

Alexia León Angell
Casa en Playa Bonita
Lima, Perú
1996

El estado, otra vez:

15 *Introducción*

EDMUNDO JARQUÍN

19 *Repensar la política para repensar el Estado*

ENRIQUE V. IGLESIAS

27 *Más allá del Estado Nación*

VIRGILIO ZAPATERO

41 *Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática*

JOAN PRATS

63 *Vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política:
la reforma del Estado en América Latina*

GUSTAVO FERNÁNDEZ

75 *América Latina: la deuda de la política*

ANDRÉS ALLAMAND

85 *Estado y Seguridad Social en Iberoamérica*

ADOLFO JIMÉNEZ Y GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Introducción

EDMUNDO JARQUÍN

Abogado y economista nicaragüense, fue embajador de Nicaragua en España. Actualmente es Jefe de la División de Estado y Sociedad Civil en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Como en las parejas mal avenidas, pocas relaciones más tormentosas como las que en los países Iberoamericanos han existido entre el Estado y el mercado. Y quizá ahí resida buena parte de la explicación del fracaso de los mismos en cuanto a su desarrollo socioeconómico.

Quizá caricaturizando un poco se puede decir que la región se ha movido entre dos extremos: el Estado como fuente de todas las soluciones, o el Estado como causa de todos los problemas. La conclusión correcta, el Estado es parte del problema y parte de la solución, no ha sido la norma que presida el debate político y la gestión de los gobiernos. Otra forma de ver este tema es lo elusivo que ha resultado para el proceso político de los países latinoamericanos, salvo muy limitadas excepciones, alcanzar el “pacto socialdemócrata” o el “pacto de la economía social de mercado”, esto es el encuentro, con diferentes balances según sea el caso, de la idea de la libertad y el mercado, con la idea de la justicia social y la solidaridad.

En América Latina la relación entre Estado y mercado ha sido como una suma cero: lo que gana uno, lo pierde otro. Como que si no fuese posible tener más

Estado y más mercado que es lo que nos muestra la experiencia de los pactos antes mencionados. Pero dos hechos, entre muchos, están cambiando el escenario del debate. Por un lado la pérdida de vigor del fundamentalismo neoliberal en los países desarrollados (impulso que, en la estructura cultural tomista de los países Iberoamericanos, llegó con fuerza huracánica o volcánica). Que los presupuestos enviados por la administración Clinton al Congreso en su último año se presenten ya no bajo la idea del *downtsize* sino bajo la idea del *right size*, sin duda pondrá una losa a la noción neoliberal más extremista.

El otro hecho es que por primera vez en toda su historia, al menos la del siglo xx tan influenciado por el debate entre capitalismo y comunismo, la totalidad de las fuerzas políticas de la región tienen casa común ideológica: aquella delimitada, en lo político, por el sistema democrático, y en lo económico, por el mercado. Para los europeos, que tienen culturalmente estructuralizada la idea de la democracia y el mercado, esto puede lucir un poco extraño, pero debe pensarse que hasta hace poco tiempo en casi todos los países Iberoamericanos aguardaba a la vuelta de la esquina una redistribución radical del poder y de las reglas del juego bajo el impulso del debate re-

volución-contrarrevolución. El fin de la guerra fría selló el agotamiento de ese debate cuyo desgaste, como lo señala Josep Ramoneda, se había iniciado allá por 1968.

Por el efecto de esos dos hechos sobre el debate político-ideológico de la región es que hemos titulado “El Estado, otra vez” el tema central del primer número de la revista *Quórum*. No estamos sugiriendo que se trata de la venganza del viejo Estado latinoamericano frente a la fulminante orden neoliberal “no más Estado”. Queremos destacar que el debate sobre el Estado vuelve, y vuelve bajo condiciones que no habían existido, y queremos creer que bajo la posibilidad de superar el crónico antagonismo entre Estado y mercado que ha existido en el ideario y la cultura de los países de Iberoamérica.

¿Por qué ese optimismo? Porque en la medida que se está reivindicando la política democrática se puede llegar a la idea central del encuentro entre el Estado y el mercado: que la democracia es la condición fundamental para una relación eficiente entre el Estado y el mercado. En democracia las políticas públicas tienen más posibilidad de agregar, procesar y responder a las demandas de los ciudadanos, y por tanto de promover un piso mínimo de cohesión social. Los países Iberoamericanos han tenido largos períodos de crecimiento económico que no se han traducido en grados razonables de integración socioeconómica, y por eso hablamos al inicio del fracaso en cuanto al desarrollo, porque el “déficit democrático” les ha impedido tener políticas públicas eficientes en términos de promover la conciliación entre crecimiento y equidad, lo que ahora se ha venido en llamar desarrollo humano.

La otra cara del “déficit democrático” Iberoamericano ha sido el clientelismo y el corporativismo,

esto es la privatización de las políticas públicas en beneficio de determinados sectores, minoritarios desde luego. Eso explica la característica fundamental de la economía de la región del siglo xx: crecimiento con exclusión.

Es decir, en el “déficit democrático” ha residido la explicación fundamental de la ineficiencia en la relación entre Estado y mercado, y ahí ha abrevado, además de las razones ideológicas, el debate polarizado sobre la misma. Desde esta perspectiva no resulta inexplicable que los dos países con mayor tradición y densidad institucional democrática, Costa Rica y Uruguay, presenten los mejores indicadores de integración socioeconómica y los niveles más altos de desarrollo humano.

Desde un punto vista más abstracto, en ausencia de un sólido sistema democrático el Estado no puede cumplir sus dos responsabilidades fundamentales: promover competencia y promover equidad, que el mercado, por sí solo, nunca las producirá. La eficiencia del mercado, que depende de la competencia, y la equidad, que es su legitimación social, dependen de intervenciones del Estado, pero no se tendrán intervenciones eficientes del Estado sin democracia.

En el debate de los países Iberoamericanos se ha tendido a atribuir a fallas del mercado lo que han sido fallas de la política, esto es, fallas de la política que han conducido a intervenciones estatales perversas, en favor de un sesgo mercantilista en el funcionamiento del mercado. Este extremo ha estado en el trasfondo de las reacciones populistas: creer que falló el mercado, cuando en realidad no ha habido mercado, sino una falla de la política. En el otro extremo ha tendido a atribuirse al Estado lo que también son fallas de la política, fallas que se

explican por esa “privatización” indebida de la función estatal. En este extremo se confunden las malas intervenciones del Estado, por fallas de la política, con la idea que las intervenciones del Estado son malas. Este extremo ha estado en el trasfondo de los exabruptos neoliberales, los de viejo y nuevo cuño. La verdad es que en estos países se requiere, en general, más Estado y más mercado.

En conclusión hay que estar advertidos, como lo ha señalado el Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso, que el gran tema pendiente de la reforma del Estado es su “desprivatización”, es decir, volver público al Estado. Ese es el gran desafío de la política democrática que quizá, por primera vez, comienza a tener un escenario apropiado.

En este primer número de *Quórum* se recogen seis artículos que abordan, desde perspectivas específicas, esa necesaria mediación de la política democrática entre el Estado y el mercado, si queremos tener un desarrollo sostenible, esto es, con equidad, amigable con el medio ambiente, y solidario con las siguientes generaciones. En el primer artículo Enrique V. Iglesias, Presidente del BID, hace un fuerte alegato por la renovación de la política para tener un Estado eficiente. Es un artículo construido sobre una idea esencial: la política importa, y mucho. En el segundo artículo Virgilio Zapatero, catedrático de Filosofía del Derecho y co-director de *Quó-*

rum hace un riguroso recorrido por la teoría y la historia, fundamentalmente europeos, de las relaciones entre el Estado y la Nación, haciéndonos en su parte final, una propuesta sugerente, que un Estado multinacional supere el viejo Estado nación. En el tercer artículo Joan Prats Catalá hace un repaso muy articulado del debate sobre la relación entre instituciones, política y mercado, desde la perspectiva del desarrollo humano. Gustavo Fernández, en un artículo de carácter más histórico revisa el impacto de las reformas inducidas por el llamado Consenso de Washington; muy inspirado en la experiencia de Bolivia, un país que ha cumplido al pie de la letra la preceptiva derivada de ese consenso, sugiere que por la vía de dos dimensiones de la política democrática, la descentralización y la concertación nacional, se puede encontrar la respuesta para enfrentar los nuevos desequilibrios. Andrés Allamand, desde la conexión entre las instituciones y el desarrollo, hunde el bisturí en los temas del sistema político de los países Iberoamericanos y sus fallas en términos de las categorías básicas de representación, agencia y agregación. Finalmente, Adolfo Jiménez Hernández y Gregorio Rodríguez Cabrero, abordan uno de los temas más sensitivos de la cohesión social, la seguridad social, en proceso de transición y/o construcción en todos los países de la región, enfatizando que Estado Democrático y los sistemas de seguridad social son dos caras de la misma moneda.●