

PUBLICACIONES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE POLITICAS DE SALUD 1991-1992

SERIE DOCUMENTOS REPRODUCIDOS (anteriormente "Serie reprints")
(el título indica el idioma en el cual ha sido publicado)

- No. 7 Formulación de políticas de salud
- 8 Documents of the Saitama Public Health Summit
- 9 The Concepts and Principles of Equity and Health/ Los Conceptos y Principios de la Equidad en la Salud
- 10 Informe del Grupo Asesor sobre Planificación en Salud
- 11 Canadian Health Insurance
- 12 La Equidad en el Panorama Social de América Latina durante los Años Ochenta
- 13 Panorama Social de América Latina
- 14 Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado/Social Equity and Changing Production Patterns: An integrated approach
- 15 La Aceleración del Proceso de Desarrollo: Las Políticas Nacionales e Internacionales en el Decenio de 1990/Accelerating the Development Process: Challenges for National and International Policies in the 1990s (número bilingüe)
- 16 Documents on the Least Developed Countries (UNCTD)
- 17 Change for the Better: Global Change and Economic Development
- 18 Funciones de la Planificación en los Años 90/Functions of Planning in the 1990s (número bilingüe)
- 19 The Link Ibero-America European Community: Development, Plans, Policies and Strategies
- 20 International Forum on Health: A Conditionality for Economic Development
- 21 Recent Economic Developments
- 22 The Public/Private Mix in National Health Systems and the Role of Ministries of Health
- 23 New Directions in Managing Health Care
- 24 Salud en Desarrollo: Alternativas para la Integración
- 25 The Rainbow Report: Our Vision for Health
- 26 Cadernos da Conferência Nacional de Saúde
- 27 The Process of Health Policy Development
- 28 Does Health Insurance Make a Difference?

SERIE INFORMES TECNICOS

- No. 1 Informe final del Seminario Técnico BID/OPS sobre Salud, Nutrición y Alimentación
Final Report of the IDB/PAHO Technical Seminar on Health, Food, and Nutrition
- 2 Mental Health Legislation in the Caribbean
- 3 Estrategias alternativas de combate a la pobreza
- 4 Las políticas sociales: Discusión teórica, conceptual y metodológica (anteriormente No. 6)
- 5 Conversión de Deuda por Salud: Una opción para financiación adicional
Debt for Health Conversion: An option for additional funding
- 6 Pensar sobre el futuro de la salud y la atención de salud: Tendencias, escenarios, visiones y estrategias/ On futures thinking for health and health care: Trends, scenarios, visions and strategies (número bilingüe, bilingual issue)
- 7 Estado, Crisis y Salud
- 8 La Política Social del Estado: Fundamento de la Integración entre Instituciones de Salud y de Seguridad Social en el Caribe de Habla Inglesa
- 9 Memoria de planificadores: Otra historia de la planificación de salud en América Latina
- 10 El Derecho a la Salud en la Nueva Constitución Brasileña
- 11 Mesa Redonda sobre Capacitación y Financiamiento en Salud en América Latina
- 12 Efectos de la Crisis Económica en los Servicios de Salud Materno Infantil y en su Población - Perú 1985-90

SERIE BIBLIOGRAFIAS

- No. 1 Bibliografía políticas sociales

EL ESTADO LATINOAMERICANO¹

Albert Fishlow²

El papel del Estado en el desarrollo de Latinoamérica está siendo reconsiderado en sus fundamentos. Mientras que los científicos estudiosos de la política han estado promoviendo el papel del Estado, los economistas han estado ocupados en tratar de eliminarlo (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985). Aparentemente el lado ganador ha sido el que reduce la intervención del gobierno. Las anteriores presunciones sobre los claros beneficios de guía pública, ya no orientan las estrategias de desarrollo en la mayoría de los países de la región. En su lugar hay una nueva vitalidad para los que hablan de las ventajas de la liberación de mercados y la privatización de empresas estatales. Ha surgido un aparente nuevo consenso sobre el disminuyente papel del Estado en Latinoamérica, reforzado por las crecientes tendencias liberales en los países industrializados y el precipitado rechazo de la planificación centralizada en el bloque de países socialistas.

Este debate es central para el desarrollo de la economía como un sector, tanto así que Deepak Lal (1985, página 53) identifica su dimisión con este nuevo reconocimiento de la importancia "política inducida, y por lo tanto lejos de ser inevitable crea distorsiones por direccionalismo irracional". Pero esta reconsideración adquiere especial significancia en Latinoamérica por dos razones. Primero, el modelo de la industrialización dirigida por el Estado a través de sustitución de importaciones, está identificado con la región de Latinoamérica; Raúl Prebisch y la Comisión Económica para Latinoamérica CEPAL (1950) fueron los más prominentes defensores de esta nueva estrategia de desarrollo, que está aún en alta estima por muchos latinoamericanos. Segundo, los países de la región han experimentado un claro estancamiento respecto a sus tendencias de crecimiento en los años 80, resultando en una disminución del ingreso promedio per cápita, del 10 %, durante la década. Razones por lo cual hay un fuerte ímpetu para un nuevo enfoque.

Este trabajo enfoca las razones en las cuales se basa el nuevo compromiso de reducir la participación del Estado. En particular, se sugiere que el ímpetu es menos originado por una nueva convicción ideológica sobre las virtudes del mercado libre, que por una inefectiva política macroeconómica de los años 80. El principal problema confrontado por los países de Latinoamérica es el déficit fiscal, y no la masiva ineficiencia resultado del mal uso de los recursos. Latinoamérica no es Europa Oriental, donde reforma significa eliminación del monopolio de la propiedad estatal y

¹ Traducción al español por H. Fernando Navas, del original en inglés "The Latin American State", que apareció en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, Summer 1990, pp. 61-74.

² Albert Fishlow es Profesor de Economía de la Universidad de California en Berkeley, California.

la estructura de comando centralizado. Los países de Latinoamérica siempre se han apegado al capitalismo de mercado, pero no han experimentado sus efectos mágicos en los años recientes. Es la contienda que existe entre las explicaciones micro y macro económicas, la que ilumina porqué los convenios superficiales para reducir el papel del Estado encierran una continua divergencia de puntos de vista en la región.

Manos visibles e invisibles

Por los menos al inicio de los años 70, la economías del desarrollo se autodefinía ampliamente como una área, por su énfasis sobre distorsiones de mercado y el potencial para mejoras tipo Pareto de la intervención del Estado. La atención se dirigió principalmente hacia cómo el Estado podría buscar factores externos dinámicos y explotar amplias diferencias entre tasas de retorno, sobre inversión privada y social; la creencia era que los mercados privados resultarían en soluciones inferiores, si se les dejaba actuar por sí solos. Después de todo, la histórica confianza en los mercados privados no ha cerrado la brecha en el desarrollo entre los países más ricos y los más pobres.

El Banco Mundial (1988, página 49), ha identificado esa perspectiva como la visión de "interés público", en la cual se pueden separar varios componentes. Primero, hay problema para proveer bienes públicos e infraestructura, cuando la respuesta del mercado resulta en una inadecuada oferta o en un monopolio natural. Segundo, hay otras fallas del mercado que se deben a factores externos, distorsiones en la información, y otras. Tercero, hay una necesidad de tener una política estatal para determinar los niveles apropiados de acumulación de capital, puesto que futuras generaciones no están bien representadas en las preferencias privadas. Finalmente, pero no de último, la concentración del poder privado y la riqueza, constituyen una razón para correcciones del Estado, por el bien de la justicia social y la igualdad. Todo esto se agrega en un activo y positivo papel del Estado a través de la producción directa de bienes y servicios, administración de ingresos y gastos y regulaciones para la actividad privada.

En el contexto específico de Latinoamérica, la teoría de industrialización lograda a través de la sustitución de importaciones, realizó casi todos estos principios; una base para este enfoque era la creencia que señales estáticas del mercado sobreestimaban los ingresos de las exportaciones tradicionales, debido a un potencial deterioro en los términos de intercambio. Prebisch hizo énfasis en una tendencia, inevitablemente negativa, para los años de verdadera escasez después de la disminución en los precios de la canasta básica durante la Gran Depresión de los años 30. Por el lado del mercado interno, las tasas de retorno interno subestimaron las ventajas de invertir en la industria, despreciando el ahorro al evitar costosas importaciones, los beneficios de la tecnología y la capacidad laboral, así como las consecuencias de decisiones de producción coordinada. Las decisiones de consumo

individual, dada la gran disparidad en la distribución de ingresos, no resultó en un apropiado nivel de ahorro. La obligación política del Gobierno debía no solamente ofrecer los precios sombra apropiados a través de las restricciones comerciales, crédito y subsidios de impuestos, sino también dirigir inversión complementaria en infraestructura y sectores estratégicos, y aumentar la acumulación de capital.

Para algunos países latinoamericanos, principalmente Brasil y México, las políticas para la sustitución de importaciones eran compatibles con acelerada industrialización y altas tasas de crecimiento agregado; de 1953 a 1973, Brasil y México aumentaron su porción de ingreso regional del 43 % al 54 %, reflejando su relativamente mayor tasa de crecimiento. Para los otros países los resultados fueron deficientes. La proporción sobre el ingreso regional de Argentina y Chile declinó del 27 % al 19 % (CEPAL 1978).

Pero aun cuando la estrategia de sustitución de importaciones funcionaba, era a costas de un creciente desequilibrio en las siguientes tres dimensiones críticas. Primero, la política inducida de tasas de cambio sobrevaluadas, discriminaban en contra de las exportaciones, especialmente las no tradicionales, haciendo más precaria la balanza de pagos y el acceso a importaciones esenciales. Segundo, el aumento en gastos de gobierno no fue igualado con aumento en los ingresos por impuestos, dando crecimiento a mayores déficits financiados principalmente por inflación acelerada. Tercera, el énfasis en la industrialización, ocurrió frecuentemente a costas de un inadecuado desarrollo agrícola que dejó significantes vacíos de pobreza rural y truncó el desarrollo de un amplio mercado interno.

La estrategia de sustitución de importaciones era deliberadamente desbalanceada, y por lo tanto no era viable permanentemente, aun siendo inicialmente favorable. Una implementación exitosa requería adaptaciones oportunas para estimular las exportaciones, mejorar los ingresos y mantener aumentos en la productividad agrícola. Pocos países lo consiguieron; la primera crisis de desarrollo en la región ocurrió al inicio de los años 60, y fue evidenciada por el empeoramiento del problema de la balanza de pagos y presiones inflacionarias en muchos países.

Las restricciones externas y el déficit fiscal motivaron nuevos esfuerzos para aumentar el ingreso de recursos públicos. A través de la creación del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el establecimiento de la Alianza para el Progreso, fue dada asistencia para financiar reformas estructurales; éstas fueron fuertemente orientadas hacia la economía interna y con espíritu de intervención estatal. Efectivamente, la planificación se convirtió en un requisito nacional, y por su origen político, la Alianza para el Progreso enfatizó reformas agrarias y mayor igualdad de ingresos.

A mediados de los años 60, bajo continua tensión y a veces bajo auspicio militar, empezó una mayor aceptación de la importancia de señales del mercado y las

oportunidades para una expansión de exportaciones; la sustitución de importaciones ya no fue una doctrina monolítica o incambiabile. Para ese tiempo empezó a aparecer literatura crítica³ profesional sobre el estilo de intervención del Estado en Latinoamérica y la sustitución de importaciones; la realidad y el propio criticismo local también ya se habían manifestado.

Para Latinoamérica entera, el crecimiento económico aceleró de 5.2 % a 6.4 % anual, entre las décadas de 1953-63 y 1963-73; el aumento proporcional en el rendimiento per cápita fue un dramático 50 %. Los países con mayor éxito fueron capaces de sostener una gran participación de gobierno mientras también daban mayor alcance a las señales de mercado y las oportunidades posibles por la continua expansión de mercados internacionales; las exportaciones y el acceso a importaciones fueron los determinantes más significativos de las tasas de crecimiento del país durante ese período (Cardoso y Fishlow, 1989, página 14).

Aun el choque del petróleo pudo ser aguantado, pero a costa de un aumento en la deuda externa y un deterioro de la política interna en el más dificultoso ambiente externo; el crecimiento regional disminuyó después de 1973 pero era todavía mayor que los resultados de otras regiones del mundo. La verdadera y precaria situación de Latinoamérica se volvió aparente solamente después del segundo choque del petróleo que coincidió con un brusco aumento en los intereses reales y una recesión. Los países habían elegido su nuevo estilo de ajuste por la vía de la deuda en vez de seguir ciegamente el modelo original de sustitución de importaciones e intervención estatal, siendo ésta una mala elección. La integración asimétrica en la economía mundial a través de flujos financieros en lugar de exportaciones tuvo un alto costo. Cuando los flujos de capital voluntarios cesaron después de 1982, la única posibilidad inmediata fue la drástica reducción de importaciones e ingreso; el resto de la década fue caracterizada por grandes transferencias de recursos, acompañada, en la mayoría de los países, de altas tasas reales de interés, grandes déficits financiados por deuda interna, acelerando la inflación y la stagflación económica (Fishlow, 1986, 1988).

Esta Gran Depresión de los años 80, hecha más aguda por el éxito de los países asiáticos, ha dirigido la atención a la deficiencia estructural. Agencias externas en las que casi todos los países confiaron, condicionaron su dinero por un mayor compromiso de liberación. Los programas de asistencia para disminuir la deuda externa, propuestos por Baker o Brady, requerían evidencia de énfasis en el sector privado. Al mismo tiempo, políticas más abiertas y un calendario electoral regular en la mayoría de los países de Latinoamérica aseguraron el montaje de un debate interno y presión para redefinir el papel del Estado.

³ Entre la literatura crítica Little, Scitovsky y Scott (1970) fueron primero. Pero nótese que en 1964 el *Boletín Económico para Latinoamérica* de CEPAL llevaba dos artículos críticos del excesivo proteccionismo, y reconociendo el final del modelo de sustitución de importaciones.

El resultado ha sido un nuevo énfasis en las virtudes de la mano invisible. Ese compromiso ha recibido mayor fuerza de dos enmiendas teóricas del argumento de Pareto-eficiencia. Primero, la literatura sobre la búsqueda de rentas ha enfatizado la distorsión adicional creada por la actividad "directamente improductiva búsqueda del lucro" en respuesta a oportunidades dadas por intervención del gobierno (Bhagwati, 1982; Krueger, 1974). Segundo, hay un énfasis especial en orientación hacia mercados externos como la fuente clave para el desarrollo económico exitoso. Una propuesta corolaria también está frecuentemente implícita o explícitamente agregada: Mercados internos e importaciones, libres, son necesarios para garantizar la competitividad requerida para el crecimiento en las exportaciones⁴.

A pesar de su prominencia, ninguna de estas nuevas críticas sobre la intervención del Estado es decisiva; éstas no excluyen la existencia de imperfecciones y factores externos que justificaron el activismo político en primer lugar. El enfoque en "busca-renta" correctamente realza la importancia de cómo la intervención es implementada, pero en muchos casos sólo los costos de los resultados son reconocidos, excluyendo los beneficios positivos de la acción del Estado. Aún esos costos son con frecuencia asumidos sin cuenta de mecanismos institucionales como subastas y distribución de subsidios en base a rendimiento, que pueden hacer mucho para reducir la carga muerta. El modelo "busca-renta" supone un Edén competitivo y estático como alternativa de los hechos, en vez de la realidad de poderosos intereses privados y señales de precio inadecuadas.

De cualquier manera, la teoría económica moderna ha reforzado una visión más escéptica de la espontaneidad del *laissez-faire*. Mercados incompletos, distorsiones en la información, interacciones estratégicas, problemas de actor principal, costos de transacciones y racionalidad limitada, forman una gran parte de la literatura microeconómica. Stiglitz (1988), ve esta nueva teoría como el elemento unificador para abordar asuntos de desarrollo. Economías de escala, economías externas y dependencia están en el corazón de las nuevas economías de crecimiento (Arthur, 1988; Schleifer, 1989).

El atractivo de una orientación hacia mercados internacionales es su base empírica; los cálculos de protección efectiva y el repetido encadenamiento estadístico entre el rendimiento de exportación y el crecimiento económico, dan apoyo a la crítica de política dirigida. Dos notas precautorias están en orden: Los datos no hablan con una voz única respecto a las virtudes de la orientación hacia mercados externos y la contribución de liberación para el crecimiento exitoso de exportaciones sigue siendo contencioso.

⁴ Para un resumen de los argumentos relacionados a la orientación externa, y más extensivas referencias, ver Krueger 1985 y Balassa 1989.

Los niveles de protección muy efectivos frecuentemente exageran la real ineficiencia productiva; las reformas tarifarias no conllevan a fracasos masivos y a significativa redistribución de recursos. Múltiples estudios que demuestran un impacto favorable de las exportaciones para el rendimiento agregado, no son completamente satisfactorios por tres motivos (Fishlow, 1989). Primero, la causalidad continua siendo una cuestión central; mejor productividad da mayor competitividad internacional y viceversa; la mayoría de los países reprueban un criterio Sims-Granger de causalidad. Segundo, el origen de la mejora en el rendimiento puede ser excesivamente atribuido a las exportaciones, debido a la función de producción utilizada como marco; hay una fuerte evidencia que el acceso a las importaciones es de igual o mayor importancia. Eso significa que las exportaciones cuentan solo parcialmente por los ingresos de divisas, y no por sus beneficios distributivos. Tercero, el impacto favorable del aumento de las exportaciones será mediado por su forma; la industrialización basada en exportaciones es diferente de la especialización en exportaciones que son basadas en sus recursos.

Este no es un argumento en contra de la explotación de las oportunidades del mercado internacional. Los países de Latinoamérica han sin duda exagerado los beneficios de un enfoque de mercado interno; pero esto no hace que un énfasis en exportaciones sea la alternativa apropiada universal. El aumento de exportaciones, del 10 % al 15 % anual, no puede ser factible; en lugar de tal ambicioso proceso de desarrollo, el objetivo para muchos países debe ser una estrategia adecuada de exportaciones, donde la diversificación de éstas se mantenga regularmente al nivel del crecimiento del producto y ganen las necesitadas divisas. A diferencia de las inferencias econométricas de la elasticidad del crecimiento del productos al crecimiento de las exportaciones de 0.3, modelos generales de equilibrio muestran un efecto menor del orden de 0.1, lo que significa que tienen menor importancia (Chenery, Robinson y Syrquin, 1986, páginas 321-322).

Sigue siendo una cuestión crítica, la relación entre las señales de mercado y una exitosa penetración de las exportaciones. Son perjudiciales las tasas de cambio sobrevaluadas; pero simplemente tenerlas en su nivel real, sin otras políticas complementarias que estimulen inversión y cambio tecnológico, no será suficiente. La respuesta a la tasa de cambio depende no solamente de la capacidad empresarial, sino de la flexibilidad de la estructura productiva; el objetivo no es lograr los precios correctos aisladamente, sino seguir políticas consistentes por un largo período que permitan la transformación productiva. Liberar el sistema financiero y el comercio puede ser la consecuencia de una exitosa industrialización en vez de la causa de eficiencia competitiva.

En resumen, nadie ha demostrado que la falla de la intervención del Estado *necesariamente* es mayor que la falla del mercado libre. Por el contrario, la acción efectiva del Estado es ampliamente vista como una condición de la exitosa economía asiática, orientada hacia el exterior. El trabajo de Westphal para este simposio

argumenta, así como muchos otros, que Corea y Taiwán no tuvieron su éxito en las exportaciones por la simple liberación, sino que éste fue resultado de una estrategia de desarrollo conciente y dirigida por el Estado. Asimismo en Latinoamérica, antes de esta última pésima década, el continuo récord de crecimiento económico de Brasil y México fue asociado con el diseño e implementación de una política tecnocrática.

Aun si Latinoamérica ha tenido falla en la implementación, es en sí un argumento para corregirla, no para buscar una segunda política de *laissez-faire* en la presencia de factores externos que pueden ser explotados para acelerar el desarrollo económico. Paradójicamente, los bastos y poderosos intereses privados, celebrados por el "busca-renta" y literatura relacionada, requieren de un gobierno fuerte para administrar la reforma exitosamente. En la ausencia de capacidad estatal, el poder político junto con mercado concentrado y otras distorsiones, podrían convertir el *laissez-faire* en una enésima mejor opción.

De un rendimiento satisfactorio a la stagflación: El déficit como causa

El argumento a favor de un papel alterado del Estado en Latinoamérica debe hacerse debido a la falla macroeconómica, no a una mala distribución sectorial debilitadora. A pesar de una mayor presencia del Estado en muchos países en los años 70, la evidencia sugiere que ha habido más, y no menos, atención a las señales de mercado y a la competitividad internacional. A pesar de la elocuencia de Hernando de Soto (1989), que hizo una crónica del rígido mercantilismo peruano, la ola inicial de estructuralismo ha estado en retirada. En la mayoría de la población fue argumentablemente menos prevalente el "busca-rentas" en los años 70, de lo que fue en los años 50 y 60, y el rendimiento de las exportaciones mejoró durante la década. Aún en la década perdida de los años 80 según el BID (1989, página 4), "la actividad de exportación ha crecido mucho más rápidamente que el resto de la economía. Esta aumentó en 32.3 % entre 1980-87, mientras que el resto de la economía aumentó solamente 7.4 %."

Por lo tanto, el verdadero villano es la inadecuada gestión fiscal.⁵ Esto ha hecho más difícil para los países de Latinoamérica ajustarse efectivamente al desfavorable ambiente económico externo de los años 80; el aumento mundial en las tasas de interés y una inicial deuda externa alta se reflejó en el aumento del gasto público. Para la Región, el servicio de la deuda externa aumentó en alrededor de un 3 % del PNB, en el año 1977-78, a un 8 % en 1984, antes de bajar a cerca del 6 % al final de los años 80 (Banco Mundial, 1984-89). Dado que la mayoría de la deuda era pública, esto ayudó a elevar los costos de interés a fracciones significativas del gasto

⁵ *Para un estudio reciente y extensivo con otras referencias del problema fiscal ver Reisen y von Trotzenburg, 1988, y Easterly, 1989. Hay considerable dificultad para ensamblar los datos comprensivos, necesarios para el análisis, que comparan consolidadamente el sector público.*

público: teniendo los grandes deudores las cantidades a pagar del 20 % o más. Esos países que tuvieron éxito en administrar los saldos de las exportaciones enfrentaron un problema de transferencia interna: ¿ Cómo iba el sector público endeudado a adquirir divisas ?

A través del incremento en las finanzas internas de un aumentado déficit, es la respuesta estilizada. A pesar de alguna reducción de los gastos de gobierno sin intereses, principalmente de inversión, no ocurrió una compensación completa. Por lo tanto, los países encaraban mayores déficits y al mismo tiempo menor acceso a financiamiento externo; eso es lo que lo convirtió en tal crisis. Agregadamente, los déficits de los gobiernos de Latinoamérica aumentaron del 4 % del PNB, en 1980, a niveles del 7 % y 8 % en el período 1981-87 (CEPAL, 1989). Datos comparables para un período más largo están disponibles para Brasil, donde el déficit de gobierno, excluyendo el componente del Banco Central, aumentó de un balance aproximado, en 1970, a 5 % y más, al inicio de los años 80.

Las opciones para financiar este déficit fueron, aumentos en la deuda interna real, o un impuesto en la intermediación financiera: El impuesto de inflación en el dinero básico, más efectos indirectos a través de requisitos de reserva y controles de crédito. Para muchos países, en ausencia de un mercado de capital desarrollado, el único recurso fue la inflación acelerada; para otros, principalmente Brasil y México, figuró prominentemente el aumento en la deuda interna. Ninguna fue una solución viable; cuando el sector privado se autoprotegía del impuesto de inflación, altas tasas inflacionarias fueron requeridas, extendiéndose posiblemente mucho más allá del punto de máxima recolección de impuestos. Mientras la deuda interna puso presión en las tasas de interés interno, no solamente fueron empujadas las inversiones privadas, sino los mismos pagos de interés crecieron más rápidamente que los ingresos. Al final, el déficit financiable compatible con una inflación estable tendió a disminuir, aun cuando aumentó el déficit real. La recaudación de impuestos fue erosionada por una inflación acelerada, directamente por el efecto Tanzi-Olivera,⁶ e indirectamente por el aumento de incentivos para la evasión de impuestos que compensa la reducción de riqueza. La indexación aseguró que las tasas de inflación pasadas se multiplicaran.

Bajo estas condiciones, el deterioro del rendimiento económico en Latinoamérica no es un gran rompecabezas; la inversión se redujo del lado de la oferta, y la demanda fue ahogada, tratando de suavizar la inflación. La incertidumbre fue alimentada por una considerable variación en magnitudes reales, mientras los niveles de inflación aumentaban; la política de gobierno se pasaba entre esfuerzos para lograr la

⁶ *La consecuencia de la inflación tuvo prominencia en la erosionante recaudación real de impuestos, debido a un atraso en recibirlo, y justificación empírica, Tanzi (1977). El descubrimiento previo e independiente de Julio Olivera, economista argentino, usualmente recibe el reconocimiento de los estudiosos de la tradición latinoamericana.*

estabilización a través de fijaciones de las tasas de cambio y de los precios del sector público, y la liberación de precios para reducir subsidios y los déficits de las empresas estatales.

En 1985, la inflación se convirtió en una preocupación principal en muchos de los países, al exceder todos los límites anteriores; las circunstancias especiales despertaron una respuesta heterogénea, siendo la primera de una larga lista, la manifestada por el programa en Brasil, de marzo 1990. Estos planes variaron de forma en distintos países y tiene mucho que decir del crítico problema fiscal y del papel del Estado en Latinoamérica.

El Plan Austral de Argentina y el Plan Cruzado de Brasil fueron los primeros en 1985 y 1986, respectivamente; éstos se iniciaron según la teoría de inflación por inercia: Ambos terminaron en arreglos de indexación que institucionalizaban ajustes a la inflación pasada. Los salarios fueron fijados a niveles nominales correspondientes a su promedio real del período anterior; ambos prometían una política fiscal y monetaria más rigurosa. Ambos anclaban precios a una nueva devaluación y más realista tasa de cambio; ambos introducían nuevas unidades de moneda y congelaron los precios y sueldos para crear deflación instantánea. Ambos fueron lanzados en una modalidad de política abierta por presidentes civiles, lo que les ganó amplio apoyo inicialmente.

Después del éxito inicial, ambos fracasaron, al erosionarse los controles de precios y salarios, y reiniciarse la reprimida inflación; a pesar de una serie de nuevos programas parciales con el mismo espíritu, la inflación fue galopante. En Argentina fue necesario adelantar la elección de un nuevo presidente en 1989, mientras la especulación derrotaba todos los intentos de estabilización; en Brasil la inflación excedía el 70 % mensual al principio de 1990, en los últimos meses de un gobierno discapacitado.

En contraste, el plan de estabilización en Bolivia puesto en marcha en 1985 y el esfuerzo mexicano iniciado en 1987, han sido hasta ahora de mayor éxito y duración; el primero bajo condiciones de hiperinflación y dolarización, se basó en masiva devaluación y subsecuentemente fijación de la tasa de cambio para anclar la estabilidad de los precios. El otro fue estructurado alrededor de una política de ingresos negociados, para detener la inflación, a niveles más bajos de precios y aumento de salarios, teniendo también la tasa de cambio como ancla. En ambos, la liberación de importaciones fue buscada para proveer un chequeo externo sobre los precios internos.

Ambos planes fueron especialmente caracterizados por su gran disciplina fiscal y limitación sobre la demanda, comparados a los de Argentina y Brasil. En Bolivia hubo significativos despidos en las empresas estatales (COMIBOL, la empresa minera, redujo sus empleados de 30,000 a 7,000), y una reducción en los salarios reales del

sector estatal. Los ingresos por el incremento de impuestos en el petróleo aumentaron drásticamente en un corto plazo, mientras reformas más amplias procedían más lentamente. En México, en 1987, el excedente primario, sin incluir los pagos de intereses se aproximaba al 5 % del producto bruto. En ambos, en 1988 y 1989, el excedente continuó aumentando (CIEMEX-WEFA, 1990).

La teoría de expectativas racionales había sido una guía equivocada en su implicación de que la inflación podía ser detenida a un bajo costo, algo que sonaba muy bonito para los oídos latinoamericanos. Ha habido mucha atención dirigida hacia cambiar las expectativas y establecer la credibilidad de tasas de cambio fijas y limitación monetaria; y muy poca, hacia la necesidad de remediar el déficit fiscal. La orientación futura de la teoría funciona mejor cuando hay una memoria de estabilidad anterior, la cual se puede retomar. En los países de Latinoamérica el patrón oro no fue la regla sino la excepción; altas tasas de inflación borraron toda memoria anterior.

Experimentos anteriores de monetarismo internacional, en Chile y Argentina al final de los años 70, fueron fundados en una fe mal enfocada sobre un ancla de la tasa de cambio y la automatización de flujos internacionales. Las medidas heterodoxas posteriores en Argentina y Brasil, aunque más drásticas mientras la inflación alcanzaba los cuatro dígitos, mantuvo un profundo temor de recesión como contraparte de estabilización - por lo menos durante el último esfuerzo de Brasil -. Lo que la experiencia Mexicana y Boliviana sugiere es que el controlar la inflación no es de un bajo costo. La conversión instantánea a creer en una estabilidad futura de precios fue menos importante que una economía débil que desanima el aumento de salarios y precios. Las reservas externas de divisas y aun la coordinación explícita pueden ayudar, pero al final la credibilidad tiene que ser ganada de la manera difícil.

La lección es clara, se requiere de un Estado efectivo, y no solamente confiar en el mercado libre, para establecer prioridades de gastos e imponer limitaciones. La inflación es síntoma de una falta de mando. Las fórmulas mágicas no funcionan. Estas oscurecen la falta de consenso entre los países de Latinoamérica y la movilización inefectiva de la opinión de una élite, que hizo imposible aumentar impuestos al inicio de la crisis de la deuda externa, o enfrentar adecuadamente el deteriorante déficit fiscal de los años 50 y 60. Las finanzas externas y la proliferación del sector público encerraban la verdadera debilidad del Estado durante los años 70.

La privatización parece ahora estar emergiendo como otra panacea. Promete satisfacer la necesidad de una mayor financiación interna, reducir el gasto público y aumentar la productividad, todo al mismo tiempo. Extranjeros y poderosos intereses internos, juntos, encuentran fácil criticar las grandes burocracias y la magnitud de las empresas estatales; pero una detenida mirada aconseja precaución.

Primero, los objetivos pueden ser inconsistentes. Cuando el motivo dominante es financiamiento inmediato, por el gran déficit estatal, son las mejores y más eficientes

empresas las que deben venderse, reduciendo el ingreso neto futuro. Hay un intercambio entre el presente y el futuro, no una ganancia pura. La liquidación de empresas públicas con pérdidas, no atraen mucho el interés de posibles compradores. Registrar el producto de las ventas como ingresos, en vez de una manera de financiamiento del déficit, da una impresión demasiado favorable de sus beneficios.

Segundo, la venta de los perpetuos perdedores reduciría futuros reclamos de los subsidios públicos, si la política macroeconómica se conduce mejor. Favorables reglas de trabajo, controles de precios y altos niveles de deuda ayudan a explicar pobres resultados finales. Dos de estos factores no operan a nivel empresarial, y aún los salarios y el nivel de empleo no se fijan de manera completamente independiente por firmas privadas. El cambio de propiedad simplemente no es la crucial diferencia. Además, nótese que la reestructuración de la deuda para hacer la empresa estatal más atractiva a nuevos propietarios simplemente transfiere los pagos de interés futuro a otra parte de las cuentas de gobierno.

Tercero, las promesas sobre las maneras en que la privatización aumentará la eficiencia son sobreestimadas. La medición de productividad en actividades a favor del Estado no es fácil, porque los resultados del flujo de caja pueden causar distorsión; el rápido crecimiento de empresas estatales durante los años 70 - que se multiplicaron por un factor de dos y tres veces en varios países de Latinoamérica - fue menos asociado con una comprensiva estrategia de expansión en sectores claves, que con financiamiento de vacíos en la balanza de pagos. O sea que los gobiernos de Latinoamérica usaron préstamos garantizados para estas empresas como medios de aumentar el flujo de capital y el acceso a divisas. Las empresas estatales recibieron los pasivos financieros específicos, aumentados en términos reales por la devaluación y altas tasas de interés, aunque algunas veces no hubo contraparte de inversión real. Este problema fue aumentado por la tendencia generalizada de situar controles de precios en el sector público como una forma de controlar la inflación acelerada. Nuevos propietarios privados no son necesariamente mejores administradores. Lo que tal vez cuente más que la propiedad, es la mayor exposición a fuerzas competitivas, posiblemente a través de la liberación de importaciones cuando el mercado interno es pequeño.

Cuarto, sí importa quién compra y cómo lo hace. Si el crédito se extiende para financiar las compras, se reduce el déficit público pero no la demanda total. Si la riqueza privada se concentra más por la adquisición de nuevos bienes, la presión sobre los funcionarios públicos para un trato especial será mayor. Es interesante notar que los deudores han resistido a esta conversión de bienes de las empresas estatales, ellos prefieren intercambiar por bienes privados más atractivos.

En resumen, el bien arraigado problema del déficit en Latinoamérica, y sus serias consecuencias, no permiten una fácil solución. La crisis de la deuda de los años 80 ha subrayado la fragilidad del Estado y su inhabilidad para responder al menos

favorable ambiente externo. Es más, el asunto no es únicamente reducción de la deuda, sino el rediseño del papel del Estado en Latinoamérica. En el último análisis hay una ventaja limitada, tanto fiscalmente como en la balanza de pagos si se adopta el plan Brady, de Estados Unidos para reducir el peso de la deuda de Latinoamérica.

Rediseño del Estado para el desarrollo de Latinoamérica

Hay dos modelos competidores para este rediseño. Uno empieza quitándole funciones públicas y asignándoselas con mucha confianza al sector privado y al mercado. El otro empieza enfrentando el reto central del déficit público y definiendo una nueva estrategia de desarrollo. La congruencia parcial en algunos puntos particulares crea una falsa impresión de consenso y además provoca una política inconsistente. Mientras que el primero le da prioridad a una reducción del tamaño del Estado y gastos recortados, el segundo requiere un Estado más sólido y comando sobre los recursos.

Aunque las instituciones multilaterales parecen favorecer la liberalización inmediata y amplia, en conjunto con limitaciones agregadas, hay una evidencia que apoya tal enfoque, particularmente en donde los mercados sí han funcionado. Esta terapia de choque promete mucho, y muy rápido. Se debe reducir rápidamente la inflación cuando ha alcanzado niveles estratosféricos, pero ese es sólo el primer paso. El éxito inicial puede ayudar a devolver la confianza, pero también puede promover una mal ubicada euforia que está en conflicto con la responsabilidad fiscal institucional, función central de un gobierno efectivo y desarrollo económico.

Los países de la Región se han comprometido al cambio, pero la mayoría está adoptando el segundo de estos modelos. Y lo hacen porque el liberalismo no está ampliamente visto como una doctrina atractiva, y porque hay necesidad de ofrecer una perspectiva de desarrollo para satisfacer una población crecientemente frustrada. El milagro chileno de Pinochet no es un ideal que los países de Latinoamérica desean copiar. La visión de Vargas Llosa por un Perú radicalmente transformado y democratizado por la eliminación de regulaciones, es la excepción que prueba la regla, pero no ha sido recompensada en las votaciones. El México de Salinas de Gortari, aun cuando se está moviendo hacia una mayor integración en el mundo económico y estrechando su relación con Estados Unidos, mantiene un fuerte y activo rol del Estado. Detrás de la liberalización del comercio internacional en México, hay una poderosa lógica macroeconómica: Las importaciones han suavizado la presión inflacionaria y hay una necesidad de atraer flujos de capital para desviar la escasez de divisas.

La convergencia hacia un Estado más fuerte es independiente de los orígenes políticos y de las frases de campaña. El peronista argentino Menem profesa el liberalismo de Manchester, mientras el conservador Collor de Melo de Brasil, abraza

la confiscación de la riqueza. La emergencia económica requiere medidas drásticas, y mayor reconocimiento de que el Estado es demasiado grande y muy débil. Hasta que no haya un aumento en el ingreso público y una reducción de los gastos, no habrá un período largo de control de la inflación. Se espera que esta lección se esté aprendiendo y que los asesores internacionales refuercen las predisposiciones internas.

El equilibrio macroeconómico, una vez alcanzado, por sí solo no garantizará el desarrollo económico. La duración de la crisis ha intensificado la incertidumbre y recompensado las precauciones del sector privado. El sector público juega un papel crítico y central en volver a iniciar y mantener el crecimiento económico. Primero, el aumento en la inversión estatal es esencial para obtener una mayor inversión privada; la infraestructura en deterioro y la falta de servicios públicos adecuados, han reducido las tasas de retorno del sector privado. El aumento en el gasto público, también envía señales importantes de que se ha terminado la emergencia fiscal. Segundo, hay necesidad de un mayor gasto social para el mejoramiento de la educación y la salud, así como la expansión de programas para los pobres y los más necesitados. La evidencia sugiere un aumento significativo en la desigualdad y la pobreza como una contraparte de la acelerada inflación y el estancamiento de los años 80. La estabilidad política requiere más que un reconocimiento retórico de este hecho. Tercero, el sector estatal debe convertirse en un mejor regulador y subsidiador, aun cuando deje algunas de sus actividades productivas y libere el comercio. Los monopolios naturales en manos privadas deben ser revisados; la actividad financiera no puede ser desatendida; se debe estimular la inversión privada según las prioridades. La política industrial para países en desarrollo inicia del conocimiento de lo que ha sucedido antes, no tiene que ser, y especialmente en los países pequeños no debe de ser, sinónimo con énfasis en los mercados internos.

En resumen, el Estado aún tiene un papel muy constructivo, basado en la teoría y en la práctica. Para jugar efectivamente ese papel, el Estado, requiere una nueva coalición de apoyo político fundada en nuevas y viejas realidades: Un reducido financiamiento externo y la necesidad de un mayor ahorro interno, especialmente del sector estatal mismo; un mayor, pero más competitivo, mercado internacional de productos fabricados, basados en la difusión de tecnologías e importación de bienes de capital; límites en la base interna de impuestos; y una inaceptable desigualdad, muy grande, de ingresos en toda la Región. La transformación política es un componente del rediseño del Estado, la democratización es solamente un inicio.

El populismo, con su enfoque primario en la desigualdad y la predisposición hacia un Estado muy activo, no es la principal limitación para la transformación de la mayoría de países en Latinoamérica,⁷ la inflación galopante ha debilitado su atractivo.

⁷ Ver Sachs (1989), y Dornbusch y Edwards (1990). Ambos trabajos llegan peligrosamente cerca a identificar el fracaso macroeconómico con el populismo. Las
(continúa...)

La oposición a políticas efectivas no ha venido de la organización de las masas, ya que los pobres no hablan con una única o fuerte voz. Los sindicatos laborales están divididos y son menos poderosos que en los años 60; el salario real ha declinado significativamente en casi todos los países .

Las fuerzas que se oponen han sido otras: una ha sido la ausencia de una estructura efectiva de los partidos políticos; otra ha sido un sector privado más interesado en garantizar sus beneficios, que en correr riesgos, y que se siente cómodo con una presencia estatal que otorgaba subsidios y aseguraba el orden, evitando una amenaza de clases sociales bajas. Los tecnócratas fueron capaces de satisfacer esa demanda mientras tuvieron recursos abundantes; pero cuando fueron disminuidos, asimismo disminuyó la calidad de sus políticas.

Los tecnócratas han sido culpados por este fracaso, mientras que el sector privado ha surgido, para los ojos de algunos, como el futuro salvador; la conversión de una visión estrecha orientada al mercado, arriesga descartar un proceso de tres décadas de experiencia y mayor sofisticación de la administración pública en Latinoamérica. Los burócratas no solamente usan sombrero negro, algunos han contribuido con políticas imaginativas y defendido el interés nacional contra los poderosos buscar- rentas privados. El meollo del asunto no es simplemente eliminar al Estado, sino incluir al sector privado y a la sociedad civil, en un equipo integral y positivo.

El reto para los países de la Región es formidable; no hay soluciones simples. El desarrollo de los países asiáticos no puede ser duplicado. Ese tipo de corporatismo en donde la autoridad era más centralizada, los recursos le estaban fácilmente disponibles al Estado y las presiones por desigualdades de ingreso eran menores, probó ser mucho más funcional que el estilo latinoamericano de servir a todos. Las perspectivas de un desarrollo económico en la Región durante la década de los años 90 se afianza del resultado de un proceso de rediseño del Estado, que se encuentra ahora en revisión. Mientras más tiempo se tome en llevar este proceso a un resultado fructuoso, mayores serán las fuerzas acumuladas de la erosión económica de la década pasada, que harán el éxito difícil de lograr.

- *Quisiera reconocer las muy útiles sugerencias para modificaciones de contenido y de estilo hechas por los editores - Carl Shapiro, Joseph Stiglitz y Timothy Taylor - y el apoyo financiero de la Fundación Rockefeller, de la Fundación MacArthur y de IBER.*

⁷ (...continuación)

demandas de salario nominal obviamente refuerzan la inflación e impiden la estabilización. Lo necesario, sin embargo, es cuidadoso análisis de la fuerza especial entre demandas de salario y sus canales de presión bajo regímenes populistas, y no de otros; también una cuidadosa revisión sobre si los salarios son el factor causante decisivo para provocar el desequilibrio macroeconómico inicial.

Referencias

Arthur, Brian, "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." En Anderson, P., K. Arrow and D. Pines, eds., *The Economy as an Evolving Complex System*. Redwood City: Addison-Wesley, 1988, pp. 9-31.

Balassa, Bela, "Outward Orientation." In Chenery, Hollis, and T.N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol.2. Amsterdam: North-Holland, 1989, pp. 1645-1689.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Social y Económico en América Latina*, 1989.

Bhagwati, Jagdish, "Directly Unproductive Profit-Seeking Activities," *Journal of Political Economy*, 1982, 902, 988-1002.

Cardoso, Eliana, and Albert Fishlow, "Latin American Economy Development: 1950-1980," NBER Working Paper No. 3161, 1989.

Chenery, Hollis, S. Robinson, and M. Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

CIEMEX-WEFA, *Mexican Economic Outlook*, March 1990.

Comisión Económica para América Latina, *Serie Históricas del Crecimiento de América Latina*, Santiago, 1978.

Comisión Económica para América Latina, *América Latina: La Política Fiscal en los Años Ochenta*, Serie Política Fiscal, 2, Santiago, 1989.

De Soto, Hernando, *The Other Path*. New York: Harper and Row, 1989.

Dornbusch, Rudiger, and S. Edwards, "Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America," *Journal of Development Economics*, 1990, en prensa.

Easterly, William, "Fiscal Adjustment and Deficit Financing During the Debt Crisis." En Hussain, I., and I. Diwan, eds., *Dealing with the Debt Crisis*. Washington D.C.: World Bank, 1989, pp. 91-113.

Economic Commission for Latin America, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York: United Nations, 1950.

Economic Commission for Latin America, *Economic Bulletin for Latin America*, 1964.

Evans, Peter, D. Rueschmeyer, and T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*.

Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Fishlow, Albert, "Latin American adjustment to the Oil Shocks of 1973 and 1979." In Hartlyn, J., and S. Morley, eds., *Latin American Political Economy*. Boulder: Westview, 1986, pp. 54-84.

Fishlow, Albert, "From Crisis to Problem: Latin American Debt 1982-87." In Wesson, R., ed., *Coping with the Latin American debt*. New York: Praeger, 1988, pp. 7-18.

Fishlow, Albert, "Latin American Export Strategy in the 1990s," mimeo, Interamerican Development Bank, 1989.

Krueger, Anne, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, June 1974, 64, 291-303.

Krueger, Anne, "Import Substitution versus Export Promotion", *Finance and Development*, 1985, 22, 20-23

Lal, Deepak, *The Poverty of Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

Little, Ian, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press, 1970.

Reisen, Helmut, and Axel von Trotsenburg, *Developing country Debt: the Budgetary and Transfer Problem*. Paris: OECD, 1988.

Sachs, Jeffrey, "Social Conflict and Populist Policies in Latin America," NBER Working Paper No. 2987, 1989.

Shleifer, Andre, "Externalities as an Engine of Growth", mimeo, University of Chicago, 1989.

Stiglitz, Joseph, "Economic organization, Information, and Development. *Economics*, vol. 1. Amsterdam: North-Holland, 1988, 39-71.

Tanzi, Vito, "Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue", *IMF Staff Papers*, 1977, 24, 154-167.

World Bank, *World Debt Tables*, 1983-84, Washington D.C.: World Bank, 1984.

World Bank, *World Bank Development Report*, 1988. New York: Oxford University Press, 1988.

World Bank, *World Debt Tables*, 1989-90. Washington D.C.: World Bank, 1990.