

ÉDGDARD MONCAYO*

EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PAÍSES ANDINOS: ¿OCASO O TRANSFORMACIÓN?

Resumen

A juicio de muchos analistas, el Estado-nación –piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Wesfalia, en 1648– está experimentando una profunda crisis. En esta visión, el poder efectivo de dicha entidad política se está desbordando en tres direcciones: hacia arriba, por la globalización y la supranacionalización; horizontalmente, por el desmonte del Estado de bienestar, la privatización y la desregulación, y hacia abajo, por la descentralización y la devolución de autonomías a las polis regionales y locales.

La acción conjunta de estas tendencias estaría determinando el vaciamiento (hollowing out) del Estado-nación, en la medida en que muchas de sus competencias tradicionales se están transfiriendo hacia arriba, a las instituciones internacionales y supranacionales; hacia los lados, al mercado, las empresas privadas y las transnacionales, y hacia abajo, a las entidades de orden subnacional. En este artículo analizaremos el impacto de tales tendencias en los países andinos.

Palabras clave

Centralidad del Estado, globalización, soberanía, comunidad internacional, democracia, integración económica.

* Director de la Corporación Misión Siglo XXI. Correo electrónico: emoncayo@ixp.net

Abstract

According to many analysts, the Nation State is undergoing a deep crisis, because the effectiveness of its power is being broken up in three ways: upward, because of globalization and supranationalization; horizontally, because of the dismantling of the Welfare State, privatization and deregulation, and downward, because of decentralization and the empowerment of the regional and local entities. According to these interpretations, the joint action of such trends would be eroding the traditional competences of the Nation State and determining the irrelevance of this political entity in the global dynamics of power and the economy. This paper analyses the impact of the above mentioned trends in the Andean countries. It concludes by stating that in this context the processes aimed at reducing the role of the State, have paradoxically turned into the widening of its sphere of action in other fields.

Key words

State centralism, Globalization, Sovereignty, International Community, Democracy, Economic integration.

Introducción

A juicio de muchos analistas, el Estado-nación —piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Wesfalia en 1648— está experimentando una profunda crisis. En esta visión, el poder efectivo de dicha entidad política está siendo desbordado en tres direcciones:

— *Hacia arriba*, por la globalización y la supranacionalización.

— *Horizontalmente*, por el desmonte del Estado de Bienestar, la privatización y la desregulación.

— *Hacia abajo*, por la descentralización y la devolución de autonomías a las polis regionales y locales.

La acción conjunta de estas tendencias estaría determinando el vaciamiento (*hollowing out*) del Estado-nación, en la medida en que muchas de sus competencias tradicionales están siendo transferidas hacia arriba a las instituciones internacionales y supranacionales; hacia los lados, al mercado, las empresas privadas y las transnacionales; y hacia abajo, a las entidades de orden subnacional.¹

En este capítulo analizaremos el impacto de tales tendencias en los países andinos.

La internacionalización y la supranacionalización

¿Quién eligió la OMC?
The Economist

La centralidad del Estado en el sistema internacional, que ha perdurado durante 300 años, está siendo alterada substancialmente por la globalización. Hoy día resulta innegable que la soberanía de los Estados para manejar autónomamente asuntos como el modelo de desarrollo, el sistema político, los derechos humanos, el medio ambiente, la justicia y la seguridad nacional, se ve cada vez más constreñida por la ingerencia de la comunidad internacional.

En la medida en que la nueva normativa global de la comunidad internacional sobre las materias mencionadas adquiere más autoridad y legitimidad, el concepto tradicional de soberanía² se ve debilitado. A lo ante-

¹ Véase entre otros: Sassen, Saskia, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra, 2001, S.L. y Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State*, s. l., Cambridge University Press.

² Definido como la autoridad suprema para actuar dentro de una esfera política y territorial determinada frente a la comunidad internacional.

rior se agrega el impacto de los “efectos de contagio” tanto en el plano económico como en el político. El régimen internacional de derechos humanos y las condicionalidades de las instituciones financieras internacionales son un buen ejemplo de lo primero, en tanto que las consecuencias de la crisis asiática en América Latina, lo son de la segunda.

Así las cosas, a través de la globalización, el capitalismo ha llegado a ser el “... primer sistema histórico en incluir el globo entero dentro de su geografía”.³ En cuanto al sistema político, si bien hay algunas excepciones, como la de las naciones islámicas, está emergiendo un consenso global en cuanto a que gobiernos representativos y elecciones libres forman la base de la legitimidad política. Capitalismo y democracia constituirían así el “fin de la historia”, según la célebre formulación de Fukuyama.⁴

Los procesos descritos anteriormente son todavía más notorios en el contexto de los procesos avanzados de integración eco-

nómica —el europeo, *par excellence*—, en el cual los países participantes transfieren a los órganos comunitarios sus competencias en materias tales como las políticas comercial, industrial y tecnológica, y llegan incluso a la adopción de una política monetaria y una moneda común.

Al respecto dice Jessop:

Un aspecto de esa desorganización es la pérdida parcial, *de jure*, de la soberanía de los Estados nacionales en ciertos campos, a medida que los poderes de diseño de políticas se trasfieren hacia arriba, a cuerpos supranacionales, y sus reglas y decisiones se vuelven obligatorias para los Estados nacionales. Esta tendencia es especialmente clara en la Unión Europea pero también es visible en el NAFTA y otros bloques organizados intergubernamentalmente.⁵

No obstante la pertinencia de la observación de Jessop, que es compartida por los teóricos que Held et al. llaman “hiperglobalizadores”,⁶ y la evidencia de que

³ Wallerstein, Immanuel (1997), *¿States? ¿Sovereignty? The Dilemma of Capitalists in an Age of Transition*, trabajo presentado en la Conferencia sobre Estados y Soberanía en la Economía Mundial, 21-23 de febrero, Irvine, University of California.

⁴ Fukuyama, Francis (1992), *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta.

⁵ Jessop, Bob (1999), *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad Nacional de Colombia, p. 191.

⁶ Held, David, et al. (2002), *Transformaciones globales, política, economía y cultura*, México, Oxford University Press, p. XXXI.

actualmente las fuerzas de la globalización están desarticulando la forma específica de intersección entre soberanía y territorio, no es lícito apresurarse a declarar el ocaso irremisible del Estado-nación.

Como bien advierte Sassen:

... me parece que más que una erosión de la soberanía, como consecuencia de la globalización y de las organizaciones supranacionales, se trata de una transformación de la soberanía, una soberanía que no ha desaparecido, ni mucho menos, pero sus ubicaciones de concentración han cambiado a lo largo de las últimas dos décadas, y la globalización económica ha sido ciertamente un factor de este fenómeno.⁷

En apoyo de la posición cautelosa de Sassen pueden presentarse varios argumentos. En primer lugar, la existencia de una correlación positiva entre el grado de apertura al comercio internacional de una economía y el tamaño de su gobierno (en términos fiscales).⁸ La explicación que ofrece Rodrik es que el gasto fiscal juega el papel de compensador interno del riesgo, en economías

expuestas a elevados niveles de riesgo externo.

En segundo término, la tendencia homogeneizante hacia la democracia se ha visto interferida por las tendencias hacia la fragmentación y el conflicto que causa la implantación de instituciones democráticas en países sin suficiente consolidación estatal, como es el caso de la ex Unión Soviética y varios del África. Además, las libertades asociadas con la democracia son abiertamente rechazadas en el mundo árabe y han intentado ser vulneradas —aunque por razones muy distintas— en varios países de América Latina como Perú y Venezuela.

Por último, la supranacionalización dista mucho de ser un hecho cumplido, aun en la propia Unión Europea. Si bien es cierto que este proceso de integración tuvo desde sus inicios características supranacionales, no lo es menos que los gobiernos no han sido completamente desplazados por los órganos supranacionales. Prueba de ello es el manejo estrictamente intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la desaparición de cualquier alusión a la vocación federal de la UE en el tratado de Maastrich.⁹

⁷ Sassen, Saskia (2001), *op. cit.*, p. 47.

⁸ Rodrik, Dani (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", en *Journal of Political Economy*, vol. 106, No. 5, p. 997.

⁹ Morata, Francesc (1998), *La Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, capítulo 3.

Por lo demás, y volviendo al plano más general, la globalización, que —como bien dice Wolf— “is not destined, it is chosen”,¹⁰ ya está enfrentando contrapropuestas y movimientos alternativos, como los que, comenzando en Seattle (con ocasión de la reunión anual de la OMC en diciembre de 1999), ya han logrado la institucionalización del Foro Social Mundial, que ha celebrado tres cumbres en Porto Alegre.¹¹

En lo concerniente a los países andinos en particular, es claro que la capacidad de éstos para escoger sus estrategias de desarrollo se ha visto fuertemente limitada. Tal es el caso de la adopción de las políticas del Consenso de Washington, que fue el resultado no propiamente de una imposición, pero sí de la influencia decisiva de los organismos financieros internacionales, que son controlados por los Estados Unidos. Paradójicamente, fue la propia globalización —en su dimensión financiera— la que a través de los ingresos masivos de capital especulativo a principios de los años noventa, y, sobre todo, de la propagación de la crisis asiática a finales de ese decenio, se interpuso en el camino de la consecución de los resultados buscados con las reformas estructurales. A Ecuador le costó,

incluso, la pérdida de la soberanía para manejar su moneda. Además, como todos los países andinos son miembros de la OMC, sus políticas comerciales están sometidas a los dictámenes de dicha organización.

En el campo político, los países andinos han sido objeto de presiones por parte de la comunidad internacional para preservar su sistema democrático (Perú y Venezuela) y para orientar las políticas relacionadas con el tráfico de drogas de acuerdo con las directrices de los países consumidores; especialmente, de los Estados Unidos. Este país también tiene una influencia determinante en la definición de las políticas de seguridad nacional.

Lo que dice Toklatián acerca de la política antidrogas de los EE.UU. hacia Colombia se puede extrapolar a Bolivia y Perú:

A partir de 1996, y dejando de lado el abanico de opciones económicas y militares de advertencia, aplicación y retaliación, Estados Unidos dispone de estos cuatro medios políticos (certificación, amenaza de extraterritorialidad, extradición y orden ejecutiva 12.978 de 1995) para apremiar, chantajear o estrangular a Bogotá si el país

¹⁰ Wolf, Martín, *op. cit.*, p. 182.

¹¹ Para una introducción sobre este tema, véase Pastor, Jaime (2002), *Qué son los movimientos antiglobalización*, Barcelona, Integral.

abandona en la actualidad y hacia el futuro la guerra contra las drogas. De allí la influencia enorme y decisiva de Estados Unidos en la crisis colombiana.¹²

En Bolivia, sin embargo, la gravedad del problema del narcotráfico ha comenzado a disminuir, debido al éxito de la política de erradicación intensiva de cultivos de coca puesta en ejecución por el gobierno boliviano.

Las transformaciones "horizontales" del Estado

... se viene dando un tratamiento maniaco-depresivo al Estado en América Latina.

En la fase maniaca, los actores sociales lo bendicen y le piden que asuma préstamos a tasas de interés real negativas, otorgue favores fiscales, haga obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo reniegan y lo minimizan, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien exigiéndole el recorte de su aparato burocrático y del gasto público.en la sucesión espasmódica de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos.

Roberto P. Guimarães

Cuando en América Latina se habla de "crisis" del Estado, generalmente se alude a los cambios que están experimentando las modalidades de intervención del mismo en la economía, y a los problemas relacionados con el funcionamiento de las instituciones políticas como el Congreso y los partidos políticos.

Circunscribiendo estos comentarios al plano económico, es claro que en los países andinos —como en el resto de los latinoamericanos— el Estado está sufriendo transformaciones de profundo calado. No necesariamente todas en el sentido de reducir su papel y gravitación en la economía, porque lo cierto es que aquí, como en otros procesos contemporáneos, hay una serie de *corzi ricorzi* y de evoluciones paradójicas.

En efecto, cuando las reformas neoliberales planteaban la reducción del tamaño del Estado, éste más bien ha aumentado; la transferencia a los agentes privados de la prestación de servicios públicos le ha exigido al Estado asumir activas funciones de regulación de los mercados privatizados: se eliminó el crédito subsidiado, pero el Estado ha tenido que acudir —mediante costosas operaciones de salvataje— a oficializar los bancos privados en dificul-

¹² Toklatián, Juan Gabriel (1997), *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Cerec- Norma, 1997.

tades; y en fin, la delegación de competencias en distintos órdenes está determinando una reingeniería del papel del Estado, pero no propiamente su desaparición.

El tamaño del Estado

De acuerdo con el planteamiento de Rodrik mencionado en la sección anterior, se puede apreciar

que el tamaño del Estado en los países andinos —medido en términos de gasto fiscal— ha aumentado en forma apreciable tanto en Bolivia, que ha sido un reformador precoz y agresivo, como en Ecuador, que, por el contrario, fue un reformador reticente. En Colombia el tamaño del Estado también aumentó considerablemente, mientras que en Perú y Venezuela disminuyó en una proporción pequeña (véase Tabla 1).

Tabla 1. Países andinos: gasto del gobierno como porcentaje del PIB

	1990	1999	Variación porcentual
Bolivia	16,4	23,1	41%
Colombia	11,6	19,1	64%
Ecuador	13,2	29,6	124%
Perú	20,6	19,6	-5%
Venezuela	20,7	19,4	-7%

Fuente: Para Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela: Banco Mundial (2002), *World Development Indicators*. Tabla 4.11. Para Ecuador: ILPES (2001), *El Estado en América Latina a inicios del nuevo milenio: el caso de Ecuador*. Tabla 5.

Esta paradoja, que también se ha presentado en Chile y en varios países desarrollados, se explica porque mientras el modelo económico apunta hacia el achicamiento del Estado, en varios países la propia constitución nacional consagra una amplia gama de derechos sociales, que exigen un incremento del gasto social. Éste, a su turno, genera déficit fiscal.

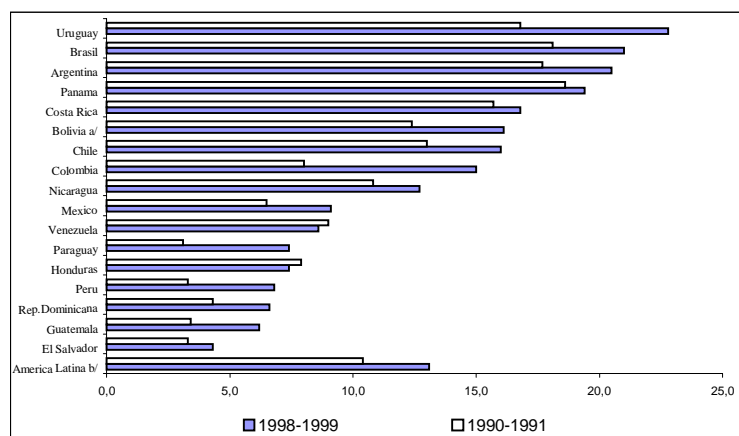
El logro simultáneo de dos funciones difíciles de conciliar, acumulación (crecimiento) y legitimación (distribución), es la cuadratura del círculo que constituye el núcleo de las contradicciones del Estado latinoamericano en la actualidad.

El aumento del gasto social, como porcentaje del PIB, les ha permitido a Bolivia y a Colombia situarse por encima del promedio latinoamericano, en tanto que los demás países andinos están por debajo de dicho promedio (véase Gráfica 1).

En materia del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el aumento del gasto social les permitió a Ecuador, Perú, y especialmente a Bolivia, aumentar el indicador en la década de los noventa. No ocurrió lo mismo en Colombia y Venezuela, donde el IDH sufrió un leve deterioro. (véase Tabla 2 y Gráfica 2).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (10): 44-63, semestre I de 2004

Gráfica 1. América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 y 1998-1999



Fuente: Panorama social de América Latina 2000-2001. CEPAL. (a) La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995. (b) Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

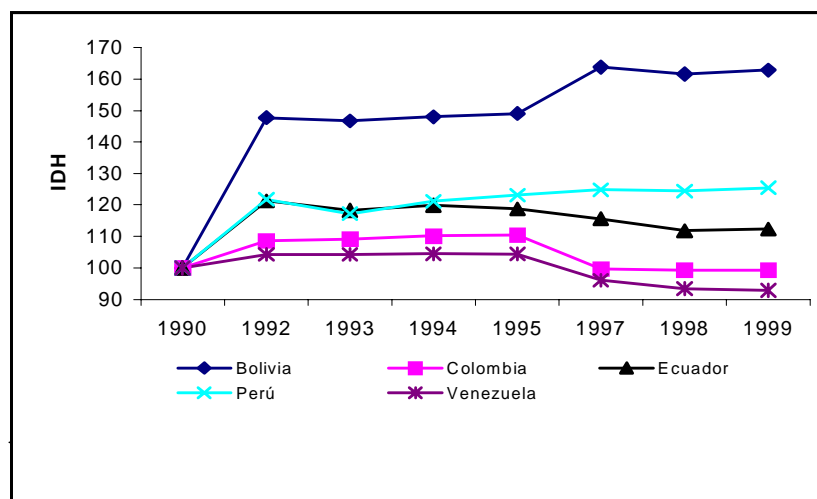
Tabla 2. América Latina: índice de desarrollo humano, 1990-1999

	1990	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999
Argentina	0.832	0.882	0.885	0.884	0.888	0.827	0.837	0.842
Bolivia	0.398	0.588	0.584	0.589	0.593	0.652	0.643	0.648
Brasil	0.730	0.804	0.796	0.783	0.809	0.739	0.747	0.750
Chile	0.864	0.880	0.882	0.891	0.893	0.844	0.826	0.825
Colombia	0.770	0.836	0.840	0.848	0.850	0.768	0.764	0.761
Costa Rica	0.852	0.883	0.884	0.889	0.889	0.801	0.797	0.821
Rep. Dominicana	0.586	0.705	0.701	0.718	0.720	0.726	0.729	0.722
Ecuador	0.646	0.784	0.764	0.775	0.767	0.747	0.722	0.726
El Salvador	0.503	0.579	0.576	0.592	0.604	0.674	0.696	0.701
Guatemala	0.489	0.591	0.580	0.572	0.615	0.624	0.619	0.626
Honduras	0.472	0.578	0.576	0.575	0.573	0.641	0.653	0.634
México	0.805	0.842	0.845	0.853	0.855	0.786	0.784	0.790
Paraguay	0.641	0.723	0.704	0.706	0.707	0.730	0.736	0.738
Perú	0.592	0.721	0.694	0.717	0.729	0.739	0.737	0.743
Uruguay	n.d	0.881	0.883	0.883	0.885	0.826	0.825	0.828
Venezuela	0.824	0.859	0.859	0.861	0.860	0.792	0.770	0.765
Países Andinos*	0.65	0.76	0.75	0.76	0.76	0.74	0.73	0.73
América Latina*	0.67	0.76	0.75	0.76	0.76	0.74	0.73	0.73

* Promedio aritmético simple del grupo de países.

Fuente: elaboración del autor, sobre datos informes de Desarrollo Humano 1990-2000 INUD Colombia.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (10): 44-63, semestre I de 2004

Gráfica 2. Países andinos: variación del índice de desarrollo humano, 1990-1999

Fuente: elaboración del autor, sobre datos de informes de Desarrollo Humano 1990-2001. PNUD Colombia.

Del Estado empresario al Estado regulador

Todos los países andinos incluyeron en el paquete de reformas estructurales la apertura a la inversión privada de los sectores de servicios públicos, la salud, las finanzas y actividades productivas, que antes eran monopolio exclusivo del Estado. El propósito de la liberalización de tales mercados era aumentar la eficiencia productiva, lo cual habría de traducirse en menores costos y en mejoras de la calidad de la provisión de los bienes y servicios respectivos. Pero, como los mercados privados también tienen fallas y no siempre maximizan el bienestar so-

cial, pronto fue necesario introducir normas y mecanismos de regulación de los mismos.

Aquí se presenta de nuevo el fenómeno, mencionado en el acápite anterior: las tendencias hacia la liberalización y la ampliación de la órbita del mercado no implican ni la exclusión del Estado ni la disminución de su importancia como ente promotor del bien colectivo.

En efecto, por ejemplo, a la privatización de los servicios públicos, por ejemplo, en los países andinos siguió rápidamente la adopción de un prolijo marco regulatorio que comprende leyes especiales y entes que supervisan las tarifas y la calidad de los servicios (véase Tabla 3).

Tabla 3. Países andinos: marco regulatorio de los servicios públicos

	Agua	Electricidad	Telecomunicaciones
Bolivia	-Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIREJE). -Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (2000)	-Superintendencia de Electricidad.	-Ley de Telecomunicaciones (1995). -Superintendencia de Telecomunicaciones.
Colombia	-Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios. -Comisión Reguladora de Agua y Saneamiento Básico.	-Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos. -Comisión de Regulación de Energía, y Gas.	-Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos. -Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
Ecuador	n.d.	n.d.	-Superintendencia de Telecomunicaciones
Perú	-Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.	-Ley de Concesiones Eléctricas (1992) -Comisión de Tarifas Eléctricas.	-Ley de Telecomunicaciones (1992). -Órgano Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.

Además de los servicios públicos, los países han puesto en marcha distintos esquemas de regulación en los campos de la salud, el sector financiero, la infraestructura y el medio ambiente, entre otros. Cabe agregar que el financiamiento de estos nuevos sistemas de control exige una costosa burocracia.

La descentralización (¿o la fragmentación?) del Estado

La tercera fuerza desarticuladora del Estado-Nación es la ten-

dencia hacia las autonomías subnacionales mediante la federalización y la descentralización, que puede llegar incluso a las tendencias separatistas que se registran en viejos Estados nacionales como Canadá, el Reino Unido, Italia y España.

Mientras que los efectos de la globalización y supranacionalización en la soberanía del Estado-Nación son objeto de una abundante literatura, el otro lado de la moneda —la génesis y las implicaciones del poder subnacional— ha recibido mucha menos atención. No obstante, existe una creciente evidencia de que los cambios en el nivel

Desafíos, Bogotá (Colombia), (10): 44-63, semestre I de 2004

regional y local son tan significativos como aquellos que están ocurriendo en el plano supranacional.

Prueba clara de ello es la fragmentación de antiguos Estados nacionales como la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia; los movimientos separatistas en Cataluña, el País Vasco, Escocia y Québec, entre otros; el avance de los procesos de descentralización política a escala prácticamente mundial; y el surgimiento de nuevas formas de gobierno y organización institucional, ancladas en lo local (*local governance*).

Para entender las tendencias anteriormente mencionadas se ofrecen explicaciones de carácter tanto económico como político. Las primeras plantean que frente a la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar, que era la forma de regulación más apropiada para la fase fordista del capitalismo a escala nacional, está emergiendo un régimen de regulación que es más apropiado para el sistema de acumulación posfordista, operante en el ámbito regional. Jessop denomina este nuevo armazón político el *Estado Shumpeteriano de Trabajo*, cuya principal función sería modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas a escala global.¹³

Por su parte, las explicaciones de orden político aluden a la necesidad de profundizar la democracia mediante el acercamiento de las funciones de gobierno al lugar de residencia del ciudadano, la participación de fuerzas regionales en el proceso político y la devolución de competencias a los niveles subnacionales de gobierno. También se argumenta que la terminación de la Guerra Fría hace innecesaria la institución del Estado centralizado como medio para movilizar recursos por razones de seguridad nacional.

En la ola de descentralización que se inició en América Latina durante los años ochenta incidieron factores de orden tanto económico como político. Entre los primeros estaban la reacción a los crecientes desequilibrios fiscales del Estado central y su pérdida de capacidad para resolver los problemas del crecimiento y el desarrollo. Frente al retraimiento del Estado central en las materias relacionadas con las políticas de promoción y financiamiento del desarrollo, las regiones comenzaron a llenar el vacío tomando sus propias iniciativas en dichos asuntos. Tal activismo *económico regional y local* es congruente con la figura el *Estado Shumpeteriano de Trabajo*, arriba mencionada.

En cuanto a los factores de carácter político, los mismos estuvie-

¹³ Jessop, Bob (1999), *op. cit.*, p. 177.

ron relacionados con la necesidad de completar los esquemas democráticos en los países donde se estaba produciendo una restauración del sistema de gobierno (después de las dictaduras militares), y de profundizar y ampliar tales esquemas en los países donde no se había presentado una ruptura del régimen democrático. En lo que a los países andinos concierne, Bolivia, Ecuador y Perú estaban en el primer grupo y Colombia y Venezuela, en el segundo.

Partiendo de una tradición centralista que predominó durante la mayor parte del siglo XX, todos los países andinos, comenzando por Colombia (en la segunda mitad de los años ochenta), adoptaron en el decenio de los noventa y principios del actual, medidas tendientes a la descentralización política, administrativa y fiscal (véase Apéndice). El concepto de descentralización ha llegado incluso a ser un rasgo definitorio de la naturaleza del Estado en las naciones andinas, como lo demuestra el hecho de que cuatro de ellas (la excepción es Bolivia) han elevado el manda-

to descentralizador al rango constitucional.

Lo anterior no quiere decir que tales países hayan alcanzado el mismo grado de avance, pues, por el contrario, la cobertura y profundidad del proceso difiere considerablemente entre los países. En Colombia —que tiene el modelo más antiguo y avanzado— la descentralización abarca los niveles político, funcional y fiscal, y alcanza en este último aspecto una cota del 50% de los ingresos corrientes del gobierno central, similar a la que tienen Argentina y Brasil.¹⁴

En el otro extremo está Perú, país donde se postergó el proceso descentralizador durante la “era Fujimori” en los años noventa; y fue solamente con la reforma constitucional de 2001 cuando se adoptó un paquete de instrumentos de organización territorial del Estado, en el cual sobresalen las normas relacionadas con la transferencia de competencias al nivel regional (que inicialmente se superpone a la antigua jurisdicción departamental).¹⁵ Por su parte, en Bolivia¹⁶ y

¹⁴ Para un completo análisis de los resultados de la descentralización en Colombia, véase República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, Bogotá, PNUD-ACCI-GTZ-FONADE.

¹⁵ Sobre la descentralización en Perú, véase Dammert E., Manuel (2003), *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI. De la reforma institucional al desarrollo territorial*, Serie Gestión Pública No. 29, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.

¹⁶ Un buen resumen histórico y analítico de la descentralización en Bolivia se encuentra en: Ameller T., Vladimir (2002), *Diálogo para la descentralización, provocaciones, avances y desengaños*, La Paz, COSUDE-Plural Editores.

Ecuador¹⁷ sólo se ha avanzado en el sentido de la descentralización municipalista, en tanto que en Venezuela —que constitucionalmente es un Estado federal— las transferencias fiscales a los estados están todavía en un nivel incipiente.¹⁸

En todo caso, la descentralización en los países andinos es aún un proceso en marcha que dista bastante de estar concluido. En todas estas naciones hay una amplia brecha entre la normativa escrita y su implementación en la práctica, y en ninguna hay un diseño estratégico del modelo que se quiere construir para el futuro.

En efecto, desde el punto de vista económico, antes que una mayor racionalidad fiscal, las transferencias han colocado una presión adicional sobre los presupuestos públicos, que ha incidido en los déficits fiscales. Esto ha resultado así porque, por una parte, los Estados centrales no han disminuido el gasto en los servicios descentralizados, y, por otra, no se han creado los incentivos y mecanismos para que las entidades subnacionales tengan sus propias fuentes de financiamiento. Con frecuencia

tal situación se ha visto agravada por el exceso de gasto y la indisciplina fiscal de las entidades territoriales, que, en última instancia, tiene que ser absorbida por el fisco nacional.

Aquí se configura de nuevo la paradoja de que un expediente pensado para aligerar el tamaño y las funciones del Estado central se convierte en un factor de expansión del gasto público, y, por ende, de la esfera de actuación centralizada.

Ahora bien, la transferencia vertical de recursos, si bien tiene implicaciones fiscales, es todavía muy tímida y, por tanto, no ha sido un dique efectivo para contener la tendencia a la divergencia interregional de los niveles de ingreso.

Pasando al plano político, los Estados andinos no terminan de resolver eficientemente la tensión entre un presidencialismo fuerte, al cual todos son proclives, y la devolución de competencias autónomas a las entidades subnacionales. Por eso, el modelo de descentralización que se está implementando es un híbrido que Rojas llama “monitored, contro-

¹⁷ Sobre la descentralización en Ecuador pueden consultarse los siguientes trabajos: Verdesoto C., Luis (2001), *Descentralización, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito, Abya-Yala y Ojeda S., Lautaro (2000), *La descentralización en el Ecuador*, Quito, CEPLADES-Abya-Yala.

¹⁸ Una buena evaluación de la descentralización en Venezuela se encuentra en PNUD, Banco Mundial/BID (1999), *La descentralización, diálogo para el desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad.

lled decentralization” o “delegated decentralization”,¹⁹ el cual se pone de manifiesto, por ejemplo, en una norma legal boliviana según la cual todos los candidatos a los cargos de elección del nivel regional deben pertenecer a un partido que opere a escala nacional. Aún los países que no tienen regulaciones de este corte mantienen un alto grado de control sobre el destino que debe darse a los recursos fiscales transferidos.

Dado lo anterior, la autonomía de las entidades territoriales —que está consagrada en varias constituciones andinas— está lejos de ser alcanzada en la práctica.

Otro problema por resolver es el de las competencias precisas de las distintas jurisdicciones territoriales, que con frecuencia se superponen, y afectan así la eficiencia en la prestación de los servicios y dificultan la tarea de establecer las respectivas responsabilidades (*accountability*). En este campo, un tema especialmente conflictivo ha sido la tensión entre el nivel intermedio (o regional) y el local (o municipal). En el inicio, todos los países pusieron en marcha un proceso de descentralización con un sesgo marcadamente municipalista y dejaron al nivel regional en una

suerte de limbo, en el que los mandatarios regionales eran, por lo general, meros agentes políticos y administrativos del presidente de la República.

Dado el gran potencial que tiene la región como plataforma para la planeación y la promoción del desarrollo, es de celebrar que tal sesgo haya comenzado a corregirse en Perú y Venezuela, países que han adoptado recientemente estrategias de ordenamiento físico y económico del territorio con base en las regiones. Esta es la configuración que el analista boliviano Barrios Suvelza denomina el “Estado Triterritorial”.²⁰

Aparte de corregir los desequilibrios y de resolver las tensiones arriba señaladas, hacia el futuro los países andinos deben trascender la noción de descentralización como *reparto* de recursos y funciones, que es estática, para pasar a una concepción dinámica de la *descentralización para el desarrollo*. Las transferencias no deben verse como un fin, sino como un medio para potenciar las capacidades competitivas de los niveles subregionales, para imprimirle, de esta manera, una dinámica autosostenible a todo el proceso.

¹⁹ Rojas, Fernando (2000), “The Political Context of Decentralization in Latin America”, en Burky, Shadid Javed, et al. (eds.), (2000), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999.

²⁰ Barrios Suvelza, Franz Xavier (2002), *El Estado triterritorial*, La Paz, ILDIS-Plural.

Tal enfoque de la descentralización es el que resulta congruente con las tendencias hacia el desarrollo económico regional y local que están generalizándose en los sistemas económicos contemporáneos.

El Estado emergente

De lo expuesto en este artículo, puede concluirse que el Estado-nación en los países andinos (como en la mayoría de países de América Latina) está adquiriendo los siguientes perfiles:

- En el plano internacional: margen de maniobra limita-

do en lo político y mayor vulnerabilidad a los choques económico-financieros externos.

- En el plano interno:
 - ✓ Mayor tamaño fiscal, acompañado de un mayor compromiso con el gasto social.
 - ✓ Menor injerencia en la esfera de la producción, compensada con una mayor intervención en el campo de la regulación.
 - ✓ Descentralización incompleta, limitada por tendencias hacia la recentralización y el presidencialismo fuerte.

Apéndice. Países andinos: principales rasgos de la descentralización

	Tipo de Estado	Status legal de la descentralización	Descentralización		
			Política	Funcional	Fiscal
Bolivia	República unitaria con 5 departamentos, 112 provincias y 314 secciones de provincia. Gobiernos municipales autónomos, con potestad normativa, ejecutiva y técnica en el ámbito de la jurisdicción de sección de provincia.	Ley	Elección popular indirecta de alcaldes municipales: un consejo local directamente elegido, elige el alcalde (1994).	Trasferencia amplia de competencias al nivel municipal	Participación de las administraciones municipales en los ingresos nacionales (renta interna y renta aduanera), entre un 10% y un 20%. Límites para la destinación de estos recursos: 10% para gasto corriente y 90% para gasto de inversión. Trasferencia al dominio tributario exclusivo municipal de varios impuestos.
Colombia	República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. División Político-administrativa del territorio: departamentos y municipios. Posibilidad constitucional de conformar regiones entre varios departamentos.	Constitución Nacional de 1991	Elección popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1992)	Transferencia hacia los departamentos y municipios de competencias en salud y educación Los departamentos y municipios cuentan con competencias propias de amplio espectro.	Trasferencia de cerca del 50% de los ingresos corrientes del gobierno central a las entidades territoriales.

	Tipo de Estado	Status legal de la descentralización	Descentralización		
			Política	Funcional	Fiscal
Ecuador	Estado unitario pluricultural y multiétnico con autonomía de sus entidades territoriales (provincia, cantón y parroquia).	Constitución Nacional de 1998	Elección popular de Prefectos provinciales y alcaldes municipales (en el nivel del cantón)	Transferencia al nivel municipal de competencias en salud, infraestructura, vivienda, medio ambiente y otros sectores sociales. Transferencia a los consejos provinciales de la vialidad provincial, el desarrollo rural, proyectos hidroeléctricos, coordinación entre municipios y otros sectores.	15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central se destinan a las entidades del régimen seccional autónomo (concejos provinciales, municipios, juntas parroquiales y circunscripciones para indígenas y afroecuatorianos)
Perú	República unitaria dividida en regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados.	Constitución Nacional (reforma constitucional de 2001)	Elección popular de alcaldes (1981) Elección popular de presidentes regionales (Ley No. 27867), vicepresidentes y miembros de los consejos regionales (2002)	Transferencia de funciones compartidas en educación, salud, promoción del desarrollo económico, recursos naturales, seguridad ciudadana, vivienda y otras materias. Asignación de competencias exclusivas a los niveles regional y municipal. En infraestructura, urbanismo, ordenamiento territorial y otras materias.	Transferencia (no automática ni en montos definidos) de recursos fiscales de la nación y facultad para crear tributos propios.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (10): 44-63, semestre I de 2004

	Tipo de Estado	Status legal de la descentralización	Descentralización		
			Política	Funcional	Fiscal
Venezuela	Estado federal descentralizado, integrado por estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorios federales y municipios.	Constitución Nacional de 2000.	Elección popular de gobernadores estatales y alcaldes municipales (1984)	Transferencia a los Estados de varias competencias compartidas (reguladas por leyes nacionales) y para la organización de sus municipios. Transferencia de competencias a los municipios en ordenamiento territorial, infraestructura vial, medio ambiente, salud y saneamiento básico, entre otros sectores.	Situado fiscal constitucional hasta un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios del fisco nacional, el cual se reparte entre los Estados y el Distrito Capital.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (10): 44-63, semestre I de 2004

Bibliografía

- Barrios Suvelza, Franz Xavier, (2002) *El Estado triterritorial*, La Paz, ILDIS/Plural.
- Dammert E., Manuel (2003), *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI. De la reforma institucional al desarrollo territorial*, Serie Gestión Pública No. 29, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, Bogotá, PNUD-ACCI-GTZ-FONADE.
- Fukuyama, Francis, (1992) *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta.
- Held, David, et al. (2002), *Transformaciones globales, política, economía y cultura*, México, Oxford University Press.
- Jessop, Bob (1999), *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad Nacional de Colombia.
- Morata, Francesc (1998), *La Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel.
- Ojeda S., Lautaro (2000), *La descentralización en el Ecuador*, Quito, CEPLADES-Abya-Yala.
- Pastor, Jaime (2002), *Qué son los movimientos antiglobalización*, Barcelona, Integral.
- PNUD, Banco Mundial y BID (1999), *La descentralización, diálogo para el desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Rodrik, Dani (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", en *Journal of Political Economy*, vol. 106, . 5.
- Rojas, Fernando (2000), "The Political Context of Decentralization in Latin America", en Burky, Shadid Javed, et al. (edits.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean (1999), Washington D.C.
- Sassen, Saskia (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.
- Toklatián, Juan Gabriel (1997), *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Cerec-Norma.
- Verdesoto C., Luis (2001), *Descentralización, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito, Abya-Yala.
- Wallerstein, Inmanuel (1997), *¿States? ¿Sovereignty? The Dilemma of Capitalists in an Age of Transition*, trabajo presentado en la Conferencia sobre Estados y Soberanía en la Economía Mundial, 21-23 de febrero, Irvine, University of California.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (10): 44-63, semestre I de 2004