

# EL ESTADO Y EL MERCADO EN AMÉRICA LATINA: HACIA LA RELACIÓN ÓPTIMA PARA EL FUTURO DE LA REGIÓN

Enrique V. Iglesias \*

## INTRODUCCIÓN

Quienes tenemos como rumbo cotidiano el amplio espectro de la realidad iberoamericana, prestamos especial interés al tratamiento de la inversión y la naturaleza del concepto de responsabilidad social, no sólo por la importancia que tienen en sí mismos, sino también por el hecho de que en este momento es una de las vertientes más dinámicas de la comunidad iberoamericana, además del intercambio y la cooperación cultural. Sin embargo, muchas veces vemos con preocupación la obsolescencia que ha cobrado el debate latinoamericano sobre la relación entre el Estado y el mercado y las consecuencias negativas que afectan al desarrollo económico y a la cohesión social en la región.

Esta larga discusión que se viene dando entre posiciones contrarias sobre si en nuestros países ha habido y hay demasiado Estado, o si ha habido y hay mucho mercado, conduce a una discusión ya obsoleta entre dos posiciones extremadamente polarizadas, si no se enriquece con el tratamiento de las necesarias alianzas entre el sector público y el privado que hoy vemos claramente. Nada más concreto que ciertas experiencias en algunos países de la región para demostrar que hace falta más y mejor Estado y más y mejor mercado, llegando incluso a ratificar que la complementariedad de ambos campos ge-

nera una retroalimentación positiva para ambos.

Bastan algunos ejemplos que en magnitudes nos enseñan ciertos puntos de escasez del Estado o del mercado indistintamente y que sustentan la necesidad de encausar el debate hacia una complementariedad entre mayor y mejor Estado junto con mayor y mejor mercado como clave para la superación de las debilidades e ineficiencias de ambos.

Cuando solamente un 20% de los ciudadanos de América Latina tienen acceso a los servicios bancarios, o bien, el peso del negocio bancario sobre el Producto Interno Bruto representa apenas la tercera parte de lo que es en los países emergentes de Europa o Asia, no hay mucho mercado, sino muy poco mercado. Cuando una gran parte de la población latinoamericana vive en la informalidad sin posesión de activos titulados (sus casas, sus predios, etc.), no hay mucho mercado, sino muy poco mercado. Cuando en varios países de nuestra región una parte significativa de la tierra con destino agrícola está fuera del mercado (sin acceso al crédito, sin recibir asistencia técnica o sin títulos de propiedad), no hay mucho mercado, sino poco mercado.

Por otra parte, cuando la presión fiscal promedio de la región está por debajo del 20%, y en algunos países apenas ronda el 10%, no hay mucho sino poco

---

\* Secretario General Iberoamericano.

Estado. Cuando la presencia del Estado en todo el territorio no es suficiente para garantizar la seguridad de las personas y de los bienes, ni proporciona servicios básicos, no hay mucho sino poco Estado. Cuando el sistema judicial no es confiable y accesible para muchas personas, no hay mucho sino poco Estado.

Es crucial agregar a esta medición estrictamente cuantitativa, una medición de eficiencia: hace falta un mejor Estado y también un mejor mercado. Para ello, las decisiones políticas deben ser contundentes al momento de materializar acciones así como en el momento de preparar y armonizar todo el sistema político y despolarizar el debate Estado-mercado. Seguramente sea este un segundo corolario que he percibido luego de intensos años de trabajo vinculado al desarrollo de América Latina: la política importa e importa mucho.

La ausencia de dedicación y atención al sistema político ha alimentado la polarización del debate Estado-mercado en América Latina, y ha sido una constante la migración entre dos paradigmas recurrentes. Por un lado, esas debilidades del sistema político han permitido atribuir a fallas del Estado errores propios del sistema político, que generaron una falsa percepción que alimentó reacciones antiestatales de corte fundamentalista. Fenómenos como el autoritarismo, el clientelismo político, la corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares de partidos, sindicatos, corporaciones gre-

miales o caudillos locales han logrado que se atribuyan al «Estado» ciertas intervenciones que interferían en el funcionamiento eficiente del mercado.

Por otra parte, ciertas reacciones anti-mercado también de corte fundamentalista se han nutrido de políticas públicas perversas, es decir, de políticas públicas que han sido incapaces de procesar y agregar demandas de los ciudadanos para responder a intereses generales de la sociedad, y consecuentemente los beneficios del crecimiento han quedado concentrados en algunos pocos. Así, se le ha atribuido al mercado muchos errores que en realidad eran responsabilidad del sistema político.

Pero, ¿qué sostiene la teoría respecto a esa relación entre lo público y lo privado? Primero, ciertamente, que el mercado juega un papel central en el desarrollo económico de los países como el mejor *asignador* de recursos frente a la escasez relativa de bienes y servicios, y que es además un instrumento importante de incentivo a la producción, a la innovación y a la competencia.

En segundo lugar, la teoría también sostiene que hay fallas en los mercados, que esas fallas requieren de algún tipo de intervención, y que por tanto lo público, en alguna forma, complementa al mercado para asegurar un mejor funcionamiento.

La teoría nos dice también que hay distintas formas de asegurar esa comple-

mentación; ciertamente la más importante es un sistema jurídico y legal que permita la previsibilidad del inversionista y las reglas del juego claras en el manejo de la inversión, y que para ello se necesitan unos marcos regulatorios previsibles.

Pero ciertamente, y en los últimos años, se fueron presentando diversos caminos conscientes y comprometidos tanto de las empresas como de los individuos, que permitieron llegar a un concepto actual sobre responsabilidad social corporativa. En primer lugar se encuentra el camino ético. En ese sentido, desde el *Manifiesto comunista* del siglo XIX hasta la *Rerum Novarum*, hablan de la responsabilidad de la empresa frente a la pobreza. De allí en adelante se inicia una vertiente ética, muy legítima e importante que ha adquirido solidez y representatividad. Hoy en día es alentador percibir una suerte de ansiedad ética a nivel mundial frente a los riesgos y efectos de cualquier actividad económica.

El segundo camino es la vertiente de la administración de empresas, que si logra un clima interno en sus empleados despierta sentimientos de lealtad y de coparticipación, permitiendo un mejor funcionamiento con mejores resultados finales. Y por último, también hay una preocupación por generar un sentimiento de conciencia de que la empresa está inmersa en un medio social y que por tanto, la responsabilidad empresarial frente a ese medio social se manifiesta

como altamente relevante. Es decir, se comienza por la responsabilidad frente a sus propios funcionarios para crear un clima y una cultura de empresa, pero frente a la sociedad también se asume que hay costes en las intervenciones de la empresa que necesariamente hay que reducir con intervenciones inteligentes para ser responsables con el medioambiente, con el clima social en general y que redunde en el beneficio de la empresa y la sociedad en su conjunto.

#### LAS ETAPAS DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

¿Y qué observamos en la historia contemporánea de América Latina de los últimos sesenta años?, pues que la región vivió cuatro grandes momentos en su desarrollo económico y social, y que tuvieron su interpretación en el pensamiento de analistas económicos y en la aplicación de determinadas políticas públicas.

En primera instancia destaca la riquísima experiencia heterodoxa de la CEPAL en los años de la posguerra. Seguidamente, en los años finales de la década de los sesenta, se presentan los primeros esbozos de la crisis, que fueron la antesala de su profundización en los años setenta y la posterior eclosión de la crisis en la década de los ochenta. Así, en la década de los noventa se dio un retorno de la ortodoxia económica, la del neoliberalismo, para, finalmente, en una

etapa más reciente y actual, fundar experiencia sobre la base de las tres etapas anteriores, con una mirada más abierta hacia lo que sucede en el resto del mundo.

### *La experiencia cepalina*

En el año 1949 la CEPAL presenta su primer informe, *América Latina viva*, donde manifiesta los principales lineamientos de una estrategia impulsora del desarrollo económico de la región. A partir de allí y durante las décadas de los años sesenta y setenta fue la fuente inspiradora de la ideología político-económica de América Latina.

Por lo tanto fue éste un período orientado por la heterodoxia económica, con un marcado voluntarismo estatal, influenciado por los resultados de la crisis de los años treinta y la consecuente desconfianza en el mercado que se traducía en una desconfianza implícita en el sector privado en general. Ideológicamente la desconfianza recaía sobre las ideas y el pensamiento liberal neoclásico a la vez que se alimentaba del pensamiento keynesiano. Como resultado de esto se valoraba la presencia del Estado en la conducción de los problemas económicos, destacándose la planificación y hasta en cierto modo el pensamiento socialista.

Como balance de ese período en la economía latinoamericana podemos afirmar que el resultado fue altamente posi-

tivo, con holgura en la balanza de pagos, sin duda por el hecho de recibir durante prácticamente dos décadas los dividendos de la Segunda Guerra Mundial. Pero también la CEPAL dejó plasmado el resultado de su pensamiento sobre un modelo de economía cerrada que buscaba la integración comercial de la región como forma de mitigar los costes que implicaba esa economía enclaustrada en cada uno de los países. Es la idea del regionalismo cerrado que quedara demostrada con la creación en el año 1959 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

### *Crisis y transición*

A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta sobrevino y sin ser visualizado a tiempo un agotamiento del modelo cepalino que sumado a los efectos de los primeros impactos de la globalización marcaron el inicio de una crisis en la región.

Cabe decir que, según tanto los análisis económicos y como los responsables de políticas económicas de América Latina, ese agotamiento responde a cierta permisividad y tolerancia con tres elementos cruciales que impregnaron toda la estructura económica: inestabilidad, ineficiencia e inequidad.

Fue a través del crecimiento de los déficit fiscales y del manejo de las políticas monetarias donde más claramente se

percibe la tolerancia con la inestabilidad que se presentó en la región. Para esa época, los procesos inflacionarios ya estaban incorporados en los genes de muchos de los países, pero es ahora cuando comienzan a acelerarse. Finalmente, el problema ya agravado será trasladado como una crisis crónica de balanza de pagos en casi toda la región.

Pero también los países y sus gobernantes fueron tolerantes con la ineficiencia. Las economías cerradas, frente a las del resto del mundo que se abrían a pasos acelerados, dejaron desubicada a la región, pues generaron una gran ineficiencia con pérdida de competitividad. América Latina había representado el 10% del comercio mundial y terminó ese período representando apenas el 3% del mismo.

La tolerancia con la inequidad puede verse en la seducción que representó la distribución nominal de los ingresos generados y que finalmente terminó por favorecer a las clases medias y altas en lugar de atacar directamente los problemas de los sectores más desamparados de la sociedad.

La conjunción de varios factores, combinados con las políticas económicas y el contexto internacional fueron el sustento adecuado que dio pie a la «crisis de la deuda externa» que se inició a comienzos de la década de los ochenta superando los 250 mil millones de dólares pero que sin duda empezó a gestarse en la década anterior. El resultado de esta

crisis de la deuda externa no fue otro que el del surgimiento de nuevos problemas para las economías y la población en general de nuestra región: dificultad para el crecimiento económico incluso con casos de caídas del Producto Interno Bruto, una crisis de las instituciones y un profundo retroceso en materia social. A esto se le agrega la necesidad de renegociación de la deuda en dos vertientes: una tradicional, la del Plan Baker, y la del Plan Brady, que instalan la presencia del Banco Mundial conduciendo hacia la rigurosa aplicación de las políticas de reformas estructurales para los países endeudados de América Latina.

Estaban así dadas las bases para el resurgimiento de las tesis neoliberales en la conducción de la política económica. Mientras que en la etapa cepalina la tónica venía dada por la desconfianza ante el mercado, durante la crisis de la deuda y la posterior transición a la etapa neoliberal, creció la desconfianza frente al Estado plasmándose con el retorno a la ortodoxia. Una vez más, no hubo espacio para la conciliación entre la idea de Estado con la idea de mercado.

### *El retorno a la ortodoxia*

Así como las tesis cepalinas fueron en cierta forma una racionalización de la praxis que se gestó después de la crisis de la década de los treinta y sin negar impulsos ideológicos específicos, el llamado Consenso de Washington sintetizó

una serie de tendencias racionalizadoras que se venían dando en América Latina como consecuencia de la crisis que vivía la región en la década de los ochenta. En esta etapa se percibe claramente el retorno a la vigencia del mercado como asignador de recursos, y se le otorga confianza al sistema de precios como el instrumento fundamental para ello. Asimismo se aplican fuertes reformas de los sistemas fiscales en el entendido de que ello propiciaría la estabilidad ante los desórdenes macroeconómicos. En lo que refiere específicamente al Estado hay una clara opción por lograr su redimensionamiento y su redefinición vía las privatizaciones de empresas públicas, los procesos de desregulación de mercados y la propia descentralización del aparato estatal. En el sector externo, los esfuerzos de varios países fueron atravesados por la aplicación de políticas unilaterales de reducción de tarifas así como por la creación o reedición de mercados regionales (Mercosur, Grupo Andino o Mercado Común Centroamericano) y el establecimiento de un profuso entramado de acuerdos bilaterales de comercio internacional.

Esta etapa presenta, desde una perspectiva histórica reciente y a modo de evaluación, unos claroscuros de merecidas críticas y debidos reconocimientos. Remitidos a los hechos, no se dio el esperado crecimiento económico ni los resultados fueron alentadores en materia de equidad y reducción de pobreza en la región. Estos hechos tuvieron garantizadas las severas críticas de la opinión pú-

blica latinoamericana, que vio frustradas sus expectativas con la fatiga propia de años de postergaciones, en una época de intenso y dinámico activismo social. Y no fueron menores las críticas y revisiones provenientes de académicos internacionales.

Sin embargo, se logró una mejor eficiencia del sistema de precios que, junto con la mejora en la gestión y disciplina macroeconómicas, recuperó la confianza internacional (ciertamente muchas veces acompañada de tendencias especulativas) atraída ahora por la estabilidad lograda. Tanto los logros como las deficiencias criticables de esta etapa se dieron junto con la persistencia de problemas estructurales de la región latinoamericana, como la fuerte dependencia de las materias primas, la vulnerabilidad social, las serias limitaciones del sistema político y la debilidad institucional, que paradójicamente se mantuvieron aún en un contexto satisfactorio de extensión de libertades y de recuperación de la democracia en muchos países de la región. Faltaron en su momento y restan aún hoy por alcanzarse los acuerdos sociales de largo plazo en los temas que son conflictivos para la sociedad de América Latina y en los cuales es imperativo un pacto de largo aliento que contemple temas clave como la definición de un patrón de distribución de la renta, las políticas de ingresos y gastos públicos de largo plazo, el tratamiento de la educación y la salud populares, la preocupación por el medioambiente, la incorporación y creación de conocimiento

técnico y la mejora de las infraestructuras, por mencionar solo algunos.

### UNA MIRADA HACIA ADELANTE, ¿SEGUIRÁ AMÉRICA LATINA CONDENADA AL FRACASO?

Todas estas consideraciones nos llevan a pensar en un Estado eficiente y en un sector privado que sepan producir con eficiencia y competitividad, que sepan innovar tecnológicamente, que sepan hacerse cargo de los grandes desafíos que tiene el mundo moderno, como por ejemplo: la competencia y el ingreso en el mundo de las grandes economías asiáticas.

A todo ello contribuye la teoría y la praxis, refiriéndose a cómo la empresa tiene que pagar impuestos para actuar con responsabilidad y contribuir socialmente a un funcionamiento más equitativo. Y refiriéndose también a un Estado que debe ser capaz de impulsar la capacidad productiva. Si bien todos vemos hoy que el Estado tiene una responsabilidad activa en materia de infraestructura, también sabemos que debe asumir junto con el sector privado, la responsabilidad de la formación de los recursos humanos, sin olvidar su gran compromiso con la innovación tecnológica.

Finalmente, quisiera volver sobre el concepto de que para cimentar una nueva etapa en el desarrollo de América La-

tina del siglo XXI es fundamental superar el debate maniqueo sobre la relación Estado-mercado, y facilitar la fluidez de la asignación de recursos de unos mercados eficientes con la presencia de un Estado que, interviniendo inteligentemente, permita descubrir las nuevas relaciones con el sector privado: regulando y habilitando una participación que deberá ser también eficiente para inhibir y hacer frente a los intereses corporativos del sector privado.

La calidad de las instituciones y la transparencia en el hacer político se tornan hoy piezas claves para asegurar y orientar las decisiones de inversión, factor decisivo para un crecimiento económico sostenible. Tanto en términos internos como en la captación de flujos de inversión extranjera directa, las reglas de juego deben cada vez más garantizar un horizonte de confianza jurídica y política para que impulsen al ahorro interno y a la inversión extranjera en América Latina.

En la última Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Santiago de Chile, los presidentes de Iberoamérica han tratado en profundidad el tema de la cohesión social. Es decir, la viabilidad de resolver los problemas a partir de un mayor crecimiento, integrado con la creación de programas sociales en el campo de la educación, la salud, la seguridad social y la cultura. Y la posibilidad de agregar elementos cualitativos adicionales para generar en las sociedades un clima de confianza frente

a un proyecto colectivo, en el cual la gente sienta una pertenencia y al que responda con su contribución en la construcción de una sociedad en donde todos son parte de ella.

Ese concepto de cohesión social es muy comprensivo y el sector privado tiene una parte que cumplir, pues la adecuada relación entre lo público y lo privado integra el concepto de cohesión social y favorece el sentimiento de pertenencia a la sociedad. Por lo tanto, cuando se habla de cohesión social y de la relación

público-privada, es vital pensar en la participación de la empresa como motor económico responsable socialmente.

Para ello, la calidad de las instituciones necesariamente debe velar hoy por garantizar a muy breve plazo el logro de una mejor y mayor cohesión social en nuestra América Latina, condición clave para confirmar que el resultado del crecimiento económico esté orientado esta vez hacia un desarrollo integral, justo con su gente, generoso con sus recursos y respetuoso con el medioambiente.