



# No hay consenso

## Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar

John Williamson

**L**A HISTORIA del Consenso de Washington data de 1989 cuando la prensa de Estados Unidos aún comentaba la poca disposición que tenían los países de América Latina para emprender las reformas que les permitiría salir de la crisis de la deuda. A mi modo de ver esto era erróneo y, de hecho, las posturas sobre la política económica estaban cambiando radicalmente. Para comprobarlo, el Instituto de Economía Internacional decidió convocar una conferencia para que autores de 10 naciones latinoamericanas detallaran lo que había estado sucediendo en sus respectivos países. Para asegurar que todos abordaran un conjunto de cuestiones en común, redacté un documento de referencia donde enumeré 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas lo denominé “Consenso de Washington”, sin imaginar que estaba acuñando una expresión que pasaría a ser el grito de batalla en los debates ideológicos por más de una década.

En efecto, pensé que las ideas que estaba presentando eran consensuadas, por lo cual las denominé así. A continuación enumero esas 10 reformas.

**Disciplina fiscal.** Esta se daba en el contexto de una región en la que casi todos los países habían acumulado grandes déficit que condujeron a crisis en la balanza de pagos y estaban experimentando inflaciones elevadas que afectaban principalmente a los pobres porque los ricos podían colocar su dinero en el extranjero.

**Reordenación de las prioridades del gasto público.** En este caso sugería redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres, por ejemplo, desde subsidios no justificados hacia la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura.

**Reforma tributaria.** La finalidad era que el sistema tributario combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas.

**Liberalización de las tasas de interés.** Retrospectivamente, hubiera preferido formularlo más ampliamente como liberalización financiera, señalando que diferían las opiniones sobre el ritmo de implementación, y reconociendo la importancia de acompañar la liberalización financiera con una supervisión prudencial.

**Tipo de cambio competitivo.** Temo haberme ilusionado al aseverar que existía un consenso para asegurar que el tipo de cambio fuera competitivo, lo que implica un régimen intermedio; de hecho, Washington ya se había empezado a inclinar por la doctrina que sostiene que un país debe optar por un tipo de cambio totalmente fijo o dejarlo flotar “limpiamente”.

**Liberalización del comercio.** Advertí que no había coincidencia sobre la rapidez con la que se debería liberalizar el comercio, pero todos coincidían en que era el camino acertado.

**Liberalización de la inversión extranjera directa.** Expresamente no incluí la liberalización general de las cuentas de capital pues no creí que ello tuviera consenso en Washington.

**Privatización.** Solo esta área, que se originó como una idea neoliberal, logró ganar amplia aceptación. Desde entonces se nos hizo cobrar conciencia de lo mucho que importa cómo se hace una privatización: puede ser un proceso sumamente corrupto que transfiere activos a una elite privilegiada por una fracción de su valor real, pero si se realiza como es debido, es beneficioso (en especial en lo atinente a la mejora del servicio), y la empresa privatizada vende en un mercado competitivo o se regula apropiadamente.

**Desregulación.** Aquí se trataba de distender las barreras al ingreso y a la salida, y no en abolir normas de seguridad o ecológicas

# en el significado

(o las normas que determinan los precios en una industria no competitiva).

**Derechos de propiedad.** Se trataba principalmente de proporcionar al sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo aceptable (basado en el análisis de Hernando de Soto, del cual se publicó una versión posterior en la edición de marzo de 2001 de *Finanzas & Desarrollo*).

Por supuesto, cabe plantearse varias preguntas de interés sobre esta lista. Una es si identifiqué correctamente las reformas que tenían un amplio consenso en Washington. Con excepción de la No. 5, creo haber hecho un buen informe. Surge también preguntarse si en general se consideraba que estas reformas eran las más urgentes e importantes para la región en 1989. Si nos debemos atener a reformas consensuadas, yo diría que esta lista brinda una contestación aceptable. También señalaría que 1989 fue singular porque ese año había un amplio acuerdo sobre cuáles reformas tenían especial urgencia. Una tercera pregunta es si éste era un buen programa de reformas para recomendar a la región. Mi opinión es que el conjunto era coherente, pero carecía de una serie de elementos imprescindibles en un programa de reformas, como que la política macroeconómica estabilizara los ciclos y corrigiera la tremendamente desigual distribución del ingreso que padece la región.

## Distintos significados

Sin embargo, resulta claro que, con el paso del tiempo, muchos llegaron a usar la expresión en un sentido muy distinto al mío. Hay no menos de dos significados diferentes. Uno de ellos identifica al Consenso de Washington con el neoliberalismo. Como alumno de Fritz Machlup, quien hacía mucho hincapié en la exactitud del lenguaje para evitar que las ambigüedades verbales generasen discrepancias, finalmente descubrí que neoliberalismo es un término originalmente acuñado para describir las doctrinas adoptadas por la Sociedad Mont Pelerin, que fundó un grupo de eruditos después de la segunda guerra mundial. Si bien creo que la mayoría de sus miembros apoyarían buena parte de las reformas que figuran en mi versión del Consenso de Washington, hay una serie de doctrinas neoliberales que brillan por su ausencia en mi lista: el monetarismo, las tasas impositivas bajas que requiere la “economía de oferta”, el Estado mínimo que niega toda responsabilidad de corregir la distribución del ingreso o la internalización de las externalidades, y la libre circulación del capital.

Esta interpretación alternativa de la expresión, a la que terminé considerando populista, nunca habría podido surgir si alguien se hubiera embarcado en el cuidadoso tipo de análisis taxonómico que me inculcó Machlup. Es posible decir que esta acepción populista surge porque los opositores a la reforma decidieron explotar el indudable resentimiento que algunos reformadores sentían por la expresión. Éstos pensaban que las reformas se habían adoptado por la presión de Washington, y no por el propio interés racional de la nación. Si estos opositores a la reforma también pudieran reinterpretar el Consenso de Washington como un conjunto extremista de creencias fundamentalistas sobre el mercado, habría una mayor posibilidad de desacreditar la reforma. A esta posibilidad sin duda contribuiría el hecho de que las 10 reformas estaban muy sesgadas hacia la liberalización, lo que era defendible puesto que este programa estaba originalmente dirigido a la América Latina de 1989, pero se vuelve grotesco cuando se lo interpreta como un programa para todos los países en cualquier época (como lo han hecho los críticos populistas).

## Ya no hay acuerdo alguno entre la actual administración de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales sobre los grandes lineamientos de la política económica.

La segunda explicación alternativa posible es que el Consenso de Washington implica el conjunto de políticas que siguen colectivamente las instituciones de esa ciudad que asesoran a los países en desarrollo: las instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Tesoro y quizá la Reserva Federal de Estados Unidos. En la medida en que yo era un testigo veraz de la escena de Washington en 1989, inicialmente mi concepto original y esta alternativa se identificaban, aunque ya he admitido que Washington nunca compartió mi entusiasmo por la búsqueda de un tipo de cambio competitivo. Pero con el paso del tiempo ambos conceptos comenzaron a diferir en mayor medida cuando cambió la posición colectiva de las instituciones. Una discrepancia importante se relaciona con el interés que empezó a demostrar Washington en promover la convertibilidad de la cuenta de capital.

## Ahora es inoperante

Las cosas cambiaron nuevamente, y yo aseguraría que esta segunda interpretación del Consenso de Washington ahora se volvió inoperante porque ya no hay acuerdo alguno entre la actual administración de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales sobre los grandes lineamientos de la

política económica. Considérese, por ejemplo, la reciente crítica que realizó el FMI en la edición de abril de 2003 de *Perspectivas de la economía mundial* a la política fiscal de Estados Unidos. O el contraste entre el desdén de la administración Bush hacia la distribución del ingreso y la creciente preocupación del Banco Mundial por dicho tema, plasmado en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*. Ahora hay una nueva diferencia crítica de posturas ante la liberalización de la cuenta de capital en los mercados emergentes, que el FMI abandonó sensatamente luego de la crisis asiática (véase, por ejemplo, Rogoff, 2002), mientras que la administración Bush sigue intimidando a países como Chile y Singapur con acuerdos bilaterales de libre comercio para cercenar incluso los controles de capital más inteligentes. Respecto al comercio, las instituciones financieras internacionales han criticado duramente la política de Estados Unidos sobre agricultura y acero. Así que, en este sentido, nada queda del Consenso de Washington, lo que refleja el abismo que abrió la administración Bush entre Estados Unidos y el resto del mundo.

Hoy en día la segunda acepción —la populista— de la expresión es claramente la más usada. Moisés Naím reflejó este hecho al afirmar que el término se había convertido en una “marca registrada perjudicada” (Naím, 2003). Esto también quedó demostrado en Brasil, cuando el año pasado el candidato presidencial Luiz Inácio Lula da Silva prometió durante la campaña electoral que, de ser elegido, anularía el Consenso de Washington y cambiaría el modelo económico a partir del primer día de su mandato. También aseguró que no permitiría que volviera la inflación, que planificaba expandir el comercio (aunque mostraba más entusiasmo por el Mercosur que por el ALCA), y que la función del sector privado brasileño era preponderante. De modo que, en esencia, Lula había refrendado lo que yo sostenía respecto al Consenso de Washington, al tiempo que denunciaba el significado popular del mismo.

### “Consenso II” no

Cuando una expresión llega a adquirir significados tan dispares, conviene eliminarla del vocabulario. Eso sugerimos en un nuevo libro que editamos Pedro-Pablo Kuczynski y yo, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, donde intentamos preguntar cómo debería ser el programa de la política económica para América Latina en el año 2003, dadas las decepciones de los últimos años.

El libro tiene cuatro mensajes principales. Primero, sostenemos que los resultados decepcionantes de estos últimos años se deben sobre todo a la serie de crisis que azotó a la región. Esta no era la primera vez que las crisis golpeaban a América Latina, pero indica que es necesario fortalecer a los países de la región, esencialmente mediante la política macroeconómica. Un paso importante sería pasar de una política fiscal procíclica a una anticíclica, practicando la austeridad en

los períodos de auge y fuertes afluencias de capital, para acumular reservas y reducir el coeficiente de endeudamiento. Esto creará el ámbito para introducir políticas de expansión en épocas malas. Puede ser económicamente obvio, pero políticamente es difícil, pues implica que el ministro de Hacienda pida austeridad fiscal cuando la coyuntura es menos apremiante. Para fortalecer la resolución política, instamos a crear un mecanismo de vigilancia regional de pares análogo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo (de ser posible, más sofisticado). Otro paso importante para evitar las crisis es adoptar un régimen cambiario suficientemente flexible que ante el pánico permita depreciar la moneda, como lo hizo Brasil el año pasado. Ello no implica que los países recurran a la flotación “limpia”, ya que otra forma importante de reducir la vulnerabilidad a las crisis es mantener un tipo de cambio suficientemente competitivo que limite la acumulación de la deuda cuando el capital quiere ingresar, aunque ello implique medidas como el encaje chileno para frenar la excesiva afluencia de capitales. El último paso es aumentar el ahorro interno, para que la afluencia de capitales no sea un prerrequisito esencial del crecimiento sino la guinda del pastel. Esto implica la necesidad de una política fiscal menos expansiva en promedio a lo largo del ciclo, y reformar el sistema de jubilaciones.

El segundo mensaje del libro es que los países deben completar las reformas de liberalización plasmadas en la versión original del Consenso de Washington. El resultado de estas reformas puede haber resultado insignificante; mas sin embargo, la mayoría de las evaluaciones serias concluyen que su impacto fue positivo, a pesar de que, en algunos casos, se puede criticar la forma de implementarlas. Por ejemplo, la liberalización del comercio se centró exclusivamente en las importaciones, sin

brindar suficiente atención a mejorar el acceso al mercado de exportación y establecer un tipo de cambio competitivo para asegurar que los recursos liberados en los sectores que compiten con los importadores fluyan hacia el sector exportador. La liberalización financiera a menudo tuvo lugar sin el complemento apropiado de supervisión prudencial que exige un sistema financiero liberalizado. Con demasiada frecuencia, las empresas privatizadas no se vendían en un mercado competitivo, ni estaban apropiadamente reguladas. Así que, para completar la reforma de la privatización y del comercio, es importante remediar esas omisiones. Además, el único mercado que experimentó escasa liberalización es el laboral. Resulta así que la mitad de la fuerza laboral trabaja en el sector informal. Creemos que sería mucho mejor que las exigencias en los contratos formales de trabajo se llevaran a niveles realistas, para que más trabajadores recibieran beneficios básicos como seguro de salud, derechos jubilatorios, y alguna clase de seguro por desempleo, y se redujeran los elementos que disuaden la expansión del sector formal.

Pero sería errado dar la impresión de que la única tarea en esta coyuntura es completar lo que a menudo llamamos

## Cuando una expresión llega a adquirir significados tan dispares, conviene eliminarla del vocabulario.

“reformas de primera generación”, y esto es parte de nuestro tercer mensaje. La nueva idea más importante de la economía del desarrollo en los años noventa fue el reconocimiento de la función crucial de las instituciones para permitir que una economía funcione con eficacia. Naím (1994) fue el primero en resaltar la importancia de las reformas institucionales para complementar las reformas de primera generación en América Latina, apodándolas “reformas de segunda generación”, y en un documento publicado en 2002 por Ross Levine y William Easterly se concluye que el estado de desarrollo institucional suministra la única variable que predice fielmente el grado de desarrollo de un país. (A propósito, algunos dirían que “segunda generación” es un nombre inapropiado, ya que la existencia de instituciones que funcionan decentemente —por ejemplo, un sistema de supervisión financiera— puede ser una condición previa para ciertas reformas de liberalización, lo que implica que la segunda generación debería preceder a la primera.)

En nuestro libro sostenemos que dichas reformas son propensas a generar confrontaciones políticas con algunos de los grupos de interés más poderosos, como la judicatura y los profesores de la enseñanza pública. La judicatura en América Latina es famosa por ignorar las consideraciones económicas, por ejemplo, al desconocer los derechos de los acreedores a tal punto que los acreedores se vuelven reacios a prestar. O, peor aún, está tan corrompida que hay que pagar a los jueces para que permitan recuperar el dinero. Similarmente, muchos sindicatos de docentes han quedado cautivos de grupos pequeños con planes políticos no relacionados con la profesión. Entendemos que la respuesta no es tratar de “desarticular los sindicatos”, sino, más bien, procurar la profesionalización de la enseñanza para que los profesores deseen que sus sindicatos se conviertan en socios positivos de la reforma.

El mensaje final del libro trata sobre la distribución del ingreso, un tema de importancia capital en América Latina, pues tiene las distribuciones más desiguales del mundo. El punto de partida es reconocer que los pobres pueden serlo menos, de dos maneras. Una es aumentando el tamaño global del pastel económico del cual toda la sociedad obtiene su ingreso. La otra es redistribuyendo un pastel de tamaño fijo, de modo que los ricos obtengan una proporción menor y los pobres una mayor. Dado que en un país donde los pobres reciben una proporción muy pequeña del ingreso se necesita redistribuir una parte relativamente pequeña del ingreso de los ricos para realmente hacer mella en la pobreza, es sensato pensar que América Latina haga algo en este sentido. Tradicionalmente, el sistema fiscal ha distribuido el ingreso gravando con impuestos progresivos a los ricos y utilizando este producto para financiar gastos sociales que benefician des-

proporcionadamente a los pobres. Vemos que esto es viable, especialmente recurriendo más a los impuestos sobre la propiedad (que son progresivos) para financiar a los gobiernos subnacionales que en años recientes han cobrado importancia en muchos países de América Latina. Pero también sostenemos que la innovación clave para mejorar la distribución del ingreso provendrá de permitir que los pobres accedan a los medios que les permitirán salir de la pobreza: educación para aumentar su capital humano, reforma del registro em-

presarial para que sus microempresas operen en el sector formal, microcréditos que les permitan comprar capital físico, y, en ciertos lugares, reforma agraria para proporcionarles acceso a la tierra.

Esperamos que este programa no sea rotulado “Consenso de Washington II”. No es obra de quienes trabajan en Washington. No intenta comunicar un consenso (ni siquiera llegamos a un consenso total entre nosotros). La frase adquirió un grado tal de ambigüedad que entorpece la claridad de pensamiento. Permitan, en cambio, que el programa sea evaluado por sus méritos, como contribución a un muy necesario debate, el cuál debería ser el derrotero de la reforma económica mientras

dejas atrás (ojalá) dejamos atrás la marchita retórica ideológica de los años noventa. ■

*John Williamson es Investigador del Instituto de Economía Internacional en Washington.*

#### Referencias:

Fondo Monetario Internacional, 2003, *Perspectivas de la economía mundial, abril (Washington)*.

Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, a cargo de la edición, 2003, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America (Washington: Instituto de Economía Internacional)*.

Levine, Ross y William Easterly, 2002, “Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development”, *Center for Global Development Working Paper No. 15 (Washington)*.

Naím, Moisés, 1994, “Economic Reform and Democracy—Latin America: The Second Stage of Reform”, *Journal of Democracy*, vol. 5 (octubre).

———, 2002, “Washington Consensus: A Damaged Brand”, *Financial Times*, 28 de octubre.

Rogoff, Kenneth S., 2002, “Rethinking Capital Controls: When Should We Keep an Open Mind?”, *Finanzas & Desarrollo*, vol. 39 (diciembre) págs. 55–56.

Williamson, John, 1990, “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, edición a cargo de J. Williamson (*Washington: Instituto de Economía Internacional*).

## Las reformas de segunda generación son propensas a generar confrontaciones políticas con algunos de los grupos de interés más poderosos, como la judicatura y los profesores de la enseñanza pública.