

Luiz Carlos Bresser Pereira

La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal? (*)

History knows many periods of dark times in which the public realm has been obscured and the world becomes so dubious that people have ceased to ask any more that it show due consideration for their vital interests and personal liberty.

Hannah Arendt

Introducción

América Latina atraviesa la peor crisis de su historia, una crisis marcada por el estancamiento económico y por altas tasas de inflación. Los desempeños de los países no son, sin embargo, uniformes. Unos pocos están creciendo. Un número un poco mayor logró una relativa estabilidad de precios. Pero, como media, prevalecen la paralización o incluso el retroceso en la renta por habitante y las tasas de inflación muy elevadas. Muchos de esos países viven en los últimos años un proceso de espiral inflacionista intermitentemente interrumpido por congelaciones de precios. En algunos momentos, en Bolivia (1985), en Perú (1988-90), en Nicaragua (1988-89), en Argentina (1989-90) y en Brasil (1990) la tasa de inflación superó el 50 por 100 mensual, apareciendo la hiperinflación. Nunca antes había ocurrido esto en América Latina.

13

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: VARIABLES MACROECONÓMICAS
EN LOS AÑOS 80

	1980	1985	1989
Crecimiento del PIB (índ.)	100,0	10,3,5	113,1
PIB per cápita (índ.)	100,0	92,2	91,7
Inversión/PIB	24,2	16,3	16,2
Deuda/Export.	2,1	3,5	3,2
Inflación (%)	54,9	274,7	1.157,6

FUENTE: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile)

(*) Este artículo se publica simultáneamente en portugués en la Revista *Pesquisa e Planejamento Econômico e Social* (Instituto de Planejamento Econômico e Social, Rio de Janeiro, Brasil). Vol. 20, núm. 1, abril 1991. Traducido del portugués por CARLOS ALMO BALACA.

¿Cuáles son las razones de tamaña crisis? ¿Por qué la renta por habitante de América Latina cayó un 8,3 por 100 entre 1980 y 1989? ¿Por qué la inflación, que era, para la media de los países latinoamericanos, de un 54,9 por 100 en 1980, se elevó hasta un 1.157,6 por 100 en 1989? ¿Por qué la tasa de inversión en relación al PIB cayó desde un 24,2 hasta un 16,2 por 100 en el período? Estos datos, que aparecen en el Cuadro 1, son impresionantes y exigen una explicación más general. ¿Esta explicación se encontrará simplemente en el populismo de los políticos y en el exceso de intervención del Estado, como se oye comúnmente? O, adicional y alternativamente, ¿es preciso reconocer una crisis fiscal de los Estados latinoamericanos? Por otro lado, ¿qué hacer para superar esa crisis? ¿Es suficiente estabilizar la economía para retomar la senda de crecimiento de forma automática? O, de forma más precisa, ¿es suficiente estabilizar y liberalizar? ¿O será necesario, además de eso, recuperar la capacidad de ahorro del Estado?

En este trabajo propongo que dos teorías explicativas y dos propuestas de reforma, en parte complementarias y en parte alternativas, buscan definir las causas de la crisis y determinar qué reformas son necesarias. Como las soluciones o las políticas económicas a adoptar dependen del diagnóstico, formando una unidad con éste, llamaré a esa unidad «enfoque». Los dos «enfoques» alternativos son el «enfoque de Washington» y el «enfoque de la crisis fiscal».

14

En la primera sección examinaré el «enfoque» o el «consenso de Washington»; en la segunda y en la tercera definiré el «enfoque» de la crisis fiscal y pondré de manifiesto lo que viene ocurriendo en los países latinoamericanos a partir de esas interpretaciones; en la cuarta sección examinaré las reformas necesarias según el «enfoque» de Washington (disciplina fiscal, liberalización y privatización) y las reformas adicionales requeridas por el «enfoque» de la crisis fiscal (reducción o cancelación de la deuda pública y definición de una nueva política industrial y tecnológica, además de las políticas social y de medio ambiente también previstas en el «enfoque» de Washington). En la última sección examinaré las limitaciones políticas: el problema de la recuperación de la confianza, de la distribución de los costes de las reformas y de la obtención —o de la anticipación— de un consenso en torno de las reformas que necesariamente habrán de realizarse.

El Enfoque de Washington

El «enfoque» de Washington para la crisis de América Latina viene definiéndose y solidificándose a lo largo de los años 80. Recientemente John Williamson (1990), un preeminente economista del Institute for International Eco-

nomics, escribió un artículo, que sirvió de base para un seminario internacional y para la publicación de un libro, en el cual definió lo que llamó «consenso de Washington». Tal vez la expresión «consenso» sea demasiado fuerte ¹. Pero el hecho es que existe en Washington, y de forma más amplia en los países desarrollados de la OCDE, una especie de consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que son necesarias para superarla.

El consenso de Washington se formó a partir de la crisis del consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) y de la correspondiente crisis de la teoría del desarrollo económico elaborada en los años 1940 y 1950 (Hirschman, 1979). Por otro lado esa perspectiva está influenciada por la aparición y la afirmación como tendencia dominante, de una nueva derecha, neoliberal, a partir de las contribuciones de la escuela austríaca (Hayek, Von Mises), de los monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), de los nuevos clásicos relacionados con las expectativas racionales (Lucas y Sargent) y de la escuela de la elección pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen).

Esas visiones teóricas, atemperadas por un cierto grado de pragmatismo, propio de los economistas que trabajan en las grandes burocracias internacionales, es compartida por los organismos multilaterales en Washington, por el Tesoro, el FED y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, los ministerios de finanzas de los demás países del Grupo de los Siete y los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales constantemente escuchados en Washington ². Este «enfoque», dominante en Washington, ejerce una poderosa influencia sobre los gobiernos y las élites de América Latina.

De acuerdo con el «enfoque» de Washington las causas de la crisis latinoamericana son básicamente dos: (i) el excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (el modelo de sustitución de importaciones), exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas; y (ii) el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto en el sector privado como en el sector público.

A partir de esa evaluación, las reformas de corto plazo deberían combatir el populismo económico y lograr el equilibrio fiscal y la estabilización. A me-

¹ RICHARD FRIEDBERG, por ejemplo, presente en el seminario, comentando el artículo de WILLIAMSON, dejó claro que, aunque exista en Washington un movimiento en dirección a «un consenso de centro», quedan muchas dudas al respecto: «Por ejemplo, sobre el papel del Estado. Estamos de acuerdo en que debe existir un cierto grado de redimensionamiento y de reorganización. Pero ¿queremos como resultado final un ágil felino con elevada capacidad operativa, o un pequeño mono de feria?». (1990, p. 22).

² En relación con la administración de la deuda externa, ese grupo forma lo que SUSAN GEORGE llamó «El sistema» (1988). La cabeza política del sistema sería el Tesoro de los Estados Unidos.

plazo o estructuralmente, las recomendaciones pasan por adoptar una estrategia de crecimiento «market oriented», o sea, una estrategia basada en la reducción del tamaño del Estado, en la liberalización del comercio internacional y en la promoción de las exportaciones.

Según John Williamson (1990, pp. 8-17), el «consenso de Washington» estaría constituido por diez reformas: (1) disciplina fiscal tendente a eliminar el déficit público; (2) cambio de las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación; (3) reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable, pero «la base tributaria debería ser amplia y los tipos marginales debería ser moderados»; (4) los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado; (5) el tipo de cambio debería ser también determinado por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo; (6) el comercio debería ser liberalizado y orientado hacia el exterior (no se atribuye ninguna prioridad a la liberalización de los flujos de capitales); (7) las inversiones extranjeras directas no deberían sufrir restricciones; (8) las empresas públicas deberían ser privatizadas; (9) las actividades económicas deberían ser desreguladas; (10) el derecho de propiedad debería ser garantizado más firmemente.

16

Obsérvese que las cinco primeras reformas podrían resumirse en una sola: promover la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y de la adopción de políticas ortodoxas en las que el mercado desempeñe el papel fundamental. Las cinco restantes son formas diferentes de afirmar que el Estado debería ser drásticamente reducido. Esta lista de reformas es, por tanto, perfectamente coherente con el diagnóstico de que la crisis latinoamericana tiene su origen en la indisciplina fiscal (populismo económico) y en el estatismo (proteccionismo nacionalista).

Obsérvese, por otro lado, que el consenso de Washington no dice nada respecto de la deuda externa o, de forma más amplia, de la deuda pública³. No tiene, por otro lado, ningún carácter histórico, no sitúa la intervención del Estado y el populismo económico en un plano histórico, sugiriendo implícitamente que estos problemas fueron siempre, históricamente, causas de la crisis.

Finalmente, el «enfoque» de Washington sugiere que es suficiente estabilizar la economía, liberalizarla y privatizarla, para que el país retome la senda del desarrollo. Las evidencias, entretanto, no avalan las hipótesis. Países que han logrado estabilizarse y que emprendieron reformas liberalizantes, como

³ Esto no fue un puro olvido. Aunque Washington reconozca la existencia de la crisis de la deuda, la versión corriente es que el problema se ha sobreestimado ampliamente.

Bolivia y más reciente México, no retomaron el crecimiento (Cuadro 2). Rüdiger Dornbusch (1989) analizó este hecho, y Pedro Malan (1990) observó que esta situación está creando un claro malestar en Washington. La razón del malestar es evidente: el estancamiento posterior a la puesta en práctica de las reformas pone en tela de juicio el «enfoque» de Washington, al mismo tiempo que confirma el «enfoque» de la crisis fiscal.

El Enfoque de la Crisis Fiscal

El enfoque de la crisis fiscal parte de la hipótesis de que el desarrollo no se retoma inmediatamente después de la estabilización porque ésta habría sido alcanzada en perjuicio del ahorro público y de la inversión. Después de la crisis de la deuda, los esfuerzos de ajuste patrocinados por Washington buscaron el equilibrio de las finanzas públicas frecuentemente a través de la reducción de la inversión. La alternativa de alcanzar la eliminación del déficit público a través de la reducción de los gastos corrientes y del aumento de los impuestos recibió una atención mucho menor. De esa forma el ahorro del Estado fue fuertemente reducido. El Estado perdió su capacidad de invertir y de promover una política de largo plazo tendente a estimular el desarrollo industrial, agrícola y tecnológico.

17

CUADRO 2
AMERICA LATINA: PIB PER CAPITA E INFLACION EN LOS
AÑOS 80. PAISES SELECCIONADOS

	PIB per cápita		Inflación	
	1985-89	89	1985-89	89
Argentina	-2,2	-6,1	468,7	4.928,6
Brasil	2,4	1,5	489,4	2.337,6
Bolivia	-1,9	-0,4	192,8	16,6
Chile	4,0	7,6	19,8	21,4
Colombia	2,6	1,4	24,5	26,1
México	0,7	-1,4	73,8	19,7
Perú	-2,8	-13,1	443,2	2.775,3
Venezuela	-1,2	-10,4	32,5	81,0

FUENTE: CEPAL

El enfoque de Washington esperaría, naturalmente, que las inversiones privadas sustituyesen a las inversiones públicas ⁴. Históricamente no existe duda en cuanto a la existencia y al beneficio de esa tendencia. En Alemania y Japón, a finales del siglo XIX, el Estado desempeñó un papel fundamental como promotor directo de la industrialización. Desde entonces, sin embargo, ese papel no ha cesado de reducirse y de transformarse. No es, todavía, realista imaginar que ese cambio acontezca bruscamente. La sustitución de las inversiones directas del Estado por inversiones privadas deberá ser necesariamente gradual. De acuerdo con el enfoque de la crisis fiscal, el Estado, particularmente en el estadio de desarrollo en que se encuentra América Latina, tiene un papel suplementario (en relación al mercado) pero ciertamente estratégico, en la coordinación de la economía y en la promoción del desarrollo. Cuando el Estado se inmoviliza por razón de una crisis fiscal, toda la economía queda inmovilizada.

Esta perspectiva no es necesariamente opuesta a la dominante. El enfoque realmente alternativo es el «enfoque nacional-populista», que todavía existe de forma amplia y endémica en América Latina, pero, como perdió credibilidad y apoyo en los últimos años, no le prestaremos atención en este artículo ⁵. El enfoque de la crisis fiscal acepta la necesidad de la reducción en el tamaño del Estado, reconoce que su crecimiento exorbitante provocó distorsiones en la medida en que el Estado quedó a merced de los intereses especiales de los *rentistas*, pero subraya que la crisis se debe en menor medida al tamaño del Estado y más al hecho de que su forma de intervención —la estrategia de sustitución de importaciones— se agotó. Por otro lado no acepta el lema neoliberal según el cual, si los errores del Estado pueden ser más graves que los fallos del mercado, la solución es eliminar o reducir al mínimo la intervención.

Con esas reservas, el enfoque de la crisis fiscal concuerda básicamente con las propuestas del consenso de Washington. Las considera, sin embargo, insuficientes, porque el diagnóstico de la crisis es incompleto y en parte equivocado. Porque no respeta la concepción de «hecho nuevo» para explicar los

⁴ En el primer análisis que hice de la crisis fiscal en Brasil, observé, siguiendo esa línea de razonamiento, que aunque fuese esencial recuperar la capacidad de ahorro del Estado, esa recuperación no precisaría ser total, ya que sería esperable que la participación del sector privado en el ahorro y en la inversión aumentase. BRÉSSEK PEREIRA (1987). La misma línea de razonamiento orientó el «Plano de Controle Macroeconómico» (MINISTERIO DA FAZENDA, 1987). Un análisis pionero sobre la crisis fiscal derivada de la deuda externa fue realizado por JEFFREY SACHS (1987).

⁵ El enfoque nacional-populista rechaza cualquier tipo de ajuste, propone que el déficit público y los salarios más elevados pueden ser frecuentemente funcionales para sostener una demanda agregada crónicamente debilitada y promover el desarrollo; niega que la intervención del Estado fuese demasiado grande y que esté agotada la estrategia de sustitución de importaciones. Aunque el número de defensores de ese enfoque haya disminuido drásticamente, las prácticas correspondientes continúan siendo ampliamente adoptadas.

fenómenos económicos y sociales. Sólo es posible explicar un hecho nuevo, como es la crisis de América Latina en los años 80, a través de otros hechos también nuevos.

La crisis de América Latina no puede ser explicada por el populismo económico, porque éste siempre existió y, no obstante, la región se desarrolló. No se explica tampoco por la inexistencia de estabilización, porque ésta, por un lado, es consecuencia de la crisis, y, por otro, al ser alcanzada, no garantiza el reinicio del desarrollo. No se explica, finalmente, por la naturaleza intrínsecamente equivocada de la intervención del Estado, porque ésta, durante muchos años, fue muy exitosa. América Latina jamás hubiera experimentado el desarrollo que alcanzó entre 1930 y 1980 de no haber existido esa intervención. Se explica, sin embargo, por el crecimiento excesivo y distorsionado del Estado y por el agotamiento de la estrategia de intervención. Y se explica, principalmente, por la crisis fiscal a que fue llevado el Estado en América Latina en los años 80, una crisis que lo inmoviliza y lo transforma en obstáculo y no en promotor del desarrollo.

El concepto de crisis fiscal del Estado debe ser claramente distinguido de la mera indisciplina fiscal y del correspondiente déficit público. Se trata de un problema estructural, no de un simple problema coyuntural. Los déficits públicos persistentes tienden naturalmente a provocar una crisis fiscal, pero una vez que ésta se define, pasamos a tener un problema mucho más grave que la mera existencia de un déficit público. James O'Connor (1973) desarrolló originalmente el concepto de crisis fiscal del Estado. En rigor existe en la expresión una redundancia, ya que una crisis fiscal es siempre una crisis del Estado. Pero la expresión es adecuada al subrayar que es el Estado el que está en crisis, una crisis que tiene su expresión económica más evidente en el profundo desequilibrio fiscal. O'Connor relacionó esa crisis con la imposibilidad y la incapacidad del Estado para atender a las crecientes demandas de los diversos sectores de la economía, particularmente de los sectores más «modernos» que tienden a aliarse: las grandes empresas oligopolistas, incluidas las grandes empresas que producen para el Estado y sus trabajadores sindicalmente organizados.

En América Latina la crisis fiscal del Estado tiene cinco componentes: (1) el déficit público; (2) ahorro público negativo o muy reducido; (3) una deuda pública —externa e interna— excesivamente grande; (4) falta de crédito del Estado, expresada en su incapacidad de constituir una deuda pública interna voluntaria o en el plazo excesivamente corto de esa deuda (el *overnight* brasileño); y (5) la falta de credibilidad de los gobiernos (que no debe ser confundida con la falta de crédito del Estado).

El déficit público y la insuficiencia del ahorro público son características flujo de la crisis fiscal, en tanto que el tamaño de la deuda pública es un pro-

blema de *stock*. El componente de *stock* de la crisis fiscal es esencial. La falta de crédito y de credibilidad, son problemas psicosociales directamente relacionados con las tres características reales anteriores, pero que poseen un cierto grado de autonomía en relación a ellas. Un país puede tener un déficit público elevado y una deuda pública también elevada, pero su Estado puede todavía no haber perdido el crédito y su gobierno no haber perdido la credibilidad. Es el caso actual de los Estados Unidos y de Italia, donde aún no puede hablarse de una crisis fiscal propiamente dicha.

La mayoría de las características de la crisis fiscal son autoexplicativas. No necesitan mayor elaboración. Me parece, sin embargo, importante subrayar el problema de la insuficiencia del ahorro público, porque, especialmente en un país en desarrollo, ese factor tiene una importancia estratégica fundamental.

El ahorro público, S_G , es igual al ingreso corriente, T , menos el gasto corriente, C_G , en el cual están incluidos los intereses de la deuda ⁶:

$$S_G = T - C_G$$

El ahorro público se distingue, así, del déficit público D_G , que es igual al ingreso corriente del gobierno menos todos sus gastos, incluidos los de inversión, I_G :

$$D_G = T - C_G - I_G$$

En estos términos, las inversiones estatales son financiadas, o por ahorro público o por déficit público:

$$I_G = S_G + D_G$$

Este concepto es muy simple y de extraordinaria importancia, pero muy poco usado. Pocos economistas lo utilizan, aunque, excluidas las empresas estatales, forme parte de los sistemas de cuentas nacionales ⁷. Bajo la influencia del consenso de Washington y particularmente del enfoque del ajuste fiscal adoptado por el Fondo, sólo se habla del déficit público, aunque el ahorro público tenga tanta o mayor importancia.

El ahorro público será especialmente importante si adoptamos un concepto amplio de inversión pública. De acuerdo con ese concepto las inversiones públicas comprenden: por un lado, (1) las inversiones propiamente dichas,

⁶ Podríamos considerar que en el gasto y en el ingreso corrientes no están incluidas las empresas estatales. En ese caso la forma más simple de tener en cuenta el ahorro (o el desahorro) de esas empresas es agregar a la fórmula que define el ahorro público los beneficios (ahorro de las empresas estatales) o deducir las pérdidas (desahorro de esas empresas).

⁷ No conozco ningún estudio sobre el ahorro público en los países latinoamericanos. En relación a Brasil las informaciones existen, pero excluyen las empresas estatales. Quien usó por primera vez el concepto de ahorro público en sus estudios del Estado brasileño fue Rogério Weimer, (1987).

que incluyen (1.1) las inversiones en infraestructura que el sector privado no tienen interés en realizar (carreteras, infraestructuras urbanas, infraestructuras hidráulicas, comunicaciones, transportes, energía), (1.2) las inversiones sociales (escuelas, hospitales, equipamientos culturales) y (1.3) las inversiones en seguridad (fiscalías, cárceles); y por otro lado, (2) los subsidios e incentivos a las inversiones privadas (política agrícola e industrial). En el momento en que el ahorro público se aproxima a cero, el Estado sólo tendrá una alternativa en el caso de que quiera mantener esas inversiones: financiarlas a través del déficit público. Sin embargo, en el caso de que el objetivo sea eliminar el déficit público —lo que en principio es esencial para eliminar la crisis fiscal—, la condición será eliminar también la inversión pública. En la primera hipótesis, de ahorro público igual a cero en que el déficit público se mantiene, el Estado continúa pudiendo invertir, pero estará agravando su endeudamiento y perdiendo crédito; en la segunda, de ahorro público igual a cero en que el déficit público es eliminado, el Estado tendrá también que eliminar sus inversiones. En el caso de ser el ahorro público negativo, incluso aunque las inversiones públicas hayan sido eliminadas, habrá déficit público que financiará una parte de los gastos corrientes. En cualquiera de las dos hipótesis el Estado estará siendo inmovilizado, se estará volviendo incapaz de definir e instrumentar la política económica. De este modo, es esa, más que cualquier otra, la característica que define a la crisis fiscal.

21

CUADRO 3
INVERSION, AHORRO Y DEFICIT PUBLICO EN AMERICA LATINA
PAISES SELECCIONADOS

	Inversión		Ahorro		Déficit	
	(% PIB)	(1)	(% PIB)	(2)	(% PIB)	(3)
Argentina	8,9	7,9	2,3	-2,2	-2,6	-6,3
Brasil	2,4	3,0	1,1	-2,6	-6,7	-4,3
Bolivia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	-9,1	-4,2
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	3,5	3,9
Colombia	6,6	7,7	0,7	1,1	-2,0	-1,5
México	9,6	4,4	1,5	-0,9	-3,6	-3,5
Perú	3,0	0,5	2,0	-3,6	-2,4	-4,8
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	0,0	-7,4

(1) *Bolivia, Perú y Venezuela:* Solamente incluye Gobierno Central.

Chile: Gobierno Central, entidades descentralizadas y municipios.

Brasil: No incluye empresas estatales.

Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela: La inversión pública no incluye transferencias de capital.

(2) *Bolivia, Colombia y Venezuela:* Solamente incluye Gobierno Central.

FUENTE: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BANCO CENTRAL DE BRASIL, BANCO DE MEXICO.

Los Estados latinoamericanos, que en el pasado tuvieron un papel decisivo en estructurar el interés nacional y en promover el desarrollo económico a través de la apropiación y la utilización de ahorro público forzado, fueron afectados por la crisis fiscal al inicio de los años 80 y quedaron progresivamente inmovilizados. El Cuadro 3, a pesar de sus deficiencias ⁸ es muy claro a este respecto. En la mayoría de los países la inversión pública se mantiene aproximadamente al mismo nivel que al inicio de la década; cae fuertemente en los casos de México y de Perú. Los datos sobre ahorro público son más impresionantes. En 1980, entre los ocho países seleccionados, solamente Bolivia presentaba ahorro público negativo; en 1988 solamente Chile y Colombia (justamente los dos países que ya no se enfrentan a una crisis fiscal) presentaban ahorro público positivo. En relación al déficit público, éste cae prácticamente en todos los países, pero continúa elevado. La única excepción es Chile, que presenta superávit público desde el inicio de la década. El déficit de Colombia es pequeño. En México continúa siendo alto, a pesar del enorme esfuerzo de ajuste fiscal realizado por ese país.

En relación a este país, lo que sucedió en realidad, fue un incremento del déficit hasta 1982, cuando alcanzó el 8,3 por 100 del PIB y después una disminución, en función de un ajuste particularmente fuerte. En 1989 el déficit público en México bajó hasta el 1,8 por 100 y en 1990 fue eliminado. Los datos sobre el déficit público operacional no son, sin embargo, generalmente mencionados por quienes proponen el enfoque de Washington, cuando hablan de México. Usan invariablemente el concepto de déficit primario (déficit público excluidos intereses), que en 1980 era de 3,1 por 100 del PIB, en 1982 subió hasta el 7,4, pero que a partir de 1983 comienza a caer sustancialmente, convirtiéndose en superávit primario del 8,0 por 100 del PIB en 1988 y del 7,8 por 100 en 1989. El superávit primario muestra, sin duda, el gran esfuerzo realizado por México, pero la permanencia del déficit público, que sólo logra eliminarse en 1990, es una evidencia clara de que el problema de la deuda pública, particularmente de la deuda pública externa, no fue de hecho resuelto, obligando al Estado mexicano a pagar un volumen enorme de intereses.

El Cuadro 4 presenta algunos índices para los ocho países seleccionados: deuda externa en relación a las exportaciones y en relación al PIB, transferencia real de recursos hacia el exterior y carga de intereses del gobierno central debida a la deuda interna y externa ⁹. Este cuadro muestra con claridad que,

⁸ En la mayoría de los casos los datos relativos a las empresas estatales no están incluidos.

⁹ Los tres índices, conjuntamente con el déficit público y principalmente el ahorro público, son excelentes indicadores de la crisis fiscal. Sería necesario todavía un índice de endeudamiento público total (externo e interno, inclusive de las empresas estatales) pero esos datos, como quizás la mayoría de los datos consolidados del sector público en que las empresas estatales son consideradas, no están disponibles. Debido a los intereses del FMI las NFSPs constituyen una excepción.

CUADRO 4
DEUDA EXTERNA E INTERESES PAGADOS EN AMERICA LATINA
PAISES SELECCIONADOS

	Deuda Externa/ Export.		Transf. Recursos (% PIB)		Intereses Gov. Central (% PIB)	
	1980	1988	1980	1980	1988	1980
Argentina	2,8	5,3	-2,2	5,2	0,1	1,2
Brasil	3,2	3,1	-2,2	6,7	3,0	5,8
Bolivia	2,6	5,9	5,4	8,3	1,4	3,8
Chile	1,9	2,3	-4,2	5,6	0,8	2,4
Colombia	1,3	2,6	0,6	6,7	0,0	1,4
México	2,2	3,5	-2,3	8,4	1,7	12,0
Perú	2,1	4,9	0,0	1,9	3,6	4,3
Venezuela	1,5	3,0	7,0	-4,8	1,2	2,7

FUENTE: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Los datos referentes a Brasil incluyen las empresas estatales (Fuente: BANCO CENTRAL DE BRASIL)

excepto en los casos de Colombia y Chile, los índices de endeudamiento continúan siendo elevados. En todos los países seleccionados, excluido Brasil, el índice deuda externa/exportación se deterioró entre 1980 y 1988. La transferencia real de recursos continúa siendo elevada, pero cuando la transferencia es pequeña, como fue el caso de Perú, e incluso negativa, como ocurrió en el caso de Venezuela en 1988, esto puede significar simplemente un mal resultado de la balanza comercial y de servicios y un gran déficit por cuenta corriente. Los datos relativos a los intereses no son enteramente fiables. Los intereses pagados por el Gobierno Central mexicano parecen excesivos, aunque sean coherentes con un superávit primario del 7 por 100 y un déficit público del 5 por 100 del PIB. En todos los países seleccionados una tendencia, sin embargo, parece clara: los intereses pagados por el Estado aumentan en relación al PIB.

23

Ajuste, Populismo y Crisis Fiscal

Conforme es posible inferir a partir de los Cuadros 3 y 4, el esfuerzo de ajuste de los países latinoamericanos en los años 80 fue sustancial, aunque no siempre continuo. Se buscó no sólo el ajuste fiscal y de la balanza de pagos, sino también, a partir de la segunda mitad de los años 80, la puesta en

práctica de reformas estructurales, de acuerdo con las recomendaciones del enfoque de Washington. Los resultados, en términos de equilibrio de balanza de pagos (a excepción del problema de la deuda) fueron buenos. En términos de estabilización de precios, mediocres; en términos de recuperación del crecimiento, con la excepción de Chile, prácticamente nulos.

Los defensores del consenso de Washington ciertamente aducirán que «el esfuerzo no fue suficiente», que las políticas populistas prevalecieron finalmente. El ajuste fiscal debería haber sido más rígido y más sistemático; la política monetaria, más firme; los tipos de interés, más elevados; el tipo de cambio, más devaluado; las suspensiones de pagos y quiebras, más numerosas.

El enfoque de la crisis fiscal está de acuerdo en que los esfuerzos podrían y deberían ser mayores y adopta una posición igualmente crítica del populismo económico ¹⁰. Es imposible estabilizar sin incurrir en costes. Pero los esfuerzos deben tener una recompensa. De acuerdo con el enfoque de la crisis fiscal esos esfuerzos, particularmente las iniciativas de estabilización, se demuestran en la mayoría de los casos perversos o auto-derrotantes (*self-defeating*), en la medida en que éstos no fueron acompañados por un ataque directo al corazón de la crisis fiscal: las deudas públicas internas y externas excesivamente altas, que ocasionan intereses excesivamente elevados que deben ser pagados por el sector público, y la insuficiencia del ahorro público (Bresser Pereira, 1989). Por otro lado, el otro núcleo duro de la crisis fiscal —el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones— no fue debidamente enfrentado en función de la propia inmovilización del Estado.

La crisis fiscal en América Latina fue el resultado de dos factores: por un lado, del excesivo endeudamiento externo de los años 70; por otro, del atraso en abandonar la estrategia de sustitución de importaciones y adoptar una estrategia orientada hacia las exportaciones. Las dos causas pueden unirse en una sola si constatamos que el excesivo endeudamiento de los años 70 fue la forma perversa en que los gobiernos y las empresas latinoamericanos encontraron para financiar una estrategia de desarrollo que ya se había desgastado y había perdido funcionalidad en los años 60.

Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, que escribieron una notable crítica al «consenso de Washington», observaron que la crisis de América Latina «no se ori-

¹⁰ Los principales textos sobre el populismo económico, a partir de los trabajos clásicos de ADOLFO CANTORI (1975), GUILLERMO O'DONNELL (1977) y CARLOS DÍAZ ALEJANDRO (1981), hasta las contribuciones recientes de JEFFREY SACHS (1988), RUDIGER DORNBUSCH (1988) y ELIANA CARDOSO y ANN HEUWEGE (1990), además de mis propias contribuciones en solitario (1988c) y con FERNANDO DALL'ACQUA (1989), han sido reunidas por mí en un libro, *Populismo Económico*, que será publicado en 1991 por la Editora Nobel.

gina en la debilidad de la estrategia de sustitución de importaciones y sí en la dinámica del ajuste a los *shocks* externos que ocurrieron al inicio de los años 80. En verdad, nosotros consideramos que la principal limitación al crecimiento actualmente existente se origina en las características de largo plazo de los desequilibrios externos y fiscales inducidos por la crisis de la deuda externa, que hasta hoy, después de diez años de ajuste, no han sido resueltos» (1990, p.1). Los tres economistas argentinos subestiman el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, pero su definición de los orígenes y de la naturaleza de la crisis es un excelente ejemplo del enfoque de la crisis fiscal ¹¹.

De acuerdo con este enfoque, la crisis fiscal no puede ser explicada, en el plano político, por el populismo económico, como se piensa en Washington. Sin duda las políticas económicas populistas desempeñaron y desempeñan un papel en la crisis, pero el populismo siempre existió en América Latina. Antes de 1980, sin embargo, no representó un obstáculo infranqueable a una razonable estabilidad de precios y al crecimiento económico. El hecho histórico nuevo que llevó a las economías de América Latina a una crisis fiscal sin precedentes fue la decisión tomada en los años 70 por gobiernos no populistas —generalmente militares y autoritarios—, con el apoyo de los bancos acreedores, de contraer una enorme deuda externa y a continuación estatizarla. El populismo es de este modo acusado por el enfoque de Washington de una culpa que no le pertenece (Bresser Pereira y Dall'Acqua, 1989; Cardoso y Helwege, 1990). No es casualidad que el único país de América Latina que presentó durante todo el decenio de los 80 un crecimiento satisfactorio fue Colombia, un país que no contrajo una enorme deuda externa.

Es preciso, sin embargo, subrayar que la incapacidad de los Estados latinoamericanos para financiarse a través de los impuestos, particularmente del impuesto sobre la renta, es una característica populista de los países de la región que hacen frente a una crisis fiscal. El Estado en América Latina fue inicialmente financiado por impuestos sobre las exportaciones. En un segundo momento, cuando las rentas económicas (*rents*) de los exportadores de productos primarios se redujeron o desaparecieron, los Estados se financiaron a través de impuestos indirectos y a través del excedente inicial proporcionado por los fondos de previsión social, y por la constitución de fondos fiscales con destino específico. En un tercer momento, cuando esas fuentes de financiación se agotaron o se demostraron insuficientes, el endeudamiento externo

¹¹ Véase también el análisis de FANELLI y FRENKEL sobre los planes de estabilización y la hiperinflación argentina (1989) y el libro de HELMUT REISEN y AXEL VAN TROSEBURG sobre el carácter fiscal de la crisis de la deuda (1988).

¹² Chile sólo empezó a crecer a partir de mitad de la década de los 80.

apareció como una alternativa fácil. Con la desaparición de esa fuente de financiación, solamente quedó el endeudamiento interno y el impuesto inflacionario, cuyo papel en la financiación del Estado aumentó. En todo ese proceso el impuesto sobre la renta siempre representó una fracción poco significativa en la financiación del Estado. Como observa Przeworski: «la pregunta fundamental es si un determinado Estado es capaz, política y administrativamente, de cobrar impuestos a aquellos que pueden pagar: en varios países latinoamericanos, especialmente en Argentina, el Estado está de tal forma debilitado que la única forma por la cual puede sobrevivir en el día a día es tomando prestado de aquellos que deberían contribuir a través de los impuestos» (1990, pp. 20-21). Esa característica puede ser atribuida exclusivamente al populismo, pero yo me inclinaría a identificarla prioritariamente con el carácter autoritario y elitista del capitalismo en América Latina, que tiene como consecuencia la subordinación del Estado a los ricos.

Las Reformas Necesarias

26

Si el enfoque de la crisis fiscal contiene un análisis de las causas de la crisis en América Latina más adecuada o correcta que el enfoque de Washington, las respectivas reformas económicas deberán ser también en algún modo diferentes. La diferencia fundamental es que no basta con estabilizar y liberalizar, no basta combatir el populismo económico y reducir la dimensión del Estado. La intervención del Estado no es nociva por naturaleza. El Estado se convirtió en un obstáculo para el desarrollo de América Latina después de haber sido un promotor estratégico de ese mismo desarrollo cuando, en el cuadro de un proceso cíclico, la estrategia de sustitución de importaciones se agotó, cuando las distorsiones provocadas por la intervención superaron sus objetivos correctores, cuando la crisis fiscal se desencadenó. En consecuencia, la reforma económica fundamental consiste en resolver la crisis fiscal, en reducir —en la práctica en encontrar diversas formas de cancelar— la deuda pública. A través de la cancelación de la deuda que no puede ser pagada y de un ajuste fiscal que contemple la reducción de los gastos y el aumento de la imposición sobre aquellos que pueden pagar, será posible recuperar la capacidad de ahorro del Estado, para que éste pueda, en el corto plazo, ejecutar una política macroeconómica, y, en el medio plazo, definir una política de recuperación del desarrollo, que contenga e integre una política industrial y tecnológica, una política social, y una política de medio ambiente.

Ciertamente, las reformas deberán continuar siendo «market oriented» (orientadas hacia el mercado), pero el significado de la expresión debería ser aclarado y precisado. En los años 80 la expresión «market oriented» se trans-

formó en una especie de expresión mágica para el pensamiento neoliberal y para el enfoque de Washington. Pero ¿qué es una economía orientada hacia el mercado? ¿Es sinónimo de una economía coordinada por el mercado, de una economía en que el Estado desempeña un papel económico menor? Ciertamente no. Para aclarar esta cuestión es necesario distinguir con claridad una economía «orientada hacia el mercado» de una economía «coordinada por el mercado». La identificación de los dos conceptos puede ser retóricamente interesante para los neoliberales y útil para quien desea, pragmáticamente, evitar discusiones ideológicas, pero es ciertamente una identificación espúrea. Orientación hacia el mercado y coordinación por el mercado son fenómenos muy diferentes.

Las economías capitalistas están por definición orientadas hacia el mercado. Pueden estar orientadas hacia dentro, hacia el mercado interno, como fue el caso de América Latina durante el período de estrategia de sustitución de importaciones, u orientadas hacia fuera, hacia el mercado externo, hacia las exportaciones, como fue el caso de los «tigres» asiáticos a partir de los años 60. Solamente las economías estatalizadas, como la Unión Soviética, no están orientadas hacia el mercado, no producen principalmente en función del mercado sino en función del plan. Las economías capitalistas no están necesariamente, sin embargo, coordinadas integralmente por el mercado. El mercado, el sistema de precios, tiene siempre el papel coordinador esencial, pero el Estado puede desempeñar un papel también importante al definir las políticas económicas, al intervenir de alguna forma en la economía. Todas las economías capitalistas son el resultado mixto de la coordinación por el mercado y por el Estado. Dependiendo de la importancia mayor o menor que tenga el Estado en la coordinación de la economía, podemos clasificarlas en «mixtas» o «coordinadas por el mercado»¹³.

27

De acuerdo con el enfoque de Washington, que no realiza esa distinción entre orientación y coordinación, las economías latinoamericanas deberían simplemente dejar de ser orientadas/coordinadas por el Estado y pasar a ser orientadas/coordinadas por el mercado. De acuerdo con el enfoque de la crisis fiscal, esas economías deberían dejar de dirigirse principalmente hacia el mercado interno para dirigirse crecientemente hacia el mercado externo. La coordinación de la economía, mientras tanto, debería ser mixta.

¹³ JEFFREY SACHS (1987), criticando el enfoque de Washington, demostró que el éxito de los países del Este asiático no podía ser atribuido a la liberalización comercial que algunos países como Japón, Corea y Formosa sólo adoptaron muy recientemente. Lo que esos países hicieron fue adoptar una firme orientación hacia las exportaciones y hacia la disciplina fiscal, al mismo tiempo que se beneficiaban de las reformas agrarias realizadas después de la Segunda Guerra Mundial y de la ayuda de los Estados Unidos.

Dado el carácter cíclico de la intervención del Estado en la economía ¹⁴, el Estado creció excesivamente. En estos términos, según el enfoque de la crisis fiscal, no hay duda de que ese crecimiento fue acompañado por distorsiones crecientes; es evidente que la principal forma de intervención —la estrategia de sustitución de importaciones— se agotó en los años 60 y sólo logró sobrevivir gracias al endeudamiento externo de los años 70; no hay duda, por tanto, de que es necesario privatizar las empresas estatales y liberalizar el comercio. Pero esto no significa que el Estado deba dejar de tener un papel importante en la promoción del desarrollo económico y social de los países de América Latina. El Estado precisa ser reformado. Privatización y liberalización forman parte de esa reforma, de la misma manera que la disciplina fiscal y la recuperación de su capacidad de ahorro. Una vez esto se haya conseguido, el Estado deberá ver restituida su capacidad de formular e implementar políticas económicas y sociales, interviniendo de forma moderada pero eficiente. Los mercados no funcionan en el vacío. Son instituciones que dependen de otras instituciones, particularmente de un Estado fuerte (aunque pequeño) y de un gobierno respetado.

Las Limitaciones Políticas

Las reformas necesarias de acuerdo con el enfoque de la crisis fiscal son, por tanto, más profundas y globales que las previstas por el consenso de Washington. No basta (1) con estabilizar a través de la disciplina fiscal y (2) reducir el papel del Estado, liberalizando y privatizando. Es necesario, adicionalmente, (3) superar la crisis fiscal, reduciendo o cancelando la deuda pública y recuperando la capacidad de ahorro del Estado, y (4) definir una nueva estrategia de desarrollo o definir un nuevo patrón de intervención, en el cual el Estado desempeñe un papel menor pero significativo, promoviendo el desarrollo tecnológico, protegiendo el medio ambiente y aumentando sus gastos sociales.

El enfoque de Washington no reconoce la existencia de la crisis fiscal. Puede admitir la reducción de la deuda externa, pero de una forma muy limitada, en los términos del Plan Brady. Ignora la necesidad de recuperar el ahorro público y sólo admite la intervención del Estado en los ámbitos sociales y del medio ambiente, rechazando cualquier idea de política industrial y tecnológica.

¹⁴ Sobre el carácter cíclico de la intervención del Estado en la economía ver BRESSER PEREIRA (1988a).

Las reformas económicas previstas por el enfoque de la crisis fiscal constituyen una prioridad política fundamental para los gobiernos latinoamericanos. Entre los ocho países seleccionados, solamente en Chile éstas fueron razonablemente completadas. Y este país, cuyo ajuste tuvo lugar en los años 70, no llegó propiamente a ser víctima de la crisis fiscal. El endeudamiento externo fue principalmente privado y no llegó a estatizarse. Por otro lado Chile, al contrario de los países donde las exportaciones son controladas casi íntegramente por el sector privado, tiene la gran ventaja de poder devaluar su moneda sin perjudicar su situación fiscal, porque el Estado continúa controlando las minas de cobre y su exportación¹⁵. En Colombia las reformas nunca fueron llevadas a la práctica porque ese país no se endeudó excesivamente y, consecuentemente, no llegó a sumergirse en una crisis fiscal. Entre los demás países —todos víctimas aún de una grave crisis fiscal— tenemos dos casos: (1) aquellos que solamente realizan reformas previstas por el enfoque de Washington (México y Bolivia) y (2) los que están procurando realizar esas reformas (Brasil, Argentina, Perú y Venezuela).

¿Por qué no se completan las reformas? ¿Cuáles son los obstáculos que enfrentan los formuladores de las políticas económicas latinoamericanas? En especial ¿cuáles son los obstáculos políticos? ¿Son obstáculos solamente de carácter interno o también son obstáculos externos? ¿Se trata exclusivamente de un problema de populismo, o debería buscarse una definición más amplia de obstáculos políticos?¹⁶.

29

De acuerdo con el enfoque de Washington la respuesta a esas preguntas es simple. El obstáculo es básicamente interno y se concentra en el populismo económico. Los políticos populistas, que dominan los parlamentos latinoamericanos y frecuentemente controlan el poder ejecutivo, constituyen la principal razón por la cual el déficit público no es eliminado y la inflación no es controlada.

El enfoque de la crisis fiscal acepta que el populismo económico es parte de la explicación, pero no su componente esencial. La causa más general de la no adopción de las reformas necesarias es la ausencia de un consenso económico y social mínimo acerca de qué es lo que debe hacerse. Relacionado con esta cuestión, se presenta el problema de cómo deben distribuirse los costes de la superación de la crisis. ¿Cuáles son las clases y los grupos sociales que deben pagar la mayor parte del coste? ¿Deben ser los sacrificios soporta-

¹⁵ Debo a ANDRÉ LARA RESENDE la observación de que Chile probablemente no llegó a enfrentarse a una verdadera crisis fiscal. A ROBERTO FRENKEL y a ELIANA CAROSO la segunda observación sobre el carácter fiscalmente no perverso de las devaluaciones cambiarias en Chile. El mismo fenómeno es válido para el caso de México.

¹⁶ Mi primer intento sistemático de responder a esa pregunta se encuentra en BRESSER PEREIRA (1988c).

dos solamente en el interior, o deben compartirse con los acreedores externos?

En última instancia, el objetivo de las reformas es restablecer la confianza de los agentes económicos (1) en la moneda nacional, (2) en el Estado que garantiza esa moneda, y, más ampliamente, (3) en la economía del país. La confianza en el moneda significa estabilización, la confianza en el país, nuevas inversiones y recuperación de la senda del desarrollo. ¿Cómo puede ser establecida esa confianza? ¿Cuál es su relación con el consenso sobre las reformas que deben realizarse?

Existen básicamente dos estrategias alternativas que podrían conducir al restablecimiento de la confianza. La primera, consiste en atacar directamente los focos de la crisis —el tamaño excesivo del Estado y la crisis fiscal—, enfrentando las resistencias de los diversos sectores que deben soportar los costes correspondientes; la segunda, consiste en obtener el apoyo de los acreedores y de los capitalistas locales (obtener un consenso limitado a la parte dominante de la sociedad) ahorrándoles, naturalmente, el pago de los costes del ajuste. En el primer caso la crisis fiscal será eliminada distribuyéndose los sacrificios entre todos los sectores: los acreedores, que verán reducidos sus créditos; la clase media tecnocrática o asalariada que contará con un número menor de cargos a su disposición y verá disminuidos sus salarios; los capitalistas, que pagarán más impuestos y que tendrán sus créditos, junto al Estado, parcialmente cancelados; los trabajadores cuyos salarios verán temporalmente disminuidos por pequeños que éstos sean en la actualidad. En el segundo caso, el impacto de la crisis fiscal será disminuido pero difícilmente eliminado, ya que aquellos que tienen mejores condiciones para pagar los costes del ajuste —los acreedores y los capitalistas locales— son liberados de los costes o se les exige muy poco.

30

La primera alternativa es políticamente muy difícil. Depende de la formación de un amplio consenso político sobre la necesidad de las reformas y la inevitabilidad de los sacrificios. Ese consenso en principio sólo es viable cuando la crisis alcanza una intensidad insoportable. Cuando los tiempos se tornan tan negros y el interés público tan poco claro para cada persona, hasta el punto de estar todos dispuestos a ceder en sus intereses a corto plazo a cambio de una solución más duradera. Pero incluso en esas condiciones nada garantiza que el consenso se realice. La crisis puede arrastrarse por años, como viene ocurriendo en Argentina.

Ciertamente un estadista puede anticipar el consenso. El estadista es, por definición, el jefe del Estado dotado de coraje y visión que es capaz de anticipar el consenso, que es capaz de tomar las medidas necesarias sin contar con todos los apoyos políticos correspondientes, y obtener ese apoyo *a posteriori*, en función del éxito que las reformas alcancen finalmente. En el primer caso

el consenso se obtiene de abajo hacia arriba, en el segundo, de arriba hacia abajo. El primer caso es lento, el segundo arriesgado. Los casos intermedios serán aquellos en que los jefes de Estado combinan las cualidades personales de coraje y de visión, que usarán de forma limitada para anticipar el consenso, con la capacidad de negociar con los diversos grupos sin transigir en demasía, y de obtener así apoyos políticos mínimamente necesarios para la realización de las reformas.

La segunda alternativa es políticamente más fácil, especialmente si el régimen político fuese autoritario. Se exige poco a los sectores económicamente poderosos, de los cuales depende directamente la estabilización y la recuperación del desarrollo. Si no fuese posible cobrar todo el sacrificio a la parte restante de la sociedad, la crisis fiscal no es resuelta de hecho. Pero, en cambio, se busca, de todas formas, obtener la confianza de los sectores dominantes, adoptando todas las recomendaciones de sus representantes políticos e intelectuales, muchas de ellas muy razonables, aunque por definición incompletas: reducir los gastos públicos, privatizar, liberalizar, desregular, negociar la deuda en los términos definidos por el Plan Brady.

México viene siguiendo, claramente, la segunda alternativa. Hasta ahora no logró el éxito. La economía mexicana continúa estancada. Pero no es imposible que finalmente la crisis fiscal sea superada gracias a las inversiones y al retorno de capitales que la estrategia de «confidence building» está proporcionando. México está siguiendo un camino sobre el filo de la navaja. Sus reservas están disminuyendo debido a un déficit comercial creciente — originado por la sobrevaloración cambiaria y por la excesiva liberalización comercial— y a los elevadísimos intereses que debe pagar por la deuda externa. Sin embargo, si el precio del petróleo continúa elevándose y si las inversiones directas externas y el retorno de capitales se mantiene, la pérdida de reservas podrá ser neutralizada. Y el aumento de la productividad resultante de las inversiones podrá restablecer el equilibrio del tipo de cambio.

Argentina, Venezuela, Perú procuran seguir el ejemplo de México, también sin éxito. Brasil, en la medida en que hace frente a los acreedores externos y a los capitalistas del interior, parece intentar la primera alternativa —la alternativa de reducir o cancelar parte de la deuda, distribuyendo el coste de la superación de la crisis fiscal entre todos los sectores de la sociedad. Parece existir, por parte del nuevo gobierno iniciado en marzo de 1990, la determinación y la firmeza necesarias para enfrentar la crisis fiscal. En contrapartida, los indicios hasta ahora son de que no sabe cómo enfrentar esa crisis ni tiene la habilidad política necesaria para ello. Por un lado revela la incapacidad de controlar la inflación, que ya se aproxima al 20 por 100 mensual, a pesar del estancamiento de la economía y del inicio de una grave recesión; por otro, demuestra la incapacidad de negociar y de obtener los apoyos mínimos para

las reformas necesarias, en la medida en que insiste en mantener una relación plebiscitaria con las masas populares.

Es cierto que las presiones que el nuevo gobierno viene sufriendo para negociar pueden también serle fatales, porque podrían ocasionar concesiones que inviabilizasen finalmente la superación de la crisis fiscal. De la misma forma, su incapacidad para estabilizar la economía a pesar de los sacrificios que está imponiendo a la sociedad, podrían llevarlo a corto plazo a una crisis política grave. Es esencial, por tanto, que el gobierno consiga estabilizar la economía mínimamente, para poder proseguir el difícil y pedregoso camino de la superación de la crisis fiscal y de la reanudación del desarrollo. Este camino deberá ser, necesariamente, el de anticipar el consenso, a través de una combinación delicada y contradictoria de visión, coraje y habilidad política. Sin la anticipación de este consenso, la realización de las reformas sólo será viable después de que el país se vea inmerso en la hiperinflación y en un profundo retroceso económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AMSDEN, ALICE H. (1989): *Asia'S Next Giant*. Nueva York, Oxford University Press.
- ARENDT, HANNAH (1960): «On humanity in dark times: thoughts about Lessing», Hamburg, 1960. En HANNAH ARENDT, *Men in Dark Times*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1968.
- ARIDA, P. y RESENDE, A. L. (1985): «Inertial inflation and monetary reform». En WILLIAMSON, J., (org), (1985).
- BECKERMAN, PAUL (1990): «Recent "heterodox" stabilization experience». Trabajo presentado al Seminario «The economic crisis in Latin America in the 1980s and the opportunities of the 1990s». Urbana-Champaign, University of Illinois, septiembre de 1990.
- BLEANEY, MICHAEL (1985): *The Rise and Fall of Keynesian Economics*. Londres, Macmillan.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1987): «Changing patterns of financing investment in Brazil», *Bulletin of Latin American Research* (University of Glasgow), Vol. 7, núm. 2, 1987.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1988a): «O caráter cíclico da intervenção estatal», *Revista de Economia Política*, Vol. 9, núm. 3, julho 1989. Trabajo presentado al Seminario patrocinado por la Universidade de São Paulo y por el Wilson Centre, *Democratizing Economics*, São Paulo, julio de 1988.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1988b): «Da Crise Fiscal à Redução da Dívida». En BRESSER PEREIRA, (org.) (1989): *Dívida Externa: Crise e Soluções*. São Paulo, Brasiliense. Trabajo presentado al Fórum Nacional, Rio de Janeiro, noviembre de 1988.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1988c): «Ideologías Econômicas e Democracia no Brasil», *Estudos Avançados* (USP), mayo 89, Vol. 3, núm. 6. Trabajo presentado al Seminario «L'Internationalization de la Démocratie Politique», Universidad de Montreal, 28 de septiembre a 5 de octubre de 1988. Revisado en 1990 para ser publicado en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1989): «The Perverse Macroeconomics of Debt, Deficit and Inflation in Brazil». En FUKUSHI y KAGAMI (1990). Trabajo presentado al Simposio *The Present and the Future of the Pacific Basin Economy*, Institute of Developing Economies, Tokio, julio de 1989.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1990): «A Pragmatic Approach to State Intervention», *Revista de la CEPAL*, Núm. 41, agosto 1990.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (org.) (1991): *Populismo Econômico*. São Paulo, Nobel, de próxima publicación en 1991.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y DALL'ACQUA, F. (1989): «Economic populism x Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America». São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, mimeo, 1989. De próxima publicación en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).

- BRESSER PEREIRA, L. C y FERRER, A. (1991): «Dolarização crônica: Argentina e Brasil», *Revista de Economia Política*, Vol. 11, núm. 1, janeiro 1991.
- BRESSER PEREIRA, L. y NAKANO, Y. (1987): *The Theory of Inertial Inflation*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- CANITROT, ADOLFO (1975): «La experiencia populista de redistribución del ingreso», *Desarrollo Económico*, Núm. 15, octubre 1975. Próximamente incluido en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).
- CARDOSO, E. y HELWEGE, A. (1990): «Populism, profligacy and redistribution». Boston, Tufts University, 1990, mimeo. De próxima publicación en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).
- CENTRAL BANK OF BRAZIL (1985): *Brazilian Economic Program*, Vol. 7, mayo de 1985.
- CLINE, W. y WEINTRAUB, S. (1981): *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington, The Brookings Institution.
- CORBO, V., GOLDESTEIN, M. y KHAN, M., (orgs.) (1987): *Growth Oriented Programs*. Washington, IMF-World Bank.
- DÍAZ-ALEJANDRO, CARLOS (1979): «Southern cone stabilization plans». En CLINE y WEINTRAUB, (orgs.) (1981). Próximamente incluido en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).
- DORNBUSCH, RUDIGER (1989): «From stabilization to growth». Trabajo presentado a la Conferencia *Economic Reconstruction of Latin America*. Rio de Janeiro, Getúlio Vargas Foundation, agosto de 1989.
- DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S. (1989): «The macroeconomics of populism». Trabajo presentado a la Segunda Reunión del IASE, Bogotá, 30 de marzo y 1 de abril, 1989. De próxima publicación en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).
- FALK, PAMELLA S., (org.) (1990): *Inflation: Are We Next? Hyperinflation and Solutions in Argentina, Brazil and Israel*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- FANELLI, J., FRENKEL, R. y ROZENWURCEL, G. (1990): «Growth and structural reform in Latin America. Where we stand». Informe preparado para la UNCTAD. Buenos Aires, CEDES, octubre de 1990.
- FEINBERG, RICHARD E. (1990): «Comment». En JOHN WILLIAMSON, (org.) (1990).
- MINISTERIO DA FAZENDA DO BRAZIL (1987): *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasilia, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho de 1987.
- FUKUSHI, T. y KAGAMI, M. (1990): *Perspectives on the Pacific Basin Economy: a Comparison of Asia and Latin America*. Tokio, Institute of Developing Economies.
- GEORGE, SUSAN (1988): «Global Economic Security and the Political Implications of the Debt», mimeo. Trabajo presentado al Seminario «International Security», Third World Foundation y South Magazine, Moscú, agosto de 1988.
- HEILBRONER, ROBERT (1990): «Reflections after communism», *The New Yorker*, septiembre de 1990.

- HICKS, JOHN (1974): *The Crisis of Keynesian Economics*. Oxford, Basil Blackwell.
- HIRSCHMAN, ALBERT (1979): «The Rise and Decline of Development Economics», en *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press, 1981. Trabajo presentado originalmente en 1979.
- KRASNER, STEPHEN D. (1985): *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley, California University Press.
- LOPES, FRANCISCO L. (1989): *O Desafio da Hiperinflação*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- LUSTIG, NORA (1990): «Agreement signed by Mexico and its commercial banks». Depoimento perante o Banking Committee of the U.S. House of Representatives. Washington, 7 de febrero de 1990.
- MALAN, PEDRO (1989): «Remarks à the closing panel of the conference in honor of Prof. Albert Hirschman», Buenos Aires, 11 de noviembre de 1989.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1977): «Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976», *Desarrollo Económico*, enero de 1977.
- PRZEWORSKI, ADAM (1990): «¿Podríamos alimentar a todo el mundo? La irracionalidad del capitalismo y la inviabilidad del socialismo», *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Núm. 18, julio-diciembre de 1990.
- PRZEWORSKI, ADAM, (1990): «East-South system transformation». Chicago, University of Chicago, febrero de 1990, mimeo.
- REISEN, H. y TROTSENBURG, A. (1988): *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*. Paris, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- SACHS, JEFFREY (1987): «Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs». National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, Working Paper, Núm. 2226, abril 1987. En CORBO et al., (orgs.) (1987).
- SACHS, JEFFREY (1988): «Conflito social e políticas populistas na América Latina», *Revista de Economía Política*, Vol. 10, núm. 1, janeiro 1990. Trabajo presentado a la Conferencia «Markets, Institutions and Cooperation», Venecia, octubre de 1988. De próxima publicación en BRESSER PEREIRA, (org.) (1991).
- WERNECK, ROGÉRIO FURQUIM (1987): *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus.
- WILLIAMSON, JOHN, (org.) (1985): *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington, Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, JOHN, (1990): «What Washington means by policy reform» y «The progress of policy reform in Latin America». En WILLIAMSON, JOHN, (org.) (1990).
- WILLIAMSON, JOHN, (org.) (1990): *Latin American Adjustment*. Washington, Institute of International Economics.