



¿Por qué Fallaron las Políticas del Consenso de Washington?

Luciana Díaz Frers

Directora del Programa de Políticas Fiscales de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Argentina

El origen del Consenso de Washington

Durante la década de 1990 Latinoamérica sufrió una crisis que dejó la región con una gran necesidad de implementar reformas económicas y obtener ayuda externa. Por lo tanto, los líderes técnicos y políticos de Latinoamérica adoptaron completamente lo que ahora llamamos el Consenso de Washington.

Inicialmente este término fue inventado en 1990 por el economista John Williamson en su artículo pionero que describió el paquete de reformas enfocadas particularmente a países en América Latina que estaban saliendo de las grandes crisis de los años de la década de 1980. El Consenso de Washington fue promovido por las instituciones establecidas en Washington, DC, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Tesorería de los Estados Unidos y otras entidades. El Consenso fue reforzado por préstamos basados en políticas y que imponen condiciones que deben cumplir los países prestatarios.

Diez ideas importantes

El Consenso de Washington se puede resumir en diez importantes reglas. La primera es la disciplina fiscal. La segunda es el reordenar el gasto público alejándose de subsidios voluntarios hacia la provisión de bienes o servicios públicos tales como la educación, los servicios básicos de salud y la inversión en proyectos de infraestructura. El Consenso también significaba reformas tributarias. Con tales reformas se deseaba incrementar la base impositiva y moderar las tasas marginales de impuestos. Sin embargo, esto ignoró la necesidad de hacer más progresivos los regímenes impositivos.

Además, se sugirieron tasas cambiarias más competitivas, lo que le daría prioridad a obtener un mayor crecimiento y más estabilidad económica. También se recomendó (tell Ana no sentence) la liberación del comercio exterior de tal modo que cualquier protección comercial que se diera debería ser prevenida imponiendo aranceles bajos y relativamente uniformes. La liberación de los mercados financieros significaba que las tasas de interés deberían ser determinadas por el mercado y se debería acabar con la financiación dirigida del gobierno. La inversión directa nacional, las empresas nacionales que se han privatizado y los mercados libres significarían una mayor competencia—excepto cuando no fueran justificados debido a la necesidad de proteger la seguridad, el medio ambiente y el manejo prudente de las instituciones financieras. Por último, los países deberían darle protección a los derechos de propiedad privada.



Los tres principios

Estas diez reglas se pueden resumir en tres principios: la disciplina macroeconómica, la liberación en cuanto el comercio externo y la inversión extranjera directa y la competencia en los mercados. Se pensaba que la combinación de estos tres principios estimularía la eficiencia, mejoraría el uso de los recursos y serviría como motor de crecimiento. En ese entonces no se le daba mucha atención a la justicia social. Latinoamérica acogió fuertemente el Consenso de Washington. Por ejemplo, debido a la prudencia o cautela monetaria en casi todas partes la inflación bajó a un solo dígito. Además debido a la disciplina fiscal, los déficits presupuestarios bajaron del 5 por ciento del PIB a un promedio del 2 por ciento, y la deuda pública bajó del 50 por ciento del PIB a menos del 20 por ciento. Después de la liberación del comercio exterior, el promedio de los aranceles bajo de un promedio mayor del 40 por ciento a casi el 10 por ciento. Además, después de la liberación financiera, los controles directos sobre los precios se eliminaron, las tasas de interés y los regímenes sobre la inversión extranjera directa se liberaron, y los controles sobre las divisas extranjeras y la cuenta de capital se eliminaron. Finalmente, más de 800 empresas públicas se privatizaron entre 1988 y 1997.

Resultados decepcionantes

No todos los resultados fueron tan buenos como lo previsto. En el lado positivo hubo un auge en la inversión extranjera que llegó a la región, la que creció de \$14 mil millones a en 1980 a \$86 mil millones en 1997. También hubo crecimiento en la cantidad de las inversiones y de las exportaciones. En cuanto a lo negativo, el crecimiento real del PIB apenas aumentó 3 por ciento por año durante una década equivalente a solo 1.5 por ciento per cápita. Esto es apenas un tris mejor que el 2 por ciento durante la década perdida de los años de 1980 y mucho más del 5 por ciento que se obtuvo durante las décadas de 1960 y de 1970. Después de las reformas el desempleo creció, la pobreza acabó siendo muy grande y hubo una desilusión general y un gran sentimiento de injusticia. El crimen y la violencia crecieron rápidamente.

Si uno nota una evolución grande en el PIB, también lo que se está notando es una serie de crisis. La primera ocurrió en 1995: denominada la “crisis tequila” en México. Y luego hubo la devaluación en Tailandia seguida por la crisis en Rusia. Luego la devaluación en Brasil fué seguida por la crisis en Ecuador y, en el 2001-2002, hubo la crisis grande en Argentina. Otros países tales como Venezuela y Bolivia también sufrieron recesiones. Así que hubo desilusión general con el Consenso de Washington y hubieron debates acerca del concepto. Por ejemplo ¿realmente existía un consenso? ¿El Consenso fué impuesto del exterior o se originó localmente? ¿Es igual a las políticas neoliberales? ¿Por qué fracasaron? ¿Ellas fracasaron? Ahora nos vamos a dedicar a la causa porque las políticas del Consenso de Washington fracasaron—suponiendo que ellas si fallaron.



Los defensores y los críticos del Consenso de Washington

Los defensores tienen varios argumentos y también hay crítica. Los defensores dicen que las medidas que consisten en el Consenso de Washington no fueron implementadas como un conjunto, así que más se necesitaba. También alegan que el conjunto de las medidas y el orden de su implementación no fueron correctos. Finalmente, ellos alegan que también influyeron factores de afuera: las crisis que antes mencionamos, los malos términos de comercio que muchos países escogieron, la globalización y el contagio que sufrieron unos países.

Las críticas al Consenso es que sus recomendaciones fueron demasiado simplísticas y no fueron completas. Uno de los argumentos principales en contra del Consenso es que le prestó poca atención al tema de la equidad y la justicia y a los problemas de la pobreza que son requisitos previos para obtener el crecimiento sostenible. Además el Consenso de Washington no hizo hincapié sobre la necesidad de evitar una crisis. Existe otra crítica típica contra el acuerdo: la “receta” se elaboró creyendo que era aplicable a todos los países, que un solo modelo le sirve a todos de ellos. Esto ocurrió particularmente en cuanto a los mandatos de reformas del Fondo Monetario Internacional que no tomaron en cuenta las circunstancias individuales y diferentes de los países deudores.

Otra crítica es que el Consenso fue impuesto después de una crisis, mientras que unas de las reformas sugeridas por el Consenso de Washington apenas pueden ser implementadas durante períodos de crecimiento. También existen posibles consecuencias negativas al combinar una política fiscal restringida con tasas de interés crecientes. Otra crítica es que la legislación laboral flexible no ha creado nuevos trabajos. Una liberación del comercio exterior más gradual puede proteger mejor las nuevas industrias que lo que ocurrió durante las reformas del Consenso de Washington. De igual manera la inversión extranjera privada (FDI) no siempre resulta en la entrada de capital con términos largos y puede agravar los ciclos económicos.

Supuestos erróneos

El consenso de Washington también asumió que existían mecanismos subyacentes que son necesarios para el buen funcionamiento de las economías de mercado. Se le dió muy poca atención a las instituciones y a los interesados claves (“stakeholders”). La privatización no se llevó a cabo cuidadosamente: luego hubo más corrupción y una mayor concentración de la riqueza. Las economías son interdependientes pero tienen procesos independientes y diferentes para elaborar políticas. Esto complica la implementación y la coordinación de políticas independientes. Finalmente, dada la fuerza de muchos sindicatos de trabajadores en América Latina (por ejemplo en Venezuela, México y Argentina) si ellos están descontentos con una política, ellos tienen suficiente poder para usarlo en cualquier momento que ellos escojan.



La oposición al Consenso de Washington

Varios países han implementado las políticas del Consenso de Washington pero muchos países en este momento están en contra de ellas, al mínimo en términos retóricos y no tanto en cuanto a las políticas efectivas. Al mirar el mapa de Latinoamérica usted pensaría que geográficamente todos los países que están opuestos al Consenso de Washington cubren casi todo el mapa. En la actualidad, Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador y Venezuela están en contra de las políticas sugeridas por el Consenso de Washington.

Ejemplos de países que han fallado

Si vamos a los detalles de cómo fallamos, hay unas historias muy complejas. En México el haber combinado la privatización de los bancos y la liberación del comercio exterior por medio del acuerdo NAFTA con el peso evaluado demasiado alto y el gobierno tenía una grande deuda lo que resultó en tener el peso inestable. Brasil también fijó su moneda “real” pero tuvo que dejarla a flotar en enero de 1999 probablemente debido a la grande entrada de capital especulativo al país. En Ecuador, *El Observador* dice “Mientras se trataba de cumplir con el gran número de condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, Ecuador tontamente liberalizó su pequeño mercado financiero, quitando los controles que el gobierno tenía sobre los bancos locales y dejando que explotaran tanto la deuda privada como también las tasas de interés”. Argentina es un ejemplo típico y muy controvertido porque siguió casi todas las recomendaciones pero mantuvo una tasa de cambio no competitiva con falta de disciplina fiscal. Venezuela, después de haber aplicado muchas de las reformas sugeridas por el Consenso de Washington, también sufrió una larga recesión. En 2003 el FMI le recomendó a Bolivia privatizar su industria de petróleo y gas. Le pidió recortar el déficit fiscal incrementado el impuesto sobre la renta. Sin embargo, el FMI se opuso a poner un impuesto a las nuevas compañías de petróleo por miedo de dañar el ambiente para los inversionistas extranjeros. Estas contradicciones demuestran porque las políticas del Consenso de Washington engendraron una grave inquietud en muchos de los países.

Las lecciones que se han aprendido

Ahora ya no existe el Consenso, pero hay varias lecciones o verdades que se deben aprender. Hoy existe un consenso generalizado que mantiene que los países deben enfocar sus programas en la justicia, la equidad y en una mejor distribución de ingreso como el objetivo primordial y no solamente como condición previa para mantener un crecimiento sostenido. También existe un consenso de que los países no tienen necesariamente que tener un estado pequeño. Hay consenso que se necesita imponer más impuestos a los ricos y gastar mejor en ayudar a los pobres. Todavía hay consenso que los ciclos económicos se tienen que allanar y esto se puede hacer con reglamentos fiscales y con una red de protección. Otro tema que hoy se considera muy



importante es que las liberalizaciones se deben hacer gradualmente y cautelosamente hasta que las capacidades regulatorias y de supervisión estén fuertes. También hay un mejor entendimiento ahora que las crisis económicas son especialmente perjudiciales a los que están en la mitad más baja en cuanto a la distribución de ingresos.

Ahora también existen nuevos mecanismos para lograr la equidad en cuanto al ingreso. Primero que todo, se debe asegurar el acceso al crédito para todos en vez de asegurar que el crédito sea más barato. A los pequeños negocios se les debe dar oportunidades, y en lugares rurales debemos luchar contra la discriminación y los problemas en cuanto a la propiedad. También es necesario fortalecer las instituciones que regulan los mercados, incluso las leyes y los procedimientos como también los procesos democráticos. Por último, existe un consenso que los países en vía de desarrollo deben cooperar con los países desarrollados con el fin de reducir el proteccionismo para lograr el crecimiento a largo plazo.

Conclusiones

Para terminar, después de que las políticas del Consenso de Washington fueron adoptadas firmemente en América Latina, muchos países sufrieron crisis que resultaron en acabar con la buena reputación que podrían tener las políticas recomendadas por el Consenso. Sin embargo, hay varias lecciones que se han aprendido y ahora las sugerencias para las políticas en Latinoamérica han cambiado y ellas incluyen nuevos temas que no existen en el Consenso de Washington. Muchas gracias por la atención que me han prestado.

Las opiniones expresadas por el autor son suyas y no reflejan necesariamente las opiniones del Center for International Private Enterprise (CIPE – El Centro Internacional para la Empresa Privada). El CIPE da permiso para imprimir nuevamente, traducir y/o para usar en el aula los materiales que se pueden obtener en el sitio en el Internet del CIPE Development Institute con tal que (1) se le de atribución al autor y a CIPE y (2) se avise al CIPE donde y de que manera se usaron estos materiales.

*Center for International Private Enterprise
1155 Fifteenth Street NW • Suite 700 • Washington, DC 20005 • USA
ph: (202) 721-9200 • www.cipe.org • e-mail: education@cipe.org*