

**PRINCIPALES TEMAS Y ANALISIS DE
"EL ESTADO LATINOAMERICANO",
ARTICULO DEL ECONOMISTA ALBERT FISHLOW**

***Antonio Campino
Asesor en Economía, HSP***

Quiero iniciar indicando porqué me llamó la atención este trabajo, y porqué lo sugerí para ser el primero, en la lista de esta serie de discusiones técnicas sobre Salud en el Desarrollo. El tema está relacionado a las actividades que hemos desarrollado recientemente en HSP, iniciadas con las discusiones sobre los Fondos de Emergencia y Fondos de Inversión Social. Estos fondos favorecen la distribución de recursos a través de organizaciones no gubernamentales, porque parten de la premisa de que el Estado es ineficiente. Aunque personalmente favorezca el mercado privado para la distribución de recursos, me pareció que a largo plazo, la posición privatista podría ser un camino menos eficiente.

Los que favorecen el mercado privado, proponen apoyar a los grupos marginados por medio de la política económica de contención de gastos gubernamentales y de combatir la crisis económica, pero a largo plazo esta podría ser una mala opción de política.

Cuando el Programa de Desarrollo de Políticas de Salud inició el estudio sobre privatización en el área de salud, volvió a llamarme la atención el tema del Rol del Estado, analizado por Fishlow, porque ubica la privatización en un panorama más amplio de la reorganización del Estado para el desarrollo de las economías de Latinoamérica, cuestionando si realmente será más eficiente la estrategia de privatizar.

Este fue el motivo para discutir este artículo; para lo cual haré una revisión de sus cuatro partes principales:

- En la primera parte, Fishlow discute el llamado a la privatización, su significado en Latinoamérica, y presenta la conclusión básica de su estudio.
- En la segunda parte, la titula "la mano visible y la mano invisible", revisa la política económica en los años 80 e indica que puede haber ocurrido una falla de implementación, lo que sugiere que la alternativa es mejorar la implementación y no sustituir el modelo.
- En la tercera parte, discute el desarrollo de la economía latinoamericana, del desempeño satisfactorio hacia la estagflación y el déficit como causa de este cambio desarrollista.

- En la cuarta parte, propone un rediseño del Estado latinoamericano.

1. El llamado a la privatización

Al inicio del artículo, cuando presenta el llamado a la privatización, el autor señala lo que se convertirán en sus conclusiones básicas: La primera es que el principal problema de las economías de Latinoamérica, fue una falta de recursos fiscales, y no la ineficiencia masiva que resulta de una mala distribución de recursos. La segunda conclusión es que el ímpetu para reducir la participación del Estado, no viene tanto de una convicción en las virtudes del mercado, sino que es el resultado de una política macroeconómica inefectiva.

Entonces lo que Fishlow señala, y este es un tema central en todo el desarrollo de su artículo, es que el problema actual del Estado latinoamericano fue mucho más el resultado de una política macroeconómica mal conducida, que la ineficiencia misma del Estado. Si esto es cierto, la corrección del problema consiste en formular mejores políticas macroeconómicas, no necesariamente en reducir el tamaño del Estado, o en privatizar.

El corolario de esta conclusión es que, si Fishlow tiene razón, la solución del problema residiría en formular mejores políticas macroeconómicas, pero la privatización no es ni la condición necesaria, ni la condición suficiente para garantizar mayor eficiencia.

2. La mano visible y la mano invisible

Después de exponer sus principales conclusiones, Fishlow desarrolla su primer conjunto de ideas en la sección "las manos visibles y las manos invisibles". Presenta primero lo que llama la visión del interés público, la cual tiene cuatro componentes básicos:

- a. La importancia de proveer bienes públicos y servicios de infraestructura.
- b. La constatación de que hay ineficiencia en el mercado debido a factores externos o distorsión de la información.
- c. La necesidad de formular políticas públicas, para determinar niveles apropiados de acumulación de capital, ya que las generaciones futuras no están adecuadamente representadas en las preferencias privadas.
- d. La concentración de recursos de riqueza y de poder en manos privadas, es una razón suficiente por sí sola para que intervenga el Estado en nombre de la justicia social

Es en esta visión llamada de "interés público", que se ubica la teoría de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, la cual fue impulsada por la CEPAL en América Latina.

En la teoría de la CEPAL había algunos elementos básicos:

- El primero fue notar que había una deterioración en los términos de intercambio entre América Latina y los países industrializados.
- El segundo es que dentro del mercado interno, las tasas internas de retorno eran subestimadas, y así, no representaban todas las ventajas de la industrialización, porque no incluían el hecho de que se importaban innecesariamente bienes y servicios costosos.
- Tercero, las tasas de retorno privado no reflejan los beneficios de externalidades en cuanto a tecnología y calificación de la mano de obra.

Esta aplicación de la teoría de la CEPAL de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, fue bien implementada en algunos casos como los de Brasil y México, pero no fue tan exitosa en otros casos.

El inicio de la década de los años 60, se empezó a verificar que había una serie de distorsiones en la aplicación de esta teoría de sustitución de importaciones:

- Primero, el hecho de que se sobrevaluó la tasa de cambio para proteger la industria nacional, lo que discriminó contra las exportaciones, especialmente las no tradicionales y resultó en una balanza de pagos más desequilibrada y en un acceso precario a importaciones esenciales.
- Segundo, el aumento en el gasto del gobierno no fue compensado por un aumento en la recaudación de impuestos.
- Tercero, se privilegió la industrialización a costa del sector agrícola, y hubo en muchos de nuestros países una masiva transferencia de recursos del sector agrícola y rural hacia el sector industrial urbano.

Fishlow nota que la estrategia de la CEPAL era básicamente una estrategia desbalanceada, la cual sí cuadra dentro de la visión de desarrollo económico de lo que Hirschman llama el crecimiento desbalanceado, en el cual se privilegia un sector para después hacer correcciones y privilegiar a los otros sectores; Fishlow también nota que hacer estas correcciones es bastante difícil, y esto llevó realmente a distorsiones.

Por lo tanto, a mediados de la década del 60, había una amplia aceptación de la idea de que este esfuerzo de industrialización promovió una mala distribución de recursos, y que era importante ver cuáles eran las señales del mercado; que había una opción de crecer a través del aumento de las exportaciones.

Durante este mismo período, los países de Latinoamérica van abandonando el modelo de la industrialización de la CEPAL y entran en lo que se llama el crecimiento dirigido por las exportaciones. Las consecuencias de este nuevo modelo, que privilegia las exportaciones, fueron que el crecimiento económico real en Latinoamérica se acelera y pasa de unos 5.2 % anual en la década de 1953 a 1963, a 6.4 % en la década de 1963 a 1973.

Fishlow nota, refiriéndose a sus estudios anteriores (Cardoso y Fishlow, 1989, pág. 14), que esta estrategia de crecimiento a través de exportaciones fue importante, tanto por el desempeño de las exportaciones, como por el hecho de que permitió el acceso a importaciones; estos fueron los dos determinantes significativos del crecimiento de los países de la Región.

Después de este período, de 1963 a 1973, de crecimiento inducido por las exportaciones tuvimos los dos choques del petróleo, y Fishlow señala que la integración de Latinoamérica en el mercado mundial se había hecho de una manera asimétrica a través de flujos financieros, más que a través del crecimiento de exportaciones, lo cual tuvo en sí un precio elevado, a lo que se llamó la "gran depresión de los años 80".

Esta depresión llevó en el plan político a algunas iniciativas como el Plan Brady y el Plan Baker; y en el plan teórico llevó a revivir lo que en inglés se llama "rent-seeking literature". La idea básica que se encuentra en esta literatura económica, es que se creó una clase empresarial que simplemente procura obtener del Estado rendimientos extraordinarios, que no reflejan realmente su contribución para la producción, lo que sería una de las causas de la ineficiencia del Estado.

Fishlow hace una crítica de esto, mostrando que el proceso de industrialización que vemos en Latinoamérica y la importancia del Estado, tuvo también algunos beneficios que son ignorados en la literatura de "rent seeking"; también, que los costos son muchas veces enfatizados, sin considerar que hay otros mecanismos institucionales como la distribución de subsidios ligados al desempeño, los cuales podrían corregir estas ineficiencias del Estado, privilegiando algunos sectores privados más eficientes.

En segundo lugar, Fishlow indica que los defensores de esta literatura de "rent seeking" postulan lo que llama un "Edén de competencia estática", en vez de ver que hay una realidad de poderosos intereses privados y señales de precios inadecuados.

La otra vertiente de la literatura económica, que está ligada a esta gran depresión de los años 80, es la que Fishlow llama la orientación hacia afuera, o sea la orientación de que el crecimiento de las economías latinoamericanas se daría a través de una inserción mayor en el mercado internacional, de un aumento de exportaciones y de una reducción a las barreras a las importaciones, a manera de crear un mercado interno más competitivo.

Fishlow indica que un punto positivo en esta orientación hacia afuera, es que realmente se pudo en la literatura económica, demostrar que hay una relación entre el desempeño del sector exportador y el crecimiento económico, pero él señala algunas críticas en relación a esta posición:

- La primera es la crítica relativa a la causalidad en el sentido de que no está claro si la exportación promueve aumento en la productividad o si la relación es la inversa.
- La segunda crítica es que sus estudios anteriores habían indicado que el acceso a las importaciones era más importante que el volumen de las exportaciones.
- La tercera es que dependiendo de qué tipo de exportación estemos hablando. Si es en relación a exportación de bienes industrializados, se podrían verificar impactos positivos; pero si se continua exportando productos agrícolas, no está demostrado que haya impactos positivos.

El objetivo de la política debería ser diversificar las exportaciones de acuerdo con el ritmo de crecimiento y la necesidad de divisas. Las señales de mercado y el éxito en la política de exportaciones, deben ser seguidos de manera consistente durante un período suficientemente largo, para producir transformaciones productivas.

Finalmente, Fishlow enfatiza que no se demostró que los resultados no exitosos, por la intervención del gobierno, sean necesariamente mayores que los del mecanismo de mercado libre.

3. Del desempeño satisfactorio de la economía latinoamericana a la estagflación:

El déficit como causa

Un primer punto que se discute en esta parte es el rol de la inadecuación fiscal en Latinoamérica; en muchos de nuestros países, se siguió un mecanismo que podría ser brevemente así descrito: Los países endeudados, para pagar la deuda, tuvieron que aumentar las exportaciones. Aunque se logró aumentar las exportaciones, los gobiernos tuvieron el problema de cómo adquirir las divisas correspondientes. Para adquirirlas del sector privado usó dos mecanismos: emisión de moneda; o en países en que había un mercado de capitales más desarrollados, como el caso de México y Brasil, endeudándose en el mercado interno.

Al endeudarse, los gobiernos trataron de convencer a las personas de que continuaran prestándole, con el atractivo de tasas de interés cada vez mayores; lo que implica que impone un mínimo a las tasas de interés del mercado, y tiene el efecto de desestimular la inversión.

Por otro lado en la tentativa de combatir la inflación, los gobiernos adoptaron medidas que redujeron la demanda por bienes y servicios, y esto fatalmente lleva a la

recesión; es decir se reduce la inversión, se reduce la demanda de consumo, y la suma de las dos fuerzas lleva a la recesión, donde disminuye la recaudación de impuestos, lo que empeora la situación del gobierno.

En esta situación, de recesión, algunos gobiernos de la Región iniciaron planes anti-inflacionarios. Comparando cuatro planes de estabilización económica (Plan Austral en Argentina, Plan Cruzado en Brasil, los planes de Bolivia y México), Fishlow subraya la razón por la cual países como Bolivia y México lograron un éxito inicial, y otros como Brasil y Argentina, no lo lograron. Su conclusión final fue que las características del mayor éxito, en Bolivia y México, fueron la disciplina fiscal y la contención de la demanda. Fishlow discute lo que se llama la teoría de expectativas racionales, y concluye que la creencia en la estabilidad futura de precios, fue menos importante que el hecho de que en Bolivia y México los planes de contención de inflación produjeron una economía frágil, que desestimuló aumentos de precios y de salarios.

Esta es una idea importante: Reducir la inflación que se encuentra en países como Brasil y Argentina, tiene costos sociales elevados. Y el enfoque de Fishlow de la lección de Bolivia y México, es que no fue ni la confianza de las personas en el gobierno, ni la confianza en que los precios iban a bajar, lo que logró reducir la inflación; sino que fue el hecho de que hubo una reducción drástica en la demanda y se produjo una recesión violenta, que desestimuló los aumentos de precios y salarios.

Otra idea importante que aparece cuando Fishlow discute el caso de México, es que hubo un acuerdo social muy grande, una especie de un pacto social, a través del cual los trabajadores acordaron en presionar menos por salarios, y los empresarios en mantener los precios. Esto me parece muy importante porque apunta hacia el hecho de que en algunos de nuestros países, la inflación esconde una cuestión redistributiva, y que si no se resuelve el problema redistributivo, o si no se logran acuerdos al respecto, no es posible resolver el problema de la inflación.

La lección que Fishlow saca de todo esto es que, la inflación en nuestros países fue sintomática de la falta de conducción. No fue porque había un Estado fuerte; fue porque el Estado era débil; y por lo tanto para combatir la inflación de manera eficiente es necesario un Estado fuerte y esto lleva a la discusión de la privatización. Este punto de Fishlow me recuerda una frase del Ministro de Economía de Alemania cuando después de la Segunda Guerra Mundial, dijo que no era posible crear "monedas duras con medidas blandas"; esta es la idea que está discutida por Fishlow.

El esfuerzo hacia la privatización resulta de una lectura errada de los acontecimientos y un diagnóstico de ineficiencia del Estado, por su fracaso en cuanto al crecimiento económico y al manejo de la inflación. El punto central de Fishlow, es que al contrario, la causa no es la ineficiencia de un Estado fuerte, sino el hecho de que el Estado se había debilitado. El revisa la literatura de privatización e indica algunas críticas:

- Primero, que los objetivos de la privatización pueden ser inconsistentes.
- Segundo, que la privatización no necesariamente reduce la demanda por subsidios públicos.
- Tercero, que la eficiencia de la privatización puede estar sobreestimada.
- Cuarto, que el proceso de privatización puede tener efectos negativos sobre la equidad, dependiendo de quienes son los que van a adquirir estas empresas públicas; la presión sobre el sector público para que dé trato preferencial, puede ser mayor que antes.

Esto, entonces, lleva a la proposición que es preciso rediseñar el Estado latinoamericano.

4. El rediseño del estado latinoamericano

Hay dos vertientes en la discusión del rediseño del Estado latinoamericano: la vertiente de la privatización (el modelo privatista); y la que Fishlow propone, una nueva estrategia de desarrollo en donde el Estado tenga un papel importante en reiniciar y mantener el crecimiento económico. Para esto, el Estado debe dar algunos pasos:

- Primero, aumentar la inversión pública, ya que es esencial para que haya inversión privada. La inversión privada se redujo porque hubo un deterioro de la infraestructura pública, que resultó en una reducción de la tasa de retorno interno para el sector privado.
- Segundo, aumentar el gasto social para mejorar la educación y la salud, y también para expandir los programas orientados hacia los pobres.
- Tercero, que el sector público debe tornarse un mejor regulador y un mejor subsidiador, en la medida que se libere de algunas actividades productivas que desempeña, y se dedique más a estas actividades normativas.

En la parte final, Fishlow discute cuáles serían las fuerzas políticas contrarias a este rediseño del papel del Estado. En su visión, la principal fuerza política en contra no es el populismo, sino el hecho de no tener una estructura partidaria efectiva; que en nuestros países existe un sector privado más interesado en obtener beneficios, que en asumir los riesgos de la iniciativa privada; un sector privado que se siente cómodo con la presencia del Estado, ya que le provee subsidios y asegura el orden, sin ninguna amenaza de las clases bajas. Fishlow concluye, que el meollo del asunto no es eliminar al Estado, sino traer al sector privado y a la sociedad civil, de nuevo al terreno de juego, de una manera más positiva.