

Capítulo 1

REFORMAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: EFICIENCIA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

Un pragmático se aparta de la abstracción y la insuficiencia, de las soluciones verbales, de las malas razones *a priori*, de los principios fijos, los sistemas cerrados y los absolutos y los orígenes supuestos... Significa el aire libre y las posibilidades de la naturaleza, frente al dogma, la artificiosidad y las pretensiones de una verdad definitiva.

WILLIAM JAMES: «Pragmatism», en *Pragmatism and the Meaning of Truth*
(Cambridge: Harvard University Press, 1975)

Introducción

La estabilización y las reformas económicas de mercado se enfrentan con un doble desafío en las nuevas democracias: han de ser económicamente eficaces y políticamente viables. Los economistas suelen hacer hincapié en el primero de esos aspectos, y los politólogos en el segundo, pero los dos son interdependientes y tienen igual importancia. Es un error creer, como a menudo hacen los politólogos, que los economistas saben cómo se deben diseñar las reformas, y también es erróneo suponer, como les agrada creer a los economistas, que lo único necesario para el éxito de las reformas es un programa técnicamente correcto. Por una parte, algunos programas económicos son sencillamente erróneos porque parten de una falsa evaluación del problema que se quiere resolver o porque comportan unos costes económicos y sociales innecesariamente altos. Por otra parte, los obstáculos políticos, y en particular el populismo y todos los tipos de dogmatismo, obstaculizan reiteradamente unas reformas muy necesarias. La reciente crisis latinoamericana es elocuente en ambos aspectos. Los obstáculos políticos son especialmente problemáticos para las nuevas democracias, donde el riesgo del populismo siempre está presente, pero es importante recordar que la crisis actual es la herencia del autoritarismo.

En la década de los ochenta América Latina padeció la peor crisis económica de su historia: una crisis definida por el estancamiento y por altas tasas de inflación. En medio de esta crisis varios países instauraron regímenes democráticos, y desde entonces vienen tratando de transformar sus economías. A principios de los noventa algunos de ellos empezaron a superar la crisis, pero es prematuro decir si está en marcha una nueva oleada de crecimiento. En 1991 el crecimiento de la región fue negativo; los organismos multilaterales prevén para 1992 un modesto incremento del PIB, inferior al crecimiento demográfico.

CUADRO 1.1.—*Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980	1985	1989	1990
Crecimiento del PIB (índice)	100,0	102,3	111,6	111,5
PIB <i>per cápita</i> (índice)	100,0	92,3	92,6	90,6
Inversión/PIB	23,2	16,2	16,0	15,6
Transferencias de recursos/PIB	-5,9	2,7	3,2	2,5
Deuda/exportaciones	2,2	3,5	3,0	2,9
Inflación (porcentaje)	54,9	274,7	1.157,6	1.260,1

Fuentes: CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, varios números; Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1990*.

La crisis afectó a América Latina en su conjunto (véase el Cuadro 1.1). Sin embargo, el comportamiento de los distintos países no ha sido uniforme. Algunos volvieron a crecer. Otros lograron la estabilidad de precios, pero no reanudaron el crecimiento. Lo imperante fue el estancamiento, cuando no la reducción, de la renta *per cápita*. Además, desde mediados de los años ochenta varios países entraron en una espiral inflacionaria interrumpida repetidas veces por congelaciones de precios. En Bolivia (1985), Perú (1988-89), Nicaragua (1988-89), Argentina (1989-90) y Brasil (1990) hubo momentos en que la tasa de inflación superó el 50 por 100 al mes, con lo que se llegó a la hiperinflación, un fenómeno sin precedentes en América Latina.

¿Por qué fue tan profunda la crisis? ¿Por qué disminuyó la renta *per cápita* en América Latina en un 7,4 por 100 entre 1980 y 1989?

¿Por qué subió la inflación, que en 1980 era por término medio del 54,9 por 100, al 1.157,6 por 100 en 1989? ¿Por qué se hundió el porcentaje de la inversión en el PIB pasando del 23,2 al 16 por 100 en el mismo período? ¿Constituyen una explicación suficiente las prácticas populistas de los políticos y la intervención estatal inmoderada, como se nos suele decir? ¿Qué hay que hacer para superar esa crisis? Para que se reanude automáticamente el crecimiento, ¿basta con lograr la estabilización, privatizar y liberalizar?

A fin de comprender la crisis y formular soluciones, cabe distinguir dos interpretaciones diferentes: por una parte, el enfoque neoliberal, o de Washington y, por otra, un enfoque pragmático que se centra en la crisis fiscal del Estado. Estos enfoques comparan varios diagnósticos y algunas recomendaciones. En particular, ambos son críticos con el populismo y el desarrollismo nacional que imperó durante tanto tiempo en América Latina. No obstante, creo que el enfoque pragmático aporta una visión más realista de la crisis latinoamericana, que es menos dogmático respecto a las políticas que se deben aplicar y más eficiente, dado que las reformas que promueve tienen un coste menor que el enfoque neoliberal. Sin embargo, como el enfoque neoliberal procede de Washington —la fuente dominante del poder político extranjero en la región—, lo más probable es que la política futura consista en una mezcla de ambos.

Aunque el presente ensayo se centra en las nuevas democracias, no limito mi análisis a ellas. Examinó ocho países, cinco de los cuales (Perú, Bolivia, Argentina, Brasil y Chile) experimentaron una transición a la democracia en la última década, dos (Colombia y Venezuela) que son democracias estables desde hace mucho tiempo y uno, México, que es un régimen semiautoritario que últimamente ha dado señales de democratizarse. En todos esos países los costes transitorios de ajuste y reforma fueron altos cuando estalló la crisis de 1982. Una pregunta a la que trato de hallar respuesta es si, y en ese caso, de qué forma, las nuevas democracias reaccionaron de manera distinta de las antiguas, del régimen que siguió siendo autoritario (México) y del país en el que la transición a la democracia se produjo después de que terminaran las reformas (Chile). Ello significa que no trato sólo del aspecto económico de las reformas —de su eficacia—, sino también del político.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera examino la crisis

económica latinoamericana desde la perspectiva de los dos enfoques. En las dos primeras secciones se definen el enfoque neoliberal de la crisis latinoamericana —el «consenso de Washington»— y el enfoque pragmático; en las secciones tercera y cuarta analizo la crisis fiscal latinoamericana y sus orígenes. En la quinta sección se distingue entre *orientación de mercado* y *coordinación del mercado*, y en la sexta se esbozan las reformas idóneas.

Las reformas emprendidas en ocho países latinoamericanos se analizan en la parte segunda. El estudio individual de esos países evalúa la utilidad de los dos enfoques.

La parte tercera se centra en la política de las reformas y en su eficacia. En la primera sección se analiza el dilema entre un ataque frontal a la crisis fiscal y una estrategia de fomento de la confianza, en la cual se ahorran a los sectores más poderosos de la sociedad los costes de transición que intervienen en el ajuste fiscal. La segunda sección trata la endémica amenaza populista a las reformas y distingue entre el populismo en general y el «pacto populista», por una parte, y el populismo económico, por otra. En la tercera sección se aborda la compatibilidad de la reforma con la democracia. En esta sección se cuestiona la suposición común de que los economistas saben lo que hay que hacer y el único problema consiste en movilizar los recursos políticos necesarios. En la cuarta sección se construye un modelo para debatir los costes de transición en el momento en que se emprenden las reformas; se comparan los costes del ajuste con los de ir saliendo al paso de la crisis con soluciones improvisadas. En esta parte, la cuestión se refiere al poder político que deben adquirir los gobiernos para reformar el Estado y recuperar la confianza en la moneda nacional que el Estado garantiza¹.

En la conclusión, además de recapitular, muestro que si bien los enfoques neoliberal y pragmático coinciden en varios aspectos, el centrarse en la crisis fiscal del Estado conduce a recomendaciones distintas. Mientras que el enfoque neoliberal atribuye la crisis

¹ No utilizo las palabras «Gobierno» y «Estado» como sinónimas, tal como suele hacerse en los países anglosajones. En este capítulo se trata de conceptos distintos. El *Gobierno* es el órgano que administra el Estado (la Presidencia y ministros, la asamblea legislativa y el tribunal supremo). El *Estado* es la organización burocrática, el aparato que tiene las facultades exclusivas de legislar y de establecer los impuestos que paga la población que vive en un territorio dado. Así el Estado es una entidad mayor de la cual el Gobierno forma parte esencial. Todavía más amplio es el concepto del *Estado nacional*, el país o la nación soberanos, que no deben confundirse con el Estado.

económica de América Latina a la existencia de un Estado demasiado grande y demasiado fuerte, el enfoque pragmático reconoce que el Estado ha crecido demasiado —y de manera deformada—, pero explica la crisis más bien por la debilidad de un Estado que se ve obstaculizado por la crisis fiscal y no por su excesiva fuerza. El Estado quedó mutilado por la crisis fiscal y perdió la capacidad para desempeñar su papel de complementar el mercado coordinando la economía. El enfoque neoliberal, adoptado por el capital mundial que establece la política general, limita paradójicamente la política económica a un papel negativo: el de reducir el aparato estatal. Además, ignora una característica de la inflación latinoamericana desde la década de los setenta: su inercia. Como consecuencia, los programas de estabilización que siguen el enfoque ortodoxo son sencillamente ineficaces o tienden a generar altos costes, y una vez que se logra la estabilización, el crecimiento tarda en reanudarse. Esta ineficacia se ve agravada por la dependencia de los organismos multilaterales respecto del mundo desarrollado y, en particular, de Estados Unidos, cuyos intereses no siempre coinciden con los de los países latinoamericanos. Esa dependencia fue especialmente clara en el enfoque blando de la crisis de la deuda². En cambio, el enfoque pragmático hace hincapié en la necesidad —expuesta por la gravedad de la crisis fiscal— de reducir o cancelar la deuda pública, y destaca la importancia de recuperar el ahorro público. Como tal enfoque pragmático, hace hincapié en la aplicación de políticas y descarta la pesimista visión neoliberal de que la intervención estatal se promueve siempre en beneficio personal de quienes formulan las políticas. Afirma la necesidad de una política de desarrollo amplia y flexible, una vez lograda la estabilización: una estrategia en la cual la coordinación del Estado tiene un papel subsidiario, significativo, y en la que el criterio del interés nacional sustituye al nacionalismo³.

² Aunque Washington está dominado por ideas neoliberales, sigue estando muy preocupado por las concentraciones de las rentas y la riqueza en América Latina. Sabe que la desigualdad no es sólo un importante problema social, sino también un obstáculo clave a la modernización efectiva de la región.

³ Sobre el aspecto pragmático del enfoque que propongo, véase mi monografía «A Pragmatic Approach to State Intervention» (Un enfoque pragmático de la intervención del Estado) (1980), en la que analizo el enfoque pragmático que emplean los economistas del Este y el Sudeste de Asia para hacer frente a sus problemas.

¿Enfoque neoliberal o enfoque pragmático?

El enfoque de Washington

El enfoque de Washington de la crisis latinoamericana ha cristalizado en los diez últimos años. John Williamson (1990a) publicó hace poco una monografía en la que definía lo que denominó el «Consenso de Washington», y aunque la palabra «consenso» quizá sea demasiado fuerte⁴, es evidente que en Washington y, en términos más generales, en los países de la OCDE existe efectivamente cierta sintonía en torno a la crisis latinoamericana.

Los orígenes de esa perspectiva son razonablemente claros. Sus raíces se hallan en el derrumbamiento del consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) y en la crisis de la economía del desarrollo (Hirschman, 1979). Se caracteriza por el auge de una nueva derecha —el neoliberalismo— representada en la esfera de la economía por la escuela austríaca (Hayek, von Mises), los monetaristas (Friedman), los nuevos clásicos (Lucas, Sargent), los librecambistas (Krueger, Balassa) y la escuela de la opción pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Esas opiniones, templadas por un cierto grado de pragmatismo, son las que comparten los organismos multilaterales de Washington, la Reserva Federal, el Tesoro de Estados Unidos, los ministerios de Hacienda de los países del G-7 y los presidentes de los veinte bancos comerciales más importantes⁵. For-

⁴ El «enfoque de Washington» es el enfoque dominante en Washington y, en términos más generales, en los países industrializados, pero no es necesariamente de consenso. Richard Feinberg, al comentar la monografía de Williamson, dejó claro que si bien existe en Washington una tendencia hacia un «consenso centralista» persisten muchas dudas: «Un ejemplo, el papel del Estado. Convinimos en que deberían hacerse unos recortes. Pero, ¿queremos que el producto final sea un Jaguar de alto rendimiento y aerodinámico o un Yugo minimalista?» (1990: 22).

⁵ En relación con la gestión de la crisis de la deuda externa, este grupo forma lo que Susan George ha llamado «el sistema» (1988). A la cabeza de ese sistema se halla el Tesoro, siendo sus armas principales el Fondo para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial. Los ministros de Hacienda de los otros países del G-7, por una parte, y, por otra, los presidentes de los bancos internacionales más importantes (aproximadamente veinte), completan el sistema. En la fase inicial de la crisis de la deuda, el Banco de la Reserva Federal gobernado a la sazón por Paul Volcker, representaba al Gobierno de los Estados Unidos. Tras el anuncio del Plan Baker (1985), la influencia del «Fed» (la Reserva Federal) empezó a disminuir y prácticamente desapareció después de que Volcker dejara de ser su gobernador en 1987.

man el Consenso de Washington: el enfoque neoliberal, que, con Washington como origen geográfico, tiene enorme influencia en los gobiernos y las elites de América Latina.

Según ese enfoque, las causas de la crisis económica latinoamericana son básicamente dos: 1) excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado, y 2) populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario. Según esa valoración, a corto plazo las reformas económicas deben combatir el populismo económico y controlar el déficit presupuestario, y a medio plazo deben presentar una estrategia de crecimiento orientada al mercado: es decir, reducir la intervención estatal, liberalizar el comercio y promover las exportaciones.

En la versión de Williamson (1990a: 8 a 17), el Consenso de Washington comprende diez medidas: 1) imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal; 2) modificación de las prioridades de gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud; 3) aplicación de una reforma fiscal, con un aumento de las tasas si ello es inevitable, pero con la advertencia de que «la base fiscal debe ser amplia y las tasas fiscales marginales deben ser moderadas»; 4) los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos; 5) el tipo de cambio debe estar determinado por el mercado; 6) el comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales); 7) las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción; 8) las empresas estatales deben privatizarse; 9) las actividades económicas deben desregularse, y 10) los derechos de propiedad deben recibir más garantías. Obsérvese que las cinco primeras reformas podrían resumirse en una: estabilización mediante políticas fiscales y monetarias ortodoxas, al estilo del FMI, en las que el mercado desempeña un papel principal. Las cinco reformas restantes constituyen diferentes formas de decir que la dimensión y el papel del Estado deben ser drásticamente reducidos. Así, la sugerencia implícita es transparente: la crisis latinoamericana tuvo su origen en la laxitud fiscal (populismo) y el estatatalismo (proteccionismo y nacionalismo).

Merece la pena señalar que el Consenso de Washington no dice nada acerca de la crisis de la deuda externa e ignora el problema del

ahorro público⁶, al tiempo que no sitúa históricamente el populismo económico ni la intervención estatal. La sugerencia implícita es que esos problemas siempre han constituido graves obstáculos para América Latina.

El enfoque de Washington supone que el crecimiento se reanudará automáticamente una vez se haya llevado a cabo la estabilización macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. No cabe duda acerca de la prioridad de la estabilización. Además, las reformas del mercado probablemente mejoren la asignación de recursos y aumenten la eficacia del sistema económico. Pero en ningún país de América Latina se alcanzó el ideal neoliberal de un Estado mínimo. Incluso en Chile y Bolivia, que fue donde más se actuó en ese sentido, el papel económico del Estado sigue siendo crucial. En Colombia no se realizaron reformas estructurales, y sin embargo se logró la disciplina fiscal, y en la década de los ochenta el país tenía el mejor rendimiento económico del grupo. A su vez, los países que lograron estabilizarse y que están aplicando reformas estructurales liberales, como Bolivia y México, presentan insatisfactorias tasas de crecimiento (Cuadro 1.2). Tanto Williamson como Rüdiger Dornbusch (1989) han analizado este hecho, mientras que Pedro Malan (1990) observó que esta situación provocaba un claro malestar en Washington.

El enfoque pragmático, o de la crisis fiscal

La suposición de que basta con estabilizar y reducir la intervención estatal para que se produzca el crecimiento es falsa. Si bien las reformas liberalizadoras efectivamente favorecen la coordinación del mercado y mejoran la asignación de recursos, no basta con aumentar la eficacia del sistema económico para que haya crecimiento. Si se aspira a que el crecimiento se reanude, es necesario combatir la crisis fiscal, recuperar la capacidad de ahorro público y definir una nueva función estratégica del Estado, de forma que aumenten los ahorros totales y se pueda promover el progreso tecnológico.

El enfoque de la crisis fiscal, o pragmático, relaciona las dificultades económicas de América Latina con el problema de la deuda

⁶ Esta omisión de la deuda externa no es casual. Aunque Washington reconoce la existencia de una crisis de la deuda —o más bien un «problema» de la deuda—, la posición actual es que ese problema se ha sobrestimado mucho.

CUADRO 1.2.—América Latina: crecimiento del PIB per cápita e inflación en la década de los ochenta en algunos países (porcentajes)

	PIB per cápita			Inflación		
	1985-9	1989	1990	1985-9	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Bolivia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colombia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Perú	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2.775,8	7.649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fuente: CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*.

tanto como con el populismo económico⁷. La consecuencia de ambos es una crisis fiscal del Estado que se manifiesta en altas tasas de inflación. Como los precios y los salarios tienden a estar indiciados oficiosamente, esta elevada inflación tiene un carácter crónico, o inercial. Según este enfoque, los programas de estabilización, además de adoptar políticas fiscales y monetarias ortodoxas, deben incluir políticas de rentas y reducir la deuda pública pendiente. Una vez lograda la estabilización, deben seguir las reformas orientadas al mercado. Si bien el Estado que surja de esas reformas será más pequeño y estará reorganizado, no debe tener sólo una función política y asistencial, sino también una función económica, en especial en la esfera de una política industrial con objetivos concretos, orientada a favorecer las exportaciones.

El enfoque pragmático tiene como antecedente el enfoque de la dependencia, que predominó a fines de la década de los sesenta y a lo largo de la de los setenta. La principal diferencia radica en que el enfoque de la dependencia consideraba estructurales las causas del subdesarrollo, mientras que el enfoque pragmático supone que, hasta cierto punto, son estratégicas. Pero ambos se ocupan de la importancia de las variables internacionales —en este momento, la crisis de la deuda— y ambos critican los diagnósticos y las recetas que ignoran las peculiaridades de los países latinoamericanos⁸.

⁷ No resulta tan fácil como en el caso del enfoque de Washington definir a los patrocinadores de lo que denomino, a falta de un nombre consagrado, el enfoque de la «crisis fiscal», o pragmático: «crisis fiscal» para subrayar la causa básica de la crisis latinoamericana, «pragmático» para rechazar todo género de dogmatismo. Como predecesores directos del presente capítulo debería citar a Sachs (1987), Dornbusch (1989), Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990), y mi propio ensayo «A Pragmatic Approach to State Intervention» (Un enfoque pragmático de la intervención del Estado) (Bresser Pereira, 1990). Deseo mencionar aquí a varios economistas no sólo de América Latina y de Asia, sino también de los Estados Unidos y Europa, que comparten los principios básicos de este enfoque. Entre los economistas citados en el presente ensayo, además de los otros dos coautores del libro, Adam Przeworski y José María Maravall, deseo indicar que comparten mi defensa del enfoque de la crisis fiscal o pragmático Adolfo Canitrot, Albert Hirschman, Alice Amsden, Andre Lara Resende, Edmar Bacha, Colin I. Bradford, Jr., Elhanan Helpman, Eliana Cardoso, Felipe Passos, Fernando Fajnzylber, Gene Grossman, Guillermo Rozenwurcel, Jeffrey Sachs, José María Fanelli, Joseph Ramos, Michael Bruno, Miguel Kigel, Mitsuhiro Kagami, Nora Lustig, Paul Beckerman, Paul Krugman, Pedro Malan, Persio Arida, Richard Feinberg, Roberto Frenkel, Rogério Werneck, Rüdiger Dornbusch, Sebastian Edwards, Werner Baer y Yoshiaki Nakano.

⁸ Barbara Stallings (1991: 3) ha señalado recientemente que «las ideas más antiguas acerca de la influencia externa se han abandonado con demasiada rapidez. Irónicamente,

Desde el comienzo de la crisis de la deuda, los programas de ajuste patrocinados por Washington han exigido que se equilibren los presupuestos mediante reducciones tanto de los gastos corrientes como de la inversión. La alternativa de eliminar el déficit presupuestario mediante un aumento de los impuestos y una reducción de la deuda pública ha recibido menos atención⁹. Dicho en términos concretos, se considera que los ajustes de la balanza de pagos y de los precios son tan importantes que no se tiene en cuenta el carácter del ajuste fiscal. Un ajuste fiscal que perjudique la inversión se considera tan bueno como uno que reduzca los gastos corrientes. La reducción del gasto se valora mejor que el aumento de impuestos, olvidando que la reducción del gasto será por lo general regresiva, mientras que la subida de los impuestos puede constituir un instrumento de distribución de la renta¹⁰. La reducción de la deuda se deja sistemáticamente de lado como un último recurso. Y por lo general se ignora que la recuperación del ahorro público es una parte esencial de las reformas.

En cambio, el enfoque de la crisis fiscal parte de la hipótesis de que el crecimiento no se reanuda automáticamente después de la estabilización, sea porque la estabilización se logra a costa de la inversión pública o porque la reforma no aborda el problema del ahorro público. Este enfoque afirma que el crecimiento no se reanudará más que si la estabilización y las reformas de mercado se complementan mediante la recuperación de la capacidad de ahorro público y mediante políticas que definan una nueva función estratégica del Estado. Pues la crisis fiscal no significa solamente que el Estado no tiene crédito, que no puede financiar sus actividades, sino también que ha perdido la capacidad para invertir e impulsar políticas a largo plazo de desarrollo industrial, agrícola y tecnológico. Una vez supera-

justo cuando las variables internacionales adquirieron especial importancia en los años ochenta, desaparecieron como factor clave de las teorías del desarrollo.»

⁹ En esto no existe consenso en Washington. Desde hace poco el Banco Mundial ha venido destacando la importancia de subir los impuestos para equilibrar los presupuestos y también de financiar los programas contra la pobreza que harían que el ajuste fiscal y las reformas estructurales fuesen compatibles con la democracia. El FMI se preocupa cada vez más sobre cómo alcanzar estabilización con crecimiento. Véase en especial la monografía de Vito Tanzi (1989) en el libro del FMI dirigido por Mario Blejer y Ke-young Chu, *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries* (Política fiscal, estabilización y crecimiento en países en desarrollo, 1989).

¹⁰ Esta crítica fue inicialmente la de Sachs (1987).

da la crisis fiscal habrá que restablecer el ahorro público con el objeto de financiar una estrategia de crecimiento¹¹.

El enfoque neoliberal supone que el ahorro y la inversión sustituirán a la inversión pública. Es cierto que, históricamente, esa ha sido la tendencia. Si bien el Estado desempeñó un papel decisivo en Alemania y en Japón a finales del siglo XIX, al invertir directamente en la industria, desde entonces ese papel se ha reducido y transformado. Sin embargo, no resulta realista esperar que una transformación así se realice bruscamente. La sustitución de las inversiones realizadas o inducidas directamente por el Estado por inversiones privadas debe ser forzosamente un proceso gradual. El Estado, en particular en la fase actual de desarrollo en América Latina, desempeña un papel complementario, y sin embargo estratégico, en la coordinación de la economía y en promover el crecimiento económico. Cuando el Estado queda paralizado debido a una crisis fiscal, toda la economía tiende a quedar paralizada.

El enfoque pragmático apoya la liberalización del comercio, pero no como una fórmula mágica. Como observa Colin I. Bradford, Jr. (1991: 88), las obras recientes sobre estrategias de desarrollo exponen otras opciones para lograr la competitividad internacional: 1) «una reforma estructural de la economía nacional que aumente la competitividad interna originando un crecimiento dinámico y un aumento de la oferta exportadora», o 2) «una reforma de la política comercial que aumente la competitividad internacional y permita a la economía responder a la demanda externa». La segunda opción es característica del enfoque de Washington. Sus representantes enumeran varios prerrequisitos para que una estrategia orientada hacia el exterior tenga éxito (Krueger, 1985), pero es evidente que, a su juicio, el requisito previo esencial es el de liberalizar el comercio y abrir la economía a la inversión extranjera. Para el enfoque pragmático es preferible la primera opción¹². Aunque por sí sola la liberalización del comercio puede ser una estrategia idónea para un país pequeño como Singapur, Hong Kong o Uruguay, para los grandes países de América Latina la liberalización del comercio puede ser sólo un ingrediente en una

¹¹ Obviamente existe una alternativa: financiar el crecimiento con ahorro exterior, en especial con inversión directa extranjera. Esa es, en parte, la vía que está siguiendo México. La inversión extranjera y la repatriación de capitales han permitido en México superar el estancamiento e iniciar la recuperación económica.

¹² Está presente, por ejemplo, en Fajnzylber (1990).

estrategia de desarrollo que abarque el ahorro público y la inversión en educación y tecnología, además de la promoción de las exportaciones. La estrategia de sustitución de las importaciones, que agotó su potencial hace mucho tiempo, se ha abandonado: no asegura la competitividad internacional. Pero no tiene mucho sentido creer que basta con que el Estado estabilice, liberalice el comercio y promueva la educación pública para que el crecimiento se reanude automáticamente. Como dice Bradford (1991: 93):

La idea (neo-liberal) del crecimiento dirigido por las exportaciones se basa en el concepto de que si las condiciones son correctas habrá exportaciones, pero la teoría no especifica los agentes de crecimiento dinámico de las exportaciones más allá de las ventajas de eficiencia derivadas de la asignación estática de recursos a través de un mecanismo correcto de precios. La idea [pragmática] de un crecimiento dirigido por las exportaciones se basa en una gama más amplia de elementos que activan el proceso de crecimiento. Esos elementos se centran en el proceso de generación de conocimientos tanto a escala interna mediante la educación, la formación profesional, la alfabetización, el apoyo de I + D, etc., como en la decisiva absorción de tecnologías externas mediante políticas económicas abiertas.

El enfoque pragmático no debe considerarse como un rechazo, sino como una alternativa al Consenso de Washington, con el que comparte muchos puntos de vista. Ambos se oponen a la actitud «nacionalista-populista» que todavía existe en América Latina, aunque cada vez tenga menos credibilidad y apoyo¹³. El enfoque pragmático acepta la necesidad de reducir el tamaño del Estado, que ha crecido de forma exorbitante en los últimos cincuenta años, y conviene en que esa expansión generó graves distorsiones, dado que el Estado tendía a verse capturado por los intereses especiales de los *rent-seekers*. Sin embargo, nuestro enfoque destaca que la crisis del Estado latinoamericano se debe al agotamiento de la forma de intervención estatal —la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones—, y no simplemente al tamaño del

¹³ El enfoque populista y nacionalista desdeña todo tipo de ajuste, supone que los déficit fiscales y los salarios más altos son funcionales para reforzar la demanda y el crecimiento agregados y niega que la intervención estatal haya sido demasiado grande y que la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones esté agotada. El número de partidarios de estas ideas en América Latina se ha reducido drásticamente en los últimos años. Sin embargo, las prácticas correspondientes siguen estando generalizadas.

Estado. No acepta el axioma neoliberal que afirma «como los fallos del Estado son peores que los fallos del mercado, la solución consiste en reducir la intervención del Estado a un mínimo». Aunque los fallos del Estado puedan ser tan malos como los fallos del mercado, las reformas económicas y, de forma más general, las políticas económicas representan una tentativa de limitar y superar esos fallos. A veces las reformas implican menos intervención del Estado, pero otras veces implican más.

No obstante, con todas esas limitaciones, el enfoque pragmático apoya las reformas liberalizadoras de reducción del Estado, consagradas en la posición neoliberal. Pero la evaluación neoliberal de las causas de la crisis es incompleta y parcialmente errónea, sobre todo al confundir una profunda crisis fiscal con un concepto voluntarista de «indisciplina» fiscal. A causa de esto, las reformas que comporta el Consenso de Washington son insuficientes.

El diagnóstico neoliberal de los orígenes de la crisis latinoamericana de la década de los ochenta es históricamente inexacto. Esta crisis no se puede atribuir exclusivamente al populismo económico, pues el populismo siempre ha existido en América Latina. No puede adscribirse a una estrategia de sustitución de las importaciones, dado que durante muchos años esa estrategia obtuvo excelentes resultados económicos. No puede atribuirse al carácter intrínsecamente erróneo de la intervención estatal, pues durante muchos años esa intervención tuvo éxito. El desarrollo económico latinoamericano entre 1930 y 1980 habría sido inferior de no haber sido por el papel activo del Estado.

Según el enfoque pragmático, la crisis latinoamericana puede explicarse por las distorsiones acumuladas provocadas por años de populismo y desarrollismo nacional, por el crecimiento excesivo y distorsionado del Estado, por el agotamiento de la estrategia de sustitución de las importaciones y por la consecuencia principal de todas esas tendencias acumuladas: la crisis financiera del Estado, una crisis que paraliza al Estado, convirtiéndolo en un obstáculo, en lugar de en un eficaz agente de crecimiento.

El concepto de la crisis fiscal del Estado debe distinguirse claramente de la mera laxitud fiscal o los déficit presupuestarios. La crisis fiscal es un fenómeno estructural, no a corto plazo ni circunstancial. Desde luego, los déficit públicos persistentes generan una crisis fiscal pero, una vez que se eliminan, el país se enfrenta con un problema más grave. James O'Connor (1973) introdujo el concepto de la crisis

fiscal del Estado¹⁴, explicándola como la incapacidad cada vez mayor del Estado para hacer frente a las exigencias crecientes de distintos sectores de la economía y de los grupos sociales correspondientes.

En la década de los ochenta, la crisis fiscal del Estado en América Latina tuvo cinco ingredientes: 1) un déficit presupuestario; 2) un ahorro público negativo o muy pequeño; 3) una deuda externa e interna excesiva; 4) la escasa solvencia del Estado expresada en la falta de confianza en la moneda nacional y en el vencimiento a corto plazo de la deuda interna (por ejemplo, en el mercado a día brasileño de los bonos del Tesoro)¹⁵, y 5) la falta de credibilidad del Gobierno.

El déficit público y la insuficiencia del ahorro público son características del flujo de la crisis fiscal; la dimensión de la deuda pública —sea interna o externa— es una variable «stock». La falta de crédito y de credibilidad son fenómenos sociopsicológicos directamente relacionados con características objetivas pero con alguna autonomía respecto de ellas. Un país puede tener un gran déficit público y también una gran deuda pública, pero el Estado no tiene forzosamente que perder crédito ni su gobierno credibilidad. Es lo que ocurre en la actualidad con los Estados Unidos e Italia donde, a pesar del déficit y la deuda, no existe crisis fiscal, o al menos es mucho más suave que las crisis predominantes en América Latina. La pérdida de crédito por el Estado —la incapacidad para financiarse salvo mediante el *seigniorage* (creación de dinero)— constituye la quintaesencia de las crisis fiscales. Así, existe una relación directa entre una crisis fiscal y el régimen hiperinflacionario que tiende a prevalecer como consecuencia de la misma.

Casi todas las características de la crisis fiscal se explican por sí mismas. Pero creo que es importante destacar el problema de la insuficiencia del ahorro público. Este factor tiene un papel estratégico

¹⁴ Existe un pleonasma en esta expresión; una crisis fiscal es siempre una crisis del Estado. «Crisis financiera del Estado» es otra expresión posible con el mismo significado: «Crisis fiscal del Estado» sin embargo sirve para subrayar que el Estado está en crisis.

¹⁵ En el Brasil el Estado está financiado internamente por el mercado a 24 horas. Todos los días los agentes económicos transforman sus cuentas de depósito de los bancos en préstamos al Estado con un plazo de vencimiento de un día. Así se indican los activos financieros y se los protege contra la inflación, y el Estado se financia con un bono que es cuasi-dinero. El Plan Collor I (marzo de 1990) constituyó una tentativa de hacer frente a este problema (Bresser Pereira y Nakano, 1990).

fundamental, especialmente en un país en desarrollo. El ahorro público negativo tiende a ser una causa directa de las bajas tasas de inversión y del estancamiento de la renta *per cápita*. El ahorro público, S_G , es igual al ingreso público corriente, T , menos los gastos corrientes, C_G , donde se incluye el interés¹⁶:

$$S_G = T - C_G.$$

El ahorro público es un concepto distinto del déficit público, D_G , que equivale a los ingresos estatales corrientes menos el total de los gastos incluidas las inversiones, I_G , y corresponde al incremento de la deuda pública:

$$-D_G = T - C_G - I_G.$$

Dadas esas definiciones, y sin tener en cuenta el *seigniorage* real, la inversión pública se financia con cargo al ahorro público o al déficit público:

$$I_G = S_G + D_G.$$

Estas distinciones son de importancia. Forman parte del sistema normal de cuentas nacionales, pero con un defecto: las empresas estatales quedan excluidas del cálculo del ahorro público. Pocos economistas incluyen el ahorro público entre sus instrumentos¹⁷. Conforme al enfoque del ajuste fiscal y monetario adoptado por el FMI, las obras sobre estabilización se refieren casi exclusivamente al déficit público. Pero al analizar la economía de cualquier país el ahorro público es un concepto al menos tan importante como el concepto de déficit público.

El ahorro público se convertirá en un instrumento de especial importancia si adoptamos un concepto amplio de la inversión pública.

¹⁶ Podríamos excluir a las empresas estatales de los ingresos y los gastos corrientes. En tal caso, la forma más sencilla de estudiar su ahorro (positivo o negativo) es añadir a cada entidad los beneficios (ahorro positivo) o deducir las pérdidas (ahorro negativo).

¹⁷ Que yo sepa, no existe ningún estudio del ahorro público en los países de América Latina. Respecto del Brasil existe la información, pero, al igual que ocurre en todas partes, se excluyen las empresas estatales. Un economista que utilizó el concepto de ahorro público de forma pionera fue Rogério Werneck en su estudio de la economía del Estado brasileño (1987).

Conforme a este concepto, la inversión pública abarca, por una parte, 1) la inversión propiamente dicha, que comprende: *a*) inversiones en proyectos en los que el sector privado no ha mostrado interés (infraestructuras); *b*) inversiones sociales (educación, salud), y *c*) inversiones en seguridad (policía, prisiones), y, por otra parte, 2) subvenciones o incentivos a la inversión privada (política agrícola e industrial).

Cuando el ahorro público sea próximo a cero, el Estado no tendrá más que una alternativa si quiere invertir: financiar los proyectos a través del déficit público. No obstante, si el objetivo es reducir el déficit público —parte intrínseca de todo programa de solución de una crisis fiscal—, un resultado probable será una reducción de la inversión pública. Si el Estado invierte, aumentará su endeudamiento y su crédito disminuirá; si se elimina el déficit público, se reducirá la inversión. Y si el ahorro público es negativo, el Estado tendrá déficit aunque la inversión pública sea cero. El déficit financiará los gastos corrientes, que en su mayor parte consistirán en el pago de intereses. En todo caso, el Estado quedará paralizado y no podrá formular ni llevar a cabo políticas que impulsen el crecimiento. Y esa parálisis, más que ninguna otra cosa, revela la relación entre las crisis fiscales y el estancamiento económico.

La crisis fiscal en América Latina

Desde principios de la década de los ochenta, cuando estalló la crisis de la deuda externa, los países latinoamericanos han venido aplicando estrategias de ajuste y reforma de conformidad con el enfoque neoliberal. Los resultados en términos de estabilización son modestos; en términos de crecimiento *per cápita*, con la excepción de Chile, prácticamente nulos. Los partidarios del enfoque neoliberal dirán, sin duda, que no basta con esos esfuerzos: el ajuste fiscal debería ser más rígido, la política monetaria más firme, la tasa de interés más alta. Acepto que es imposible estabilizar sin incurrir en costes. Pero los esfuerzos deben tener un rendimiento. Sin embargo, en muchos casos, esos esfuerzos, en especial las medidas de estabilización, han resultado ser perversos, contraproducentes, dado que no han atacado el meollo de la crisis: la crisis fiscal y la consiguiente inmovilización del Estado (Bresser Pereira, 1989). Y la otra clave de

la crisis —el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones— tampoco se ha resuelto, porque el Estado estaba paralizado.

Los gobiernos de América Latina, que entre la década de los treinta y la de los setenta desempeñaron un importante papel en cuanto a estructurar el interés nacional y promover el crecimiento económico mediante la apropiación y la utilización del ahorro público forzoso, se vieron perjudicados por la crisis fiscal y, a la larga, paralizados. El Cuadro 1.3 recoge datos de ocho países latinoamericanos. Pese a sus deficiencias, el cuadro es perfectamente claro en cuanto a la crisis fiscal¹⁸. En casi todos los países la inversión pública se mantuvo, como mínimo, al nivel de comienzos de la década de los ochenta; en los casos de México y del Perú cayó en picado. Los datos sobre el ahorro público son impresionantes. En 1980, de los ocho países escogidos, sólo Bolivia tenía un ahorro público negativo; en 1988 sólo Chile y Colombia (precisamente los dos países que no se enfrentan con una crisis fiscal) exhibieron un ahorro público positivo. El déficit público se redujo en prácticamente todos los países, pero sigue siendo alto. La única excepción es Chile, que viene presentando superávit desde principios de la década. El déficit de Colombia es pequeño. México, que en este cuadro todavía arroja un déficit, logró por fin controlar sus finanzas públicas al conseguir un superávit primario extraordinariamente alto¹⁹.

En el Cuadro 1.4 se exponen algunos datos relativos a las cuentas exteriores de los ocho países escogidos: ratio deuda/exportación, ratio deuda/PIB, y carga del interés para la administración central (externo

¹⁸ Como indican las notas del Cuadro 1.3, los criterios no son los mismos respecto de todos los países. En algunos países se incluyen las empresas estatales, y en otros no.

¹⁹ En México el déficit público fue en aumento hasta 1982, cuando llegó al 8,3 por 100 del PIB, y después disminuyó debido a un ajuste fiscal especialmente riguroso. En 1989 el déficit público mexicano descendió al 1,8 por 100. En 1990 llegó a cero. Sin embargo, los partidarios del consenso de Washington no suelen mencionar los datos sobre el déficit público operacional (necesidades de financiación del sector público) cuando hablan de México. Normalmente utilizan el concepto de déficit primario (déficit público menos intereses), que en 1990 representaba el 3,1 por 100 del PIB y pasó al 7,4 por 100 en 1982, pero desde 1983 se ha reducido mucho y se ha convertido en un superávit primario del 8 por 100 del PIB en 1988 y del 7,8 por 100 en 1989. El superávit primario demuestra, sin lugar a dudas, el gran esfuerzo que está realizando México. Pero la persistencia de un déficit público considerable, que no llegó a cero hasta 1990, constituye un indicio de que el problema de la deuda pública —y en especial de la deuda pública externa— no se había resuelto, lo cual obliga al Gobierno de México a pagar una suma enorme por concepto de intereses.

CUADRO 1.3.—*América Latina: inversión, ahorro y déficit públicos en algunos países*

	<i>Inversión pública</i> (porcentaje PIB) ^a		<i>Ahorro público</i> (porcentaje PIB) ^a		<i>Déficit público</i> (porcentaje PIB) ^b	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentina	8,9	7,9	2,3	-2,2	7,6	8,6
Bolivia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	9,1	5,5
Brasil	2,4	3,0	1,1	-2,6	6,7	4,8
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	-5,4	0,5
Colombia	6,6	7,7	0,7	1,1	2,5	2,2
México	9,6	4,4	1,5	-0,9	3,8	3,5
Perú	3,0	0,5	2,0	-3,6	3,9	7,6
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	-4,0	8,6

^a Bolivia, Perú y Venezuela: únicamente administración central; Chile: administración central, entidades y municipios descentralizados; Brasil: excluidas las empresas estatales. Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela: la inversión pública no incluye las transferencias de capital.

^b Bolivia: 1980, administración central únicamente.

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina: informe 1990*; CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*. Respecto del déficit público, también Banco Central del Brasil y Banco de México.

e interno)²⁰. El cuadro indica claramente que las ratios de la deuda siguen siendo muy altas, salvo en Colombia y en Chile. En todos los países la ratio deuda/exportación empeoró entre 1980 y 1988. Por término medio, las transferencias de recursos reales siguen siendo muy altas. Cuando son pequeñas (el Perú) o incluso negativas (Venezuela en 1988), ello puede denotar únicamente malos resultados de la balanza comercial y de servicios reales y un considerable déficit por cuenta corriente. Los datos relativos a los pagos de intereses no son totalmente fiables. Los intereses pagados por el Gobierno central de México parecen ser excesivos, pero coinciden con un superávit

²⁰ Estas ratios, junto con los datos del Cuadro 1.3, especialmente la ratio de ahorro público, son excelentes indicadores de la crisis fiscal. Una información adicional e importante sería el endeudamiento público total (interno y externo, comprendidas las empresas estatales), pero no he logrado encontrar esos datos para los ocho países. La carga de los intereses para el gobierno central proporciona un indicio.

CUADRO 1.4.—*Ratios de la deuda externa pública en América Latina (algunos países)*

	Ratio deuda/exportación			Transferencias de recursos (porcentaje PIB)		
	1980	1988	1989	1980	1988	1989
Argentina	2,8	5,3	5,4	-2,2	5,2	6,4
Bolivia	2,3	6,1	4,0	5,4	8,3	-3,3
Brasil	3,2	3,1	3,1	-3,3	6,2	4,9
Chile	1,9	2,1	1,7	-4,2	5,6	4,0
Colombia	1,3	2,4	2,2	0,6	6,7	3,0
México	2,4	3,5	2,9	-2,3	8,4	0,9
Perú	2,1	4,5	3,7	0,0	1,9	3,2
Venezuela	1,5	3,0	2,3	7,0	-4,8	4,4

Fuentes: CEPAL: *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1990*.

primario del 7 por 100 del PIB y un déficit público del 5 por 100 del PIB.

Orígenes de la crisis fiscal

Como indican los datos de los Cuadros 1.3 y 1.4, los esfuerzos realizados por ajustar las economías latinoamericanas en la década de los ochenta fueron impresionantes. Sin embargo, su éxito fue limitado. El único país que pudo realizar el ajuste y superar la crisis fiscal fue Chile, y ya lo había hecho anteriormente, en la década de los setenta. Además, durante la década de los ochenta, los países latinoamericanos se esforzaron no sólo en verificar el ajuste, sino en llevar a cabo reformas estructurales. Pero los resultados en términos de crecimiento también fueron insatisfactorios, salvo una vez más en Chile y quizá últimamente en México. Estos dos países son los que se brindan como escaparates del enfoque de Washington. Es posible que ello sea cierto en el caso de Chile, pero ni siquiera este país, desde 1983, ha seguido estrictamente las recetas neoliberales. En cuanto a México, es importante recordar que la estabilización se logró mediante una combinación de política fiscal y de choque heterodoxa y que la política industrial sigue formando parte del programa del Gobierno. En todo

caso, se considera por lo general que México está más cerca del enfoque de Washington que del enfoque de la crisis fiscal, especialmente porque el Gobierno de México fue el primero en firmar un acuerdo sobre la deuda con arreglo al Plan Brady.

La crisis fiscal del Estado en América Latina fue resultado de dos factores: por una parte, el excesivo endeudamiento externo de la década de los setenta; por otra, el retraso en reemplazar la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones por otra basada en las exportaciones. Los dos factores se pueden reducir a uno si observamos que el gran endeudamiento de la década de los setenta fue la forma perversa que encontraron los gobiernos y las empresas de América Latina para prolongar artificialmente una estrategia de desarrollo que ya estaba agotada en la década de los sesenta. Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990: 1), en su crítica del consenso de Washington, observaron que la crisis latinoamericana

no tuvo su origen en las debilidades de la estrategia de sustitución de importaciones, sino más bien en la dinámica del ajuste a la conmoción externa que ocurrió a comienzos de la década de los ochenta. De hecho, consideramos que en la actualidad las principales limitaciones al crecimiento tienen su origen en los aspectos duraderos de los desequilibrios externos y fiscales inducidos por la crisis de la deuda, que todavía no se ha invertido al cabo de diez años de ajuste.

Estos tres economistas argentinos subestiman el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, pero su definición de los orígenes y la naturaleza de la crisis es un ejemplo excelente del enfoque de la crisis fiscal²¹.

En segundo lugar, los orígenes políticos de esta crisis no se hallan fundamentalmente en el populismo económico, como se suele pensar en Washington²². No cabe duda de que las políticas económicas populistas desempeñan un papel, pero el populismo siempre ha existido en América Latina, y antes de la década de los ochenta no representaba un obstáculo a una razonable estabilidad de precios ni

²¹ Sobre el carácter fiscal de la crisis, véase asimismo Sachs (1987); Bresser Pereira (1987), (1988b); Reisen y Totsenburg (1988); Fanelli y Frenkel (1989).

²² El populismo económico tiene algunas contribuciones clásicas: Canitrot (1975), O'Donnell (1977) y Díaz-Alejandro (1981). Esos estudios, mas las contribuciones recientes de Sachs (1988), Dornsbuch y Edwards (1989), Cardoso y Helwege (1990) y del autor, solo (1988c) y en colaboración con Fernando Dall'Acqua (1989), se reunieron en un libro, *Populismo económico*, dirigido por Bresser Pereira (1991).

al crecimiento. El nuevo hecho histórico que llevó a las economías latinoamericanas a una crisis fiscal jamás experimentada con anterioridad fue una decisión no populista adoptada en la década de los setenta, casi siempre por regímenes militares, de garantizar una enorme deuda exterior y después nacionalizarla. El enfoque neoliberal acusa al neopopulismo de algo que no fue fundamentalmente culpa suya (Bresser Pereira y Dall'Acqua, 1989; Cardoso y Helwege, 1990). No fue una casualidad que el único país de América Latina que tuviera tasas satisfactorias de crecimiento en la década de los ochenta fuese el único que no había acumulado antes una gran deuda externa: Colombia.

La incapacidad para financiar el Estado mediante los impuestos, especialmente impuestos sobre la renta, es un rasgo esencial de los países latinoamericanos con crisis fiscal. En América Latina los ricos no pagan impuestos. La carga fiscal tiende a ser sistemáticamente baja no sólo en comparación con los países desarrollados, sino también con los asiáticos que se hallan al mismo nivel aproximado de desarrollo (Kagami, 1989). En América Latina casi todos los impuestos son indirectos, de forma que los sistemas fiscales tienden a ser regresivos. El Estado se financió, en una primera fase, por los impuestos a la exportación. En una segunda fase, cuando disminuyeron las rentas de las exportaciones de productos primarios, se financió mediante impuestos indirectos e impuestos dirigidos a la creación de fondos especiales de inversiones. En una tercera fase, en la década de los setenta, cuando esas fuentes de ingresos del Estado se agotaron o se mostraron insuficientes, la deuda externa resultó ser una alternativa fácil. Al quedar suspendida esta última, aumentó la función de los impuestos inflacionarios en la financiación del Estado. Los impuestos sobre la renta siempre representaron una pequeña fracción de las recaudaciones fiscales²³.

Como observa Przeworski, «la cuestión clave es si el Estado de que se trate es capaz, política y administrativamente, de recaudar ingresos fiscales de quienes los pueden pagar; en varios países latinoamericanos, y notablemente en Argentina, el Estado se halla en tal situación de quiebra que la única forma en que puede sobrevivir día a día es pidiendo dinero prestado a quienes podrían pagar impuestos»

²³ El ingreso medio de los impuestos sobre la renta en América Latina en 1988 constituyó sólo el 23 por 100 del total de los ingresos gubernamentales. Y esa cifra está inflada por los productores de petróleo como el Ecuador y México (Cheibub, 1991).

(1990a: 20 y 21). Ese rasgo se podría atribuir al populismo, pero prefiero identificarlo con el carácter autoritario del Estado capitalista latinoamericano, que comporta la sumisión del Estado a los ricos.

El hecho de que los gobiernos de América Latina suelen establecer unos impuestos insuficientes al mismo tiempo que incurren en déficit presupuestarios, financiados inicialmente con préstamos y después mediante impuestos inflacionarios, puede tener otra explicación además del populismo y el autoritarismo. Algunos autores, implicados en una «nueva política económica», relacionan el fenómeno con la inestabilidad y la polarización políticas. La perspectiva de una alternancia política (inestabilidad) y los sistemas sociales muy conflictivos (polarización) que existen en América Latina como consecuencia de una distribución sumamente desigual de las rentas inducen a los gobiernos a incurrir hoy en déficit que pagarán en el futuro otros gobiernos, probablemente representativos de otros grupos de intereses (Alesina y Tabellini, 1988; Alesina y Edwards, 1989; Edwards y Tabellini, 1990).

Reformas «de mercado»

Si el enfoque pragmático incorpora una evaluación más correcta de las causas y la naturaleza de la crisis económica latinoamericana que la visión neoliberal, las reformas económicas que se necesitan también son algo diferentes. No basta con combatir el populismo y reducir el Estado. Si bien la disciplina fiscal es un objetivo esencial, al igual que un Estado más pequeño, la intervención estatal no es intrínsecamente mala.

Efectivamente el Estado se convirtió en un obstáculo al crecimiento en América Latina, pero en una fase anterior había sido un agente estratégico de ese mismo crecimiento; las distorsiones de esa estrategia de intervención superaron, a la larga, sus beneficios. La ineficiencia consiguiente de la acción estatal, más unos déficit presupuestarios persistentes y la deuda pública resultado de todo ello llevaron a las economías latinoamericanas a la crisis fiscal. De ahí que la reforma económica fundamental sea resolver la crisis fiscal; es decir, reducir la deuda pública y recuperar la capacidad de ahorro del Estado. Esa es la condición que permitirá a los países latinoamericanos restablecer la confianza en la moneda nacional, estabilizar los precios a corto plazo, reemplazar la estrategia de sustitución de importaciones por

una nueva política industrial basada en las exportaciones y el mercado a medio plazo.

Las reformas deben ser «de mercado», pero es necesario volver a examinar este concepto. En la década de los ochenta la expresión «de mercado» se convirtió en una fórmula mágica, lo que se manifiesta en afirmaciones como «para que las economías tengan éxito, deben ser de mercado»; «sólo las economías de mercado, como las del Japón, Corea y Alemania pueden sostener tasas elevadas de crecimiento económico y tecnológico»; «las economías de mercado son economías controladas por un mercado autorregulador». Especialmente en Asia, los encargados de formular políticas que, de hecho, practican la intervención estatal, suelen utilizar la expresión «de mercado» para ocultar esas mismas prácticas, pues saben que éstas no se aceptan en los foros internacionales. Preguntemos a un encargado de formular políticas japonés, coreano o de Singapur cómo definiría sus respectivas economías, y la respuesta será rápidamente: «una economía de mercado». Pero al decirlo es evidente que no están pensando en una economía controlada por un mercado autorregulado. Como es bien sabido, el Estado ha tenido y sigue teniendo una función importante en el desarrollo de los países del Este y del Sudeste asiático²⁴. Al decir que sus economías son de mercado, están afirmando algo que es cierto —efectivamente se orientan hacia los mercados externos—, al mismo tiempo que evitan pragmáticamente todo debate ideológico.

Pero, ¿qué es una economía de mercado? ¿Es sinónimo de una economía coordinada por el mercado, en la que el Estado no tiene prácticamente ninguna función económica? Desde luego que no. A fin de aclarar esta cuestión, con un mínimo de interferencias ideológicas, deben distinguirse los conceptos de mercado y coordinación del mercado, pues se trata de fenómenos diferentes.

Las economías capitalistas son, por definición, economías de mercado. Pueden orientarse hacia el mercado interno, como ocurrió en América Latina durante el período de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones, o hacia los mercados externos, como lo han hecho los «tigres» del Este asiático desde la década de los sesenta. Las economías estatistas, como las de la

²⁴ Los partidarios del enfoque de Washington tratan insistentemente de utilizar a los países recientemente industrializados de Asia en apoyo de sus tesis, lo cual no tiene sentido habida cuenta de la función del Estado. El libro definitivo a este respecto es el escrito por Alice Amsden (1989).

antigua Unión Soviética, son las únicas que no son de mercado. Las empresas estatales de esas economías no producen fundamentalmente para el mercado, sino para el plan. Sin embargo, las economías capitalistas no están coordinadas sólo por el mercado, sino también por el Estado: por la política general, por algún tipo de planificación²⁵. Toda economía capitalista es resultado de una coordinación mixta del mercado y el Estado²⁶. Esas ideas se organizan en el Cuadro 1.5.

CUADRO 1.5.—*Algunos países clasificados conforme a los criterios de mercado y coordinación del mercado*

		Mercado	
		Hacia el interior	Hacia el exterior
Coordinación del mercado	Mixta	América Latina	Corea Japón Francia/Alemania
	Mercado		Inglaterra Estados Unidos

Desde la década de los cuarenta, cuando empezó a formularse la economía del desarrollo, la estrategia básica de desarrollo se basaba en la intervención estatal. La estrategia del «gran empujón» (*big push*), la teoría del crecimiento desequilibrado, la teoría del excedente laboral, la teoría del intercambio desigual, el modelo de los dos desfases (*two-gap model*) y la estrategia de sustitución de importaciones se basaban en alguna forma de intervención estatal. Los países en desarrollo aplicaron mucho esas teorías académicas. Washington las adoptó y utilizó al Banco Mundial, institución presuntamente destinada a

²⁵ Robert Heilbroner (1990: 98) observa: «Así, el capitalismo está íntimamente trabado con la planificación, al igual que lo está el mercado. Su trabazón no se califica de planificación, sino de política económica y huelga señalar que la política económica es muy diferente de la planificación centralizada. Pero es una planificación: es decir, un esfuerzo deliberado para conseguir un resultado diferente del que produciría de otro modo el proceso del mercado.»

²⁶ Sachs (1987), al criticar el enfoque de Washington, demostró que el éxito económico del Japón, Corea y Taiwan no se puede atribuir a la liberalización del comercio, dado el carácter mixto de estas economías, en las que el Estado sigue desempeñando un papel decisivo.

prestar sólo a los gobiernos, como principal instrumento para promover el crecimiento. Durante un cuarto de siglo como mínimo (1945-1970), los países en desarrollo y el Banco Mundial desafiaron con éxito al viejo orden internacional liberal. Pero en la década de los sesenta algunos países asiáticos advirtieron que aquella parte de la estrategia general referida a la sustitución de importaciones estaba agotada, y la abandonaron. Decidieron copiar el modelo japonés de intervención basado en una política industrial aplicada caso por caso, y no en el proteccionismo. Pero el papel del Estado en la promoción del crecimiento siguió siendo clave.

En la década de los setenta, en el momento mismo en que la economía del desarrollo y el consenso keynesiano se derrumbaban, los países en desarrollo iniciaron el movimiento del Nuevo Orden Internacional, tentativa política sistemática de poner en tela de juicio el sistema liberal internacional. Fue el momento equivocado. Por entonces, varias formas de intervención estatal habían llegado demasiado lejos, habían provocado distorsiones cada vez mayores y habían facilitado el auge del neoliberalismo²⁷. El fracaso del movimiento del Nuevo Orden Internacional constituye un claro indicio de que los tiempos habían cambiado. Y hacia 1970 se iniciaba la ola académica del neoliberalismo que, en la década de los ochenta, pondrían en práctica los políticos y los encargados de formular políticas.

A comienzos de los setenta había terminado la fase de expansión del Estado que se inició en los años treinta y estaba empezando una nueva fase de reducción del Estado. Volvió a manifestarse la pauta cíclica y en constante evolución de la intervención del Estado (Bresser Pereira, 1988a). Las distorsiones provocadas por el crecimiento excesivo y desorganizado del Estado provocaron una crisis fiscal, lo cual indicó que había llegado el momento de reestructurar y reducir la deuda, privatizar, desregularizar y liberalizar el comercio.

Sin embargo, la oleada neoliberal tiene unos límites evidentes. La tentativa de excluir al Estado de la economía resultó ser más retórica que real en los países industrializados. El proteccionismo fue en aumento mientras se predicaba el neoliberalismo. En Gran Bretaña, donde la oratoria neoliberal era especialmente vociferante, se realiza-

²⁷ Stephen Krasner (1985: 7) observa que «las exigencias relacionadas con las propuestas del Nuevo Orden Internacional, que adquirieron su mayor relevancia a mediados de los setenta, son la manifestación más clara de los esfuerzos del Tercer Mundo por reestructurar unos regímenes internacionales orientados hacia el mercado».

ron algunas privatizaciones, pero el papel económico del Estado siguió siendo importante. La Comunidad Europea, controlada por una burocracia con sede en Bruselas, es un ejemplo contemporáneo de intervención estatal con éxito. En el Este y Sudeste de Asia, si bien se ha llevado a cabo una cierta liberalización, la función del Estado sigue siendo fundamental. Esas economías están orientadas hacia el mercado exterior, pero no son coordinadas por el mercado.

Así, las reformas económicas en América Latina no tienen por qué ser forzosamente tan solo neoliberales, ni estar simplemente coordinadas por el mercado. Desde luego, tendrán que basarse en el mercado. Más concretamente, dado el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, tendrán que orientarse hacia el mercado exterior. Pero su coordinación debe ser mixta, como ocurre con todas las estrategias de desarrollo más recientes que han tenido éxito. La condición para el éxito es que las reformas superen la crisis fiscal del Estado, de modo que éste recupere su capacidad para intervenir, planificar y llevar a cabo su política general.

Lo mismo cabe decir de Europa del Este, incluida la antigua Unión Soviética. El año de la revolución democrática fue 1989. También fue el año en el que resultó dramáticamente evidente que las formaciones sociales estatistas, en las cuales domina un modo tecnoburocrático de producción y en las que la economía está dirigida de forma centralizada, no pueden coordinar la economía a largo plazo. Lo que no estaba claro es que ello es especialmente cierto en el caso de que el Estado esté en quiebra, víctima de la crisis fiscal. Así ocurre con los antiguos estados comunistas de Europa del Este²⁸. Ahora, cuando la Europa del Este ha tenido su revolución democrática, no cabe duda de que la estabilización y la liberalización son necesarias. Pero una de las prioridades, además de reducir el aparato estatal, será superar la crisis fiscal a fin de potenciar al Estado para que asuma un papel positivo en el desarrollo. Los próximos años estarán llenos de dificultades. Si el estatismo es ineficiente y el socialismo inviable, el capitalismo es irracional (Przeworski, 1989)²⁹.

²⁸ He estudiado las formaciones sociales estatistas y el modo tecnoburocrático de producción en mi obra (1981a).

²⁹ Según Przeworski, «El capitalismo es irracional en el sentido de que bajo ese sistema no podemos utilizar la totalidad del potencial productivo sin compensar a quienes controlan los medios productivos». A su vez, el socialismo, que define como «sinónimo de la dirección centralizada de la asignación de recursos» es inviable, mientras «en el mundo real la gente se muere de hambre» (1989: 3, 16, 28).

Los mercados no funcionan a partir de la nada. Son instituciones que dependen de otras instituciones, especialmente de un Estado fuerte y un gobierno respetado.

Las reformas idóneas

Así, las reformas económicas idóneas no son sólo las que sugiere el enfoque de Washington: 1) estabilizar, y 2) reducir la función del Estado. Según el enfoque pragmático, es necesario añadir otras dos direcciones: 3) superar la crisis fiscal, y 4) definir una nueva (aunque reducida) estrategia de crecimiento, es decir, una nueva pauta de intervención estatal.

Estabilizar la economía equivale a controlar la inflación y la balanza de pagos. El requisito esencial es la disciplina fiscal. Los instrumentos básicos son macroeconómicos: política fiscal, política monetaria y política de rentas (política de salarios y precios).

Reducir el aparato del Estado equivale a reducir su tamaño y la intensidad de su intervención. Los instrumentos básicos son la privatización, la liberalización del comercio y la desregulación. La privatización no sólo es necesaria porque las empresas estatales crecen demasiado y resultan vulnerables a intereses tanto internos de la tecnoburocracia como externos (a la empresa) de carácter político, y no sólo porque no responden con suficiente rapidez a los estímulos del mercado, sino también porque su venta puede ayudar a resolver el problema de la deuda pública. Leslie Armijo (1991: 34), tras estudiar el proceso de privatización en Argentina, Brasil, México y la India, reconoce que esta última consideración constituye el verdadero motivo de la privatización, pero añade que los cuatro países actuaron en materia de privatización bajo la intensa presión del consenso de Washington. Evidentemente, esta última motivación es perversa.

La liberalización del comercio no es una panacea, pero el proteccionismo era tan fuerte en América Latina que hacía falta un impulso en la dirección opuesta. Además, las experiencias de liberalización del comercio han resultado ser positivas en general³⁰. Sin embargo, este resultado positivo no debe atribuirse sólo a las ventajas intrínsecas del libre comercio —después de todo, el libre comercio no se practica de hecho en los países desarrollados—, sino también a que esas

³⁰ Véase en especial el estudio de Michaely, Papageorgiou y Choksi (1991).

experiencias son una respuesta al excesivo proteccionismo anterior. Lo mismo cabe decir de la desregulación.

Superar la crisis fiscal del Estado significa no sólo generar un superávit presupuestario (o un déficit público muy inferior), sino también reducir la deuda pública (interna y externa), recuperar el crédito del Estado y la credibilidad del Gobierno y recuperar el ahorro público. La reforma básica consiste en reestructurar la deuda pública interna y externa y sus respectivos pagos de intereses, reduciendo el volumen total y alargando los vencimientos.

Dado el objetivo de reconstruir la capacidad del Estado para formular y llevar a cabo una estrategia de crecimiento, el restablecimiento del ahorro público es una parte esencial de la reforma económica. Además de reducir la deuda pública, la reforma tributaria encaminada a aumentar la carga fiscal (junto con la mejora de las recaudaciones fiscales) es la estrategia básica que se debe seguir. La resistencia interna y externa a estas medidas será grande. El argumento más difundido contra la reducción de la deuda, que puede lograrse internamente mediante un gravamen sobre el capital y externamente mediante algún tipo de decisión unilateral, es que esas medidas dañarán el crédito del Estado. El argumento contra la reforma fiscal es que la subida de los impuestos perjudicará las inversiones.

Sin duda, también hay que reducir los gastos y las subvenciones del Estado. Existen gastos que no hacen más que alimentar a una burocracia corrupta y a unos sectores empresariales privilegiados, especialmente los proveedores del Estado. Pero los límites económicos y políticos de la reducción de los gastos estatales son muy estrictos. Por lo general, los sueldos y salarios en el sector público son muy bajos. El exceso de personal en algunos departamentos se ve compensado por la escasez de funcionarios públicos en otros. Además de su papel clásico de mantenimiento de la ley y el orden y de sus funciones de promoción social y económica, el Estado en América Latina siempre ha desempeñado el papel de mantener a una clase media de burócratas. Esta burocracia, normalmente protegida por los derechos constitucionales, dista mucho de ser pasiva. Las reformas administrativas deben organizar y utilizar esta burocracia de forma más racional. Pero se trata de una reforma a largo plazo y no de una medida a corto plazo para superar la crisis actual.

Una vez recuperado el ahorro público, una reforma esencial consiste en definir una nueva pauta de intervención del Estado. La antigua se basaba en la protección del comercio, la inversión directa

en empresas de propiedad estatal y las subvenciones a la inversión privada. Es probable que la nueva pauta excluya la inversión directa y el proteccionismo comercial, dado que se basa en la privatización y la liberalización del comercio. Pero no prohibirá toda clase de subvenciones. La principal función coordinadora la desempeñará el mercado, pero el Estado mantendrá su parte. Como decía el informe de 1990 sobre el Diálogo Interamericano: «En resumen, el objetivo no debe ser el de privar al Estado de su función económica. Por el contrario, el problema consiste en rediseñar y mejorar esa función y ampliar y reforzar la contribución del sector privado y del mercado al mismo tiempo» (1990: 29). El ahorro público se utilizará primordialmente para estimular las inversiones privadas estratégicas y los desarrollos tecnológicos, proteger el medio ambiente y asegurar los niveles de salud y de educación.

El paradigma neoliberal descarta la política industrial. Pero no sólo las experiencias con éxito del pasado en América Latina, sino también resultados actuales en Asia e incluso en los países de la OCDE muestran que ningún Gobierno, ni siquiera el de Thatcher en Gran Bretaña, puede permitirse dejar de aplicar esas políticas. La política industrial, aunque a menudo se disfraza, forma parte de la práctica cotidiana del mundo desarrollado, en especial en relación con la industria de alta tecnología. Y un número creciente de estudios muestra la necesidad de una política industrial cuando los mercados no son perfectos, como suele ocurrir en las industrias de alta tecnología, en las que existen unos grandes costes fijos de entrada, considerables economías de escala, curvas pronunciadas de aprendizaje de técnicas, posibles efectos secundarios entre empresas debidos a externalidades y asimetría de información entre ofertantes y compradores³¹.

La política industrial y tecnológica no se basará en una protección y en unas subvenciones generalizadas, sino en un análisis de los proyectos caso por caso, encaminado a la competitividad internacional. Al seguir una estrategia de mercado las subvenciones se orientarán a la promoción de las exportaciones y se vincularán directamente a los resultados de las exportaciones de las distintas empresas. Como indica Amsden (1991: 185 y 186).

³¹ Véase un examen de esos estudios en Grossman (1990). Entre las obras examinadas figuran Grossman y Helpman (1986), Pack y Westpahl (1986), Krugman (1987), Flam y Staiger (1989) y Helpman y Krugman (1989).

Los datos del Este de Asia sugerían que en una industrialización dependiente de las subvenciones, el crecimiento será más rápido cuanto mayor sea la medida en que el proceso de asignación de subsidios se discipline y se vincule a los niveles de los resultados, y es posible que las exportaciones sean el instrumento de supervisión más eficiente... Los estados de Taiwan y Corea del Sur no lograron el desarrollo sino pragmáticamente. Una vez que empezaron no sólo a subvencionar empresas, sino a imponerles normas sobre resultados (entre otros, objetivos de exportación), fue cuando el crecimiento aumentó.

En resumen, aunque la asignación de recursos esté organizada esencialmente por el sistema de precios, seguirá estando influida por el Estado. En particular, habrá que estudiar un tipo de interés subvencionado para financiar proyectos prioritarios. El tipo de interés de mercado que hace falta para atraer flujos de capital o impedir la huida de capitales en América Latina es considerablemente superior a los tipos imperantes en los países desarrollados. Los márgenes que exigen los bancos locales para cubrir los costes operacionales son también considerablemente más altos que en los países desarrollados. Los tipos de interés de mercado resultantes para los préstamos no son coherentes sino con unas tasas muy altas de rendimiento de las inversiones, que sólo podrían lograrse mediante una reducción de salarios enorme y, probablemente, inviable. La alternativa es limitar esos altos tipos de interés del mercado a la financiación del capital activo y a las inversiones no prioritarias, al mismo tiempo que se subvencionan abiertamente los tipos de interés de las inversiones prioritarias³².

Estudios de países

Introducción

En la perspectiva de los dos enfoques de la crisis latinoamericana, paso a examinar ahora lo que está ocurriendo de hecho en ocho

³² El interés real para los inversores en los países desarrollados es, aproximadamente, del 4 por 100, con una banda de alrededor del 2 por 100. Así, el tipo de interés real de los préstamos será de en torno al 6 por 100, compatible con una tasa razonable de rendimiento de las inversiones de aproximadamente el 12 por 100. En América Latina el tipo de interés real que atraería al capital es de aproximadamente el 10 por 100 y el tipo que exigen los bancos de aproximadamente el 5 por 100. Así, el tipo de interés real sobre los préstamos (15 por 100) sólo es compatible con un tipo medio de rendimiento de las inversiones de aproximadamente el 25 por 100. Una tasa de rendimiento tan alta sólo sería posible con una concentración adicional de rentas en una región en la que esto ya constituye un grave problema económico y político.

importantes países. ¿Han sido víctimas de una crisis fiscal? ¿Qué reformas han emprendido: sólo las de Washington o también reformas basadas en el enfoque pragmático? ¿Cuáles han sido sus resultados?

Hasta 1990, y teniendo en cuenta sólo sus ocho países principales³³, América Latina permaneció básicamente estancada. La renta *per cápita* no aumentó. Las excepciones son Chile, Colombia, y quizá México³⁴. En cambio, Brasil, Argentina y Perú hicieron frente a una hiperinflación y siguieron enfrentándose a tasas altas de inflación. La cuestión evidente es, pues, si los países que han logrado estabilización y crecimiento habían adoptado anteriormente las cuatro reformas pertinentes, y si los países que no han tenido éxito no aplicaron esas reformas. Una cuestión distinta es la de por qué algunos países pudieron realizar las reformas necesarias y otros no.

Chile y Colombia

En el caso de Chile, la respuesta a la primera pregunta es positiva: la economía se estabilizó, la crisis fiscal se superó, se redujo el aparato estatal y se liberalizó el comercio. Sólo que no está claro cuál es la nueva pauta de intervención estatal. Chile no es un modelo de una economía liberal, coordinada por el mercado. Según una estimación, en el período de 1982 a 1987 las subvenciones a empresas privadas financiadas por el Banco Central ascendieron al 4,3 por 100 del PIB (Oliveira, 1991). Codelco, la empresa estatal que explota las minas de cobre y sigue realizando el 50 por 100 de las exportaciones chilenas, no se privatizó. Se reestructuró y se hizo mucho más eficiente, siendo en la actualidad un ejemplo de próspera administración estatal.

Las reformas liberalizadoras y el ajuste fiscal fueron impuestas por un régimen autoritario que durante muchos años contó con el apoyo político de la clase media y los sectores capitalistas. Estas reformas tuvieron éxito. La inflación está controlada desde hace varios años. En cuanto al crecimiento económico, 1990 fue un mal año para la economía chilena. Pero entre 1985 y 1988 el crecimiento del PIB *per*

³³ Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia.

³⁴ Las tasas de crecimiento *per cápita* de México en 1989 y 1990 fueron, respectivamente, de 0,8 y 0,4 por 100.

cápita fue por término medio del 3,3 por 100, y en 1989 llegó al 7,5 por 100 (Cuadro 1.6)³⁵.

CUADRO 1.6.—*Chile: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta.*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	0,1	5,3	9,8	2,0
PIB <i>per cápita</i>	-1,3	3,5	8,0	0,3
Inversión/PIB	15,3	14,3	16,9	17,7
Salarios (1980 = 100)	102,4	96,1	102,9	104,8
Transferencias de recursos/PIB	-0,7	7,0	4,0	2,2
Deuda/exportaciones	3,4	3,5	1,7	1,7
Déficit presupuestario/PIB ^a	3,0	1,5	-1,2	-0,5
Inflación	22,1	19,4	21,4	27,3

^a El signo menos indica un superávit.

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

Hasta 1983 los costes de la transición fueron muy altos. En 1974/1975 la renta *per cápita* disminuyó en un 26 por 100; en 1982/83, en un 16 por 100. El paro alcanzó a un 15 por 100 entre 1975 y 1985; en 1983 llegó al 30 por 100. Así, los trabajadores pagaron un precio muy alto. La concentración de las rentas aumentó. La renta *per cápita* y los salarios reales en 1988 no eran mucho más altos que en 1973. Probablemente, la sociedad chilena no habría tolerado estos costes de transición si el régimen hubiera sido democrático.

Zhiyuan Cui (1991), al comentar un borrador anterior de este trabajo, observaba que «es necesario dividir la historia de la reforma en Chile entre el período anterior a 1982 y el posterior a esa fecha». Cui, citando a Sebastián y Alejandra Edwards (1987: 215), según los cuales la «política macroeconómica de ajuste automático de los Chicago Boys de los primeros momentos ayudó a desencadenar la crisis de 1982», y utilizando la información del libro de los Edwards, concluye que «el éxito chileno a fines de los años ochenta se debe a la activa política estatal de gestión macroeconómica, que promovió los planes de inversión y conversión. Así que el caso de Chile arroja de hecho

³⁵ Es importante señalar que una parte considerable de las altas tasas de crecimiento se puede explicar por la subida de los precios del cobre en el mercado internacional desde 1985. Codelco aprovechó plenamente esa subida, mientras que en el Perú, por ejemplo, no ocurrió lo mismo. Debo esta observación a Roberto Frenkel.

algunas dudas sobre el “Consenso de Washington”». La observación de Cui coincide con los datos citados más arriba en el sentido de que a partir de 1982 las reformas chilenas no fueron tan neoliberales como suele pensarse.

La situación de Colombia es diferente. En primer lugar, pese a problemas de drogas y de terrorismo, Colombia es una democracia estable desde hace muchos años. Durante la década de los ochenta no tuvo lugar ninguna transición política. En segundo lugar, como Colombia no padecía una crisis fiscal, no hizo falta un ajuste. La inflación nunca fue alta. Cuando el déficit presupuestario amenazó con descontrolarse en la década de los ochenta, se redujo. La deuda externa era la más pequeña de América Latina: si Colombia hizo frente a una suspensión de los préstamos voluntarios en 1982 fue sólo por hallarse en América Latina, y no porque su ratio de deuda justificara la suspensión. Al igual que Chile, Colombia no quería recurrir al Plan Brady por considerar que socavaría su solvencia (Bacha, 1991). Fue el único país latinoamericano que evitó el reescalonamiento de la deuda. Es cierto que la tasa de inversión disminuyó durante la década y que la tasa de crecimiento *per cápita* fue moderada. Pero ésta siempre fue positiva (Cuadro 1.7). Lo que nunca se definió con claridad fue la estrategia de industrialización a largo plazo; se mantuvo básicamente una estrategia de sustitución de importaciones. Aunque tuvo lugar cierta liberalización y cierta privatización, en Colombia fueron muy limitadas.

CUADRO 1.7.—*Colombia: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	2,6	5,1	3,5	4,1
PIB <i>per cápita</i>	0,5	3,0	1,5	2,1
Inversión/PIB	18,0	15,7	15,4	14,6
Salarios (1980 = 100)	106,8	117,9	119,4	115,9
Transferencias de recursos/PIB	-1,4	5,2	3,0	2,2
Deuda/exportaciones	2,2	2,6	2,2	2,1
Déficit presupuestario/PIB	6,1	1,7	2,4	N.A.
Inflación	22,2	24,0	26,1	32,4

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

Bolivia

Bolivia es una nueva democracia que ha adoptado casi totalmente el enfoque neoliberal ortodoxo. La única desviación importante en el programa de estabilización de 1985 fue una moratoria de la deuda externa.

La hiperinflación de 1985 fue resultado de una crisis fiscal. Los ingresos corrientes del Estado boliviano descendieron del 13,1 por 100 del PIB en 1980 al 4,6 en 1984, mientras que los gastos corrientes aumentaron del 16,5 al 25,4 por 100. El Estado estaba literalmente en quiebra. La inflación ascendió a 11,75 por 100 en 1985. En septiembre de ese año, el índice de precios al consumo subió en un 56,5 por 100.

CUADRO 1.8.—*Bolivia: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	-1,9	0,5	2,7	2,6
PIB <i>per cápita</i>	-4,5	-2,2	-0,1	-0,2
Inversión/PIB	12,5	13,3	13,7	12,7
Salarios (1980 = 100)	105,9	66,0	78,7	N.A.
Transferencias de recursos/PIB	6,2	4,3	-3,3	-3,6
Deuda/exportaciones	3,2	5,6	4,0	3,9
Déficit presupuestario/PIB ^a	13,0	6,6	4,2	2,6
Inflación	272,1	268,6	16,6	18,0

^a Comprende la administración central únicamente hasta 1985.

Fuentes: Véase Cuadro 1.1.

Según Williamson (1990b: 381), «Bolivia quizá sea el caso más extremo de adopción de las políticas que constituyen el “Consenso de Washington”». El programa de estabilización representó un ajuste fiscal ortodoxo. Los gastos gubernamentales se vieron recortados drásticamente, el déficit presupuestario quedó controlado, el tipo de interés se hizo positivo, se cerraron minas de estaño propiedad del Estado, se eliminaron subvenciones, se liberalizó el comercio (se introdujo un arancel único del 10 por 100) y se simplificó y se hizo menos progresivo el sistema fiscal.

La inflación permaneció bajo control desde entonces. En 1989 y 1990 fue por término medio del 17 por 100. Sin embargo, la economía

permaneció estacionaria. La renta *per cápita* siguió disminuyendo a raíz de las reformas neoliberales. Lo más probable es que esta falta de crecimiento pueda explicarse por el hecho de que no se superó la crisis fiscal ni se definió una nueva estrategia de crecimiento. La bajísima tasa de inversión, en torno al 10 por 100 del PIB, constituye un indicio de que el ahorro público no se recuperó. La elevada ratio deuda/exportaciones aporta otra señal de que la crisis fiscal siguió estando presente.

México

La herencia del Gobierno populista de Echeverría y del Gobierno centrista de López Portillo fue onerosa. Pero a partir de 1983, bajo el presidente De la Madrid, México empezó a introducir el ajuste, y desde 1985 viene llevando a cabo reformas de mercado. Desde entonces, la política económica del país ha estado dirigida por un grupo estable y competente de economistas. Cuando a fines de 1988 fue elegido presidente uno de ellos, Salinas de Gortari, lo peor del trabajo había sido hecho. Estaba en marcha un fuerte ajuste fiscal, las inversiones públicas y los gastos sociales se habían reducido drásticamente; se había logrado un superávit del presupuesto primario³⁶, realizada la reforma fiscal, el comercio estaba plenamente liberalizado (con un arancel único del 10 por 100), se habían eliminado las regulaciones que restringían las inversiones extranjeras, y en diciembre de 1987 un ajuste heterodoxo, el Pacto de Solidaridad por el que se congelaban precios y salarios, estabilizó la economía.

Con el nuevo presidente se amplió la privatización, se firmó un acuerdo con los bancos comerciales conforme al Plan Brady, y en 1990 México solicitó el ingreso en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Al mismo tiempo, se introdujo un detallado programa social, administrado directamente por el presidente, que le consagra un día a la semana. Un aspecto innovador del programa fue su vínculo oficial con el programa de privatización: un porcentaje fijo y considerable de los ingresos que el Gobierno percibe de cada empresa privatizada se reserva para gastos previamente especificados en el programa social. Como consecuencia de los buenos resultados económicos,

³⁶ El superávit presupuestario primario (o el déficit) es igual al déficit presupuestario menos el interés de la deuda interna y externa.

y probablemente de este programa, el partido en el Gobierno obtuvo una victoria abrumadora en las elecciones provinciales de 1991.

¿Cuáles fueron los resultados de esas reformas? Hoy día se presenta a México como el escaparate del Consenso de Washington, un ejemplo que Washington brinda al resto de América Latina³⁷. Y de hecho, los resultados reales son positivos porque el ajuste fiscal fue enorme, porque se llevaron a cabo las reformas de mercado y porque se logró la estabilización mediante una política de choque heterodoxa. Tanto el enfoque neoliberal como el pragmático propugnan las dos primeras reformas; la última es específica del enfoque pragmático. Pero los resultados distan mucho de ser espectaculares, debido básicamente a que la reducción de la deuda obtenida en virtud del Plan Brady fue modesta y la deuda sigue constituyendo una pesada carga para la economía mexicana.

Entre 1986 y 1988 el crecimiento del PIB *per cápita* fue negativo; en 1989 y 1990 ligeramente positivo (Cuadro 1.9). Para 1991 las predicciones volvían a ser de una tasa de crecimiento en torno al 4 por 100. Los salarios reales se redujeron en un 40 por 100 entre 1982 y 1988, y desde entonces no han aumentado sino levemente. La

CUADRO 1.9.—México: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	3,0	-0,2	3,1	3,9
PIB <i>per cápita</i>	0,5	-2,4	0,9	1,7
Inversión/PIB	21,1	16,4	17,3	18,9
Salarios (1980 = 100)	89,7	72,4	75,4	72,5
Transferencias de recursos/PIB	4,2	9,5	0,9	0,5
Deuda/exportaciones	3,2	3,9	2,9	2,6
Déficit presupuestario/PIB	3,0	1,3	1,8	0,0
Inflación	58,1	100,7	19,7	29,9

Fuentes: CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, varios números; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*; Banco Central de México, *The Mexican Economy*, 1990.

³⁷ David Goldman, por ejemplo, decía en la revista *Forbes* (9 de julio de 1990): «El índice de la bolsa de México se ha duplicado aproximadamente desde julio de 1989... Bajo el Presidente Carlos Salinas de Gortari, México está listo para repetir el éxito de Corea del Sur pero a escala mucho mayor.»

situación fiscal mejoró muchísimo. Se logró un gran superávit primario, en torno al 7 por 100 del PIB, pero debido a los enormes pagos de intereses, el déficit presupuestario no se transformó en un superávit, aunque en 1990 se aproximó a cero. La inflación, detenida en diciembre de 1987 por una política de choque heterodoxa y un acuerdo social, se aproximó al 30 por 100 en 1990, pero se preveía que en 1991 bajase al 22 por 100. El peso ha ido revaluándose constantemente desde el plan de estabilización de diciembre de 1987. Como consecuencia de ello y de una liberalización radical del comercio, el superávit comercial se transformó en un déficit que en 1991 se preveía ascendiera aproximadamente en 9.000 millones de dólares. La cuenta corriente fue muy negativa, pero un gran flujo de entrada de capitales (inversión extranjera y repatriación de capitales) fue atraído por los altos tipos de interés y una renovada confianza en la economía. Las reservas, que ascendieron a 15.000 millones de dólares en 1987, eran de unos 10.000 millones de dólares en 1991.

México es un caso de fomento de la confianza, en el que el cumplimiento en la medida de lo posible del enfoque de Washington —a veces sólo retóricamente—, y en particular la aceptación del Plan Brady de reestructuración de la deuda externa, desempeñó un papel decisivo. Pero esa confianza no se basó en cimientos sólidos. El acuerdo sobre la deuda fue claramente insatisfactorio, al implicar sólo una pequeña reducción efectiva³⁸. La deuda pública y el interés correspondiente pagados por el Gobierno de México siguieron siendo muy altos. El déficit presupuestario fue controlado gracias únicamente a un superávit primario altísimo. El ahorro público no se recuperó. La situación de la balanza de pagos siguió siendo frágil, al depender en gran medida de los flujos de entrada de capitales. Dicho en otros términos, la crisis fiscal del Estado mexicano sólo se resolvió en parte. El ajuste fiscal fue verdaderamente duro, pero el acuerdo Brady sobre la deuda sólo permitió una reducción de ésta claramente

³⁸ La reducción de la deuda en términos de flujos netos de efectivo, habida cuenta de los nuevos préstamos que había que ofrecer en garantía a los bancos, fue aproximadamente del 10 por 100, cuando una reducción razonable habría sido del 60 por 100 (véase Lustig, 1990). Según Bacha (1991: 9), la reducción de los intereses anuales netos fue del 19 por 100. Pero utilizó un Libor del 9,125 por 100. «Si los cálculos se hubieran hecho con los tipos Libor mucho más bajos observados en 1990-1991, los ahorros en intereses se habrían reducido correlativamente.»

inferior a las necesidades de México³⁹. Por lo general se cree que el principal beneficio que aportó a México el acuerdo sobre la deuda fue la confianza internacional. Pero es importante recordar que primero México ajustó su economía, estabilizó y aplicó reformas estructurales, y sólo más tarde firmó el acuerdo sobre la deuda, una vez controlados los aspectos fundamentales.

En cualquier caso, ese acuerdo ayudó a recuperar la confianza internacional e interna. La cuestión ahora es si la estrategia de fomento de la confianza será un sucedáneo suficiente de un ataque más directo al problema de la deuda externa y, en términos más generales, a la crisis fiscal del Estado. A plazo limitado, si la inversión extranjera directa y la repatriación de capitales siguen siendo netamente positivas es posible que así ocurra. Pero la confianza debe basarse en hechos sólidos. En México, el ajuste fiscal, la liberalización del comercio y la privatización son hechos sólidos, pero la deuda pública sigue siendo muy alta. Y como ha dicho el *Economist* (14 de diciembre de 1991):

Para México, la confianza exterior es todo. Si hay una cosa que mantiene en vela a los economistas es saber que aproximadamente el 75 por 100 de los flujos de entrada de capital se destina a inversiones de cartera de fácil liquidación, y no a nuevas fábricas, y que la parte del león de esos flujos procede de remesas de capital repatriado por mexicanos. Hay algo seguro acerca de ese dinero: es dinero caliente. Si se produce una crisis de confianza, el flujo de entrada podría invertirse rápidamente.

Venezuela

Venezuela también padeció una crisis fiscal. A principios de la década de los ochenta pasó por un duro ajuste y entre 1985 y 1988 siguió creciendo con una estabilidad razonable de los precios. Sin embargo, no se realizaron reformas ni se resolvió el problema fiscal.

³⁹ Evidentemente, la valoración del acuerdo de México sobre la deuda es objeto de polémica. Wijnbergen (1991: 41), por ejemplo, cree que «el conjunto de medidas satisface las necesidades financieras de México que se proyectan actualmente y es compatible con una recuperación gradual del crecimiento de México en los próximos seis años». En contraste, Islam (1990) opina que el Plan Brady desaprovechó la oportunidad de dejar un margen para el crecimiento. Creo que la marcha positiva de la economía de México se explica mejor por la combinación de las políticas con la subida de los precios del petróleo.

Al final de la década Venezuela volvía a tener problemas, con una inflación en aumento y una economía estancada. Sin embargo, al igual que ocurrió en Colombia, en Venezuela la crisis fiscal nunca fue muy profunda, ni tampoco la hiperinflación constituyó un peligro real. Venezuela es tan rica en recursos naturales, especialmente petróleo, que una gestión macroeconómica razonable logrará estabilizar la economía y promover un nuevo crecimiento.

CUADRO 1.10.—*Venezuela: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	-2,4	4,0	-7,8	5,8
PIB <i>per cápita</i>	-5,3	1,2	-10,1	3,2
Inversión/PIB	24,0	19,2	15,7	14,4
Salarios (1980 = 100)	83,1	60,9	38,0	36,3
Transferencias de recursos/PIB	4,8	5,7	4,4	12,1
Deuda/exportaciones	1,8	2,9	2,3	1,6
Déficit presupuestario/PIB ^a	0,7	3,5	1,1	-0,8
Inflación	12,9	22,6	81,0	36,5

^a El signo de menos indica un superávit.

Fuentes: Véase Cuadro 1.1.

En 1989, al asumir el cargo un nuevo presidente, Carlos Andrés Pérez, se adoptó el enfoque neoliberal completo, comprendiendo un acuerdo conforme al Plan Brady parecido al mexicano y un programa de ajuste de estilo FMI. Al igual que De la Madrid en México, Pérez hizo una crítica de la estrategia latinoamericana de desarrollo a largo plazo. Hasta cierto punto era una autocrítica, pues ya había sido presidente de Venezuela antes⁴⁰. Las consecuencias inmediatas del proceso de ajuste fueron la agitación social, una disminución del 10,4 por 100 del PIB y un aumento de la inflación que llegó al 81 por 100. Sin embargo, todo indica que esos costes se pueden considerar como transitorios en un proceso clásico de ajuste. En 1990 disminuyó la

⁴⁰ El presidente Pérez (1990) declaró a un periodista brasileño que «existía un error básico en el proceso de desarrollo latinoamericano... los gobiernos elaboraban una serie de estrategias defensivas contra las prácticas abusivas del capital internacional, al que entonces calificábamos de imperialismo. Ello produjo una intervención estatal excesiva y una economía artificialmente protegida».

inflación y se reanudó el crecimiento. Evidentemente, la subida de los precios del petróleo coadyuvó a la recuperación. En 1991, pese a la baja de los precios del petróleo, se preveía que el crecimiento del PIB seguiría siendo alto. Sin embargo, la inflación se volvía a acelerar.

Perú

La transición democrática ocurrió en el Perú en 1980 cuando Belaúnde volvió a ser presidente, pero el acontecimiento político y económico clave fue la elección posterior de Alan García, candidato del APRA. Tras la iniciación de su mandato en julio de 1985, su Gobierno decidió adoptar un bloque típico de medidas populistas-nacionalistas. Se controló la inflación mediante una sobrevaluación de la moneda local; y la balanza de pagos, mediante el empleo de un sistema de tipos múltiples de cambio. Al mismo tiempo, el Gobierno subió los salarios y los gastos públicos, lo cual empeoró el déficit presupuestario, al mismo tiempo que limitaba el pago de intereses por la deuda externa al 10 por 100 de los ingresos de las exportaciones. En los dos primeros años la economía creció, la inflación bajó y los salarios y el consumo aumentaron, como ocurre típicamente en los ciclos populistas (Díaz-Alejandro, 1981; Sachs, 1988). Pero tras esa luna de miel la devaluación del inti se hizo inevitable, volvió la inflación y para 1989 el Perú se enfrentaba con el caos económico y la hiperinflación. El Cuadro 1.11 explica por sí solo la tragedia nacional con la que se enfrentó este país: un agudo descenso del PIB *per cápita* e hiperinflación.

CUADRO 1.11.—Perú: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	0,5	2,5	-11,4	-4,9
PIB <i>per cápita</i>	-1,9	0,3	-13,2	-6,8
Inversión/PIB	22,4	17,9	16,1	17,7
Salarios (1980 = 100)	95,0	91,6	41,5	39,4
Transferencias de recursos/PIB	1,9	2,5	3,2	-0,7
Deuda/exportaciones	3,0	4,4	3,7	4,2
Déficit presupuestario/PIB	6,0	6,4	6,2	3,0
Inflación	97,3	299,3	2.775,8	7.649,7

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

Perú es el mal ejemplo que Washington suele exponer para contrastarlo con sus opiniones. Pero esa retórica pasa por alto que la alternativa real al neoliberalismo no es el populismo nacionalista, sino más bien el enfoque centrado en la crisis fiscal. Hasta 1989 el Perú no había aplicado ni las reformas de Washington ni las basadas en el enfoque pragmático. El gobierno de Alan García era un modelo de populismo.

La elección de un nuevo presidente, Alberto Fujimori, en 1990, devolvió las esperanzas. El nuevo presidente, al igual que el presidente Collor en el Brasil, no tenía un partido político ni una tradición política que lo respaldasen. Pero, pese a sus orígenes populistas, adoptó inmediatamente las reformas de Washington. Es demasiado temprano para extraer conclusiones de los planes y los logros reales del Gobierno de Fujimori. A comienzos de 1991 la economía peruana mostraba algunos síntomas de recuperación (con perspectivas de crecimiento del 2,5 por 100), y la inflación se había reducido al 400 por 100 al año.

Argentina

Es probable que la crisis argentina fuese la más grave de América Latina. El país era un ejemplo extremo de crisis fiscal. Argentina era un país rico, pero que se fue haciendo más pobre cada año. La decadencia empezó después de que Perón ocupara el poder. Los militares, en el gobierno y fuera de él varias veces desde el primer Gobierno de Perón, no pudieron hacer frente a los problemas económicos y modernizar la economía. A lo largo de la mayor parte del período, Perón y los peronistas representaron a la burguesía industrial proteccionista, y a los trabajadores urbanos, mientras que los militares se aliaban con la oligarquía exportadora de carnes y cereales (la «burguesía pampeana») y la gran burguesía (O'Donnell, 1977). Los peronistas eran populistas; los militares, conservadores y ortodoxos en cuanto a política económica. A fines de la década de los setenta, bajo el ministerio de Martínez de Hoz, los militares trataron de seguir el enfoque neoliberal, combinando la liberalización del comercio, la disciplina fiscal y una devaluación preanunciada del tipo de cambio. El fracaso de esas políticas, mas la derrota en la guerra de las Malvinas, desmoralizó a los militares y abrió el camino a una transición democrática; Raúl Alfonsín fue elegido presidente a fines de 1983.

CUADRO 1.12.—*Argentina: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	-2,1	0,6	-4,4	-0,5
PIB <i>per cápita</i>	-4,2	-0,8	-5,6	-1,8
Inversión/PIB	17,5	12,0	8,7	7,5
Salarios (1980 = 100)	92,5	108,9	83,3	78,7
Transferencias de recursos/PIB	1,0	4,1	6,4	6,7
Deuda/exportaciones	3,9	5,7	5,4	5,0
Déficit presupuestario/PIB	12,5	7,9	7,2	4,9
Inflación	191,2	292,6	4.923,8	1.344,4

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

El gobierno de Alfonsín no era populista. Su derrota en las elecciones parlamentarias de 1987 constituye un buen indicio de ello. El Gobierno no se plegó a las demandas de los diversos grupos y clases que forman la sociedad argentina. El equipo de economistas que condujo la política económica durante cinco de los seis años del Gobierno de Alfonsín era muy competente. Probablemente no advirtió con claridad la importancia de la crisis fiscal del Estado cuando llegó al poder en 1984, pero la gestión cotidiana de la economía lo llevó a identificar el origen de la crisis en la deuda externa y en la situación fiscal del Estado⁴¹. Argentina fue el primer país de América Latina que combinó políticas fiscales y monetarias convencionales con una congelación económica: el Plan Austral. El fracaso de esta política de choque heterodoxa en la estabilización de la economía no se puede atribuir al populismo (como en el Plan Cruzado brasileño de 1986), ni a su carácter de emergencia y provisionalidad (como en el Plan Bresser de 1987 y el Plan Collor I), ni a la falta de aptitud (como en el Plan Summer de 1989 y el Plan Collor II).

Sin embargo, el Gobierno de Alfonsín no pudo controlar la inflación inercial, o crónica, ni la «dolarización crónica», fenómeno eco-

⁴¹ Mario Brodersohn, responsable de las negociaciones sobre la deuda externa en el Gobierno Alfonsín, señala: «Existe hoy día un amplio consenso político en Argentina en el sentido de que el sector público hace frente a una profunda crisis estructural» (1989: 1). Este consenso no existía en 1984 cuando llegó al poder el equipo económico de Juan Sourrouille. Lo mismo ocurrió en el Brasil. Sólo en 1987, tras el fracaso del Plan Cruzado, quedó claro que una crisis fiscal constituía el origen de la crisis brasileña.

nómico peculiar de la Argentina⁴². No pudo resolver la crisis de la deuda ni superar la crisis fiscal. Este fracaso resulta enigmático, pues no estuvo causado por incompetencia ni por populismo; se realizó un enorme esfuerzo por reducir el déficit presupuestario, se alcanzaron acuerdos con el FMI acerca de la estabilización, y con el Banco Mundial acerca de reformas estructurales, y se iniciaron la privatización y la liberalización del comercio. El enfoque neoliberal respondería probablemente que el Gobierno de Alfonsín carecía de determinación y liderazgo suficientes. El enfoque de la crisis fiscal añadiría que esa falta de fuerza era especialmente clara en dos esferas: la incapacidad para reducir la deuda externa y la incapacidad para hacer que las clases propietarias pagaran impuestos. El Gobierno de Alfonsín no pudo establecer un consenso entre las clases dominantes acerca de la gravedad de la crisis fiscal, ni imponer su liderazgo a esas clases. Años y años de deterioro económico habían debilitado el sentido del interés nacional en Argentina. La fuga masiva de capitales constituye un indicio de ello. El Gobierno de Alfonsín, debido a sus limitaciones políticas y personales, así como a la falta de apoyo exterior (el interés de los acreedores representado por el enfoque neoliberal iba en contra del interés nacional de la Argentina), no pudo modificar esa situación.

El Gobierno de Alfonsín terminó con hiperinflación. El nuevo presidente, Carlos Menem, elegido por el Partido Peronista, populista, sorprendió a todos y en especial a Washington al acatar inmediata y totalmente el enfoque neoliberal. Nombró un ministro de economía totalmente identificado con el enfoque neoliberal y con la burguesía internacionalizada. Se concedió prioridad absoluta a la liberalización y la privatización. Se inició la reforma fiscal. Durante unos meses, el aplauso en el Primer Mundo fue generalizado y cálido. Pero como no se había atacado de hecho la crisis fiscal, ni se había hecho frente de forma adecuada a la inflación inercial ni a la dolarización crónica, cuatro meses después, en diciembre de 1989, estalló un segundo episodio de hiperinflación y dos meses después un tercero. El enfoque neoliberal sufrió un duro revés. Se siguieron aplicando reformas ba-

⁴² A este respecto, véase Bresser Pereira y Ferrer (1991). La auténtica dolarización ocurrió en varios países en un breve período, junto con la hiperinflación. En Argentina, sin embargo, existía una dolarización auténtica o de hecho de la economía desde varios años antes, durante y después de la hiperinflación. Ello plantea dificultades adicionales para la estabilización de la economía.

sadas en la liberalización y la disciplina fiscal, pero la economía no mostró indicios de recuperación. En 1990 la inflación osciló casi todo el tiempo en torno al 10 por 100 al mes, mientras se preveía que la producción industrial, que había disminuido en un 4,9 por 100 en 1987 y en un 7,5 por 100 en 1989, bajaría otro 7 por 100 en 1990.

A principios de 1991 un nuevo plan de estabilización —el Plan Cavallo— trató de controlar la inflación. Como la economía estaba crónica y casi totalmente dolarizada, la idea consistía sencillamente en fijar el tipo de cambio del dólar por ley y llegar a un acuerdo sobre precios con las empresas. No hacía falta una congelación plena, porque en una economía dolarizada basta con el ancla del tipo de cambio. Al plan se lo calificó erróneamente de plan de dolarización. Lo que se intentó de hecho fue introducir una especie de patrón oro: un patrón dólar. El Gobierno de la Argentina se comprometió a cambiar australes por dólares a un tipo fijo de cambio. Así, el Gobierno trataba también de comprometerse con una disciplina fiscal absoluta. El patrón dólar favoreció al plan, al igual que ocurrió con otros dos factores: la reducción de la deuda interna y la consolidación que se logró gracias a diversas medidas unilaterales, mas la disposición de la sociedad a aceptar unos costes de transición más altos. Sin embargo, las perspectivas del Plan Cavallo son dudosas. Es probable que el tipo de cambio se haya sobrevalorado, y los problemas fiscales no están resueltos. En la actualidad la inflación es muy baja, pero se produce sobre todo en bienes no comercializables, y cada mes agrava el problema de la sobrevaluación. Lo que puede salvar al Plan Cavallo es una enorme oleada de confianza nacional e internacional.

Brasil

Brasil fue un ejemplo de desarrollo en la década de los setenta. En los años ochenta fue un país estancado y a principios de 1990 tuvo un episodio de hiperinflación. Como Brasil es la economía más fuerte e industrializada de América Latina, la crisis de la deuda se interpretó inicialmente como un problema a corto plazo, que se resolvería con un ajuste fiscal combinado con financiación adicional. Esa opinión coincidía con el diagnóstico inicial de Washington: el llamado enfoque de «parcheo» a la crisis de la deuda. Se infravaloró por todos la crisis de la deuda. El Gobierno autoritario del Brasil y las elites brasileñas compartían esa opinión con los acreedores.

En 1981 se realizó un enorme esfuerzo de ajuste (antes de las moratorias mexicanas de 1982), y en 1983 otro. Se equilibró la balanza por cuenta corriente, pero la inflación ascendió por término medio al 200 por 100 al año en 1984 y 1985. La transición democrática tuvo lugar a principios de 1985. Información errónea publicada por el Banco Central a fines de 1984 y principios de 1985 condujo al nuevo Gobierno democrático a creer, equivocadamente, que el déficit presupuestario se había convertido en un superávit⁴³. Además, el gran superávit comercial de 1984 y una cierta recuperación del crecimiento en 1984 y 1985 llevaron a la mayoría de los economistas a concluir que la crisis había terminado y que el país estaba en condiciones de reanudar el crecimiento. La inflación, que seguía siendo alta, sería únicamente inercial o autónoma.

CUADRO 1.13.—*Brasil: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	1,3	4,7	3,3	-4,0
PIB per cápita	-0,9	2,5	1,2	-5,9
Inversión/PIB	19,3	17,5	16,7	16,0
Salarios (1980 = 100)	106,0	112,5	116,0	106,0
Transferencias de recursos/PIB	0,7	4,4	4,9	2,8
Deuda/exportaciones	3,7	4,0	3,1	3,5
Déficit presupuestario/PIB ^a	5,4	4,6	6,9	-1,2
Inflación	131,5	313,3	2.337,6	1.585,2

^a Un signo menos indica un superávit.

Fuentes: Banco Central do Brasil, *Brazil: Economic Program*, varios números; CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*.

El Plan Cruzado fue el resultado de esas ideas optimistas. Su fracaso se puede explicar por su mala administración (populista). El pacto democrático y social, encabezado por el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), que llevó a Tancredo Neves a ganar las elecciones presidenciales y a José Sarney a ocupar la presidencia fue, en definitiva, un pacto populista clásico: una transacción general entre clases sociales basada en la idea de que la democracia y las

⁴³ Véase Banco Central del Brasil, 1985: 25.

políticas económicas expansionistas «correctas» resolverían todos los problemas del Brasil.

Pero el populismo, que dominó los dos primeros años del Gobierno Sarney (1985-86), es sólo una parte de la historia⁴⁴. El motivo básico por el que el Plan Cruzado fracasó fue la incorrecta valoración de la crisis fiscal. La idea de una crisis fiscal no existía en el Brasil en aquella época. Los economistas —salvo los populistas— reconocían que el déficit fiscal era un problema importante, pero creían que su eliminación sería una tarea relativamente fácil, siempre que el Gobierno no fuera populista.

En la estela del Plan Cruzado, durante la primera mitad de 1987 la inflación perdió su carácter relativamente estable y predominantemente inercial. Se inició un proceso hiperinflacionario. El Plan Bresser fue una tentativa de emergencia para detenerlo. Pero al nuevo equipo económico le resultaba evidente que la crisis brasileña era mucho más grave de lo que se había pensado anteriormente: que no bastaba con poner freno a la inflación inercial y eliminar el déficit presupuestario, dado que la crisis económica era básicamente una crisis fiscal del Estado, que tenía su origen en el endeudamiento externo y en el aumento de la deuda interna. El Plan de Control Macroeconómico fue el primer diagnóstico oficial coherente de esos hechos (Ministerio de Hacienda del Brasil, 1987). Ese diagnóstico distinguía un componente fijo —la deuda pública externa e interna que se había de reducir— de un problema de flujos: la necesidad de recuperar la capacidad de ahorro del Estado. Sin embargo, los autores no encontraron apoyo político a su diagnóstico ni a su estrategia. Salieron del Gobierno en diciembre de 1987, cuando la inflación era ya del 14 por 100 al mes y mostraba una tendencia moderada pero persistente a aumentar.

Durante un año la inflación mantuvo su curso ascendente. El Gobierno intentó sin éxito controlarla mediante políticas fiscales y monetarias convencionales. En 1988 se concertó un acuerdo convencional con bancos extranjeros. Aquel acuerdo fue tan malo para Brasil que la deuda brasileña se descontó aún más en el mercado secundario. Brasil estaba experimentando ahora un régimen hiperinflacionario. Una nueva congelación, el Plan Summer (enero de 1989), com-

⁴⁴ Puede verse un análisis del carácter populista de los primeros años del Gobierno Sarney, por ejemplo, en Bresser Pereira (1988c), Sachs (1988) y Beckerman (1990).

binada con unos tipos de interés altísimos⁴⁵, no hizo sino agravar la situación. En lugar de ayudar a controlar la inflación, el alto tipo de interés indicó perversamente a los agentes económicos que el Estado —el gran deudor— estaba en quiebra y que, en definitiva, no atendería sus obligaciones. En consecuencia, la inflación se aceleró explosivamente tras el Plan Summer. El mantenimiento artificial de los precios públicos y la sobrevaloración del tipo de cambio no ayudaron, pues se percibieron como indicadores adicionales de la debilidad y la desorientación del Gobierno saliente. Este proceso culminó en marzo de 1990, cuando la inflación mensual alcanzó el 84 por 100.

El Gobierno Sarney, que dejó el poder aquel mes, carecía de determinación y valor para hacer frente a la crisis fiscal brasileña. Fundamentalmente era un Gobierno populista: en los dos primeros años totalmente; en los tres últimos, de forma titubeante. Y la sociedad todavía no estaba lista para establecer un consenso sobre cómo resolver la crisis fiscal. Sin embargo, desde 1987 se había logrado algún progreso en ese sentido. Se había llegado a considerar el déficit público como un peligro importante. Posteriormente se aceptó la necesidad de una reducción considerable de la deuda —interna y externa— como algo mucho más evidente.

El nuevo Gobierno que asumió el poder el 15 de marzo de 1990 aprovechó ese consenso creciente para iniciar de inmediato un nuevo y radical plan de estabilización: el Plan Collor. La nueva congelación y el bloqueo del 70 por 100 del total de los activos financieros fueron medidas valientes, que reforzaron la impresión inicial de que el nuevo presidente tenía la decisión y el coraje de los que había carecido su predecesor. Su actitud en relación con la deuda externa aportó la misma señal positiva. Sus decisiones de liberalizar el comercio y acelerar el proceso de privatizaciones iban en el buen camino. El ajuste fiscal emprendido fue muy firme: el Tesoro tuvo superávit de caja a lo largo de todo el año, y el déficit público se transformó en un superávit del 1,2 por 100 en términos operacionales reales. Un gravamen sobre el capital, que adoptó diversas formas, redujo considerablemente la deuda interna. La deuda externa siguió sin solución.

Sin embargo, el problema fue que la determinación no es suficiente; también hacen falta visión y capacidad política. Hacía falta visión para evaluar correctamente la crisis, y capacidad política para obtener

⁴⁵ En el primer mes el tipo de interés real fue del 16 por 100 al mes.

apoyo a las medidas adoptadas. Ninguna de las dos cosas estuvo presente en el primer año de la Presidencia de Collor. Para mayo resultaba evidente que el plan había fracasado. Pero hasta septiembre y octubre la confianza local e internacional siguió siendo alta. Sólo en diciembre, cuando la inflación alcanzó casi el 20 por 100, reconoció el Gobierno su fracaso. En enero se adoptó una nueva congelación, sin la preparación adecuada y sin ninguna negociación política. Desde un principio quedó claro que también este plan fracasaría en controlar la inflación. Los días de la ministra de Economía estaban contados: su agresividad en la lucha contra el déficit público y en la reducción de la deuda pública⁴⁶, junto con su fracaso en el control de la inflación, hicieron que las elites nacionales y extranjeras exigieran su dimisión. En mayo de 1991 un nuevo equipo económico se hizo cargo del poder. Los tiempos heroicos y a menudo equivocados de Collor y Zélia habían terminado (Bresser Pereira, 1991). El presidente Collor cambió de estrategia: empezó a negociar y a transigir. Hasta que se vio forzado a dejar la Presidencia su estilo político pretendió ser más conciliador. Sin embargo, a mediados de 1991 Brasil seguía estando muy lejos de la estabilización y la reanudación del crecimiento.

Ataque frontal versus fomento de la confianza

Dadas las interpretaciones que se acaban de ofrecer, resulta ahora posible examinar los dos enfoques de la crisis latinoamericana conforme a dos criterios: 1) la relación entre la decisión de reducir unilateral o cuasi unilateralmente la deuda y la estrategia de fomento directo de la confianza, y 2) la relación entre el apoyo político al ajuste y las reformas y los costes transitorios que intervienen (habida cuenta de que no se trata de algo fijo, sino también de una variable).

De los ocho países estudiados, Chile es el único en que se ha aplicado toda la gama de reformas, e incluso allí en menor medida de lo que se suele suponer. Colombia no necesitaba un ajuste fiscal, dado que no había contraído una gran deuda. De los países restantes —todos ellos víctimas de la crisis fiscal— tenemos dos casos: países que habían realizado el ajuste en términos fiscales, estabilizado las

⁴⁶ Internamente, Zélia Cardoso de Mello logró reducir la deuda pública. Se canceló en torno al 50 por 100 (30.000 millones de dólares). Estaba empezando a negociar la deuda externa cuando dejó el ministerio.

economías y que estuvieron aplicando reformas económicas liberalizadoras desde hace algún tiempo, pero no alcanzaron un crecimiento sostenido (México, Bolivia y quizá Venezuela) y países que en épocas más trataron de aplicar reformas, pero tardaron en estabilizar las economías (Brasil, Argentina y Perú).

Hemos visto por qué los países que estabilizaron no reanudaron el crecimiento: no se eliminaron todos los elementos de la crisis fiscal y ninguna estrategia de crecimiento reemplazó a la sustitución de importaciones. Además, los programas de estabilización y las reformas sólo de forma parcial pudieron restablecer la confianza en la economía.

Un objetivo central de la reforma es recuperar la confianza de los agentes económicos: 1) en la moneda nacional, que desde el abandono del patrón oro depende del crédito del Estado, y 2) en la economía del país, que no sólo está coordinada y regulada por el mercado, sino también por el Estado. La confianza en la moneda significa estabilización; la confianza en la economía, nuevas inversiones y reanudación del crecimiento. Ambas dependen de la confianza en el Estado. ¿Cómo se puede recuperar esa confianza?

Hay dos estrategias posibles que pueden llevar a restablecer la confianza. Una consiste en atacar las causas de la crisis directamente, mediante la reducción unilateral o cuasi unilateral de la deuda pública y la subida de los impuestos, y en consecuencia el enfrentamiento con los sectores poderosos de la sociedad que tendrán que pagar la factura. La otra estrategia consiste en ganar el apoyo de los acreedores y los capitalistas locales al mismo tiempo que se alcanza un compromiso sobre la reducción de la deuda y las subidas de los impuestos. En el primero de los casos se eliminará la crisis fiscal, y los costes del ajuste se distribuirán entre todos los grupos: acreedores, cuyos préstamos quedarán reducidos; tecnoburócratas, que verán disminuir sus sueldos y el número de puestos de que disponen; capitalistas, que pagarán impuestos más altos y verán cancelados parcialmente sus préstamos al Estado, y trabajadores, cuyos salarios bajarán temporalmente. En el segundo de los casos la crisis fiscal se reducirá, pero no se eliminará, dado que quienes mejor pueden pagar la factura —los acreedores extranjeros y los capitalistas locales— no tendrán que soportar la carga.

México adoptó claramente la segunda opción. Brasil y Argentina, al tener que hacer frente a la hiperinflación, no tenían más opción que la primera para ocuparse de la deuda pública interna. Pero la

reducción de la deuda fue incompleta. En ninguno de los dos casos se produjo una cancelación total de la deuda, como ocurrió en otros programas de reforma monetaria⁴⁷, y los impuestos no subieron todo lo necesario. Dicho en otros términos, olvidado el consejo de Maquiavelo, el «mal» no se realizó por completo. La crisis fiscal no quedó totalmente eliminada, lo que implicaba que la recuperación plena de la confianza era imposible. Al contrario, como el Estado infringió la ley —lo hizo, en efecto, al confiscar los depósitos bancarios— disminuyó la confianza.

El dilema —actuar agresivamente en relación con la crisis fiscal, pero correr el riesgo de la reacción de los sectores poderosos, o actuar de forma mucho menos agresiva y tratar de ser un socio bueno y fiable para la clase capitalista— es clásico. Keynes, por ejemplo, lo percibió claramente. En *A Tract on Monetary Reform* partió del supuesto de que una tarea central de los gobiernos es mantener la confianza en la moneda. Pero en el prefacio a la edición francesa observó que en Francia, donde la situación no era tan mala, esa tarea era posible sin que el Gobierno recurriese a medidas extremas, mientras que en Rusia, Austria y Alemania, «el problema de equilibrar el presupuesto era, en las primeras fases, prácticamente imposible. Por consiguiente, el impulso inicial al derrumbamiento era también un impulso continuo» (1923: xix-xx). Pensando claramente en esa perversa situación, Keynes destacaba que:

Cuando la deuda acumulada exige una proporción superior a lo tolerable, por lo general hay que buscar alivio en uno u otro de dos de los tres métodos posibles. El primero es el repudio... El segundo método es la depreciación de la moneda... El restante, científico, adecuado, el gravamen sobre el capital. [Pero, añadía] existe un cuerpo de opinión respetable e influyente que, al rechazar con vehemencia la adopción de cualquiera de esos métodos, fulmina por igual contra las devaluaciones y los gravámenes, basándose en que infringen el sagrado carácter intocable del contrato. Pero esas personas, al pasar por alto la distinción fundamental entre el derecho del individuo a repudiar el contrato y el derecho del Estado a repudiar los intereses creados, son los peores enemigos de lo que tratan de conservar (págs. 54-56).

El problema estriba en saber antes del derrumbamiento —y no después— si existe una alternativa a la ruptura de contratos. Si no existe, o si esa alternativa es muy injusta, el Gobierno tendrá que

⁴⁷ Por ejemplo, la reforma monetaria en Alemania occidental en 1948.

estudiar algún tipo de tratamiento de choque, pero si hay que romper los contratos es mejor hacerlo directamente de una vez por todas y, de ser posible, tras alguna negociación. Así, el acto no será unilateral sino casi unilateral: estará precedido y seguido por negociaciones.

México logró el ajuste en términos fiscales a partir de 1985, y en 1987, cuando la inflación había bajado por debajo del 200 por 100 al año, el Gobierno logró controlarla mediante una política de choque heterodoxa junto con un acuerdo social. Así, México logró evitar las violaciones de contratos. No se realizó ninguna reforma monetaria, no se introdujo ningún gravamen sobre el capital, no se hizo ninguna reducción cuasi unilateral. La única violencia consistió en una congelación de los precios. A cambio, México no tuvo otra alternativa que imponer unos altos costes a su población.

Quizá esta estrategia fuera posible porque México nunca hizo frente a una hiperinflación y porque contaba con un régimen político autoritario. Exactamente lo contrario ocurría en Brasil y Argentina, países que después de la democratización no pudieron hacer el ajuste, se enfrentaron con una hiperinflación, se acercaron al colapso o lo alcanzaron y al final no tuvieron otra alternativa que reducir unilateralmente la deuda interna. Pero esa reducción se realizó de forma tan incompleta y torpe que no se logró la estabilización ni se recuperó la confianza.

Los aspectos políticos de las reformas económicas en América Latina

El populismo

El Consenso de Washington y el enfoque pragmático coinciden en que es indispensable introducir el ajuste y aplicar reformas de mercado. ¿Por qué no se logra el ajuste? ¿Por qué no se llevan a cabo esas reformas? ¿Cuáles son los obstáculos a los que hacen frente los responsables políticos latinoamericanos? En particular, ¿cuáles son los obstáculos políticos? ¿Son únicamente internos? ¿Es la política sólo una cuestión de populismo, o debe buscarse una comprensión más amplia de los obstáculos políticos?⁴⁸. ¿Están los países latinoamericanos condenados a no realizar el ajuste fiscal y las reformas económicas más que cuando la crisis llega a tocar fondo, cuando

⁴⁸ Mi primer intento sistemático de responder a esta pregunta figura en Bresser Pereira (1988c).

imperan la hiperinflación y el caos económico, o serán capaces de iniciar las reformas antes de llegar a este punto?

Según el Consenso de Washington, el obstáculo político principal es interno: el populismo económico. Los políticos populistas que controlan los parlamentos latinoamericanos y, a menudo, el Ejecutivo, constituyen el principal motivo por el que no se elimina el déficit público ni se controla la inflación. Pero aunque el populismo económico es parte del problema, no es la parte esencial. El populismo económico no es sino otro nombre que se da a la indisciplina fiscal. Es la disposición a satisfacer reivindicaciones excesivas e incoherentes de todos los sectores de la sociedad al mismo tiempo que se ignoran las limitaciones derivadas del ahorro, los presupuestos y el tipo de cambio, y se aplaza el ajuste cuando surgen los desequilibrios. El problema es por qué el populismo económico es tan frecuente en América Latina.

Para responder a esta pregunta es necesario distinguir el populismo en general, el «pacto populista», y el populismo económico. El populismo como práctica política es una estrategia adoptada por los políticos para establecer una relación directa con el pueblo mediante el empleo de un discurso que hace hincapié en el interés nacional, el crecimiento económico y la distribución de las rentas. Como práctica política, el populismo se ve reforzado por la existencia en toda América Latina de regímenes presidencialistas y elecciones presidenciales directas. Por lo general, la industrialización de América Latina desde la década de los treinta hasta los años sesenta se realizó bajo el liderazgo de políticos populistas. Formaron «pactos populistas»: amplias coaliciones de empresarios, trabajadores urbanos, tecnoburócratas militares y civiles, y sectores de la vieja oligarquía agraria que promovían el crecimiento y prometían la distribución de la renta mediante la intervención estatal y la sustitución de importaciones. Estas coaliciones terminaron en la década de los sesenta, sustituidas por nuevas coaliciones tecnoburocráticas-capitalistas autoritarias que excluían a los trabajadores y dieron origen a lo que O'Donnell (1973) denominó «regímenes burocrático-autoritarios»⁴⁹. Pero en casi todos

⁴⁹ Prefiero utilizar la expresión «régimen autoritario tecnoburocrático-capitalista» para definir esta coalición política, destacando que se basó en un acuerdo fundamental entre los burócratas, en especial los militares, y los capitalistas. Sin embargo, la expresión de O'Donnell se ha adoptado de forma general y resulta muy útil para definir un tipo de coalición que fue la dominante durante cerca de veinte años en América Latina, al principio con el apoyo de Washington.

los países latinoamericanos las políticas económicas desarrollistas y populistas basadas en la intervención estatal se mantuvieron por los nuevos regímenes militares. La deuda externa y la inversión directa extranjera fueron las nuevas fuentes de financiación para esta segunda oleada de sustitución de importaciones. Cuando, a comienzos de los años ochenta, se cerró también esa fuente, había Estados de América Latina que estaban en quiebra y estalló la crisis.

Así, existe una clara distinción entre el populismo en general, el «pacto populista», que prevaleció entre los años treinta y los sesenta, y el populismo económico. De hecho, en esos países, el populismo económico y las políticas ortodoxas suelen seguir una pauta cíclica⁵⁰. En un momento dado el régimen populista adopta políticas que contienen la inflación al tiempo que aumentan la demanda y el crecimiento agregados. El instrumento básico es la sobrevaloración del tipo de cambio. Las subidas de los salarios nominales y reales y el aumento del gasto público completan la estrategia populista. Durante algún tiempo los resultados son buenos; la inflación parece estar controlada y la economía mejorar. Cuando aparecen dificultades de balanza de pagos, se refuerzan los controles a la importación. Y cuando se inicia una inflación por el lado de la demanda, se refuerzan los controles de precios. Pero esos remedios *ad hoc* no tienen un efecto duradero. Pronto, a medida que disminuyen las exportaciones y aumentan las importaciones, el país se enfrenta con una crisis en toda regla de la balanza de pagos. Se agotan las reservas de divisas y, como el Gobierno se ve obligado a devaluar la moneda nacional, la inflación vuelve a aumentar. Cuando estalla la crisis económica sigue, por lo general, una crisis política. En el pasado éste era el momento de un golpe militar, apoyado por la clase capitalista. Las políticas populistas se interrumpen durante un tiempo. En esa fase la crisis es tan grave que al nuevo Gobierno no le basta con devaluar. Adopta un paquete plenamente «ortodoxo» de políticas económicas: liberalización de precios, liberalización del comercio, reducción de los gastos, subida de los impuestos. Algunas de esas reformas son necesarias; otras se adaptan mal a las realidades económicas y sociales del país. Los costes de transición son altos y los resultados no siempre brillantes. A veces, como ocurrió en la Argentina de 1979 y en Chile entre 1980-81, pueden ser desastrosos. En cualquier caso, mientras las políticas eco-

⁵⁰ A este respecto, véase Canitrot (1975), O'Donnell (1977), Díaz-Alejandro (1981) y Sachs (1988).

nómicas sean plenamente ortodoxas, el crecimiento tiende a ser modesto, las desigualdades económicas aumentan y la intranquilidad popular crece. Dicho en otros términos, se pone en marcha otro ciclo populista.

El populismo económico es una consecuencia de la política democrática en países en los que el cuerpo electoral está formado por una masa enorme de gente con escasa alfabetización y económicamente desposeída. Sachs (1988), al observar que en Asia el populismo económico es mucho menos frecuente, atribuyó el problema al alto grado de concentración de la renta imperante en América Latina. De hecho, un cierto grado de populismo es parte de la experiencia democrática de América Latina. Es un problema de subdesarrollo político con profundas raíces económicas y culturales. Idealmente, la alternativa al populismo es la democracia moderna, pero en la práctica, a menudo lo han sido los regímenes autoritarios. Probablemente un enfoque más realista consista en convivir con cierto grado de populismo político, al tiempo que se critica decididamente el populismo económico. Después de todo, estos fenómenos no están forzadamente correlacionados. En Brasil, el régimen de Vargas (1930-1945 y 1951-54) era políticamente populista, pero no económicamente. Un episodio clásico de populismo económico tuvo lugar en Brasil bajo un Gobierno militar no populista (1979-80). Como observa Faucher (1991: 1 y 2) «el populismo no va vinculado a ninguna política o programa económicos específicos... El populismo utiliza palancas económicas para alcanzar fines políticos... Los gobiernos populistas no siempre adoptan políticas económicas “populares”». Menem en Argentina, Collor en Brasil, Fujimori en Perú fueron elegidos tras unas clásicas campañas políticas populistas, y una vez en el Gobierno adoptaron políticas económicas ortodoxas antipopulistas.

Democracia y reformas

Si se contempla el populismo como una manifestación perversa de la democracia en sociedades subdesarrolladas, existe la tentación de asignar las reformas económicas y la eficiencia económica a los regímenes autoritarios. Esos regímenes serán «un paso necesario» no sólo entre el subdesarrollo y el desarrollo, sino también entre los regímenes políticos oligárquicos tradicionales y la democracia moderna.

Durante los largos años en que Washington apoyó a regímenes

autoritarios como barrera contra el comunismo, se interpretó también que aplicaban políticas económicas correctas. Las alternativas se presentaron como si fueran entre regímenes autoritarios «modernos», capaces de estabilizar, y regímenes populistas incapaces de hacerlo. Esa fue la opinión que se expresó en la monografía de 1977 de Thomas Skidmore sobre los esfuerzos de estabilización en los años cincuenta y sesenta en la Argentina, el Brasil y México. Según Skidmore, «los gobiernos en los sistemas políticos competitivos consideran *sumamente* difícil reducir la inflación una vez que ha superado el 10 por 100... Todos los casos de estabilización con éxito los han realizado gobiernos autoritarios (o monopartidistas)» (pág. 181).

En consecuencia, parece que bajo gobiernos autoritarios y en sistemas bipartidistas como el de Colombia, en los cuales es difícil distinguir la gobernación democrática de la autoritaria, la adopción de ajustes a largo plazo es más viable que en regímenes democráticos (Haggard y Kaufman, 1991). Pero los mismos autores, más Webb, tras formular la hipótesis de que «es posible que los regímenes autoritarios tengan más probabilidades de estabilizar cuando la inflación y el conflicto social son altos», añaden que «sus hallazgos no proporcionan evidencia alguna a la proposición general de que los gobiernos autoritarios tienen una inflación más baja que las democracias o más probabilidades de estabilizar (Haggard, Kaufman y Webb, 1990: 4, 23, 27). Un motivo de ello es que muchos regímenes autoritarios latinoamericanos aplicaron prácticas populistas-desarrollistas.

La superioridad económica del autoritarismo se vio puesta en tela de juicio en la década de los ochenta cuando, por una parte, los Estados Unidos modificaron su política con los regímenes autoritarios de América Latina y, por otra, esos regímenes se convirtieron en objeto de duras críticas por parte de las elites latinoamericanas. Como los regímenes autoritarios fracasaron en aplicar reformas de mercado en los años sesenta y setenta y acabaron por llevar a sus economías a una enorme crisis en los años ochenta⁵¹, la nueva hipótesis, compartida —por diferentes motivos— por las elites estadounidenses y las latinoamericanas, fue que las nuevas democracias serían capaces de estabilizar y de llevar a cabo las reformas. Esa hipótesis se vio confirmada en varios estudios nuevos. Karen Remmer estudió los programas del FMI en América Latina entre 1954 y 1984 y llegó a la

⁵¹ México, y en especial Chile, representan excepciones a esta norma general.

conclusión de que el autoritarismo no es una condición para la estabilización económica. Añadió: «Los regímenes autoritarios pueden inspirar una mayor confianza a los inversores extranjeros o superar en otro sentido a los gobiernos democráticos en la gestión económica, pero no tienen más probabilidades de iniciar programas de estabilización ni de sobrevivir a sus repercusiones políticas» (1986: 20). En otra monografía, en la que estudiaba 21 elecciones competitivas celebradas en América Latina entre 1982 y 1990, concluía (tras observar la «paradoja» de que las transiciones a la democracia se realizaban en medio de graves crisis económicas) que las nuevas democracias fueron más estables de lo que suele pensarse: «las llamadas “nuevas” democracias no destacan como grupo distinto que se pueda caracterizar como especialmente vulnerable a los reveses económicos... La experiencia latinoamericana de los años ochenta sugiere que la crisis económica debiera describirse no tanto como una amenaza a la democracia cuanto como un desafío que plantea oportunidades además de riesgos» (1991: 28 y 29).

Remmer probablemente sea demasiado optimista acerca de la democracia cuando añade que «Así, la hipótesis de que los dirigentes políticos en las nuevas democracias estarán especialmente predispuestos a sucumbir a las tentaciones del populismo económico parece incorrecta» (pág. 30). Por razones equivocadas en las nuevas democracias latinoamericanas, en especial en Argentina, Brasil y Perú, se aplazaron unas reformas económicas muy necesarias. Cuando los dirigentes populistas de Argentina, Bolivia, Venezuela, Perú y Brasil adoptaron políticas no populistas, se debió a que la crisis de esos países era tan profunda que incluso los costes a corto plazo de aferrarse a políticas populistas pasaron a ser más altos que los costes del ajuste. Cuando no existe alternativa a la realización de reformas, éstas se introducen con independencia del carácter autoritario o democrático del régimen. Y, desde luego, un régimen democrático no es necesariamente menos capaz de introducirlas que otro autoritario.

El poder político de un gobierno deriva en gran medida del apoyo que recibe de la sociedad civil en general y de las elites del país. En los regímenes democráticos ese apoyo tiende a aparecer en momentos especiales, en particular después de las elecciones. En esos momentos los gobiernos recién elegidos cuentan con apoyo popular suficiente para imponer los costes de la transición a la población. Si la crisis económica es particularmente aguda, el poder político del nuevo gobierno es mayor. En Brasil, la inauguración del Gobierno Collor

(marzo de 1991) y en Argentina la del Gobierno Menem (agosto de 1989) coincidieron con brotes de hiperinflación. En ambos casos el Gobierno fue lo suficientemente fuerte en aquel momento como para adoptar decididas iniciativas de reforma. Pero ambos fracasaron. Los regímenes autoritarios pueden tener un poder más estable, pero sólo mientras reciban el apoyo de las elites. Cuando pierden su respaldo, son especialmente débiles.

Eficiencia de las reformas

El frecuente fracaso de los esfuerzos de ajuste fiscal y reforma plantea la cuestión de si esos esfuerzos son o no eficaces y eficientes. Se trata de un problema tanto económico como político. Cuando los politólogos analizan las limitaciones de las políticas económicas, suelen aceptar como algo dado que los economistas (o el Banco Mundial, o el FMI) *saben* qué políticas se deben adoptar. A partir de esta hipótesis, preguntan si los gobiernos obtendrán el apoyo político o movilizarán los *inputs* políticos necesarios para llevar a cabo las reformas⁵². Esta cuestión, anteriormente analizada, es, sin duda, importante; de hecho, tanto los regímenes democráticos como los autoritarios suelen fracasar en la introducción de reformas porque no pueden reunir los *inputs* políticos necesarios para llevarlas a cabo. Pero, en particular por lo que se refiere a los programas de estabilización, suelen fracasar —o generar unos costes de transición excesivos— no por falta de poder político, sino porque las reformas están mal ideadas.

La estabilización en Chile en la década de los setenta es un caso típico que tuvo éxito pero fue ineficiente, dado los exorbitantes costes de transición⁵³. En cambio, el Plan Collor I (marzo a diciembre de 1990) es un ejemplo paradigmático de política ineficaz. Su fracaso no se puede atribuir a la falta de poder político ni a una voluntad política insuficiente. Fracásó porque estaba mal ideado; porque en su segunda fase, de mayo a diciembre, el Gobierno del Brasil adoptó una estrategia estrictamente monetarista, ignorando el hecho de que el com-

⁵² Esta actitud está presente, por ejemplo, en un libro dirigido por Joan Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice* (Crisis económica y opción política) (1990).

⁵³ Véase sobre este tema Díaz-Alejandro (1981), Foxley (1983), Ramos (1986) y Edwards y Edwards (1987), entre otros.

ponente inercial de la inflación era muy elevado⁵⁴. La primera fase del Plan Collor I, entre el 16 de marzo y el 15 de mayo, fue una fase de choque heterodoxa. Consistió en una reforma monetaria que comprendía un gravamen sobre el capital, el bloqueo de un 70 por 100 de todos los activos financieros de la economía y una congelación de los precios. Reconoció el carácter inercial, o autónomo, de la inflación. Sin embargo, a partir de mayo, cuando quedó claro que se reproducía la inflación inercial, se inició una segunda fase, estrictamente monetarista. Se pasó por alto la indiciación oficiosa de la economía y el carácter endógeno de la oferta monetaria en esas circunstancias y se definió un objetivo monetario inviable (un aumento del 9 por 100 de la base monetaria en el segundo semestre de 1990), y todo se subordinó al logro de ese objetivo. En agosto, una misión del FMI visitó el Brasil y redactó una carta de intenciones en la cual apoyaba plenamente el programa de estabilización y que el Gobierno del Brasil firmó. La junta del FMI no aprobó ese acuerdo, pero sólo porque Brasil estaba atrasado en sus pagos y los bancos comerciales presionaban para lograr que se hicieran efectivos. Durante siete meses, de mayo a noviembre, los principales economistas ortodoxos pronosticaron una reducción de la inflación «el mes que viene» dado el abandono de todo tipo de indiciación oficial, la consiguiente reducción de los salarios reales, la dureza de la política fiscal, el rigor de la política monetaria, los altos tipos de interés y la recesión consiguiente. Cuando en diciembre la inflación llegó casi al 20 por 100 y el Banco Central perdió el control de la base monetaria, se confirmó por el contrario la predicción de la teoría neoestructuralista de la inflación inercial o autónoma. Pero los monetaristas recurrieron entonces a su explicación clásica cuando fracasan los programas que patrocinan y adujeron que las medidas fiscales y monetarias no eran lo bastante rigurosas. Pero sí lo eran. El Plan Collor I no fracasó porque fuese débil su política fiscal o monetaria, sino porque al dejar de lado el carácter inercial de la inflación y el régimen hiperinflacionario imperante desde el fracaso del Plan Cruzado, no utilizó la política de rentas ni un soporte nominal (el tipo de cambio), los dos instrumentos esenciales para combatir este tipo de inflación.

En general, los planes de estabilización que siguen el enfoque de Washington suelen fracasar si la inflación es alta y crónica, con un

⁵⁴ Véase a este respecto Bresser Pereira y Nakano (1990) y, sobre la definición y el análisis de las dos fases, Bresser Pereira (1991).

fuerte componente inercial y en consecuencia autónoma respecto a la demanda. Ese tipo de inflación, situado entre la inflación moderada que existe en todas partes y la hiperinflación, ha sido indistintamente denominada «autónoma», «inercial», «alta» y «crónica»⁵⁵. Cuando la inflación es crónicamente de más del 5 por 100 al mes es inevitable que aparezca una serie de sistemas de indiciación oficiales y oficiosos como resultado de la lucha de los agentes económicos para proteger su cuota relativa de renta. Como los agentes económicos indician sus precios conforme al índice de la inflación pasada y los suben gradualmente, resulta difícil frenar la inflación. Los precios relativos se equilibran y desequilibran constantemente, dada la falta de coordinación de las subidas de precios. La indiciación oficiosa hace que la inflación sea rígida, inercial y autónoma de la demanda.

Las políticas fiscales y monetarias convencionales no bastan para combatir ese tipo de inflación. Como la causa última de la inflación es la crisis fiscal del Estado, hará falta una política fiscal de choque. Y dado el componente inercial, hace falta una política de rentas, algún tipo de congelación. Este hecho, que resultaba evidente para los economistas estructuralistas latinoamericanos, y probablemente también para los israelíes, a comienzos de los años ochenta se reconoce cada vez más. En la introducción a su libro *Lessons of Recent Economic Stabilization and Its Aftermath* (Enseñanzas de la estabilización económica reciente y sus consecuencias), Michael Bruno (1991: 2) resume las conclusiones de un grupo de economistas sobre esta especie intermedia de inflación que se ha hecho tan frecuente en los últimos tiempos:

Dada la inercia inflacionaria, la cura ortodoxa es necesaria pero no suficiente. La rectificación de sus fundamentos no elimina por sí misma la inercia inflacionaria, como ha demostrado el recientísimo ejemplo mexicano. Una intervención complementaria directa en el proceso nominal, como una congelación temporal de los salarios, los precios y el tipo de cambio, puede reducir considerablemente el coste inicial de la desinflación⁵⁶.

⁵⁵ La teoría de la inflación inercial se elaboró a comienzos de los años ochenta. Passos, que escribió un libro pionero sobre el tema (1972), la llama «inflación crónica». Al principio yo la denominé «inflación autónoma» (1981b). Roberto Freinkel (1979) utiliza la expresión «alta inflación», pero la expresión predominante pasó a ser la de «inflación inercial», expresión que induce a error porque es incompatible con la aceleración que suele acompañarla. Para un examen de este tema, véase Bresser Pereira y Nakano (1987) y Baer (1987).

⁵⁶ Un tipo parecido de análisis se encuentra en Kiguel y Liviatan (1988) y Beckerman (1990). Es Washington adaptando el enfoque pragmático.

Ese género de inflación es típico de América Latina, especialmente de Brasil y Argentina. El Consenso de Washington, dadas sus bases monetaristas, experimenta enormes dificultades para comprenderlo. El análisis teórico del FMI y los programas de estabilización consiguientes omiten la inflación autónoma o inercial. La consecuencia son unas políticas de estabilización ineficientes, por no decir ineficaces.

Costes de transición y consenso

Como el ajuste y las reformas implican costes de transición, el motivo más general por el que se aplazan es la inexistencia de un consenso político mínimo acerca de lo que se debe hacer. Los problemas comienzan con el significado de términos como «ajuste» y «reforma». Los objetivos amplios —estabilización, crecimiento, distribución— se aceptan en general, pero de ello no se desprende que deban adoptarse un ajuste fiscal, un ajuste de la balanza de pagos y una liberalización del comercio. Es cierto que, como las políticas populistas están crecientemente desacreditadas, cada vez se incluyen más en el consenso la disciplina fiscal y las reformas de mercado. Pero el consenso suele terminar ahí. Incluso los economistas tienen diferentes opiniones acerca de cómo estabilizar y reformar. ¿Ha llegado ya el momento de la reforma? ¿Cómo compartir los costes de la transición entre las clases sociales? ¿Qué grupos o sectores de la sociedad deben pagar la factura? ¿Deben soportarse los sacrificios sólo en el plano interno, o compartirse con los acreedores extranjeros?

Estas preguntas no tienen respuestas sencillas. Los políticos siempre están sometidos a presión de los grupos de electores a los que representan. El comportamiento económico racional, coherente con una preferencia relativamente alta por el consumo futuro, consistiría en corregir cualquier distorsión, en especial cualquier aceleración de la inflación en cuanto ocurra. Pero esa actitud representa algún tipo de identificación de los costes de transición. En América Latina, las ideas populistas arraigadas hacen que los agentes económicos sólo acepten sacrificios cuando la crisis se hace insostenible. Pero incluso entonces nada garantiza que se logre el consenso. Por lo general, los agentes económicos tratarán de traspasar a otros los sacrificios necesarios.

La decisión de introducir un ajuste en cuanto aparecen distorsiones implica un intercambio entre los costes a corto plazo, que de algún modo se anticipan, y los beneficios a medio plazo de la reforma.

Los costes de transición se anticipan en el sentido de que, en ese momento inicial, los costes de la reforma son superiores a los de ir «parcheando» o no reformar. El concepto de coste de transición se basa en esa anticipación. Pero si no se realiza la reforma y la crisis sigue empeorando, tarde o temprano los costes del «parqueo» equivalen, y con el tiempo llegan a ser superiores, a los costes de introducir ajustes y reformas. En este momento ya no es adecuado referirse a los costes de transición como costes de oportunidad, dado que el no reformar cuesta más que reformar.

Ese fenómeno se puede advertir con más facilidad con la ayuda de la figura 1.1. En el eje vertical tenemos lo contrario del coste: tanto de las reformas como de ir «parcheando» ($1/\text{coste}$)⁵⁷. La curva del coste de ir «parcheando» desciende a velocidad cada vez mayor. Cuando llega a ser vertical, o perfectamente inelástica en relación con el tiempo, ello significa que la economía ha llegado al desorden económico o el caos, lo cual suele ser visible en la hiperinflación. La curva del coste de la reforma tiene la forma de una U. Va bajando durante un tiempo a un ritmo cada vez menor y después hace una inflexión y sube a medida que aumentan los beneficios del ajuste.

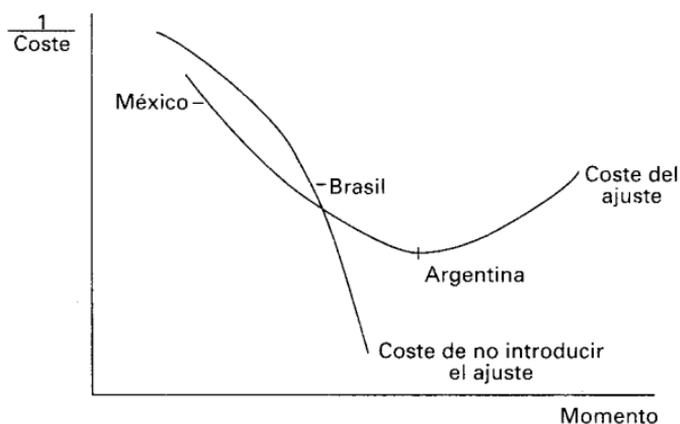


FIGURA 1.1. *Los costes de las reformas y de los «parcheos».*

⁵⁷ Tomé la idea de construir una curva de los costes de la transición de Przeworski (1990b). Añadí la curva de «no ajuste», resultante de no aplicar las reformas necesarias. Utilicé la inversa del coste para representar gráficamente la caída hasta el fondo del pozo a medida que suben los costes.

La distancia vertical entre las curvas, donde el coste del ajuste figura a la izquierda del coste de la inmovilidad, representa el coste neto de transición, o sea, el coste previsto de iniciar las reformas. Los costes de transición netos son la diferencia entre los costes de introducir el ajuste y los de ir «parcheando».

Mientras el coste de ir «parcheando» es algo seguro y retrospectivo, el coste del ajuste es prospectivo; es decir, sólo se materializará si se aplica el ajuste. En la figura este coste depende del momento en que se adopte la decisión. En el caso de México, por ejemplo, la curva de ajuste iría subiendo y hacia la izquierda. Así, existe una curva de ajuste respecto de cada país, según el momento en que decide reformar. Pero si así ocurre, ¿qué curva de coste de ajuste aparece en la Figura 1.1? La curva trazada es la curva «límite» de ajuste: límite porque es la curva cuyo punto más bajo corresponde horizontalmente al momento en que la curva de inmovilidad se hace vertical; al punto en el que los costes de no introducir el ajuste pueden aumentar indefinidamente. La curva límite corresponde al último momento en que se puede introducir la reforma antes del caos económico. También es la curva que contiene todas las posibles curvas de ajuste que pueden trazarse respecto de cualquier país, según el momento concreto en que decida introducir el ajuste.

De esa cifra se puede derivar un concepto racional de «haber tocado fondo». En términos prácticos, no existe un fondo que tocar en una crisis. Ésta puede continuar eternamente. Pero también podemos definir el fondo como el punto en que se cruzan las curvas. En esa intersección, la curva del no ajuste se hace vertical y los costes netos de transición son cero. Tras ese primer punto resulta irracional, incluso para las estrategias a corto plazo, aplazar las reformas. La reforma es imperativa. Y probablemente será tan caótica como la crisis que trata de curar.

Podemos situar en esa figura el momento en que México y Argentina introdujeron reformas. México lo hizo en una fase temprana, de modo que los costes de transición fueron altos. En compensación, la curva del coste de ajuste pronto giró hacia arriba. Esa curva no está trazada en el gráfico, pero puede imaginarse fácilmente. En cambio, Argentina aplazó las reformas todo lo posible. Inició las reformas varias veces después de llegada al poder del Gobierno de Alfonsín, pero no pudo verlas terminadas. Las reformas no se aplicaron sino después de varios episodios de hiperinflación y de que las dos curvas se cruzaran: inicialmente, en 1990, de forma caótica, y

ulteriormente en 1991, de forma más ordenada con el Plan Cavallo. Brasil se halla a mitad de camino entre esos dos países. A fines de 1990 probablemente se encontraba en el punto en el que se cruzan las dos curvas. Pero dada la experiencia de Argentina, no existía ninguna seguridad de que las reformas acabaran por ser firmes y tener éxito. Todavía faltaba por lograr el consenso necesario para continuarlas hasta el final.

Un comportamiento económico colectivo que sea racional implica que las reformas se inicien tan pronto como surjan las distorsiones. Exige que se alcance lo antes posible el consenso sobre lo que se ha de hacer. La política democrática es, esencialmente, un proceso de negociación y persuasión que lleva a la sociedad a ese consenso. Pero es un proceso que lleva tiempo. Y puede resultar muy costoso si las medidas necesarias se aplazan durante mucho tiempo. La crisis puede prolongarse durante años mientras se espera alcanzar el consenso.

El liderazgo es importante. Es posible que un estadista dotado de la *virtu* maquiavélica, con visión y coraje, pueda adelantar el consenso. El apoyo surgirá *a posteriori*, en función del éxito que por fin logren las reformas⁵⁸. Las formas valerosas en que Mario Soares en Portugal y De la Madrid en México afrontaron las crisis de sus respectivos países son ejemplos de ese liderazgo. Pero los estadistas son un producto de la oportunidad. Si no los hay, un país puede esperar el caos y la hiperinflación antes de que las elites políticas y económicas se persuadan de que no existe otra alternativa que adoptar un programa de reformas.

Conclusión

En América Latina existen dos opciones básicas para superar la crisis fiscal. La primera es atacarla directamente, reduciendo la deuda pública interna y externa y subiendo los impuestos. La segunda es eximir de los sacrificios a los sectores dominantes de la economía al

⁵⁸ Fernández y Rodrik (1991) especifican algunas condiciones en las cuales esto puede ser así. Supongamos que, en caso de aplicarse, las reformas generan un precio bajo para mucha gente y una gran pérdida para unos pocos, sin que las personas sepan *a priori* si van a ganar o perder. Entonces el valor previsto de las reformas es negativo, pero una vez introducidas el número de los ganadores sobrepasa al de los perdedores.

mismo tiempo que se introduce el ajuste en términos fiscales y se aplican las reformas. La primera opción es peligrosa. Si el ataque no está bien ideado ni es lo bastante decidido, existen grandes posibilidades de que la situación siguiente sea peor que la anterior. La segunda opción es políticamente más fácil, dado que se pide muy poco a los grupos más poderosos, de los cuales dependen la estabilización y la reanudación del crecimiento. El flujo de medidas fiscales, reformas y un acuerdo con los bancos conforme al Plan Brady servirán para aumentar la confianza. Pero, como probablemente será inviable hacer que los trabajadores y la clase media acepten todos los sacrificios necesarios —como subrayan los casos de Venezuela y Perú—, la crisis fiscal no quedará plenamente resuelta. Durante algún tiempo estará presente el peligro de derrumbamiento de todo el sistema.

México sigue de forma muy coherente la segunda opción. Hasta ahora los resultados son mixtos. La economía mexicana siguió estancada hasta hace poco, y si bien ahora hay algún crecimiento *per cápita*, éste sigue siendo modesto. México dista mucho de haber resuelto todos sus problemas. Pero es posible que la crisis fiscal acabe por superarse mediante nuevas inversiones y la repatriación de capital. El acuerdo sobre la deuda conforme al Plan Brady exigió una reducción insatisfactoria de la deuda, pero contribuyó positivamente al proceso de construcción de la confianza. México sigue esta estrategia caminando sobre el filo de la navaja. Las reservas internacionales son estables. El déficit de la balanza por cuenta corriente se ve compensado por grandes flujos de entrada de capitales. Las subidas del precio del petróleo ayudaron mucho en 1990. Si el precio del petróleo sigue siendo alto y si la inversión directa extranjera y el flujo de entrada de capitales se mantienen, es posible que los saldos negativos comercial y por cuenta corriente se neutralicen. Y a medio plazo los aumentos de la productividad pueden hacer que el tipo de cambio vuelva a equilibrarse.

Argentina, Venezuela y Perú tratan de seguir el ejemplo mexicano, de momento sin un éxito claro. En 1991 Washington presentaba a los tres países como ejemplos de éxito. Pero la profunda crisis política de Venezuela a raíz de un golpe militar frustrado en febrero de 1992 y el golpe de Estado del presidente Fujimori en el Perú en abril mostraron que los costes internos de la reforma económica eran muy altos y que la democracia seguía siendo débil e inestable. Brasil, mientras siguió enfrentándose con los acreedores extranjeros y los

capitalistas locales con el Plan Collor I, parecía haber elegido la primera opción de distribuir entre todos los sectores de la sociedad los sacrificios necesarios para superar la crisis fiscal. Pero el fracaso del programa ortodoxo de estabilización que siguió en mayo de 1990 a la política de choque heterodoxa de marzo dejó a la economía brasileña en una situación difícil. Washington, tras haber apoyado el programa de estabilización, acusó después a Brasilia de su fracaso. En mayo de 1991 ocupó el Ministerio de Hacienda un nuevo ministro, identificado con Washington. Sin embargo, un año después la inflación seguía siendo superior a un 20 por 100 mensual y la economía seguía estancada.

América Latina siguió sumida en una crisis económica. Colombia, comprometida con la disciplina fiscal, era el único país que había evitado la crisis fiscal. Dos gobiernos autoritarios, el de Chile y últimamente el de México, ya la superaron o la están superando. Pero los costes de la transición han sido muy altos. La economía boliviana se estabilizó, pero los resultados se retrasaron respecto del crecimiento. Venezuela inició un duro ajuste fiscal en 1989 y es tan rica que pudo recuperar el crecimiento pese a la limitada reducción de la deuda derivada del acuerdo sobre el Plan Brady acerca de la deuda externa. Las crisis del Perú y la Argentina llegaron tan lejos y fueron tan profundas y los episodios de hiperinflación y caída de rentas fueron tan inquietantes, que los costes de no hacer frente a la crisis fueron superiores a los costes de introducir el ajuste, comprendidos los de cancelar una parte de la deuda pública interna. La economía brasileña, mucho más vigorosa, todavía no había llegado en 1991 al punto en el que una crisis resulta insoportable para la sociedad. Casi todos los sectores seguían creyendo que los costes transitorios del ajuste fiscal eran superiores a los costes de la inmovilidad, o que existía una fórmula mágica para evitar los costes de transición, o que éstos deberían y podrían traspasarse a otros sectores de la economía.

El enfoque neoliberal de la crisis latinoamericana implica una presión internacional. Esa presión comporta condiciones oficiales por parte de los organismos multilaterales, y oficiosas por parte de los gobiernos de los países industriales y de la comunidad empresarial internacional. He criticado ese enfoque por diversos motivos: porque no reconoce bastante la gravedad de la crisis fiscal, transige excesivamente con los acreedores internos y extranjeros, no aporta una división racional de la carga, se basa en una evaluación mal orientada

del carácter de la inflación, propone programas de estabilización que son demasiado caros y, lo que es más importante, porque incluso si logra estabilizar, no brinda estrategias eficaces para recuperar el ahorro público y promover la reanudación del crecimiento.

Pero si el Consenso de Washington va unido a presiones internas procedentes de los sectores informados y modernos de la sociedad, si se identifica con el interés nacional y si está decidido a hacer frente a la crisis fiscal, a aplicar reformas de mercado y a definir una nueva estrategia de crecimiento, quizá sea eficaz. Como desecha el populismo y el nacionalismo, es posible que la presión interna, al rechazar un internacionalismo ingenuo y la subordinación al exterior, se vea reforzada por influencias externas, siempre que los gobiernos locales mantengan una evaluación crítica de las hipótesis neoliberales en las que se basa el Consenso de Washington y que los gobiernos, los organismos multilaterales y la sociedad civil de los países adelantados, especialmente de los Estados Unidos, sean menos doctrinarios y más pragmáticos.

La política es el arte del compromiso: compromiso que en América Latina ha de lograrse no sólo internamente sino también en las relaciones internacionales. El neoliberalismo es más una retórica que una práctica eficaz en los países adelantados. Por lo general se trata de una retórica doctrinaria. Pero es una retórica que ha de tenerse en cuenta, en especial cuando propugna una disciplina fiscal y unas reformas de mercado que son muy necesarias.

El desafío fundamental que afronta América Latina es su crisis fiscal. Tanto la estabilización como la reanudación del crecimiento dependen de que se supere la insolvencia del Estado y se recupere el ahorro público. Washington, mientras presiona para eliminar el déficit público, presta mucha menos atención a la recuperación del ahorro público. Las reformas estructurales en las que insiste tienen un carácter fundamentalmente negativo. Deben llevar a una nueva estrategia de desarrollo en la que el mercado desempeñe el papel principal, pero un Estado reorganizado y reducido tenga una tarea orientadora.

América Latina es una región dependiente. El interés nacional de cada uno de sus países tiene mucho en común con el interés nacional de los países adelantados, y en especial los Estados Unidos. Pero también existen conflictos de intereses y de opiniones. Habrá que alcanzar un compromiso en torno a una variedad de temas: compromiso que reconozca las diferencias pero no las sobrestime.

Bibliografía

- ALESINA, A., y EDWARDS, S. (1989): «External Debt, Capital Flights and Political Risk», *Journal of International Economics* 27, 3 y 4 (noviembre).
- ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1988): «Credibility and Politics», *European Economic Review* 32.
- AMSDEN, A. H. (1989): *Asia's Next Giant*, Nueva York: Oxford University Press.
- (1991): «The Diffusion of Development: The Late Industrialization Model and Greater East Asia», *American Economic Review* 81, 2 (mayo).
- ARENDDT, H. (1960): «On Humanity in Dark Times: Thoughts about Les-sing». Publicado en Arendt, *Men in Dark Times*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1968.
- ARIDA, P., y RESENDE, A. L. (1985): *Inertial Inflation and Monetary Reform*. En Williamson (comp.), 1985.
- ARMIJO, L. E. (1991): *Private Capital for the Public Good or Surrender of National Patrimony? Debating Privatization in Four Semi-industrial Countries and the Washington Policy Community*, monografía presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Iberoamericanos, Washing-ton, 4 a 7 de abril.
- BACHA, E. L. (1991): «The Brady Plan and Beyond: New Debt Management Options for Latin America», *Documento de trabajo* 257, mayo. Departamento de Economía de la Universidad Católica (PUC), Río de Janeiro.
- BAER, W. (1987): «The Resurgence of Inflation in Brazil: 1974-1986», *World Development* 15, 8 (agosto).
- BATES, R. (comp.) (1988): *Toward a Political Economy of Development*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- BECKERMAN, P. (1990): «Recent "Heterodox" Stabilization Experience». Monografía presentada en el seminario «The Economic Crisis in Latin America in the 1980s and the Opportunities of the 1990s», University of Illinois, Urbana-Champaign, septiembre, publicada en *Quarterly Review of Economics and Business* 31, 3 (otoño de 1991).
- BLEANEY, M. (1985): *The Rise and Fall of Keynesian Economics*, Londres: Macmillan.
- BLEJER, M., y CHU, K. (comps.) (1989): *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: IMF.
- BRADFORD, C. I., Jr. (1991): «New Theories on Old Issues: Perspectives on the Prospects for Restoring Economic Growth in Latin America in the Nineties». En Emmerij e Iglesias (comps.), 1991.
- BRESSER, L. C. (1978): *O Colapso de uma Aliança de Classes*, São Paulo: Brasiliense.
- (1981a): *A Sociedade Estatal e a Technoburocracia*, São Paulo: Brasiliense.
- (1981b): «Inflation in oligopolistic and technobureaucratic capitalism». En Bresser Pereira y Nakano 1987. Publicado inicialmente en 1981.

- (1984): «The Dialectic of Redemocratization and *Abertura*», *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983* (Cap. 9). Boulder, Colo.: Westview.
- (1987): «Changing Patterns of Financing Investment in Brazil», *Bulletin of Latin American Research* (Glasgow) 7, 2.
- (1988a): «The Cyclical Pattern of State Intervention». Monografía presentada en un seminario patrocinado por la Universidad de São Paulo y el Wilson Center, «Democratizing Economics», São Paulo, julio, publicado en portugués en *Revista de Economía Política* 9, 3 (julio de 1989).
- (1988b): «Da crise fiscal à redução da dívida». Monografía presentada en Fórum Nacional, Río de Janeiro, noviembre. Publicado en Bresser Pereira (ed.), *Dívida Externa: Crise e Soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- (1988c): «Economic Ideologies and the Consolidation of Democracy in Brazil». Paper presented at symposium «L'internationalisation de la démocratie politique», University of Montreal, octubre. Publicado en Ethier (comp.), 1990.
- (1989): «The Perverse Macroeconomics of Debt, Deficit and Inflation in Brazil». Monografía presentada en el simposio «The Present and the Future of the Pacific Basin Economy», Institute of Developing Economies, Tokio, julio. Publicada en Fukushi y Kagami (comp.), 1990.
- (1990): «A Pragmatic Approach to State Intervention», *Revista de la CEPAL* 41 (agosto).
- (1991): *Os Tempos Heróicos de Collor e Zélia*, São Paulo: Nobel.
- BRESSER, L. C. (comp.) (1991): *Populismo Econômico*, São Paulo: Nobel.
- BRESSER, L. C., y DALL'ACQUA, F. (1989): «Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America». Trabajo presentado en la Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Publicado en *Journal of Post-Keynesian Economics* 14, 1 (otoño de 1991).
- BRESSER, L. C., y FERRER, A. (1991): «Dolarização crônica: Argentina e Brasil», *Revista de Economía Política* 11, 1 (enero).
- BRESSER, L. C., y NAKANO, Y. (1987): *The Theory of Inertial Inflation*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- (1990): «Hyperinflation and Stabilization in Brazil: The First Collor Plan». Monografía presentada en el seminario «Economic Problems of the 1990s», Knoxville, Tenn., junio. Publicada en Davidson y Kregel (comp.), 1991.
- BRODERSOHN, M. (1989): «La deuda externa de Argentina». Documento de trabajo: Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires.
- BRUNO, M. (1991): «Introduction and Overview». En Bruno, Fischer, Helpman, Liviatan y Meridor (comps.), 1991.
- BRUNO, M.; FISCHER, S.; HELPMAN, E.; LIVIATAN, N., y MERIDOR, L. (comps.) (1991): *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

- CANITROT, A. (1975): «La experiencia populista de redistribución de ingresos», *Desarrollo Económico* 15 (octubre).
- CARDOSO, E., y HELWEGE, A. (1990): «Populism, Profligacy and Redistribution». Tufts University, Medford, Mass. Publicado en Bresser Pereira (comp.), 1991.
- BANCO CENTRAL DE BRASIL (1985): *Brazilian Economic Program*, vol. 7, mayo. Brasilia: El Banco.
- CHEIBUB, J. A. (1991): «Taxation in Latin America: A Preliminary Report». Departamento de Ciencias Políticas, University of Chicago, julio.
- CLINE, W., y WEINTRAUB, S. (comps.) (1981): *Economic Stabilization in Developing Countries*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- CORBO, V.; GOLDSTEIN, M., y KHAN, M. (comps.) (1987): *Growth Oriented Programs*, Washington, D.C.: FMI-Banco Mundial.
- CORBO, V.; KRUEGER, A., y OSSA, F. (comps.) (1985): *Export Oriented Development Strategies*, Boulder, Colo.: Westview.
- CUI, Z. (1991): «Comments on Maravall-Pereira-Przeworski volume on reform». Inédito, University of Chicago.
- DAVIDSON, P., y KREGEL, J. (comps.) (1991): *Economic Problems of the 1990s*. London: Edward Elgar. Monografías presentadas en el seminario del mismo título en Knoxville, Tenn., junio de 1990.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1981): «Southern Cone Stabilization Plans». En Cline y Weintraub (comps.), 1981.
- DORNBUSCH, R. (1989): «Policies to Move from Stabilization to Growth». Monografía presentada en la conferencia «Economic Reconstruction of Latin America». Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, agosto. Publicada en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990* (suplemento de *World Bank Economic Review*).
- DORNBUSCH, R., y EDWARDS, S. (1989): «The Macroeconomics of Populism». Monografía presentada en la segunda reunión de IASE, Bogotá, 30 de marzo-1 de abril. Publicada en *Journal of Development Economics* 32, 2 (abril de 1990).
- EDWARDS, S., y EDWARDS, A. C. (1987): *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- EDWARDS, S., y TABELLINI, G. (1990): «Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries». National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 3493, octubre. Cambridge, Mass.: The Bureau.
- EMMERIJ, L., e IGLESIAS, H. (comps.) (1991): *Restoring Financial Flows to Latin America*. París y Washington: OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.
- ETHIER, D. (ed.) (1990): *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Londres: Macmillan.
- FAJNZYLBER, F. (comp.) (1990): *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

- FANELLI, J., y FRENKEL, R. (1989): «Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina». Documento de trabajo de CEDES. Publicado en Fanelli y Frenkel (comps.), *Políticas de Estabilización y Gobierno en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Thesis, 1990.
- FANELLI, J.; FRENKEL, R., y ROZENWURCEL, G. (1990): «Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand». Informe preparado para UNCTAD, octubre, Buenos Aires: CEDES.
- FAUCHER, P. (1991): «The Improbable Stabilization and Inconceivable Popular Market Capitalism: Argentina, Brazil, Mexico and Peru». Monografía presentada en el curso «States, Markets and Democracy», Universidad de São Paulo, julio. Se publicará como parte de un libro con Graciela Ducatenzeiler.
- FEINBERG, R. E. (1990): «Comment». En Williamson (comp.), 1990.
- FERNÁNDEZ, R., y RODRIK, D. (1991): «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty», *American Economic Review* 81.
- MINISTERIO DE HACIENDA DEL BRASIL (1987): *Macroeconomic Control Plan*. Brasilia: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julio.
- FLAM, H., y STAIGER, R. (1989): «Adverse Selection in Credit Markets and Infant Industry Protection». National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 2864. Cambridge, Mass.: The Bureau.
- FOXLEY, A. (1983): *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- FRENKEL, R. (1979): «Decisiones de precios en alta inflación». Estudios CEDES, Buenos Aires.
- FUKUSHI, T., y KAGAMI, M. (comps.) (1990): *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*, Tokio: Institute of Developing Economies.
- GEORGE, S. (1988): «Global Economic Security and the Political Implications of the Debt». Monografía presentada en el simposio «International Economic Security» organizado por la Fundación Tercer Mundo, South Magazine, Moscú, agosto. Mimeografiado.
- GROSSMAN, G. M. (1990): «Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence», *OECD Economic Studies* 14 (primavera).
- GROSSMAN, G. M., y HELPMAN, H. (1986): «Strategic Export Promotion: A Critique». En Krugman (comp.), 1986.
- HAGGARD, S., y KAUFMAN, R. (1991): «Economic Adjustment and the Prospects for Democracy». Monografía presentada en el curso «States, Markets and Democracy», Universidad de São Paulo, julio. Publicada en Haggard y Kaufman (comps.), *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.

- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R., y WEBB, S. (1990): «Politics, Inflation and Stabilization in Middle Income Countries». Documento de trabajo del Banco Mundial, septiembre.
- HEILBRONER, R. (1990): «Reflections After Communism», *New Yorker*, 10 de septiembre.
- HELPMAN, H., y KRUGMAN, P. (1989): *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- HICKS, J. (1974): *The Crisis of Keynesian Economics*, Oxford: Blackwell Publisher.
- HIRSCHMAN, A. (1979): «The Rise and Decline of Development Economics», *Essays in Trespassing*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (1990): *The Americas in a New World: The 1990 Report on the Inter-American Dialogue*, Queenstown, Md.: Aspen Institute.
- ISLAM, S. (1990): «Whither the Brady Plan?», *International Economy*, octubre (citado en Bacha, 1991).
- KAGAMI, M. (1989): «A Fiscal Comparison of Asia and Latin America» (1989). Publicado en Fukushi y Kagami (comps.), 1990.
- KEYNES, J. M. (1923): *A Tract on Monetary Reform* (1923). En *Collected Writings*, vol. 4. Londres: Macmillan, 1971.
- KIGUEL, M., y LIVIATAN, N. (1988): «Inflationary Rigidities and Orthodox Stabilization Policies: Lessons from Latin America», *World Bank Economic Review* 2, 3 (septiembre).
- KRASNER, S. D. (1985): *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- KRUEGER, A. O. (1985): «The Experience and Lessons of Asia's Super Exporters». En Corbo, Krueger y Ossa (comps.), 1985.
- KRUGMAN, P. R. (1987): «The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher», *Journal of Development Economics* 27, 1.
- KRUGMAN, P. R. (comp.) (1986): *Strategic Trade Policy in New International Economics*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- LOPES, F. L. (1989): *O Desafio da Hiperinflação*, Río de Janeiro: Campus.
- LUSTIG, N. (1990): «Agreement Signed by Mexico and Its Commercial Banks». Declaración prestada ante la Comisión de Banca de la Cámara de Representantes de los EE.UU., Washington, 7 de febrero.
- (1992): *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- MALAN, P. (1990): «Uma crítica ao consenso de Washington». Observaciones formuladas en la sesión de clausura de una conferencia en honor del Profesor Albert Hirschman, Buenos Aires, 11 de noviembre. Publicada en *Revista de Economía Política* 11, 3 (julio de 1991).
- MALLOY, J. M. (comp.) (1977): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- MICHAELY, M.; PAPAGEORGIOU, D., y CHOKSI, A. (1991): *Liberalizing Foreign Trade*. Vol. 7, *Lessons of Experience in the Developing World*, Cambridge, Mass.: Blackwell Publisher.
- NELSON, J. (comp.) (1989): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, N.J.: Transaction.
- (1990): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- O'CONNOR, J. (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York: St. Martin's Press.
- O'DONNELL, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies of the University of California, Berkeley, Modernization Series no. 9. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- (1977): «State and Alliances in Argentina, 1956-1976». En Bates (comp.), 1988. Publicado inicialmente en *Desarrollo Económico*, enero de 1977.
- OLIVEIRA, G. (1991): «Sucesso de modelo do Chile tem alto custo social», *Folha de S. Paulo*, 16 de junio.
- PACK, H., y WESTPHAL, L. (1986): «Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality», *Journal of Development Economics* 22, 1.
- PASSOS, F. (1972): *Chronic Inflation in Latin America*, Nueva York: Praeger.
- PÉREZ, C. A. (1990): Entrevista con Clovis Rossi, *Folha de S. Paulo*, 24 de noviembre.
- PRZEWORSKI, A. (1989): «Why Are Children Starving When We Could Feed the World? The Irrationality of Capitalism and the Infeasibility of Socialism», University of Chicago, octubre. Mimeografiado.
- (1990a): «East-South System Transformation», University of Chicago, febrero. Mimeografiado.
- (1990b): «Political Dynamics of Economic Reforms», University of Chicago, noviembre. Capítulo de un libro en preparación.
- RAMOS, J. (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- REISEN, H., y TROTSENBURG, A. (1988): *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*, París: OCDE Development Center.
- REMMER, K. L. (1986): «The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984», *Comparative Politics* 19, 1 (octubre).
- (1990): «Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience», *World Politics* 42, 3 (abril).
- (1991): «The Political Impact of Economic Crisis: Latin America, 1982-1990». Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto.
- SACHS, J. (1987): «Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs». National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 2226, abril. Publicado en Corbo, Krueger y Ossa (comps.), 1987.

- (1988): «Social Conflict and Populist Policies in Latin America». Trabajo presentado en la conferencia «Markets, Institutions and Cooperation», Venecia, octubre. Se publicará en un libro del mismo título dirigido por Renato Brunetta, de la International Economic Association.
- SKIDMORE, T. E. (1977): «The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America». En Malloy (comps.), 1977.
- STALLINGS, B. (1991): «International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform». En S. Haggard y R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Policies, and the State*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- TANZI, V. (1989): «Fiscal Policy, Stabilization and Growth». En Blejer y Chu (comps.), 1989.
- WERNECK, R. F. (1987): *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*, Río de Janeiro: Campus.
- WIJNBERGEN, S. van. (1991): «The Mexican Debt Deal», *Economic Policy* 6, 2 (abril: 14 a 56).
- WILLIAMSON, J. (1990a): «What Washington Means by Policy Reform». En Williamson (comp.), 1990.
- (1990b): «The Progress of Policy Reform in Latin America». En Williamson (comp.), 1990.
- WILLIAMSON, J. (comp.) (1985): *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute of International Economics.