



El Estado participativo, moderno y descentralizado en un mundo globalizado

David Aranaga Manrique*

Resumen

Este artículo es un intento de responder a la pregunta más importante de nuestro tiempo: ¿cómo deberíamos participar en este mundo globalizado, si el actual modelo de crecimiento primario-exportador sólo está beneficiando coyunturalmente al Perú por los precios en alza del mercado internacional? Se postula que el Estado apoye a los agentes económicos a enfrentar de manera competitiva y eficiente el proceso de globalización.

Palabras clave: Estado participativo, moderno y descentralizado, desarrollo nacional-regional, globalización.

1. Antecedentes

Han transcurrido 17 años desde que se puso en práctica un nuevo proceso de política económica acompañado de «reformas estructurales», con base en las propuestas sugeridas en el llamado «Consenso de Washington». De alguna manera, los resultados obtenidos al seguir el «modelo de crecimiento hacia afuera primario-exportador» en el campo económico han sido positivos. Pero en cuanto a la reforma del Estado, ésta sólo se ha dirigido a «modernizar» determinados organismos estatales con el fin de administrar adecuadamente la política económica, privatizar las empresas públicas y reducirle de tamaño.

En los campos social y regional esta política económica ha sido nefasta, al intensificarse los grandes problemas sociales y, sobretodo, mantenerse la desigualdad regional por la fuerte concentración y centralización del poder económico y administrativo-político en Lima Metropolitana, heredada desde la colonia. Como consecuencia, un segmento mayoritario de la población sigue postrado en la pobreza, excluido socialmente, y lo que es más preocupante, sigue ampliándose la brecha de la desigual distribución de los ingresos.

Desde agosto de 1990 hasta nuestros días, los tres últimos gobiernos elegidos bajo una «Democracia Representativa» han seguido la es-

trategia de la economía de mercado y la liberalización del comercio exterior, y han venido aceptando que al Estado se le recorte en su tamaño, funciones y capacidad, situación reafirmada en la Carta Constitutiva promulgada en 1993. Las «reformas» emprendidas hasta la fecha sólo buscan «modernizarlo» en el marco de los siguientes soportes teóricos minimalistas: primero, reducir su tamaño y funciones, despidiendo un gran número de personal y privatizando las empresas públicas, para convertirlo en un Estado Subsidiario; segundo, «modernizar» ministerios y organismos autónomos especiales para mantener el control y la administración de la política económica neoliberal vigente, en especial las políticas ortodoxas, monetaria y fiscal; tercero, continuar con la política económica centralista, que ha asumido un carácter fiscalista y antiinflacionario, ha estabilizado la economía y tiende a estimular el ritmo de crecimiento económico, manteniendo el «Modelo de Crecimiento hacia Afuera, primario-exportador»; cuarto, intensificar la «reforma» del Estado con una visión modernista y descentralizada, dando cumplimiento a una política fiscal austera, reduciendo o fusionando los organismos públicos descentralizados (reunificando y reduciendo de 82 a 25 los programas sociales). Todo ello acompañado de un conjunto de medidas de política de descentralización y programas como el «shock de inversiones»; y por último, aplicando medidas para simplificar el sistema administrativo

con el fin que se formalicen o legalicen más del 70% de empresas que actualmente operan en la informalidad, evitar la corrupción en las compras e inversiones estatales y lograr una atención eficiente al ciudadano.

2. La concepción del Estado moderno

En el proceso de globalización mundial, el Estado va reuniendo ciertas características dinámicas que lo convierten en un sistema complejo, dentro de su principio de integridad, es decir, el Estado viene asumiendo un comportamiento múltiple.

En el momento histórico actual, el Perú necesita de un Estado proactivo, eficiente y propulsor del desarrollo en todos los espacios subnacionales. Para tales propósitos, el Estado, en primer lugar, debe convertirse en un ente moderno, planificador, regulador y promotor del sistema productivo nacional, que ha de conducir las fuerzas endógenas en el escenario de la economía de mercado, mecanismo fundamental del proceso de globalización mundial. En segundo lugar, ha de constituirse en un ente descentralizado, factor impulsor y conductor de un nuevo proceso de cambio del desarrollo nacional-regional. Y, en tercer lugar, debe convertirse en un ente participativo, capaz de dialogar, concertar y coordinar con los otros agentes sociales para enfrentar con éxito y competitividad el proceso de mundialización, a la par de superar

los problemas sociales y de desarrollo que aquejan a las regiones o espacios subnacionales.

Para conseguir estos objetivos urge llevar a cabo una reforma o una reestructuración total, teniendo en consideración tres elementos fundamentales. Empecemos indagando algunos conceptos importantes que nos lleven a tales propósitos.

Tomamos un primer concepto de prestigiosos autores que afirman que el Estado es un organismo social instituido para servir al interés general de la sociedad y el bienestar común. Sánchez Carlessi (1993: 9) añade a su vez «... es como, un instrumento de desarrollo y cambio social». Ambas ideas nos permiten avanzar hacia una nueva teoría del Estado moderno que busca integrar a la sociedad, contrario al enfoque conceptual y teórico del estado «subsidiario» que se pretende deba mantenerse bajo el principio «minimalista».

Un segundo concepto lo tomamos de F. Fukuyama (2005:15): «Los Estados y su capacidad para proporcionar orden, seguridad, leyes y derechos de propiedad fueron lo que hizo posible el crecimiento del mundo económico moderno». Igualmente, añade que «la labor de la política moderna ha consistido en domar el poder del Estado, orientar su actividad hacia propósitos considerados legítimos por las personas a las que sirve y regular el ejercicio del poder con el Estado de derecho». Este concepto

moderno del Estado nos deriva hacia dos planteamientos teóricos: su papel de asignador de recursos en virtud de los principios de intercambio y de conmutatividad; y sus funciones de planificar, concertar y coordinar el desarrollo.

Un tercer concepto lo tomamos del presidente Alan García (1992:27), quien afirma que para definir integralmente al Estado y no caer en un totalitarismo «debemos considerarlo como una institución con un carácter doble y ambivalente, de un lado, el Estado como hecho político en movimiento, pues expresa los conflictos sociales; de otro lado, como organización, es un sistema de reglas y funciones y es por tanto, estático». Seguidamente afirma que: «cuando se toma sólo uno de estos dos elementos que definen al Estado, se pervierte totalitariamente su concepto».

Finalmente, el autor de este ensayo señala en su último libro (2007a) que el Estado tiene actualmente la misión de afrontar con capacidad competitiva los desafíos que se presentan en el proceso de globalización de la economía mundial; debe constituirse en el factor impulsor y conductor de nuestra sociedad para que planifique y promueva el desarrollo mediante la puesta en marcha de políticas y estrategias económicas, sociales, institucionales, regionales y ambientales, dirigidas a superar las deficiencias estructurales y las desigualdades regionales, los distorsionamientos de los precios y tarifas, y las fallas e

imperfecciones del mercado nacional. Debe ser además un Estado participativo y descentralizado que coordine con los agentes sociales y políticos, y les exija solidaridad y responsabilidad social para superar la «crisis del desarrollo» y se reduzca la exclusión social.

3. Acciones que debe realizar el Gobierno para modernizar el Estado

- a) Organizarlo a partir de una nueva Constitución Política que norme las condiciones para una actuación moderna, sistémica, descentralizada, eficiente y eficaz.
- b) Reestructurarlo para que opere de manera planificada y eficiente, tanto en el sector económico como en lo socio-demográfico, jurídico-institucional, educativo y medio ambiental. En el campo económico ha de poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo industrial «desde adentro hacia afuera» (Aranaga, 2007b) que transforme de manera sistémica, integral, descentralizada y competitiva, el sistema productivo. En el campo social debe intervenir para mejorar la calidad de vida de los segmentos mayoritarios de la población y reducir así la exclusión social.
- c) Convertirlo en una institución eficiente, eficaz, austera, responsable y transparente en los servicios que brinda a la sociedad como un todo y al ciudadano en particular.

- d) El Estado debe ser organizado siguiendo una visión prospectiva, para que impulse un nuevo proceso de cambio de desarrollo nacional-regional y se convierta en un sistema dinámico, complejo, moderno, abierto e integral.
- e) El gobierno debe reorganizar el Estado con el fin de evitar la manifestación indebida de los grupos de poder a través de los distintos regímenes de facto, democráticos, civiles y militares.
- f) Se tiene que legislar considerando la existencia de tres tipos de economía: la formal, la informal y la que practican las comunidades campesinas y nativas; grandes grupos sociales que vienen actuando históricamente al margen de sus políticas y que son víctimas de la exclusión social, la fuerte desnutrición y los altos niveles de pobreza.

4. La participación democrático-social

Es importante señalar que nuestra democracia representativa es débil, producto de una insuficiente institucionalidad. En realidad, el Estado, la sociedad civil, los partidos políticos y las empresas en su condición de agentes sociales y políticos adoptan un comportamiento «individualista»

que dificulta la gobernabilidad¹. En la práctica ignoran al sector no integrado o marginado que tiene sus propias formas de organización del poder, de administración de justicia y su propio gobierno, como puede observarse en las comunidades campesinas de la sierra y nativas o indígenas de la selva.

El Perú aún no se ha fortalecido ni consolidado como una verdadera democracia representativa, por lo que la ciudadanía se siente defraudada y descontenta con los representantes que viene eligiendo en los tres niveles de gobierno, ya que una vez elegidos trabajan a sus espaldas e incumplen sus promesas electorales. Por tanto, se debe establecer una adecuada democracia participativa donde los ciudadanos controlen los recursos asignados al Estado y garanticen la transparencia de sus decisiones políticas, sociales, económicas e institucionales.

Se requiere de una democracia participativa que promueva una mayor intervención ciudadana en la «cosa pública». Para los sectores mayoritarios de la población la democracia es un asunto ajeno; para el peruano «común y corriente» la salud y la educación siguen siendo servicios inexistentes o deficientes, solamente gratuitos en teoría; la infraestructura pública se desarrolla lentamente, las

¹ La gobernabilidad implica el cumplimiento de seis propósitos: voz y rendición de cuentas, calidad regulatoria, Estado de derecho, control de la corrupción, estabilidad política y ausencia de violencia y, finalmente, la eficiencia del Estado. En: *Punto y Equilibrio (2005)*. Revista de la Universidad del Pacífico, año 14, número 89, pág. 50.

tarifas de luz y agua son altas para estos sectores y tienden a incrementarse. Peor aún, la seguridad frente a la criminalidad tiene que ser asumida por cada ciudadano.

La situación se agrava en el área rural, puesto que el campesino que conserva su cultura, valores, idioma, idiosincrasia y costumbres ancestrales, sigue relegado y, entre otras muchas carencias, se siente indefenso frente a los elevados precios de los insumos para producir y de los bienes industriales de consumo que provienen de los sectores urbanos o son importados.

5. El proceso de desarrollo nacional-regional

Nuestro país necesita en el momento histórico actual que el gobierno dé el primer paso para propiciar un nuevo proceso de cambio y de transformación de manera planificada, como es el desarrollo nacional-regional, integrando las actividades humanas y económicas de las distintas regiones en la búsqueda de su propio desarrollo, pero supeditado a los objetivos nacionales. Se necesita entonces de un nuevo proceso de cambio, para ello requerimos de la participación protagónica del Estado y una gran estrategia: la industrialización competitiva.

Hacen falta procesos de descentralización y regionalización a fin de revertir la concentración y centralización que consolidan las fuerzas del poder en Lima Metropolitana como

centro dominante y polarizante, además de mantener las desigualdades regionales.

Para conducir el desarrollo nacional-regional el nuevo Estado peruano deberá reunir las siguientes características:

- Ser un Estado moderno y descentralizado para romper con la hipertrofia centralista del poder que va en desmedro de los poderes regionales y locales. El problema del Estado no es de tamaño sino de capacidad para proporcionar orden, seguridad y leyes; para aplicar nuevas modalidades de gestión administrativa en los gobiernos regionales y municipales; para prestar servicios con eficiencia y eficacia y se simplifiquen los procedimientos administrativos, se reduzcan los trámites engorrosos y se anulen sus costos. Es decir, que brinden calidad en los servicios que presta de manera descentralizada.
- Ser un Estado social que enfrente la extrema pobreza, la delincuencia y la corrupción que impera en sus tres poderes. Y no sólo tiene que enfrentar la situación de extrema pobreza, sino también el atraso y estancamiento de muchas regiones, provincias y distritos, provocados por el mantenimiento del «Modelo de crecimiento hacia afuera, primario-exportador».
- Es imperioso que sea planificador y concertador. Que por un lado re-

suelva los fallos y distorsiones de la economía de mercado, y que por otro marque las pautas del nuevo desarrollo nacional-regional. Las distorsiones del mercado y el neo-liberalismo no son los causantes de todos los males de esta sociedad, pero han acelerado el proceso de «crisis de desarrollo» al restringir las posibilidades de una eficiente participación del Estado en la economía.

- Ser un Estado soberano en el proceso de globalización para actuar dentro del marco de las fuerzas impulsoras internacionales de la competitividad: la industrialización competitiva, el desarrollo tecnológico mundial, la transnacionalización de las economías, los movimientos financieros y la capitalización de los recursos humanos calificados. Pero debe mantener su legitimidad para lograr un mayor poder de negociación en los tratados de libre comercio y los convenios bilaterales.
- Ser en un instrumento de ordenación y vigilancia del pacto o contrato social, capaz de distribuir con justicia y eficiencia, generar oportunidades de empleo e inversiones, y promover las exportaciones con mayor valor agregado.
- Por último, debe ser un Estado fortalecedor de la institucionalidad y la democracia, que legitime a los gobiernos, y haga respetar al Perú como Estado-Nación, soberano e independiente.

6. Grandes decisiones en un mundo globalizado

Se requiere de una intervención moderna del Estado en el desarrollo a través de una doble estrategia: una participación eficiente y competitiva en el proceso de globalización mundial y un desarrollo «desde adentro hacia afuera» con una visión prospectiva de nuestra sociedad en el largo plazo.

Es el momento de las grandes decisiones, por consiguiente:

- a) Es necesario tener un conocimiento profundo del proceso de globalización mundial, a fin de que el actual gobierno y los siguientes se conduzcan, estratégicamente, hacia un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional.
- b) Es pertinente efectuar modificaciones en la Constitución Política de 1993, en función de una nueva imagen-objetivo de nuestra sociedad en el largo plazo y para redefinir el nuevo rol protagónico que se desea del Estado. Será pertinente restaurar algunas normas de la Constitución de 1979, a fin de garantizar una participación activa de los trabajadores y del Estado.
- c) Es clave que se vuelva a planificar el desarrollo de la sociedad, pero ahora con un Estado participativo, moderno y descentralizado, ca-

paz de encaminar a los agentes sociales por un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional. En este nuevo escenario el Estado tiene que cumplir funciones más dinámicas como planificar, legislar, administrar justicia, concertar y proveer de servicios al ciudadano; así como ser un ente regulador y fiscalizador.

- d) Es fundamental reestructurar estratégicamente al Estado, a fin de que asuma gradualmente nuevas funciones dinámicas, sobre todo teniendo en consideración las tendencias del proceso de globalización. Ello será factible si se reorganizan los tres poderes con nuevas leyes orgánicas, estatutos y reglamentos; se rediseñan los ministerios, consejos nacionales y regionales y comisiones especiales; se reducen los organismos públicos descentralizados, los organismos reguladores y los organismos estatales especializados; y se fortalecen su capacidad de gestión en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, con personal muy calificado.
- e) Es urgente legitimar al gobierno con un Estado que a través de su nuevo rol participativo, coordine, dialogue y concerte con los agentes sociales y políticos, en el marco de un proceso democrático, participativo y social.

Debemos ser conscientes de que en el proceso de globalización mundial ha surgido la presencia gravitante

de grandes fuerzas dinámicas que se desplazan de manera convergente hacia las distintas sociedades, y que las invaden de manera asimétrica y discriminatoria. Tales fuerzas son: el entorno competitivo cambiante, la creciente integración de los mercados mundiales, el proceso de industrialización automatizada, la transnacionalización corporativa empresarial, el desarrollo científico y tecnológico acelerado, la interacción polivalente de los recursos humanos calificados, el fortalecimiento del sistema financiero internacional, así como el intensivo y diversificado flujo de las actividades comerciales y de servicios.

A manera de conclusiones

El Estado debe constituirse en un ente participativo, moderno y descentralizado, capaz de impulsar con visión de futuro el desarrollo de nuestra sociedad.

En las condiciones actuales de la economía de mercado y en el proceso de globalización de la economía mundial, sólo con un Estado participativo, moderno y descentralizado se podrá reencaminar a nuestra sociedad por la senda de un nuevo proceso de desarrollo nacional-regional; se podrá transformar el sistema productivo de manera sostenible y con equidad para hacer frente de manera estratégica y competitiva al mercado internacional; así como propender al fortalecimiento de una democracia participativa.

También se requiere de la participación de un Estado moderno, que asuma un nuevo rol protagónico constitucionalmente, con el propósito de aplicar una nueva estrategia de desarrollo descentralizada para encaminar al país por la senda de la industrialización en el actual proceso de globalización de la economía mundial.

Por último, cabe recomendar al gobierno actual tomar la decisión urgente de llevar a cabo su reforma o reestructuración total, diseñando e implementando las acciones pertinentes para lograr un Estado participativo moderno y descentralizado, capaz de impulsar el desarrollo de nuestra sociedad.

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL. *Políticas de Estado.* (2002). Lima: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Movimiento Manuela Ramos.

AGENDA PERU. *Perú: Agenda y estrategia para el siglo 21.* Lima: Revista Caretas.

ARANAGA MANRIQUE, David. (2007b). *La industrialización competitiva: una nueva estrategia para enfrentar el proceso de globalización mundial.* Lima, Universidad Nacional de Ingeniería.

_____. (2007a). *Reestructuración estratégica del Estado: modernización y descentralización en un mundo globalizado.* Lima, Universidad Nacional de Ingeniería.

_____. (2006). *La industrialización competitiva: nueva estrategia de desarrollo para enfrentar el proceso de globalización mundial.* Lima, manuscrito.

_____. (2003). *El trabajador peruano: problemas y soluciones.* Lima, Universidad Nacional de Ingeniería-IGI.

_____. (1998). *Deterioro y escasa retribución al factor trabajo en el Perú: 1990-1997.* Lima, Universidad Nacional de Ingeniería-IGI.

_____. (1990). *Reestructuración y reconvertión industrial: nueva estrategia para el desarrollo nacional.* Lima, Editorial San Marcos.

BANCO MUNDIAL. (1997). *El Estado en un mundo de transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial.* Washington, Banco Mundial.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES EMPRESARIALES DEL PERÚ. (2005). «¿Por qué reformar el Estado?». En: *Presencia* N° 148, Lima.

FUKUYAMA, Francis. (2005). *La construcción del Estado*. Buenos Aires, Ediciones BSA.

GARCÍA PÉREZ, Alan. (2003). *Modernidad y política en el siglo XXI: Globalización con justicia social*. Lima, Editorial Matices.

_____. (1992). *El nuevo totalitarismo: poder sin contrapeso*. 3a. edición, Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín. (2000). *Neocentrallismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

_____. (1998). «Neoliberalismo y el péndulo de largo plazo». En: *Neoliberalismo y Desarrollo Humano*. Lima, Instituto de Ética y Desarrollo.

INSTITUTO PERUANO DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. (2005). *Retos de Gobierno. Documentos para la XLIII Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE-2005)*. Lima, IPAE.

KARL-HANS, Hartwig. (1991). «El rol del Estado en la economía social de mercado». En: *Economía social de mercado: alternativas para el desarrollo peruano*. Lima: Universidad del Pacífico.

SAGASTI, Francisco. (2004). *Planeamiento estratégico, reforma del Estado y desarrollo en el Perú*. Lima, Agenda Perú.

SAKAKIBARA, Eiseke. (1998) «Globalización en medio de la diversidad». En: *El Desarrollo Económico y Social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

SALAS SALAS. (1997). «Transformación del Estado ante el reto de la modernidad, la calidad total y la competitividad». En: *Calidad total y competitividad*. Lima, Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) - Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) - CIENES.

SÁNCHEZ CARLESSI, Ricardo. (1993). *La Constitución sometida a referéndum y el desarrollo económico del Perú*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

STIGLITZ, Joseph. (2002). *El malestar en la globalización*. España, Taurus Pensamiento.

VILLARÁN, Fernando. (2006b). *Reforma y Modernización del Estado*. Lima, Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE) – Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

_____. (2006a). «Reforma del Estado: 2006-2011». En: *Economía y Sociedad*. N° 59 Lima.

* Doctor en Economía con estudios de postgrado en la Escolatina de la Universidad de Chile y de Planificación del Desarrollo en la especialidad de Planificación Regional en ESAP. Profesor principal e investigador en la FIECS-UNI.