas partes o divisiones dotadas de todas las potestades constitucionales, administrativas, judiciales y legales, por lo demás, aliadas estratégicamente con un centro dotado de competencias debidamente tasadas y mínimas, para efectos de garantizar la unión, la seguridad, la macroeconomía y, entre otras, el reconocimiento internacional; eso sí, sin menoscabar en un ápice a la autonomía local.

Es importante señalar, que los Estados federales presentan diversos submodelos o tendencias. Incluso, sus divisiones territoriales, no siempre exhiben o dan cuenta de todas las potestades aquí relacionadas para el desarrollo perfecto de dicho modelo territorial. Pero, también es cierto que los Estados unitarios hoy difieren o se alejan del modelo napoleónico o moderno del Estado francés.

Así, se puede señalar que existen diversas clases de Estados unitarios. Por ejemplo, Estados unitarios en proceso de regionalización bajo lógicas de mera desconcentración (caso de Chile); Estados unitarios que permiten algunos grados de descentralización política en algunas partes de su territorio como Portugal (Caso islas de Azores y Madeira) y meras pretensiones de regionalización administrativa “frustradas por lo demás” en su parte continental. También, se observan varios Estados unitarios con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente se cita a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso y, Estados unitarios en la nominación constitucional inicial, pero al interior de sus textos políticos y en la práctica o el desarrollo real, con serias características propias de los Estados autonómicos y/o regionales, caso Bolivia e incluso Ecuador.

Otro caso *sui generis*, podría ser el del Reino Unido que ya no se puede mirar bajo la lupa de un Estado unitario y que solo es entendible desde su historia constitucional y de

configuración, en todo caso, un Estado marcado por la asimetría en la distribución de competencias, la lucha de varias de sus partes por mayor autonomía, lo que da un componente importante de descentralización más que administrativa sino también política a Escocia e Irlanda del Norte. De hecho el Reino Unido se sale de la clasificación normal (no unitario, no federal, no regional) y se ubica como una cuarta forma de Estado, esto es, la denominada “*devolution*”.

Es importante anotar, que la mayoría de estos Estados, aún en su proceso de transformación, siguen ligados a los principios organizacionales de centralismo y de unidad o indivisibilidad que caracterizan los modelos históricamente cifrados en el “Tipo de Estado unitario”. Un principio que también está presente en los Estados regionales o federales, por supuesto, bajo otras lecturas y reglas.

La gran mayoría de estos Estados unitarios han sido sometidos desde la segunda mitad del siglo XX a diversas transformaciones. De hecho la globalización, la apertura y el modelo económico neoliberal abrieron las compuertas y transformaron los otrora elementos territoriales y cifraron las esperanzas en Estados más pequeños, con más mercado, lo que llevó al empoderamiento, así fuera competencial y sin recursos de la periferia. Toda la década de los años 80, 90 y lo corrido del siglo XXI, operan bajo dicha pretensión. De hecho, en los años 80, descentralización en América Latina era sinónimo de municipalización, pero también sinónimo de privatización y, por ende, de reducción del Estado.

También es necesario señalar que el factor político es muy importante a la hora de ver los procesos de transformación. El Estado centro cede competencias más a regañadientes que voluntariamente. Lo hacen forzados, especialmente cuando se trata de competencias o potestades políticas y también de recursos. Se observan, presiones políticas y sociales de la población afectada por el centralismo, movimientos de autonomía o segregación, e incluso peticiones en torno a una mayor participación y representación territorial – para el caso colombiano el voto caribe – por ejemplo.

Referencias

ARES CASTRO-CONDE, Cristina. “La Regionalización À La Française: El alcance del derecho a la experimentación”. En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. No 143, (enero-marzo. 2009,), pp 31 - 55.

BON, Pierre. “Las recientes reformas territoriales francesas”. En: *Revista Aragonesa de Administración pública*, núm. 22, 2003. pp. 607-621.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. *Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la Descentralización y el Ordenamiento Territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario y Ediciones Doctrina y Ley, 2012.

___ y GAITAN BOHÓRQUEZ, Julio (Editores) *Principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos. “La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada”. En: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana y GAITÁN BOHÓRQUEZ, Julio (comps. y edits.). *El Principio Constitucional de Autonomía Territorial. Realidad y experiencias comparadas*, Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario, 2010. pp. 73-97.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2001.

ZOCO ZABALA, Cristina. "Revisión constitucional en Francia: La redefinición del modelo de descentralización administrativa". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. No 72, 2004, pp. 163-186.