



# LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA DESDE LOS PAÍSES ANDINOS

**Edgard Moncayo Jiménez\***

Fecha de recepción: 26 de mayo de 2006. Fecha de aceptación: 24 de septiembre de 2006.

## *Resumen*

*Desde varias perspectivas analíticas, la soberanía del Estado-nación está siendo desbordada en tres direcciones: hacia arriba, por la globalización y la supranacionalización; horizontalmente, por el desmonte del estado de bienestar, la privatización y la regulación; y hacia abajo, por la descentralización y la devolución de autonomías a las polis regionales y locales. En este trabajo se afirma que, antes que un simple vaciamiento (hollowing out) del Estado-nación, esta entidad está experimentando una profunda transformación y reescalamiento en los tres planos anotados. Para el efecto, se analiza el caso específico de los cinco países andinos, y se pone énfasis en los aspectos económicos.*

*Palabras claves:* *Estado-nación, globalización, Estado de bienestar, descentralización, Estado regulador.*

## *Abstract*

*From several analytical perspectives, the sovereignty of the nation-state is being broken down in three ways: upwardly by globalization and super-nationalization; horizontally by the dismantling of the welfare state, privatization and regulation; and downwardly by the decentralization and devolution of autonomy to regional and local levels. The present study affirms that, rather than a simple hollowing out of the nation-state, the entity is experiencing a profound transformation and an up-scaling in the three directions referred to. To illustrate this, we analyze the specific case of the five Andean countries, emphasizing the economic aspects.*

*Key words:* *nation-state, globalization, welfare state, decentralization, coordinator state.*

---

\* Investigador de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas de Colombia. Correo electrónico: edgardmoncayo@yahoo.com

### Résumé

*Depuis diverses perspectives d'analyse, la souveraineté de l'état nation se voit débordée dans trois directions: vers le haut, par la globalisation et la supranationalisation; sur les côtés, par le démantèlement de l'état providence, la privatisation et la régulation, et vers le bas, par la décentralisation et la restitution de certaines autonomies à la polis régionale ou locale. Dans ce travail, il est posé que l'état nation n'est pas l'objet d'un simple vidage (hollowing out), mais plutôt d'une profonde transformation et un repositionnement sur les trois axes mentionnés. Pour soutenir cette affirmation, il y est fait l'analyse du cas spécifique des cinq pays andins, et l'accent est mis sur les aspects économiques.*

*Mots-cléfs:* état nation, globalisation, état providence, décentralisation, état régulateur.

### Resumo

*Sob várias perspectivas analíticas, a soberania do Estado-nação está sendo desbordada em três direções: para cima, pela globalização e a supranacionalização; horizontalmente, pelo desmantelamento do estado de bem-estar, a privatização e a regulação; e para baixo, pela descentralização e a devolução da autonomia às polis regionais e locais. Neste trabalho se afirma que, em lugar de um simples esvaziamento (hollowing out) do Estado-nação, esta entidade está experimentando uma profunda transformação e um reescalamento nos três planos anotados. Para tal efeito, se analisa o caso específico dos cinco países andinos, e se põe ênfase nos aspectos econômicos.*

*Palavras chave:* estado-nação, globalização, estado de bem-estar, descentralização, Estado regulador..

## *Introducción*

*Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la política del siglo xx estuvo tremadamente determinada por las controversias acerca del tamaño y la fuerza del Estado.*

F. Fukuyama, 2004



**A** juicio de muchos analistas, el Estado-nación —piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Westfalia en 1648— está experimentando una profunda crisis. De acuerdo con 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 desmantelamiento 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.

En este trabajo se describe y analiza el impacto de tales tendencias en los países andinos, con el propósito de establecer sus límites y alcances.

### *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 sustancialmente por la globalización. Hoy en 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 injerencia de la comunidad internacional.

En la medida en que la nueva normatividad global de la comunidad internacional sobre las materias mencionadas adquiere más autoridad y legitimidad, el concepto tradicional de soberanía<sup>1</sup> se ve debilitado. A lo anterior 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 condiciones de las instituciones financieras y de comercio internacionales son un buen ejemplo de lo primero, en tanto que las consecuencias de la crisis asiática en América Latina lo son de lo segundo.

Así las cosas, mediante la globalización, el capitalismo ha llegado a ser el “primer sistema histórico en incluir el globo entero dentro de su geografía”.<sup>2</sup> En cuanto al sistema político, si bien con 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 anticipación de Fukuyama.

Los procesos descritos anteriormente son todavía más notorios en el contexto de los procesos avanzados de integración económica —el europeo *par excellance*—, en el cual los países participantes transfieren a los órganos comunitarios sus competencias en materias tales como las políticas comercial, industrial y tecnológica, llegando 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.<sup>3</sup>

No obstante la pertinencia de la observación de Jessop, que es compartida por los teóricos que Held *et al.* llaman “hiperglobalizadores”,<sup>4</sup> y la evidencia de que 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.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Definida como la autoridad suprema de actuar dentro de una esfera política y territorial determinada frente a la comunidad internacional.

<sup>2</sup> Immanuel Wallerstein, “¿States? ¿Sovereignty? The Dilemma of Capitalists in an Age of Transition”, trabajo presentado en la Conferencia sobre Estados y Soberanía en la Economía Mundial, University of California, Irvine, 21-23 de febrero, 1997.

<sup>3</sup> Bob Jessop, *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999, p. 191.

<sup>4</sup> David Held *et al.*, *Transformaciones globales, política, economía y cultura*, México, Oxford University Press, 2002, p. xxxi.

<sup>5</sup> Uno de los autores más representativos de esta línea de pensamiento es Kenichi Omahe, cuyas obras más destacadas son *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés

Como bien advierte Sassen (2001:47):

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.<sup>6</sup>

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). La explicación que ofrece Rodrik (1998:997)<sup>7</sup> 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 de 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.

En tercer lugar, la supranacionalización dista mucho de ser un hecho cumplido, aun en la propia Unión Europea. Si bien es cierto que este proceso de integración nunca fue una simple alianza de estados en la que predomina la lógica de los intereses interestatales (como en las organizaciones internacionales clásicas), 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 Unión Europa en el tratado de Maastricht.<sup>8</sup>

En cuarto término, el propio Estados Unidos, el país líder de la globalización, aplica en la conducción de su política exterior el principio de que no existe ninguna fuente de legitimidad democrática por encima del Estado-nación. Según Fukuyama (2004, p.162),<sup>9</sup> para Estados Unidos:

Bello, 1997, y *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005.

<sup>6</sup> Saskia Sassen, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Editions Bellaterra, 2001.

<sup>7</sup> Dani Rodrik, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106(5), 1998.

<sup>8</sup> Francesc Morata, *La Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, cap. 3.

<sup>9</sup> Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B, Grupo Zeta, 2004.

Si una organización internacional como las Naciones Unidas tiene legitimidad, es sólo porque unas mayorías democráticas debidamente constituidas se la han otorgado en un proceso de negociación intergubernamental. Las partes contratantes pueden, en cualquier momento, desposeer a la organización de dicha legitimidad; la organización y el derecho internacional no tienen una existencia independiente de este tipo de acuerdo voluntario entre los estados-naciones soberanos.

La cita anterior pone de manifiesto un problema añejo, consistente en que en la comunidad internacional siempre ha existido un ejercicio desigual de la soberanía, siendo mayor el de los estados centrales y menor el de las naciones dependientes o periféricas. El desconocimiento de esta asimetría es una de las razones que explicarían el sobredimensionamiento y extrapolación del problema de la pérdida de soberanía del Estado-nación (Osorio, 2004:137).<sup>10</sup>

En quinto lugar, la fase actual de globalización, antes que haber reducido el número de estados soberanos, lo ha incrementado: de 140 en 1970 a 193 en 2004. La desintegración de algunos (como la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia) da lugar a la aparición de otros de menor tamaño. Desde una perspectiva económica (o economicista), Alesina *et al.* (2000:1294)<sup>11</sup> atribuye este fenómeno a que:

La liberalización del comercio y el tamaño promedio de los países está inversamente relacionado. Así, la globalización de los mercados va de la mano con el separatismo político [...] bajo el libre comercio y los mercados globales, incluso relativamente pequeños grupos lingüísticos o étnicos pueden beneficiarse de formar jurisdicciones políticas homogéneas.

Por último, la globalización no sólo es un proceso aquejado de toda suerte de asimetrías y contradicciones, sino que su avance ya está enfrentando contrapropuestas y movimientos alternativos, como los que, comenzando en Seattle (en ocasión de la reunión anual de la OMC en diciembre de 1999), ya han logrado la institucionalización del Foro Social Mundial que ha celebrado varias cumbres, después de la primera realizada en Porto Alegre.<sup>12</sup>

En otra perspectiva analítica (Brenner, 2003), la concepción según la cual los procesos de redefinición de los niveles espaciales implica un resultado de suma cero —en el sentido de que la expansión de la escala global supone el declive de la escala nacional— no es apropiada, porque:

La globalización [debe concebirse] como una reconfiguración contradictoria de las entidades espaciales, incluyendo aquellas en las que los estados nacionales están

<sup>10</sup> Jaime Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización*, México, FCE, 2004.

<sup>11</sup> Alberto Alesina *et al.*, “Economic Integration and Political Disintegration”, *Journal of Economic Literature* 90 (5), 2000.

<sup>12</sup> Para una introducción sobre este tema, véase Jaime Pastor, *Qué son los movimientos antiglobalización*, Barcelona, Integral, 2002.

organizados. Desde este punto de vista, los estados nacionales no están siendo erosionados bajo las condiciones geoconómicas contemporáneas, sino rearticulados, re-territorializados y re-escalados.

Bien puede ocurrir, además, que los intereses que promueve la globalización y los de aquellos de las élites que controlan los estados, antes que ser antagónicos, resulten ser compatibles y complementarios. De esta forma, el Estado nacional adquiere —paradójicamente— mayor capacidad para llevar a cabo sus políticas. Este es el caso de América Latina de los noventa, en la que las élites gobernantes —frente a la incapacidad de resolver la crisis de los ochenta— optaron por poner en práctica reformas radicales, en una dirección perfectamente compatible con la normativa internacional impulsada por la globalización.

El fenómeno consistente en los *debilitamiento* y *fortalecimiento* simultáneos del Estado —como consecuencia de la globalización— es lo que Philips (1998:3, traducción libre del autor)<sup>13</sup> llama la “paradoja del poder del Estado” (*paradox of State power*). Para esta autora:

La globalización creó una situación en la cual el Estado (latinoamericano) fue capaz de adelantar aquellas estrategias que podrían aliviar la crisis en la cual él se hallaba inmerso, tanto mediante la creación de un elemento de legitimidad externa y la impresión de una compulsión externa, como ofreciendo las bases para una nueva estrategia económica y política en un momento en el que los modelos de desarrollo previos estaban agotados.

De lo anterior se colige que los gobiernos latinoamericanos adoptaron las reformas estructurales y las pusieron al servicio del capital transnacional, no simplemente porque estuvieran inermes y debilitados frente a la globalización, sino porque la constelación histórica particular de fuerzas sociales que existe ahora ofrece una base social para esta reestructuración global del capitalismo (Robinson, 2001).<sup>14</sup>

En lo que concierne a los países andinos en particular, es claro que la capacidad de éstos para escoger sus estrategias de desarrollo se ha visto fuertemente limitada, por la adopción, en todos ellos, de las políticas del *Consenso de Washington*, que si bien —como vimos en el argumento de Philips— no resultaron de una simple imposición, sí fueron ideadas en los círculos académicos, políticos y financieros controlados por Estados Unidos.<sup>15</sup> Paradójicamente fue la propia globalización

<sup>13</sup> Nicola Philips, “Globalization and the ‘Paradox of the State Power’: Perspectives from Latin America”, CSGR Working Paper 16/98, University of Warwick, 1998, <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR>

<sup>14</sup> William Robinson, “Social Theory and Globalization: the Rise of a Transnational State”, *Theory and Society* 30, 2001.

<sup>15</sup> Un ilustrativo análisis de la actitud complaciente con la que los países latinoamericanos han abordado las negociaciones con las instituciones financieras internacionales se encuentra en

—especialmente en su dimensión financiera— la que a través de los ingresos masivos de capital especulativo a principios de los 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 integrantes de la OMC, sus políticas comerciales están sujetas a los dictámenes de esa organización.

En el campo político, los países andinos han sido objeto de presiones 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 Estados Unidos. Esta nación también tiene una influencia determinante en la definición de las políticas de seguridad nacional.

En 1997, Tokatlán afirmaba lo siguiente acerca de la política antidrogas de Estados Unidos hacia Colombia:

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 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.<sup>16</sup>

Desde entonces y hasta la actualidad —pasando por la puesta en marcha del Plan Colombia— la política exterior colombiana no sólo se ha ido *narcotizando* crecientemente, sino que, en especial desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, también se ha *securitizado*. Esto último, en el sentido de que la agenda internacional del país se inscribe progresivamente en los parámetros de la lucha mundial contra el terrorismo, liderada por Estados Unidos. A este respecto, una analista colombiana (Borda, 2002:308)<sup>17</sup> afirma que:

La política antidrogas, tanto nacional como internacional, no es meramente una imposición estadounidense frente a la que Colombia ha permanecido inmóvil. Al contrario, Colombia ha adherido activamente a una versión prohibicionista de la lucha contra las drogas liderada por Estados Unidos, de una forma voluntaria y

Oscar Mañan, “La condicionalidad estructural de las IFI y la autonomía de la política económica. Crítica a los argumentos de la impotencia”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 35(139), 2004.

<sup>16</sup> Juan Gabriel Tokatián, *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá DC, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1997.

<sup>17</sup> Sandra Borda, “La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo”, en Martha Ardila *et al.* (editores) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL/Hans Seidel Stifting, 2002.

reflexiva, en un intento por definir y difundir su identidad como Estado adscrito, en el contexto del nuevo orden internacional, a la cada vez más amplia esfera de influencia de Estados Unidos. La adopción casi irrestricta e incondicional del país a la versión estadounidense de la lucha contra las drogas es también un intento por mostrar al mundo de qué lados estamos, de quién somos amigos, quiénes son nuestros aliados.

Ya en 2006, Leal (2006:29)<sup>18</sup> ratifica las apreciaciones anteriores:

El Plan Colombia se ha sostenido por el compromiso de los dos últimos gobiernos con Estados Unidos de acotilar su política punitiva contra las drogas, en particular mediante la fumigación área. Colombia es el único país en el mundo con este tipo de erradicación de cultivos ilícitos, medio que ha demostrado hasta la saciedad su ineficiencia: entre 1994 y 2004 se asperjaron más de 620.000 hectáreas, y en el mismo periodo —con altibajos fuertes— se pasó de 44.700 hectáreas a 86.300.

Las relaciones de Bolivia y Perú con Estados Unidos también han estado inscritas en la lógica de la lucha contra el narcotráfico. El gobierno del presidente Chávez en Venezuela ha ido adoptando, en cambio, un marcado tono confrontacional con los estadounidenses.

No obstante la enorme injerencia que ha tenido Estados Unidos en los asuntos internos de los países andinos, la situación actual de estas naciones lo describe el Council on Foreign Relations (CFR, 2004:26)<sup>19</sup> de aquel país en los siguientes términos:

Cada una de las naciones andinas se encuentra de una manera u otra en un proceso real o potencial hacia el *colapso*: y además, debido a la similitud de los problemas económicos, de gobernabilidad y de seguridad que las aquejan a todas [...] y a la escasa capacidad de seguridad colectiva existente en la región, los grupos armados ilegales, los narcotraficantes y otras organizaciones criminales encuentran un amplio campo de acción para sus operaciones, lo cual agudiza aún más la vulnerabilidad de los países y de la región, y aumenta la posibilidad de su colapso.

Para formular esta apreciación, el CFR se basa en una definición de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), según la cual, los estados que están en proceso de colapsar son aquellos:

En los cuales el gobierno está perdiendo paulatinamente la capacidad de ejercer funciones básicas de gobernabilidad en desmedro de su legitimidad [...] enfrentando condiciones diversas que pueden producir conflictos civiles o ser el resultado de ellos; crisis humanitarias tales como hambrunas o movimientos masivos de refugiados; y aumento de la criminalidad y la corrupción.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Francisco Leal Buitrago, “La política de seguridad democrática: 2002-2005”, *Análisis Político* 57, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

<sup>19</sup> Council on Foreign Relations, *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina*, Bogotá, FESCOL, 2004.

<sup>20</sup> Cita tomada de Council on Foreign Relations (*op. cit.*:26).

Ahora bien, en la perspectiva de la política exterior de Estados Unidos, los estados débiles (o en proceso de colapso) se han convertido —desde el final de la guerra fría— en el más grave problema para el orden internacional (Crucker, 2003).<sup>21</sup> En esta perspectiva, desde el 11 de septiembre de 2001 se habrían convertido, además, en refugio de terroristas internacionales que representan una amenaza directa para la seguridad de Estados Unidos.

La alarmante implicación que tiene entonces la equiparación que hace el CFR de los países andinos con otros estados *fracasados* como Angola, Somalia, Zaire, Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, el Congo, Timor Oriental e Irak, es que la convulsión interna de estos países ameritaría —en la lógica de Estados Unidos— su intervención y la de la comunidad internacional para entrar a implantar las instituciones democráticas por la fuerza (*State building*). La doctrina del State building, le merece a Fukuyama (*op. cit.*:73) el siguiente comentario:

Nadie podría discutir que si un Estado construyera armas nucleares y estuviera decidido a entregárselas a terroristas para que las detonaran en el territorio de otro Estado, este último debería defenderse sin tener que depender de instituciones internacionales. Por otra parte, si esta amenaza se exagera gravemente, entonces la propia respuesta preventiva estadounidense podría convertirse en la principal fuente de inestabilidad global.

### *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. Guimaraes

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.

<sup>21</sup> Chester Crocker, “Engaging Failing States”, *Foreign Affairs* 82(5), 2003.

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 de la prestación de servicios públicos a los agentes privados ha exigido que el Estado asuma activas funciones de regulación de los mercados privatizados: se eliminó el crédito subsidiado, pero el Estado ha tenido que acudir —mediante costosas operaciones de salvamento— a oficializar los bancos privados en dificultades; y en fin, la delegación de competencias en distintos órdenes está determinando una reingeniería del papel del Estado, pero no propiamente su desaparición.

De manera que, en América Latina —como en el resto del capitalismo occidental— lo que está ocurriendo es un cambio en el modo de regulación estatal, sin que ello simplifique en modo alguno el fin de la intervención del Estado. Según Osorio (*op. cit.*:173):

Estaríamos entonces en una etapa en que se agota una matriz Estadocéntrica, más heterogénea y policlasista en su intervención, y en que se inicia la construcción de una nueva matriz, también Estadocéntrica, pero más homogénea y estrecha en cuanto a los intereses sociales que preserva con su intervención.

### *El tamaño del Estado*

Acerca de la talla del Estado en los países andinos, se puede apreciar —en concordancia con el planteamiento de Rodrik (1998)<sup>22</sup> mencionado en la sección anterior— que ésta, medida en términos del 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 también aumentó considerablemente, en tanto que en Perú y Venezuela disminuyó en una proporción pequeña (véase Cuadro 1).

Esta paradoja, que también se ha presentado en Chile y en varios países de la OCDE (Banco Mundial, 1997:2),<sup>23</sup> se explica porque mientras el modelo económico apunta hacia el achicamiento del Estado, en varios países la propia constitución

<sup>22</sup> Los resultados de Rodrik fueron confirmados para una muestra más amplia de países en Geoffrey Garrett, “Globalization and Government Spending around the World”, Yale University, 1999 (disponible en Internet).

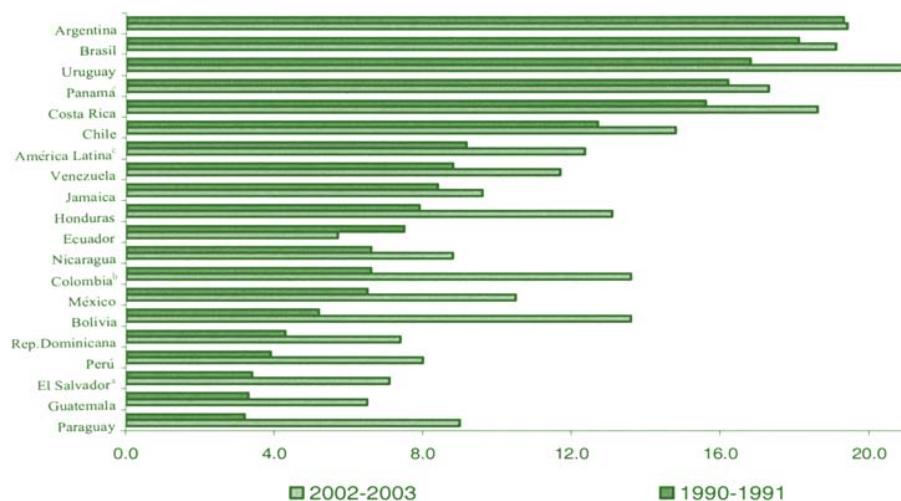
<sup>23</sup> Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington D.C., 1997.

**Cuadro 1**  
**Países andinos: gasto del gobierno como porcentaje del PIB, 1990-2004**

	1990	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	Variación absoluta (2004-1990)	Variación porcentual (2004-1990)
Bolivia	16.4	25.2	26.2	24.9	23.9	25.0	19.6	3.2	19.5
Colombia	11.6	29.6	29.4	30.6	29.8	29.8	30.6	19.0	163.8
Ecuador	13.2	25.0	24.4	23.5	25.3	24.2	24.7	11.5	87.1
Perú	20.6	16.9	17.3	17.0	16.8	16.7	16.3	-4.3	-20.9
Venezuela	20.7	18.1	19.7	20.9	20.7	22.1	n.d.	1.4	6.8

<sup>a</sup> Cifras preliminares

**Fuente:** Dato 1990 para Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, Banco Mundial, World Development Indicators, 2002. Para Ecuador, ILPES, *El Estado en América Latina a inicios del nuevo milenio: el caso de Ecuador*, 2001. Datos 1999-2004, Estudios Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005, CEPAL.



**Gráfica 1.** América Latina (20 países): gasto público social como porcentaje del PIB, 1990-1991 y 2002-2003.

<sup>a</sup> La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

<sup>b</sup> La cifra final corresponde al promedio 2000-2001.

<sup>c</sup> Promedio simple de países.

**Fuente:** *Panorama social de América Latina 2005*, CEPAL.

nacional consagra una amplia gama de derechos sociales, que exigen un incremento del gasto social. Éste, en su momento, 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.

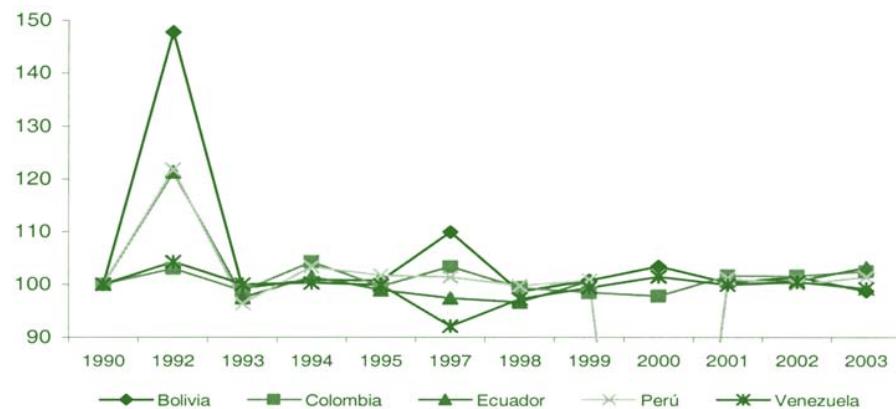
El aumento del gasto social, como porcentaje del PIB, le ha permitido a Bolivia situarse por encima del promedio latinoamericano, en tanto que los demás países andinos están por debajo de dicha cota (véase Gráfica 1).

**Cuadro 2**  
**América Latina: índice de desarrollo humano, 1990-2003**

	1990	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	0.832	0.882	0.885	0.884	0.888	0.827	0.837	0.842	0.854	0.849	0.853	0.863
Bolivia	0.398	0.588	0.584	0.589	0.593	0.652	0.643	0.648	0.670	0.672	0.681	0.672
Brasil	0.730	0.804	0.796	0.783	0.809	0.739	0.747	0.750	0.771	0.777	0.775	0.792
Chile	0.8640880	0.882	0.891	0.893	0.844	0.826	0.825	0.835	0.831	0.839	0.854	
Colombia	0.711	0.732	0.723	0.754	0.751	0.776	0.771	0.759	0.742	0.754	0.766	0.785
Costa Rica	0.852	0.883	0.884	0.889	0.889	0.801	0.797	0.821	0.829	0.832	0.834	0.838
Rep. Dominicana	0.586	0.705	0.701	0.718	0.720	0.726	0.729	0.722	0.731	0.737	0.738	0.749
Ecuador	0.646	0.784	0.764	0.775	0.767	0.747	0.722	0.726		0.731	0.735	0.759
El Salvador	0.503	0.579	0.576	0.592	0.604	0.674	0.696	0.701	0.713	0.719	0.720	0.722
Guatemala	0.489	0.591	0.580	0.572	0.615	0.624	0.619	0.626	0.642	0.652	0.649	0.650
Honduras	0.472	0.578	0.576	0.575	0.573	0.641	0.653	0.634		0.667	0.672	
México	0.805	0.842	0.845	0.853	0.855	0.786	0.784	0.790	0.800	0.800	0.802	0.814
Paraguay	0.641	0.723	0.704	0.706	0.707	0.730	0.736	0.738	0.751	0.751	0.751	0.755
Perú	0.592	0.721	0.694	0.717	0.729	0.739	0.737	0.743		0.752	0.752	0.762
Uruguay	0.803	0.881	0.883	0.883	0.885	0.826	0.825	0.828		0.834	0.833	0.840
Venezuela	0.824	0.859	0.859	0.861	0.860	0.792	0.770	0.765	0.776	0.775	0.778	0.772
Países Andinos*	0.634	0.737	0.725	0.739	0.740	0.741	0.729	0.728	0.729	0.737	0.742	0.750
América Latina*	0.672	0.752	0.746	0.753	0.759	0.745	0.743	0.745	0.760	0.758	0.761	0.775

\* Promedio aritmético simple del grupo de países

Fuente: elaboración del autor. Para el periodo 1990-1999 sobre datos de *Informes de Desarrollo Humano 1990-2000*, PNUD Colombia; para el periodo 2000-2003 sobre datos del *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD.



**Gráfica 2.** Países andinos: variación del índice de desarrollo humano (1990-2003).

Fuente: elaboración del autor. Para el periodo 1990-1999, sobre datos de *Informes de Desarrollo Humano 1990-2000*, PNUD, Colombia. Para el periodo 2000-2003, sobre datos del *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD.

El aumento del gasto social en Bolivia le representó a ese país una significativa ganancia en términos del índice de desarrollo humano (IDH). En este campo, Perú, Colombia y Ecuador también mejoraron, en tanto que Venezuela perdió terreno (véanse Cuadro 2 y Gráfica 2).

### *Del Estado empresario al Estado regulador*

Como se mencionó *supra*, todos los países andinos incluyeron en el paquete de reformas estructurales la apertura a la inversión privada de los sectores de servicios públicos, salud, finanzas y actividades productivas que antes eran monopolio exclusivo del Estado. El propósito de la liberalización de tales sectores era aumentar su eficiencia productiva, lo que habría de traducirse en menores costos y en mejoras en 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 social, pronto fue necesario introducir normas y mecanismos de regulación de los mismos.

Aquí se presenta de nuevo el fenómeno, mencionado en el párrafo anterior, de que las tendencias hacia la liberalización y la ampliación de la órbita del mercado no implican la exclusión del Estado ni la disminución de su importancia como ente promotor del bien colectivo. En efecto, a la privatización de los servicios públicos, por ejemplo, en los países andinos siguió rápidamente la adopción de un prolífico marco regulatorio que comprende leyes especiales y entes que supervisan las tarifas y la calidad de los servicios (véase Cuadro 3). Además de dichos servicios, las naciones 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. Aparece aquí el concepto de Estado regulador como una *tercera vía* entre el Estado keynesiano de bienestar y el Estado *minimalista* propiciado por las corrientes libertarias o neoliberales.

Claro que sobre la transparencia y eficacia con las que el Estado ejerce sus nuevas funciones, se desarrolla actualmente una intensa controversia.<sup>24</sup> Hay que apuntar que el financiamiento de esos nuevos sistemas de control exige una costosa burocracia.

### *La descentralización (¿o la fragmentación?) del Estado*

La tercera fuerza desarticuladora del Estado-nación es la tendencia 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, 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 menor atención. No obstante, existe creciente evidencia de que los cambios en

<sup>24</sup> Para una interesante discusión sobre las limitaciones y contradicciones del Estado regulador, véase Everaldo Lamprea, “Los servicios públicos domiciliarios y el Estado Regulador”, Precedente, Bogotá, Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CJS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

**Cuadro 3**  
**Paises andinos: Marco regulatorio de los servicios públicos**

	<i>Agua</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Telecomunicaciones</i>
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  Comisión Reguladora de Agua y Saneamiento Básico	Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos  Comisión de Regulación de Energía, Gas combustible	Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos  Comisión de Regulación de Telecomunicaciones
Ecuador	–	–	Superintendencia de Telecomunicaciones
Perú	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento	Ley de Concesiones Eléctricas (1992)  Comisión de Tarifas Eléctricas	Ley de Telecomunicaciones (1992) Texto Único Ordenado de la Ley de Comunicaciones (tuo, 1993) Órgano Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)
Venezuela	Ley Orgánica de Servicios Públicos (2001)  Ley Orgánica para la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento (2001)	Ley Orgánica de Servicios Públicos (2001)  Ley Orgánica del Servicio Eléctrico (2001)	Ley Orgánica de Servicios Públicos (2001)  Esta Ley crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), 1991, adscrita al Ministerio de Infraestructura  Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2002)

**Fuente:** elaboración del autor.

los niveles 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, País Vasco, Escocia y Québec, en países desarrollados, y en Bolivia en el contexto latinoamericano; el avance de los procesos de descentralización política a escala prácticamente mundial, y la emergencia de nuevas formas de gobierno y organización institucional ancladas en lo local (*local governance*).

Tales tendencias son las que dan sustento a Omahe (1997: cap. 7), para afirmar que la fragmentación del Estado-nación está dando lugar a la emergencia de “estados-región”, organizados a partir de las regiones más prósperas de antiguos estados

nacionales (norte de Italia, Baden-Württemberg en Alemania, Gales en Reino Unido, Bangalore en India y la isla de Hainan, en China, entre otras muchas). En su visión, las características de los estados-región son las siguientes:

Tienen que ser lo suficientemente grandes para proporcionar un mercado atractivo para el desarrollo de productos de consumo importantes. Por lo tanto suelen tener una población entre cinco y veinte millones.

Se trata de una franja de población bastante amplia pero los extremos son claros: ni medio millón ni cincuenta o cien millones. Porque han de ser lo suficientemente pequeños para que sus ciudadanos comparten los mismos intereses como consumidores, pero han de tener el tamaño suficiente para justificar economías no de escala (que a fin de cuentas, se pueden alcanzar desde una base de cualquier tamaño, mediante exportaciones al resto del mundo) sino de servicio, o lo que es lo mismo han de tener la infraestructura de comunicaciones, transporte y servicios profesionales esenciales para participar en la economía mundial (Omahe, 1997, *op. cit.*:126-127).

No obstante, al argumento de Omahe se enfrentan análisis econométricos según los cuales el tamaño de una economía no guarda relación con su desempeño económico. Esto es, entre los países o economías regionales pequeños que son —por cierto, cerca de cien en la actualidad—, hay algunos con alto nivel de ingreso y crecimiento dinámico (como los de Europa Occidental) y otros con ingreso y desempeño deprimidos. Lo propio ocurre entre los países grandes (Armstrong *et al.*, 1998).<sup>25</sup>

En otro plano analítico, se ofrecen explicaciones tanto de carácter 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 que opera en el nivel regional (subnacional). Jessop (1999:177)<sup>26</sup> denomina este nuevo armazón político Estado shumpeteriano de trabajo, cuya principal función sería modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas a escala global. En el plano económico también existe la hipótesis de Alesina (2000) mencionada anteriormente, según la cual el separatismo político está asociado a un avance del libre comercio mundial.

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 el final de la guerra fría hizo innecesaria la institución del Estado centralizado para movilizar recursos por razones de seguridad nacional.

<sup>25</sup> H. Armstrong *et al.*, “A Comparison of the Economic Performance of Different Micro-states, and Between Micro-states and Larger Countries”, *World Development* vol. 26(4), 1998.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 177.

En la ola de descentralización que se inició en América Latina en los años ochenta, incidieron tanto factores de orden económico como político.<sup>27</sup> Entre los primeros, se encuentra la reacción a los crecientes desbalances fiscales del Estado central y su pérdida de capacidad para resolver los problemas del crecimiento y el desarrollo. Frente al retramiento 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 del Estado shumpeteriano de trabajo arriba mencionada.

En cuanto a los factores de carácter político, éstos están relacionados con la necesidad de completar los esquemas democráticos en los países en los que se estaba produciendo una restauración del sistema de gobierno (después de las dictaduras militares), y de profundizar y ampliar tales esquemas en las naciones 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 las naciones andinas, 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 de este artículo). 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 mandato descentralizador al rango constitucional (Moncayo, 2006).<sup>28</sup>

Lo anterior no quiere decir que tales países hayan logrado el mismo grado de avance, y por el contrario la cobertura y profundidad del proceso difiere considerablemente entre éstos. En Colombia —que tiene el modelo más antiguo y avanzado— la descentralización abarca los niveles político, funcional y fiscal, alcanzando en este último aspecto una cota de 50% de los ingresos corrientes del gobierno central, similar a la que tienen Argentina y Brasil.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> En Europa el impulso a la descentralización se había producido desde finales de los años sesenta y principios de los setenta. Véase Jordi Borja, *Descentralización y participación ciudadana*, IEAL, Madrid, 1987. Para una buena visión de conjunto de la descentralización en América Latina, véase Fernando Carrión, “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en Fernando Carrión (editor), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, FLACSO/OEA/Parlamento Andino, 2003.

<sup>28</sup> Edgard Moncayo, “Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo”, *Cuadernos del CENDES* 61, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2006.

<sup>29</sup> Para un completo análisis de los resultados de la descentralización en Colombia, véase Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, Bogotá D.C., PNUD/ACCI/GTZ/FONADE, 2002.

En el otro extremo está Perú, donde se postergó el proceso descentralizador durante la “era Fujimori” en los años noventa, que con la reforma Constitucional de 2001 se adoptó un paquete de instrumentos de organización territorial del Estado, en el cual sobresalen las normas relacionadas con la transferencia de competencias en el nivel regional (que inicialmente se superpone a la antigua jurisdicción departamental).<sup>30</sup> Por su parte, en Bolivia<sup>31</sup> y Ecuador<sup>32</sup> sólo se ha avanzado en la dirección de la descentralización municipalista, en tanto que en Venezuela —que constitucionalmente es un Estado federal— las transferencias fiscales a los estados no sólo están todavía en un nivel incipiente, sino que están siendo echadas para atrás.<sup>33</sup>

La involución del proceso de descentralización venezolana, según Mascareño (2005),<sup>34</sup> se manifiesta no sólo en el plano fiscal, sino también en el político (la eliminación de la representación regional en la nueva asamblea nacional, por ejemplo), con lo que se configura una ruptura del consenso por la descentralización fraguado en los años ochenta. En contraposición a éste, estaría emergiendo un manifiesto proceso recentralizador, impulsado desde 1998 por la administración Chávez.

En todo caso y a pesar de los innegables avances, sobre todo en la elección democrática de los mandatarios seccionales y en la cobertura de los servicios sociales, 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 puesta en práctica; en ninguna hay un diseño estratégico del modelo que se quiere construir a futuro; y en varias naciones hay síntomas de estancamiento e incluso de involución del proceso.<sup>35</sup>

En efecto, desde el punto de vista económico, antes que mayor racionalidad fiscal, las transferencias han colocado una presión adicional sobre los presupuestos públicos,

<sup>30</sup> Sobre la descentralización en Perú, véase Manuel Dammert E., “La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial”, *Serie Gestión Pública* 29, ILPES/CEPAL, 2003; Consejo Nacional de Descentralización, *Descentralización en Perú. Una oportunidad de crecimiento y desarrollo*, Lima, 2003; y Efraín González de Olarte, *La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

<sup>31</sup> Un buen resumen histórico y analítico de la descentralización en Bolivia se encuentra en: Vladimir Ameller T., *Diálogo para la descentralización, provocaciones, avances y desengaños*, La Paz, COSUDE/Plural Editores, 2002.

<sup>32</sup> Sobre la descentralización en Ecuador pueden consultarse los siguientes trabajos: Luis Verdesoto C., *Descentralización, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2001 y Lautaro Ojeda S., *La descentralización en el Ecuador*, Quito, CEPLADES/Ediciones Abya-Yala, 2000.

<sup>33</sup> Una buena evaluación de la descentralización en Venezuela se encuentra en PNUD/Banco Mundial/BID, *La descentralización, diálogo para el desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.

<sup>34</sup> Carlos Mascareño, “Venezuela: de la descentralización a la re-centralización del todo”, en CENDES, *Venezuela: visión plural. Una mirada desde el CENDES*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.

<sup>35</sup> Un estudio comparativo se encuentra en Lautaro Ojeda, “Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina”, en Fernando Carrión (editor), *op. cit.*

que ha incidido en los déficit 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 necesarios 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 (Fernández, 2002).<sup>36</sup>

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 que se observa en los países andinos (Moncayo, 2004).<sup>37</sup>

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 implantando es un híbrido que Rojas (2000)<sup>38</sup> llama *monitored, controlled decentralization* o *delegated decentralization*, que 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. Aun 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.

Tal tensión ha alcanzado recientemente un punto crítico en Bolivia, donde el régimen de explotación, exportación y reparto territorial de los beneficios del gas natural dio lugar a la llamada “Guerra del Gas” en octubre de 2003.<sup>39</sup> En este contexto se produjo, de un lado, el levantamiento de la población en El Alto en contra de la venta del gas por Chile (entre otras razones), que a la postre determinó la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, y por el otro el resurgimiento vigoroso del

<sup>36</sup> Víctor Ramiro Fernández, “Transformación del Estado y procesos de descentralización”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 33(128), 2002.

<sup>37</sup> Edgard Moncayo, “El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica”, *Revista Eure* núm. 90, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004.

<sup>38</sup> Fernando Rojas, *The Political Context of Decentralization in Latin America*, en Shadid Javed Burky et al. (editores), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Washington D.C., 2000.

<sup>39</sup> Sobre este lamentable acontecimiento, véase el número monográfico 12 del Observatorio Social de América Latina, publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003, Buenos Aires.

movimiento autonómico de Santa Cruz para exigir un manejo sin injerencias de la nación de sus recursos gasíferos.

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, afectando la eficiencia en la prestación de servicios y dificultando la tarea de establecer las respectivas responsabilidades (*accountability*). En ese campo, un tema en especial 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, dejando 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. Eso es la configuración que un analista boliviano denomina el “Estado triterritorial”.<sup>40</sup>

Aparte de corregir los desequilibrios y resolver las tensiones arriba señalados, 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, imprimiéndole de esta manera una dinámica autosostenible a todo el proceso.

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 trabajo, puede inferirse tentativamente que el Estado-nación en los países andinos (como en la mayoría de América Latina) está adquiriendo los siguientes perfiles:

- En el plano internacional:
  - Margen de maniobra limitado en lo político y mayor vulnerabilidad a los choques económico-financieros externos.

<sup>40</sup> Barrios, Suvelza, Franz Xavier (2002), *El Estado triterritorial*, La Paz: LLDIS/PLURAL.

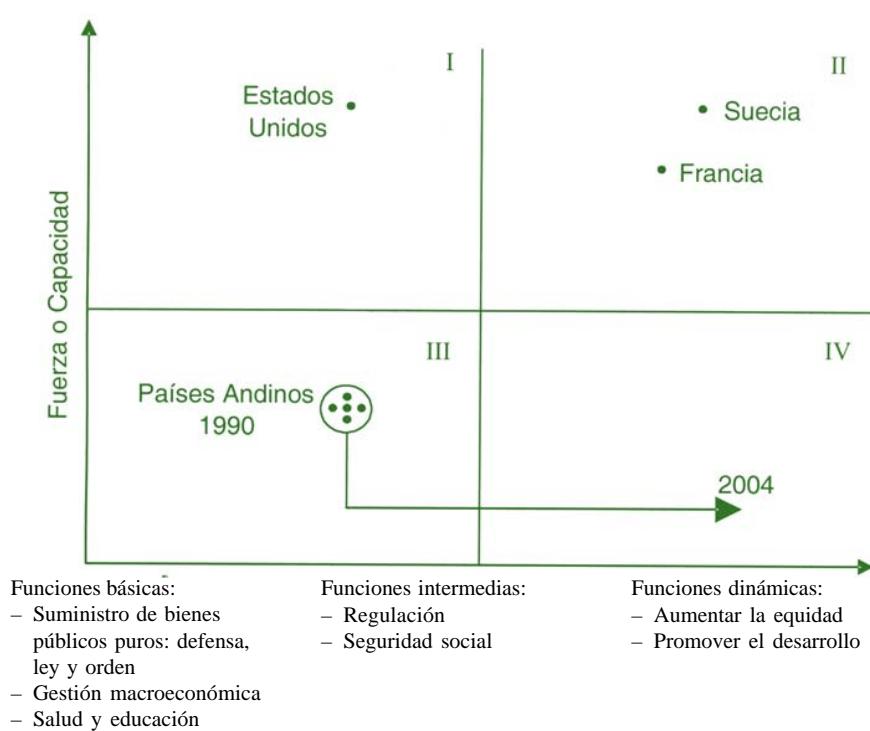
- En el plano interno:
  - Mayor tamaño fiscal, acompañado de mayor compromiso con el gasto social.
  - Menor injerencia en la esfera de la producción, compensada con una mayor intervención en el campo de la regulación.
  - Descentralización incompleta, limitada por tendencias hacia la recentralización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



Bien puede ocurrir, sin embargo, que la expansión del Estado en el plano interno de los países andinos se haya dado más en la dirección de ampliar la gama de las funciones públicas que en el sentido de aumentar su *fuerza* o capacidad. Fukuyama la define como: “Capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes; administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; reconocimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas; y lo más importante, el cumplimiento de las leyes”.

Al catálogo anterior habría que agregar la capacidad del Estado para cumplir funciones de aumento del bienestar y la equidad.

En la Gráfica 3 se presenta en forma esquemática la tendencia anteriormente sugerida.



## Bibliografía

- Alesina, Alberto *et al*, "Economic Integration and Political Disintegration", en *Journal of Economic literature*, núm. 5, vol. 90, 2000, pp. 1358-1393.
- Ameller T., Vladimir, *Diálogo para la descentralización, provocaciones, avances y desengaños*, La Paz, COSUDE/Plural Editores, 2002.
- Armstrong, H. *et al.*, "A Comparison of the Economic Performance of Different Micro-states, and Between Micro-states and Larger Countries", en *World Development*, núm. 4, vol. 26, 1998, pp. 639-656.
- Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, Banco Mundial, 1997.
- Barrios, Suvelza y Franz Xavier, *El Estado triterritorial*, La Paz, LLDIS/PLURAL, 2002.
- Borda, Sandra, "La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo", en Martha Ardila *et al.* (editores), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL/Hans Seidel Stifting, 2002.
- Borja, Jordi, *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid, IEAL, 1987.
- Carrión, Fernando, "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada", en Fernando Carrión (editor), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, FLACSO/OEA/Parlamento Andino, 2003.
- Chester Crocker, "Engaging Failing States", en *Foreign Affairs*, núm. 5, vol. 82, 2003, pp. 32-44.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, *Observatorio Social de América Latina*, núm. 12, CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- Consejo Nacional de Descentralización, *Descentralización en Perú. Una oportunidad de crecimiento y desarrollo*, Lima, Consejo Nacional de Descentralización, 2003.
- Council on Foreign Relations, *Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina*, Bogotá, FESCOL, 2004.
- Dammert E., Manuel, "La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial", *Serie Gestión Pública* 29, ILPES/CEPAL, 2003.
- Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, Bogotá, PNUD/ACCI/GTZ/FONADE, 2002.
- Fernández, Víctor Ramiro, "Transformación del Estado y procesos de descentralización", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 128, vol. 33, 2002, pp. 55-93.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B/Grupo Zeta Z, 2004.
- Garrett, Geoffrey, "Globalization and Government Spending around the World", en *Studies in Comparative International Development*, núm. 4, vol. 35, 2001, pp. 3-29.
- González de Olarte, Efraín, *La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004.
- Held, David *et al.*, *Transformaciones globales, política, economía y cultura*, México, Oxford University Press, 2002.
- Jessop, Bob, *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- Lamprea, Everaldo, "Los servicios públicos domiciliarios y el Estado Regulador", en *Precedente, Anuario Jurídico 2004*, Bogotá, Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CJUS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 2004, pp 105-148.
- Leal Buitrago, Francisco, "La política de seguridad democrática: 2002-2005", en *Análisis Político*, núm. 57, vol. 19, 2006, pp. 3-30.
- Mañan, Oscar, "La condicionalidad estructural de las IFI y la autonomía de la política económica. Crítica a los argumentos de la impotencia", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 139, vol. 35, 2004, pp. 185-207.
- Mascareño, Carlos, "Venezuela: de la descentralización a la re-centralización del todo", en CENDES, *Venezuela: visión plural. Una mirada desde el CENDES*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005.
- Moncayo, Edgard, "Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo", en *Cuadernos del CENDES*, núm. 61, vol. 23, 2006, pp. 99-125.
- , "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica", en *Revista Eure*, núm. 90, vol. 30, Santiago de Chile, 2004, pp. 7-26.
- Morata, Francesc, *La Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Ojeda, Lautaro, "Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina", en Fernando Carrión

- (editor), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, FLACSO/OEA/Parlamento Andino, 2003.
- \_\_\_\_\_, *La descentralización en el Ecuador*, Quito, CEPLADES/Ediciones Abya-Yala, 2000.
- Omahe, Kenichi, *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005.
- \_\_\_\_\_, *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997.
- Osorio, Jaime, *El Estado en el centro de la mundialización*, México, FCE, 2004.
- Pastor, Jaime, *Qué son los movimientos antiglobalización*, Barcelona, Integral, 2002.
- Philips, Nicola, "Globalization and the 'Paradox of the State Power': Perspectives from Latin America", CSGR Working Paper 16/98, University of Warwick, 1998, <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR>
- PNUD/Banco Mundial/BID, *La descentralización, diálogo para el desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1999.
- Robinson, William, "Social Theory and Globalization: the Rise of a Transnational State", en *Theory and Society*, núm. 2, vol. 30, 2001, pp 157-200.
- Rodrik, Dani, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", en *Journal of Political Economy*, núm. 5, vol. 106, 1998, pp. 997-1022.
- Rojas, Fernando, "The Political Context of Decentralization in Latin America", en Javed Burky, Shahid et al (editores), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, Banco Mundial, 2000.
- Sassen, Saskia, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Editions Bellaterra, 2001.
- Tokatián, Juan Gabriel, *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1997.
- Verdesoto C., Luis, *Descentralización, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2001.
- Wallerstein, Inmanuel, "States? Sovereignty? The Dilemma of Capitalists in an Age of Transition", trabajo presentado en la Conferencia sobre Estados y Soberanía en la Economía Mundial, University of California, Irvine, 21-23 de febrero, 1997.

## Apéndice

### Paises andinos: principales rasgos de la descentralización

	<i>Tipo de Estado</i>	<i>Status legal de la descentralización</i>	<i>Política</i>	<i>D e s c e n t r a l i z a c i ó n F u n c i o n a l</i>	<i>D e s c e n t r a l i z a c i ó n A l t a</i>
Bolivia	República unitaria con 9 departamentos, 112 provincias y 314 secciones de provincia	Ley de Participación Popular (LPP, 1994)	Eleción popular indirecta de alcaldes municipales: un consejo local directamente elegido, elige al administrativa (IDA, 1995) alcalde (1994)	Transferencia amplia de competencias al nivel municipal	Participación de las administraciones municipales en los ingresos nacionales (renta interna y renta aduanera), entre 10 y 20%. Límites para la destinación de estos recursos: 10% para gasto corriente y 90% para gasto de inversión
Colombia	República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales	Constitución Nacional de 1991	Eleción popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1992)	Transferencia hacia los departamentos y municipios de competencias en salud y educación	Transferencia de cerca de 50% de los ingresos corrientes del gobierno central a las entidades territoriales

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

159

	<i>Tipo de Estado</i>	<i>Status legal de la descentralización</i>	<i>Política Funcional</i>	<i>Descentralización Física</i>
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 concejos provinciales de la vialidad provincial, el desarrollo rural, proyectos hidroeléctricos, coordinación entre municipios y otros sectores
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 num. 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 en los niveles regional y municipal. En infraestructura, urbanismo, ordenamiento territorial y otras materias
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*

\* En la práctica no se cumple con esa normativa legal o incluso se ha dado marchas atrás en el proceso.

**Fuente:** elaboración del autor.

