

# ***Hacia una transformación del Estado en América Latina***

*Para establecer los criterios de una transformación del Estado en América Latina se debe considerar el entorno global poniendo énfasis en la ambivalencia del proceso de globalización, el fracaso de las políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington y el menor margen de maniobra que tienen las políticas económicas nacionales. Una nueva estrategia de desarrollo debe apuntar hacia la búsqueda de un crecimiento sostenido con empleo, la promoción de la inversión con responsabilidad social y la búsqueda de competitividad en el ámbito de la integración.*

**Enrique Cornejo Ramírez**

## ***Globalización y políticas nacionales***

Existe un nuevo orden económico y político internacional, bastante más excluyente y desigual que los anteriores. El proceso de globalización plantea una ambivalencia entre la mayor importancia del comercio en la generación del producto bruto mundial y un espectacular proceso de innovación tecnológica y, de otro lado, la existencia de más pobres y de mayor desigualdad en el mundo.

---

**Enrique Cornejo Ramírez:** economista peruano y profesor universitario; ex-presidente de la Asociación Nueva Economía, ex-asesor principal en el Congreso de la República y ex-presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú, con rango de Ministro de Estado. Autor de varios libros, entre ellos: *Comercio internacional: hacia una gestión competitiva*; *Derribando el otro muro: crítica al neoliberalismo económico y propuestas para superarlo*. @:<ecornejo@amauta.rcp.net.pe>.

**Palabras clave:** Consenso de Washington, Estado, integración, Comunidad Suramericana, seguridad social, América Latina.

**Nota:** El presente ensayo fue presentado originalmente en el Taller de Expertos sobre el tema «Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina», organizado en Lima, entre el 21 y el 24 de abril de 2005, por NUEVA SOCIEDAD de Venezuela y la Fundación Friedrich Ebert en Perú.

---

**La ambivalencia del proceso de globalización.** El mundo ve con asombro los avances de la tecnología especialmente en los campos de la biotecnología, robótica, informática, telemática y la denominada ciencia de los nuevos materiales. El comercio mundial crece más rápido que el producto mundial y crece fundamentalmente en manufacturas y servicios<sup>1</sup>. El cambio tecnológico ha reducido las distancias y abreviado los tiempos; las exigencias de mayor productividad y competitividad son cada vez mayores; los consumidores son más exigentes y están mejor informados; y la información se ha convertido en el insumo básico y el nuevo conocimiento en el producto fundamental<sup>2</sup>. Vivimos en una economía en la que los servicios y los intangibles están a la vanguardia en el proceso de crecimiento. Pero, al mismo tiempo, la mitad de los habitantes del planeta son pobres y millones están en el grupo de los «extremadamente pobres», aquellos que –según el Banco Mundial– viven con menos de un dólar al día. La desigualdad se ha profundizado, lo que quiere decir que la brecha entre ricos y pobres se ha acentuado. Mientras se gastan millonarios recursos en armamento, la ayuda para el desarrollo es escasa y la exclusión social parece ser una de las características del actual modelo.

*Se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto*

En el actual contexto global, los Estados nacionales han perdido soberanía, los gobiernos tienen menos margen de maniobra y sus políticas pierden eficacia. Las instituciones son débiles y la gobernabilidad democrática se resiente.

Internamente, los gobiernos nacionales tienen, por lo general, grandes dificultades para generar consensos; los escasos recursos públicos deben manejarse con responsabilidad y transparencia fiscal; y la población ya no les otorga los tradicionales periodos de gracia (por lo que apenas tienen unos meses iniciales para plantear sus principales reformas). De otro lado, el contexto internacional también plantea serias limitaciones para la acción gubernamental, como consecuencia de los compromisos multilaterales, regionales o bilaterales que suscriben los Estados, la significativa influencia de las empresas transnacionales y la dependencia del endeudamiento externo.

---

1. Para mayor detalle consultar: E.J. Cornejo Ramírez: *Las nuevas tendencias del comercio mundial y su impacto en las economías andinas*, Edit. Universidad Andina «Simón Bolívar», Sucre, Bolivia, 2002.

2. V. al respecto: Banco Mundial: «Knowledge for Development» en *World Development Report*, Washington, D.C., 1998-1999.

A las dificultades mencionadas que restan «grados de libertad» a la acción de los gobiernos nacionales, hay que agregar los problemas derivados de la «desigualdad inicial» y de la gran diversidad que caracteriza a nuestras economías y sociedades, lo que dificulta el impacto de las medidas adoptadas, sobre todo si son de tipo general y no consideran estas diferencias. Así las cosas, las políticas económicas generalmente aplicadas tienen un efecto muy limitado en las economías de nuestros países, benefician a muy pocos y generan serios problemas para la estabilidad social y política así como para la gobernabilidad democrática. La lectura que se hace de esta situación desde la óptica neoliberal es que se deben profundizar las reformas emprendidas en los años 90 (a nivel macro y microeconómico) y, en este contexto, se plantea una reforma del Estado, disminuyendo su tamaño y su papel en la economía. Pero esta propuesta es altamente cuestionable.

### ***El fracaso de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington***

Las políticas económicas que se han venido alentando y aplicando en América Latina desde los años 90 inspiradas en el denominado Consenso de Washington (CW), han enfatizado en la estabilidad, la liberalización, la privatización y la búsqueda de un crecimiento económico, pero han descuidado los aspectos sociales del desarrollo, habiéndose agravado el problema del desempleo y subempleo, aumentado la informalidad y profundizado la desigualdad social.

Como queda demostrado en la experiencia de muchos países, y particularmente en América Latina, las políticas inspiradas en el CW han fracasado. Se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto. ¿Qué es lo que ha pasado? ¿Por qué el neoliberalismo ha fracasado? Desde nuestro punto de vista<sup>3</sup> las políticas inspiradas en el CW han fracasado, entre otras, por las siguientes razones:

1) No se puede restringir los desafíos del desarrollo al buen desempeño de algunos indicadores macroeconómicos como la disminución sustantiva de la inflación, el aumento de las exportaciones, el mayor nivel de las reservas internacionales o solo el logro de tasas de crecimiento positivas.

---

3. V. al respecto: E.J. Cornejo Ramírez: *Derribando el otro muro: crítica al neoliberalismo económico y propuestas para superarlo*, Instituto de Investigaciones de la Universidad de San Martín de Porras, Serie «Economía», Lima, 2002.

2) Tan importantes como esos indicadores –que deben seguir evolucionando positivamente– son los indicadores de empleo, pobreza, distribución del ingreso, niveles de educación y salud, porque de lo que se trata –fundamentalmente– es de mejorar el nivel de vida de las personas.

3) Incapacidad para lograr un proceso de crecimiento sostenido que a su vez genere empleo productivo, porque ha producido bienestar para unos pocos y aumentado la desigualdad.

4) Aplicación de políticas generales o estándares a países en los que coexisten diferentes economías y hay gran diversidad<sup>4</sup>.

5) El modelo neoliberal ha fracasado porque el modelo neoclásico en el que se sustenta no considera el punto de partida (que no es homogéneo) en nuestras economías ni las variables sociales y culturales<sup>5</sup>.

***Si el modelo neoliberal ha fracasado entonces tenemos que buscar nuevas estrategias de desarrollo, que se enfoquen fundamentalmente en la persona humana***

### ***La necesidad de nuevas estrategias de desarrollo para nuestros países***

Si el modelo neoliberal ha fracasado entonces tenemos que buscar nuevas estrategias de desarrollo, que se enfoquen fundamentalmente en la persona humana y que afronten –en nuestra opinión– siete desafíos principales:

1) Participar en el proceso global, pero buscando la inclusión social y respetando (y aprovechando) nuestra diversidad. Es necesario analizar con profundidad los casos de países de otras regiones (como Corea, India y China) que son ejemplos de inserción competitiva pero manteniendo su diversidad.

---

4. Sobre el tema de la importancia de la diversidad y su relación con el desarrollo puede consultarse: Robert D. Putnam: *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993. En este libro, Putnam explica su teoría del «capital social» para explicar los resultados diferenciales que se obtuvieron entre el norte y el sur de Italia con respecto a los incentivos que se dieron. El «capital social» enfatiza en los lazos que existen entre las personas y que incluyen temas como la confianza, reciprocidad, información y cooperación en comunidad.

5. Sobre este punto se puede consultar: Adolfo Figueroa: «Sobre la desigualdad de las naciones» en *Transformación y desarrollo de la economía latinoamericana en el siglo XXI*, Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (Afeial), Tegucigalpa, diciembre de 2001, tomo I, pp. 255-272. Sobre la influencia de los factores culturales, puede revisarse: Rodolfo Eduardo Biasca: *¿Somos competitivos?: Análisis estratégico para crear valor*, Edic. Granika, Buenos Aires, julio de 2004.

- 2) Lograr tasas sostenidas de crecimiento económico pero generando empleo adecuado (o empleo decente, como lo denomina la Organización Internacional del Trabajo)<sup>6</sup>. Se necesitan empleos de calidad y condiciones dignas de trabajo.
- 3) Promover un crecimiento sustancial de la inversión, sobre todo de la inversión privada, a través de adecuados mecanismos y buscando que ésta actúe con responsabilidad social.
- 4) Construir ventajas competitivas, pero acompañarlas con el también importante paradigma de la solidaridad.
- 5) Transformar al Estado, buscando su representatividad y modernización y haciéndolo con responsabilidad fiscal. La principal tarea del nuevo Estado debe ser buscar la inclusión social.
- 6) Fomentar la integración pero con eficiencia y mirando al mundo (al respecto existe la tesis del regionalismo abierto, desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, y el nuevo diseño estratégico de la Comunidad Andina sustentado por su secretario general Allan Wagner Tizón)<sup>7</sup>.
- 7) Ejercer un nuevo liderazgo con un claro compromiso ético y solidario con los más pobres.

### ***Las limitaciones con las que hay que trabajar en el actual contexto***

Los lineamientos antes anotados deben formar parte de una nueva estrategia de desarrollo, pero habrá que considerar que el trabajo debe hacerse en un contexto –nacional y mundial– que tiene serias limitaciones:

– Como ya hemos mencionado, los márgenes de maniobra de la política económica han disminuido y el grado de influencia de los Estados nacionales también. Por ejemplo, en países que han dolarizado sus economías, los bancos centrales han perdido todo el manejo de la oferta monetaria y se dedican solo a temas como el acopio de información estadística o incluso la promoción cultural. Acuerdos como los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales restringen el margen de maniobra de las políticas nacionales para los próximos años (por ejemplo, en lo referente a política laboral, compras públicas o al tema de la propiedad intelectual).

---

6. V. al respecto el sitio *web* de la OIT: <<http://www.ilo.org>>.

7. Para mayores detalles consultar <<http://www.cepal.org>> y <<http://www.comunidadandina.org>>.



– Los gobiernos tienen dificultades para lograr consensos sociales mínimos, no existen periodos de gracia en lo político y hay problemas de gobernabilidad democrática.

– Los gobiernos tienen escasos recursos en sus presupuestos y serios problemas de gestión de esos escasos recursos; en el extremo, los recursos se usan mal, no llegan a la población objetivo o incluso no se utilizan.

– El escenario mundial está variando sustancialmente; América Latina está perdiendo peso relativo en el mundo. Ello se aprecia en la menor participación relativa de la región en el comercio mundial y en el destino de los flujos de

***La exportación  
más eficiente  
que hemos tenido,  
en los últimos años,  
ha sido  
la de nuestra  
propia gente***

inversión extranjera directa que se orientan más hacia Asia, Europa del Este y las propias economías industrializadas.

– El crecimiento chino puede tener efectos positivos pero también puede generar problemas para la región. La mayor demanda de los asiáticos lleva hacia el alza a los precios internacionales de importantes productos básicos como los minerales, pero también influye en la importante elevación de los precios internacionales del petróleo.

– De otro lado, al eliminarse las cuotas que Estados Unidos mantenía para las importaciones chinas, muchas exportaciones de nuestros países se van a ver afectadas y tendrán que reaccionar rápidamente girando hacia estrategias diferenciadas, pues es inviable pretender competir con los chinos y otros países asiáticos con base en precios bajos. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con las exportaciones de prendas de vestir al mercado norteamericano.

– Todo parece indicar que la economía mundial va a mantener tasas moderadas de crecimiento en el futuro; las tasas internacionales de interés se elevarán gradualmente y preocupa el importante crecimiento experimentado en los precios del petróleo (sobre todo para los países importadores del crudo).

– Nuestros ciudadanos, especialmente los más jóvenes, tienen desconfianza y hasta desinterés en las instituciones, en las políticas y en los líderes, y muestran un profundo desarraigo con su país. La exportación más eficiente que hemos tenido, en los últimos años, ha sido la de nuestra propia gente, la de nuestros jóvenes, al punto que las remesas que estos compatriotas envían a sus familias cada año se han convertido en fuente importante de ingreso de divisas en las balanzas de pagos.

– Nuestros ciudadanos, especialmente los más jóvenes, tienen desconfianza y hasta desinterés en las instituciones, en las políticas y en los líderes, y muestran un profundo desarraigo con su país. La exportación más eficiente que hemos tenido, en los últimos años, ha sido la de nuestra propia gente, la de nuestros jóvenes, al punto que las remesas que estos compatriotas envían a sus familias cada año se han convertido en fuente importante de ingreso de divisas en las balanzas de pagos.

***¿Cómo lograr un crecimiento sostenido que tenga impacto en el empleo?***

No obstante las limitaciones antes precisadas, un aspecto sustancial a considerar es cómo lograr un proceso de crecimiento económico sostenido, que tenga impacto sustancial en la generación de empleo productivo y que se haga con inclusión social.

Lograr un sustancial crecimiento económico requiere promover importantes niveles de ahorro e inversión, principalmente del sector privado, pero también incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública.

La brecha ahorro/inversión ha sido tradicionalmente cubierta con mayor endeudamiento externo. Se necesita promover el ahorro interno y, especialmente, los mercados de capitales, a fin de generar alternativas de financiamiento directo y a largo plazo para las empresas.

La inversión privada requiere rentabilidad y estabilidad. Alcanzar para nuestros países la categoría de «grado de inversión» debe constituirse en un verdadero objetivo de Estado, pues ello crea condiciones para mayores inversiones y reduce sustancialmente el costo del dinero.

Se deben explorar diferentes mecanismos para la participación de la inversión privada como por ejemplo, concesiones, contratos de gerencia, asociaciones público-privadas (tipo *Private Public Partnerships*, PPP), contratos de usufructo, accionariado difundido. En todos los casos, la inversión privada debe trabajar con «responsabilidad social», es decir, pagar sus impuestos, cuidar el medio ambiente, competir lealmente y actuar de manera solidaria con la población pobre. Debe asegurarse no solo la rentabilidad económica y la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión sino también su «licencia» o viabilidad social.

En cuanto a la inversión pública, se hace necesario mejorar los criterios de prioridad y de gestión de los proyectos, haciendo énfasis en los de infraestructura básica (carreteras, puertos, aeropuertos e infraestructura energética y de riego) así como en los programas sociales de lucha contra la pobreza, y desarrollando programas de capacitación especialmente en la formulación de proyectos, gestión financiera de los recursos públicos y gobierno electrónico.

De otro lado, no será suficiente la aplicación de eficaces políticas monetarias y fiscales contracíclicas; será necesario –además– aplicar oportunas y adecuadas políticas sectoriales que precisamente creen las condiciones para que el crecimiento vaya acompañado de empleo y de menor desigualdad y, para que se pueda lograr el impulso adecuado para la exportación partiendo de negocios pequeños.

Por otro lado, el aumento de la productividad es, desde nuestro punto de vista, el gran ausente en el debate de la política de desarrollo en nuestros países y, cuando hablamos de productividad, nos referimos a todos los factores productivos que intervienen en el proceso. El aumento de la productividad debe constituirse también en una política de Estado. Pero, hacer todo esto con inclusión social significa replantar las políticas públicas y transformar al Estado. Este es



***El tema de nuestra diversidad debe pasar de ser un «problema» a constituirse en una fortaleza***

el tema central que desarrollaremos en las páginas que siguen.

### ***Hacia la transformación del Estado en América Latina***

**El tamaño del Estado.** Una reforma del Estado no puede constreñirse a una reducción de su tamaño como equivocadamente plantean los neoliberales. De hecho, el tamaño del Estado en América Latina no es tan grande medido como porcentaje del PBI. Por ejemplo, en el caso del Perú, ¿puede hablarse de un Estado grande cuando el presupuesto público es de 11.000 millones de dólares mientras el PBI es de 70.000 millones de dólares y la pobreza del 54%? ¿Un tamaño del Estado equivalente al 16% del PBI puede considerarse demasiado grande? Definitivamente, el problema no es de tamaño sino de definición del ámbito de acción y de la calidad de la acción del Estado<sup>8</sup>.

**La representatividad del Estado.** El primer desafío para la transformación del Estado es lograr que éste represente real y legítimamente a todos los sectores del país, incluyendo a los sectores emergentes y a las nuevas organizaciones de la sociedad que hoy no solo se sienten excluidos sino que están, en efecto, totalmente excluidos.

Hay un Estado formal que solo representa a un porcentaje pequeño de la población, y hay varios Estados paralelos o informales que tienen sus propios objetivos y su propia lógica de acción. Nos referíamos anteriormente a mercados fragmentados, y se puede hablar también de Estados fragmentados. Por ejemplo, ¿quién en el Estado formal entiende y se preocupa por los microempresarios, por los consumidores, por los pequeños productores agrarios, por los ambientalistas, por los colegios profesionales, las rondas campesinas, y por los propios sectores denominados informales, entre otros importantes grupos poblacionales emergentes? ¿Acaso estos grupos poblacionales no marchan por su cuenta totalmente desconectados del Estado formal? ¿Acaso no han reemplazado en la práctica al Estado formal, cuando administran su propia justicia o brindan sus propios servicios de seguridad o tienen sus propias formas de acumulación? ¿Acaso muchos de estos grupos o asociaciones «informales» no muestran un mejor desempeño que el Estado formal?

---

8. Para mayor detalle sobre los nuevos desafíos de los Estados en el actual contexto mundial se puede consultar: BM: «El Estado en un mundo en transformación», número especial del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Washington, D.C.

El reto consiste primero en entender y luego en apoyar a las denominadas organizaciones de la sociedad civil con recursos, información y asistencia técnica, pero principalmente en abrir canales de comunicación y de participación activa a estos grupos poblacionales. Se trata de darle una dimensión horizontal y amplia a la acción del Estado, buscando una mayor representatividad de la población a la que dice representar.

Por ejemplo, ¿puede entenderse y ayudarse a miles de microempresarios en sus necesidades de financiamiento cuando, desde la Superintendencia de Bancos, se pretende darles pautas de Banca Múltiple –sustentadas en las normas internacionales de Basilea– a las instituciones de microfinanzas?

El tema de nuestra diversidad debe pasar de ser un «problema» a constituirse en una fortaleza. Es un cambio de visión muy importante para la acción del nuevo Estado.

**Una nueva manera de conducción política.** La reforma del Estado supone también nuevas formas de acción política. Es necesario repensar los esquemas tradicionales de intermediación política. Esta intermediación no puede ser la misma en tiempos de la comunicación global y la internet. La acción debe pasar por un profundo cambio. El liderazgo político debe ejercerse con criterios éticos, acción solidaria hacia los más pobres, austeridad y predica con el ejemplo. La acción política debe hacerse mediante una adecuada y permanente sintonía con la población.

Solo con un Estado representativo y con una conducción política que sea respetada y creíble se pueden plantear y viabilizar transformaciones importantes y garantizar, por ejemplo, una verdadera reforma tributaria que amplíe la base y que forje una conciencia contributiva en la población.

**El nuevo contrato social.** El Estado como garante del contrato social debe asegurar una ciudadanía con deberes y derechos. Para que la población cumpla con sus obligaciones (por ejemplo, las tributarias) el Estado debe demostrar en la práctica que los ingresos fiscales vuelven a ella en términos de obras de infraestructura, salud, educación y eficientes programas de lucha contra la pobreza.

No habrá participación ciudadana, compromiso solidario o pago de los impuestos por parte de la población si esta no está segura de que los recursos fiscales se usarán con transparencia, eficiencia y honestidad y, principalmente, si todo esto no se traduce en mayor bienestar. Este es, además, un tema fun-

***El Estado debe dejar  
de ser visto también  
como una «vaca lechera»  
a la que todos  
quieren ordeñar***

damental para asegurar la gobernabilidad democrática.

Lo anterior implica cambios institucionales importantes que deben responder no al criterio neoliberal de reducir el número

de instituciones públicas (en el entendido de que así se logra una mayor eficiencia económica), sino al de establecer cuáles son las instituciones públicas necesarias y la interrelación que debe existir entre ellas para asegurar la tarea de la justicia social. Es en este punto que podemos discutir cuál es el ámbito, las características y la relación que debe existir entre los poderes del Estado.

**El nuevo rol del Estado.** Un tema fundamental a discutir es el relativo al denominado papel subsidiario del Estado. ¿Debe ser subsidiario al estilo de lo planteado por los neoliberales o su papel fundamental debe ser clave en cuanto a la inclusión social? ¿Debe ser complementario en lo que respecta a la promoción de las inversiones? ¿De qué maneras? Este es un debate pendiente.

El papel de los gobiernos no es generar mayor burocracia ni crear empresas públicas sino asegurar la justicia social, pero hacerlo con transparencia y responsabilidad fiscal. La gerencia para la justicia social es también un tema pendiente.

El Estado debe dejar de ser visto como un botín, es decir, una oportunidad en la que el partido que llega al Gobierno llene los puestos públicos o cree nuevos para sus militantes o simpatizantes. Un nuevo gobierno tiene el legítimo derecho de poner en puestos clave a sus principales cuadros pero nada más. Deben predefinirse cuáles son los 2.000 o 3.000 puestos de confianza y de dirección en los diferentes niveles del Estado, pero los demás puestos han de ser cubiertos por profesionales o trabajadores de carrera pública y con procedimientos transparentes.

**Justicia social con responsabilidad fiscal.** El Estado debe dejar de ser visto también como una «vaca lechera» a la que todos quieren ordeñar pero que nadie quiere alimentar. Aquí es clave el tema de la responsabilidad fiscal<sup>9</sup>, la cual pasa por buscar que los gastos estén debidamente priorizados y financiados. No significa renunciar al objetivo de la justicia social sino buscarla con responsabilidad. Ello supone acciones en campos como los siguientes:

---

9. V. para mayor detalle: E.J. Cornejo Ramírez: «Justicia social con responsabilidad fiscal» en *Cuadernos de economía para la justicia social*, Lima, septiembre de 2004.

- Mejorar la calidad del gasto público en general y de la inversión pública en particular.
- Hacer transparente el manejo del gasto corriente incluido el relacionado con las planillas públicas.
- Hacer sostenibles los sistemas previsionales públicos.
- Modernizar la gestión de los recursos públicos (gobierno electrónico).
- Desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones en el sector público.
- Lograr eficiencia en los programas sociales, en particular los relacionados con la lucha contra la pobreza (adecuada focalización, supervisión ciudadana, transferencias condicionadas).
- Generar políticas de nuevo endeudamiento público para proyectos de inversión y no para pagar deuda anterior o financiar gasto corriente como sucede actualmente.
- Establecer mejores sistemas de control y fiscalización ciudadana, de prevención del conflicto de intereses, y rendición de cuentas.
- Desarrollar una carrera pública y sistemas eficientes de capacitación para la gestión pública.

En países con problemas de centralismo y alta concentración económica, la reforma del Estado debe hacerse propiciando una descentralización productiva. Esto significa que debe ser gradual pero firme; debe hacerse con sostenibilidad fiscal pero debe hacerse; debe ir más allá de trasladar competencias y recursos, debe fortalecer capacidades de gestión y, principalmente, debe convertir a los departamentos, regiones o municipios en verdaderos centros de atracción de la inversión y generación de empleos locales.

El Estado debe estar en condiciones de actuar en alianza estratégica con el sector privado nacional y extranjero, principalmente para el desarrollo de grandes obras de infraestructura. Pero también debe estar en condiciones de liderar un proceso de concertación público-privado para viabilizar inversiones con sostenibilidad social<sup>10</sup>.

---

10. Algunos se refieren a este tema como la obtención de una «licencia social» para las inversiones.

Por ejemplo, en el Perú dos recientes proyectos de inversión con participación privada (uno de fosfatos bajo la modalidad de concesión en el departamento de Piura y otro vinculado a una central hidroeléctrica en Pasco, población muy pobre de la sierra peruana, bajo la modalidad de contrato de usufructo), solo han sido posibles porque el Estado (en un caso por mediación de un gobierno regional y en el otro por el concurso de una comisión del Congreso de la República) actuó como un gran concertador de intereses entre la población involucrada, los alcaldes, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, el Gobierno nacional y los inversionistas privados. Es una tarea que podríamos denominar de ingeniería social la cual debe ser una tarea del nuevo Estado.

En tiempos como los actuales, un Estado no es poderoso por los ejércitos con que cuenta o por la cantidad de activos públicos o recursos presupuestales que maneje, sino fundamentalmente por la calidad y oportunidad de la información que posea para la eficaz toma de decisiones. La información debe ser considerada como un bien público.

Vinculado a lo anterior está el fomento de la ciencia y la tecnología, sin lo cual no es posible pensar en un desarrollo viable en el actual contexto global y en la denominada Sociedad del Conocimiento. El desarrollo de la ciencia y la tecnología no es una tarea exclusiva del Estado, pero es el Estado el que debe crear las condiciones para la innovación y la adaptación tecnológica en el país.

De otro lado, en lo referente a las políticas sociales vinculadas a la educación, salud, seguridad social, se necesita plantear una discusión seria en el ámbito institucional. Las políticas neoliberales también llegaron a estos sectores pretendiendo que el libre mercado funcione para la educación y la salud. El fracaso ha sido evidente; por ejemplo, la privatización de los servicios de salud y de seguridad social no ha significado una solución al problema.

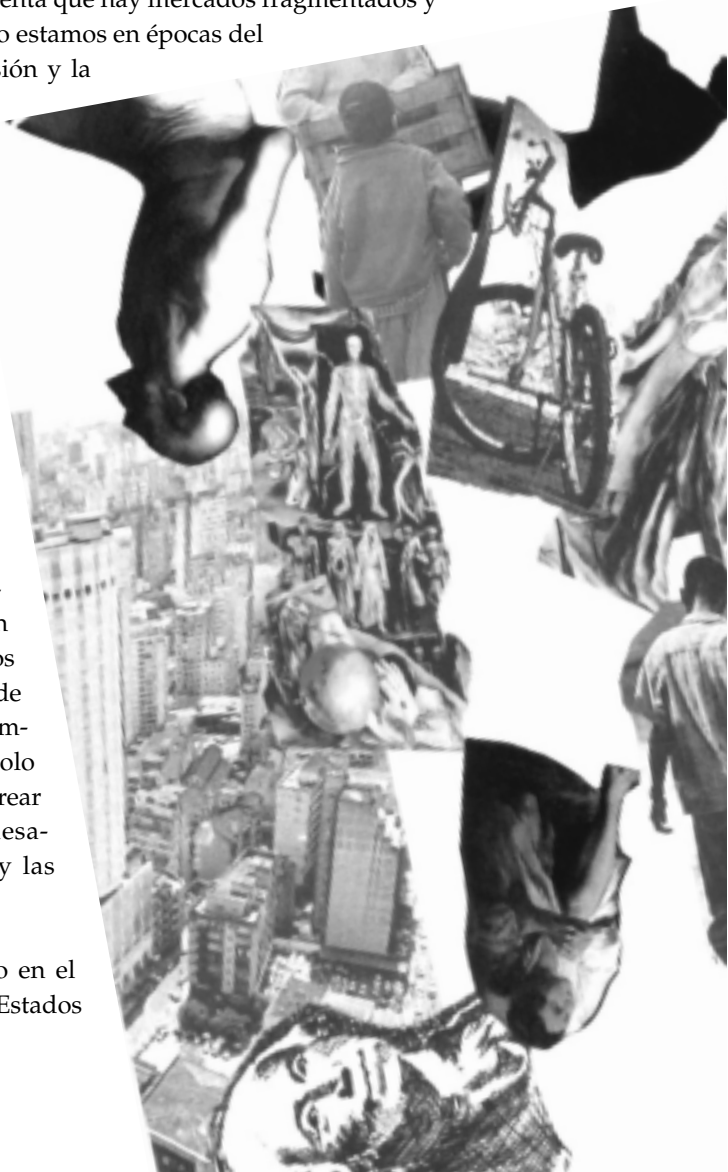
Partiendo de los niveles de pobreza y de desigualdad que tenemos en nuestros países, el Estado debe garantizar por lo menos el acceso universal a los servicios de educación básica y a los servicios primarios de salud, poniendo el acento en la salud preventiva y en la atención primaria de niños entre 0 y 5 años y madres gestantes. Asimismo, debe priorizar la seguridad alimentaria y el contenido nutricional de la alimentación de los niños. Estas son, desde nuestro punto de vista, tareas irrenunciables del nuevo Estado. En la seguridad social, hay que combinar los objetivos de sostenibilidad financiera y fiscal de los regímenes pensionarios públicos con los que aseguran una pensión digna para los trabajadores y con criterios de solidaridad que no se deben olvidar.

Otro aspecto muy importante de la tarea del nuevo Estado tiene que ver con la regulación. Los Estados deben regular porque existen mercados imperfectos, porque hay que proveer bienes públicos y porque hay una importante porción de la población en condiciones de pobreza. Pero para que la regulación sea efectiva debe hacerse con instituciones reguladoras autónomas, profesionales y que posean información adecuada.

Las instituciones reguladoras no tienen por función asegurar la rentabilidad del regulado o servir a los monopolios, sino asegurar que haya competencia y servir al consumidor. Nuevamente es importante considerar que la regulación debe hacerse teniendo en cuenta que hay mercados fragmentados y Estados fragmentados. Ya no estamos en épocas del Estado productor; la inversión y la producción son tareas básicas del sector privado, pero el Estado no puede hacer mal su tarea de regulación.

Relacionado con lo anterior está la acción del Estado para asegurar un desarrollo sostenible con la adecuada protección del medio ambiente y la biodiversidad. Está demostrado que la actividad privada no se autorregula en el tema ambiental. Además, se pueden obtener importantes recursos financieros para proyectos de inversión con «contenido limpio» en el marco del Protocolo de Kyoto. El Estado debe crear las condiciones para un desarrollo de los bionegocios y las biofinanzas.

Finalmente, en un contexto en el que –como se ha dicho– los Estados



nacionales han perdido soberanía y margen de maniobra, es urgente volver a pensar en la integración como un proceso fundamental para garantizar un desarrollo con inclusión social. La integración en estos tiempos debe enfocarse mirando al mundo con estrategias competitivas, pero también buscando reducir las asimetrías que existen en nuestros países, facilitando la integración física y fomentando la participación decidida de los agentes económicos en el diseño y conducción del proceso de integración.

La multiplicación de acuerdos de libre comercio en todo el mundo brinda un mayor acceso a los mercados pero no garantiza el desarrollo de nuestros países. En América Latina debemos tener una estrategia variable de negociación comercial, es decir, debemos negociar con todos los países o grupos de países.

Es necesario profundizar las relaciones económicas y comerciales con EEUU, la Unión Europea y los países asiáticos, pero no se puede descuidar a América Latina por tres principales razones: 1) en la región es donde se da la posibilidad de integración física que, a su vez, es básica para alcanzar etapas más avanzadas y ambiciosas de integración (mercado común o unión económica); 2) contrariamente a lo que se dice, hay posibilidades de una importante complementación económica entre países de la región en varias ramas manufactureras y de servicios; y c) es una manera concreta de mejorar nuestra capacidad de negociación con otros bloques regionales.

Consideramos que una alternativa concreta de integración que es necesario apoyar es la recientemente creada Comunidad Suramericana<sup>11</sup>. Se trata de pasar de la actual Comunidad Andina a la Comunidad Suramericana (constituida sobre la base de la CAN, el Mercosur y Chile) y, desde esta nueva plataforma de integración, apostar por la constitución de una Comunidad Latinoamericana.

Semejante proyecto requiere de importantes esfuerzos y sobre todo de decisión política al más alto nivel. Lo primero que hay que hacer es darle contenido a esta propuesta de integración regional. Una manera es encontrando ejes de integración, como por ejemplo: la conexión Atlántico-Pacífico, la matriz de energía, el desarrollo de la Amazonia, la seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua o el desarrollo de la ciencia y la tecnología a escala regional. Otra manera es propiciando la constitución de empresas multinacionales suramericanas.

---

11. A.W. Tizón: «El espacio sudamericano y la integración regional: una aproximación desde la Comunidad Andina, exposición ante el Comité de Representantes de Aladi, Montevideo, octubre de 2004.

La integración es mucho más que un mayor comercio y un mercado ampliado; se trata de crear economías regionales en un contexto de desarrollo integral. Se necesita construir las bases sociales de la integración para llegar en algún momento a tener una comunidad social de ciudadanos y no solo de consumidores o inversionistas. La integración debe constituirse en un «eje articulador» entre las agendas internas del desarrollo y la agenda externa de la modernidad en el contexto de la globalización<sup>12</sup>.

### ***Algunas reflexiones finales***

Es necesario entonces replantear el debate y volver a poner a la persona humana y la búsqueda del desarrollo como los temas centrales de la agenda. Las propuestas neoliberales han fracasado pues no han logrado un crecimiento sostenido y el que se ha producido no ha generado suficiente empleo ni ha disminuido la desigualdad.

Se requiere replantear las estrategias y políticas en busca de un desarrollo con justicia social. Varios son los desafíos en ese contexto, pero uno de los más importantes se refiere a la transformación del Estado buscando su representatividad, modernización, eficiencia, transparencia y descentralización.

No es un problema del tamaño del Estado sino principalmente de la definición de su ámbito de acción y de la calidad de su gestión. La regulación del Estado debe mejorarse buscando efectivamente la competencia y sirviendo a los consumidores. El mismo debe ser capaz de entender y establecer canales de conexión y de participación de amplios sectores de la población que hoy no están representados en él y marchan –muchas veces con éxito– en forma paralela.

La pérdida de soberanía nacional de los Estados y el menor margen de manobra de la política económica son un problema concreto. Una de las maneras de enfrentar esta restricción es retomando el esfuerzo por la integración con nuevas perspectivas y objetivos más concretos. La Comunidad Suramericana es una muy buena oportunidad para avanzar en este esfuerzo. En consecuencia, se necesita una verdadera transformación del Estado en América Latina para poder viabilizar un desarrollo con inclusión social en la región. Las reflexiones incluidas en este ensayo pretenden contribuir al debate sobre cómo realizar esta transformación en el actual contexto nacional y mundial.

---

12. A.W. Tizón: «Comunidad Andina: avances y perspectivas», conferencia desarrollada en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 19 de noviembre de 2004.