

EL "CONSENSO DE WASHINGTON"

¿PARADIGMA ECONÓMICO DEL CAPITALISMO TRIUNFANTE?

I. Introducción

A principios de 1990, tras la caída del muro de Berlín, hacía ya años que el socialismo real como sistema económico iba siendo progresivamente cuestionado o abandonado. Pero es en aquel momento en que, en ciertos círculos económicos, se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituya un "paradigma" único para la triunfadora economía capitalista. Este listado serviría especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial -en adelante "FMI" y "BM"-) a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos.

"Mediante un conjunto de reglas, el consenso de Washington establece, también, un ambiente de transparencia económica. No sólo porque las normas la contengan de manera ineludible, sino también porque la misma existencia de un recetario es un espejo al que podemos mirar a la hora de juzgar la actividad económica de los países"¹

Para los países desarrollados, y en especial para los EUA, la formulación de este consenso representaba también un reto: la concreción de medidas que ayudaran a los países desarrollados a aprovechar las oportunidades y evitar los inconvenientes de la emergencia de nuevos mercados:

"Para muchas personas, el consenso de Washington pareció marcar un momento decisivo de los asuntos económicos mundiales. Ahora que empezaba a retirarse de las economías del Tercer Mundo la mano muerta del Estado, ahora que los inversores empezaban a ser conscientes de las enormes posibilidades de beneficios de estas economías, el mundo estaba preparado para un dilatado período de crecimiento rápido en los países que hasta el presente habían sido pobres, y para los movimientos masivos de capital de Norte a Sur. La cuestión no era si se cumplirían las expectativas optimistas sobre el crecimiento en los grandes mercados emergentes, sino si los países industrializados serían capaces de afrontar la nueva competencia y aprovechar las oportunidades que les ofrecía ahora este crecimiento."²

Es discutible el grado de interés por parte de los organismos internacionales o del gobierno de los EUA respecto a la formulación del consenso de Washington³. En todo caso, los conflictos que habían sacudido la teoría y la práctica económica, especialmente en la América Latina cuestionada por el FMI y por el BM, se daban por terminados. El estatismo excesivo era descartado; pero el FMI y el BM, también habían evolucionado e incorporado (en virtud de su carácter práctico) propuestas sociales en sus programas de ajuste⁴. Ahora no se trataba ya de discusiones globales que contrapusieran planificación y mercado, políticas de demanda y políticas de oferta, sustitución de importaciones y apertura de las economías. Se habían terminado las ideologías.

"El final de estas ideologías no significa el fin, sino el principio, de las discusiones útiles. Las discusiones actuales, como las que se están manteniendo sobre los incentivos o los desincentivos que puedan tener los sistemas de paro o sobre las ventajas o inconvenientes de los diferentes sistemas de provisión de servicios sanitarios o educativos, son más interesantes que las viejas discusiones entre los partidarios de diferentes "modelos de sociedad". Hoy en día las discusiones son más de matiz, y eso las convierte en discusiones más útiles, pero también más difíciles. Ahora orientarse es más difícil que antes..."⁵.

Problemas adicionales de la economía de los años 90 han sido las crisis sistémicas globales y la aceleración de los cambios. Ante estas crisis, relacionadas en parte con expectativas o pánicos de diversos agentes económicos, el establecimiento de un consenso y la promoción de la "cultura de la estabilidad" permitirían aprovechar las oportunidades surgidas en los países emergentes.

La realidad económica de esta última década del milenio ha sido compleja, y ha suscitado comentarios muy diversos. De hecho, en el año 1994-95 hubo en México una crisis económica y financiera; y en 1997-98 ha habido otra, iniciada en el sureste asiático, y con efectos en América Latina y Rusia. Mientras tanto, en Europa y en EUA, la inflación y los desequilibrios macroeconómicos han sido controlados, pero el paro sigue siendo un problema importante.

En las páginas que siguen, expondremos, en primer lugar ("II. Las formulaciones del consenso de Washington"), el contenido del llamado "consenso de Washington", que se ha querido presentar como el "paradigma" económico único de la era del post-socialismo. Seguidamente ("II. Los problemas del "consenso de Washington"), analizaremos los problemas de este supuesto paradigma único; e intentaremos superarlo a partir de las propuestas emanadas de la praxis económica de los años 90 ("IV. Más allá del consenso de Washington: nuevos contenidos, nuevos métodos"). Finalizaremos (V parte) con las conclusiones.

II. Las formulaciones del "consenso de Washington"

La formulación de Williamson de 1990

La primera formulación del llamado "consenso de Washington" se debe a John Williamson ("Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas"⁶); y data de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos⁷. Los temas sobre los cuales existiría acuerdo son:⁸

- disciplina presupuestaria;
- cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras);
- reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados;

- liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés;
- búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos;
- liberalización comercial;
- apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
- privatizaciones;
- desregulaciones;
- garantía de los derechos de propiedad.

Otras formulaciones

Ha habido otras formulaciones del "consenso de Washington". Fischer, comentando el escrito de Williamson, habla de cuatro aspectos fundamentales: marco macroeconómico equilibrado ("sound"); gobierno de menores dimensiones y más eficiente; sector privado eficiente y en expansión; y políticas destinadas a la reducción de la pobreza⁹. Krugman resume el consenso en "...la virtud victoriana en política económica: mercados libres y moneda sólida"¹⁰.

El mismo Williamson reformulará y matizará los diez puntos, en el año 1993, en otro artículo ("La democracia y el "consenso de Washington"¹¹), en donde defiende de nuevo la necesidad de un consenso y matiza el alcance del mismo, distinguiendo tres tipos de medidas de política económica¹²:

- a) aquellas en las que se ha conseguido consenso;
- b) aquellas en las que existe controversia técnica (no relacionada con temas de equidad);
- c) aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica valores políticos: sobre todo problemas de equidad.

De hecho, Williamson acepta (a sugerencia de R. Feinberg) cambiar el concepto de "consenso de Washington" por el de "convergencia universal". Este segundo es menos exigente y, además, permite olvidar que "Washington" predica, pero no siempre practica las normas que contiene.

Sin embargo, entre 1993 y el fin del decenio, han pasado "cosas": sobre todo, como decíamos, las crisis mexicana y asiática... De ahí que Manuel Guitián y Joaquín Muns propongan¹³ una reforma del consenso a partir de las recomendaciones surgidas de la reunión del G-7 de octubre de 1998.

Señalaremos, finalmente, que se ha sugerido que las normas de política económica del tratado de Maastricht constituyan una adaptación a la UE del "consenso de Washington"¹⁴.

III. Los problemas del "consenso de Washington"

Exclusión de temas importantes

El principal problema del consenso de Washington es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad. Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. Y éste es el continente más desigual del planeta: el PIB per cápita del 20% más rico es 18'7 veces el PIB per cápita del 20% más pobre,

cuando en la OCDE la proporción es de 6'8 y la media mundial es de 7'1¹⁵. En todo caso, en el año 1990 Williamson argumentaba la exclusión directa de los problemas de equidad del modo siguiente:

"Intenté describir aquello que normalmente se creía acertado, más que exponer mi opinión. Es decir, mi pretensión era elaborar una lista positiva más que una lista normativa (...) Deliberadamente, excluí de la lista cuanto fuera básicamente redistributivo -no aquello que tuviera consecuencias equitativas como un subproducto de la búsqueda de objetivos de eficiencia-, porque pensé que el Washington de los ochenta era una ciudad muy desdenosa con las preocupaciones sobre la igualdad."¹⁶

También se excluyen temas como el crecimiento o el problema ecológico. Por otro lado, en un contexto de "victoria del capitalismo", las propuestas son más bien liberalizadoras o anti-estatalistas; pero se habla muy poco de la necesaria tarea gubernamental de luchar para que se mantengan condiciones auténticas de competencia en los mercados.

La versión del consenso según Williamson de 1993 constata la exclusión del problema de la equidad, pero ofrece pocas soluciones¹⁷.

Origen metódico de esta exclusión

La raíz de las exclusiones señaladas tiene que ver con el método de formulación y verificación de este consenso.

En primer lugar, queda muy poco claro aquello que Williamson incluye dentro de "Washington". Según el autor, incluye una lista de instituciones que están de acuerdo en ciertos temas¹⁸; pero cuando afirma que "Washington no siempre practica lo que predica", está hablando en realidad del gobierno de los EUA¹⁹. Además, si dice que "Washington es una ciudad desdenosa con los problemas de la igualdad", está excluyendo, tal como se queja Fischer, el Banco Mundial, que al menos se preocupa de racionalizar los gastos sociales²⁰. Finalmente, Richard Feinberg pone en cuestión que, en el congreso de los EUA, exista el consenso que Williamson ha presentado:

"Al fin y al cabo, algo menos de la mitad del Congreso eliminaría a todas las instituciones financieras internacionales (IFI) si la opción se sometiera a votación"²¹.

El significado ambiguo del término "Washington" nos lleva al corazón de la cuestión metódica del consenso. En el fondo, Williamson intenta formular *el* paradigma de la política económica a partir del acuerdo entre los "poderes" que la pueden dictar. Y, a la lista de medidas que Williamson cree que resulta de este acuerdo, la califica como "positiva"... porque "describe" y porque excluye los desacuerdos y, en particular, los problemas de equidad. Vale la pena repetir una cita del mismo Williamson:

"Intenté *describir* aquello que normalmente se consideraba acertado, más que exponer mi opinión. Es decir, mi pretensión era elaborar una lista *positiva*, más que una lista normativa"²².

El problema es que, además de no saber muy bien

a) *a quien* incluye "Washington" (el conjunto de sujetos que llegan a un acuerdo), y

b) *exactamente en qué* están de acuerdo,

resulta, además, que podemos poner en duda la imparcialidad o la falta de intereses de quienes formulan este consenso. Citando de nuevo a Krugman:

"La cuestión no era si se cumplirían las expectativas optimistas sobre el crecimiento en los grandes mercados emergentes, sino si los países industrializados serían capaces de afrontar la nueva competencia y aprovechar las oportunidades que les ofrecía ahora este crecimiento"²³.

Pero si, encima, esta "lista positiva" que debe orientar las políticas macroeconómicas de América Latina excluye los problemas de equidad (... y los ecológicos) en el continente más desigual de la tierra, se añaden todavía más problemas. Porque, aunque en Washington no se pongan de acuerdo en temas de equidad; o aunque el Washington de los ochenta sea "desdeñoso con los problemas de igualdad"..., a pesar de todo en América Latina hay gente que se muere de hambre al lado de grandes millonarios. Y si esta realidad no debe ser considerada por el nuevo y único paradigma de la política económica, el problema se convierte en grave de verdad²⁴.

Comprobación empírica del funcionamiento del consenso

En todo caso, sin embargo, en las cuestiones positivas, lo que acaba imponiéndose es la comprobación empírica. Y, si seguimos a Krugman, la "comprobación empírica" de la "lista positiva" no ha acabado de dar buenos resultados, a la luz de la crisis mexicana de 1994-95.

En efecto, Krugman describe cómo ha funcionado el contraste con la realidad de la lista de Washington, y prevé (ya en julio/agosto de 1995) los problemas que, efectivamente, han surgido durante la segunda mitad de la década.

"... el dominio de cinco años del consenso de Washington se puede considerar, de manera muy práctica, como una especie de burbuja especulativa que afectaba, no sólo al proceso económico habitual, para el cual el excesivo optimismo del mercado puede constituir una profecía que se cumpla por sí misma temporalmente, sino un proceso político más sutil, a través del cual las creencias comunes de los políticos e inversores demostrarán que son mutuamente fortalecedoras. Por desgracia, cualquier proceso de autofortalecimiento de estas características tiene que enfrentarse, al final, con una comprobación con la realidad, y si resulta que ésta no es tan buena como el mito, la burbuja estalla. Por todas sus especiales características, la crisis mexicana marca el principio del deshincharse del consenso de Washington. Este deshincharse garantiza que la segunda mitad de los noventa será un período mucho más problemático para el capitalismo mundial que la primera"²⁵.

Efectivamente, en el mismo artículo, el profesor Krugman cree que una modesta recuperación de las perspectivas económicas a comienzos de los noventa, después de las fuertes crisis de los ochenta, creó una especie de "burbuja especulativa": los inversores comenzaron a invertir en los mercados emergentes, y provocaron que las cotizaciones subieran, impulsadas por ellos mismos. A su vez, se iba elaborando el "consenso de Washington", y todo el mundo iba creyendo en él. Cuando los gobiernos de los países emergentes adoptaron los paquetes de políticas que el FMI les proponía en base al consenso, los inversores confiaron todavía más en estos países y continuaron invirtiendo en ellos. A corto plazo, pues, parecía que los paquetes funcionaban:

"Y el caso es que los paquetes funcionaban, y de hecho al principio lo hicieron sorprendentemente bien, aunque no necesariamente gracias a sus méritos económicos fundamentales. Más bien la recompensa inmediata de las reformas del consenso de Washington fue la súbita recuperación de la confianza del inversor"²⁶.

Pero, a medio plazo, los paquetes no funcionaron tan bien. Los grandes paquetes de medicamentos contienen generalmente algunos productos que pueden perjudicar la salud de los destinatarios... si no hay algún buen médico cerca de los enfermos.

Uno de los medicamentos que los enfermos ingirieron sin receta médica fue la liberalización comercial: unida a la política cambiaria, esta liberalización llevó a la crisis mexicana de 1994-95. La liberalización de

los flujos de capitales ha resultado un medicamento ciertamente nocivo que ha coadyuvado a la crisis asiática de 1997.

En todo caso, lo que no hizo funcionar bien los paquetes del FMI en el caso de México es la realidad económica. Y la burbuja especulativa-académico-política propiciada por el consenso de Washington estalló.

Atención a las realidades institucionales

No está claro que la profecía de Krugman respecto a las "deshinchadas" expectativas de los inversores en la segunda mitad de los noventa se haya cumplido. Más bien parece que las inversiones (con la misma cortedad de miras) se desplazaron de América Latina al suroeste asiático para crear allí una nueva "burbuja" que estalló en 1997. Y parece, también, que ahora se está hinchando otra en los mismos EUA, tras la crisis asiática. La avaricia de dinero es mala consejera.

Tampoco está claro hasta qué punto las crisis de México y del sureste asiático han afectado al consenso de Washington. De hecho, Joaquín Muns opina que el consenso no se ha visto demasiado afectado; y que las conclusiones de la reunión del G-7 de octubre de 1998 contienen los cambios necesarios para reorientar las políticas económicas del consenso después de estas crisis.

Lo que sí parece claro es que la parte de razón que contienen las medidas del consenso de Washington no debería verse ensombrecida por su falta de adaptación concreta a cada país en donde se implementan. Las cautelas son importantes en dos aspectos:

a) Analizar bien cada medicamento del paquete, para ver si será adecuado a los enfermos a quienes va destinado.

b) Vigilar que la combinación de medicamentos ayude realmente a curar a los enfermos²⁷.

En resumen: deben cuidarse los contextos institucionales en los que se aplican estas medidas. No sea que tuvieran efectos perversos porque son recibidas desde coordenadas políticas o culturales distintas de las de aquellos que las han diseñado.

Es en este sentido que "el desarrollo institucional se convertirá en un componente cada vez más importante de las estrategias de desarrollo de los años noventa"²⁸.

Y es que, aplicar sin prudencia²⁹ los paquetes de medidas derivados del consenso de Washington, puede precipitarnos hacia aquello de lo que pretendíamos huir: la "ideología". "El final de estas ideologías no significa el fin, sino el principio, de las discusiones útiles", afirmaba Fernández Ordoñez. Pero, si no se adapta cada medida concreta y no se revisa

el conjunto de medidas en cada país donde se aplican, existe el peligro de caer de nuevo en "ideologías", en el sentido de ideas que nos impiden ver con claridad³⁰.

IV. Más allá del "consenso de Washington": nuevos contenidos, nuevos métodos

El Banco Mundial: del consenso de Washington al consenso de Santiago

Una de las instituciones que más ha cuestionado el "consenso de Washington" es el Banco Mundial. A pesar de que el propio Banco entra dentro de la lista de instituciones incluidas por Williamson en el término "Washington", sus últimos directivos y economistas se desmarcan del "consenso".

Por ejemplo, el Economista Jefe del Banco, Joseph Stiglitz, afirma que las políticas propuestas en el consenso pueden ser necesarias, pero no son suficientes; y que, incluso, algunas de las políticas tal vez no sean ni tan sólo necesarias. En efecto,

"Algunos países han seguido muy de cerca los dictados del modelo, pero no han experimentado funcionamientos económicos especialmente fuertes. Otros países han ignorado muchos de los dictados - como mínimo respecto a detalles cruciales de secuenciación- y han experimentado algunas de las tasas más altas de crecimiento sostenido que el mundo haya visto jamás. Concentrándose en un grupo excesivamente estrecho de objetivos -incremento del PIB-, otros objetivos, como la equidad, pueden haber sido sacrificados (...). Intentando forzar una transformación rápida -a menudo imponiendo una acentuada condicionalidad al recibir la asistencia vitalmente necesaria- no sólo han sido minados los procesos democráticos, sino que se ha debilitado, a menudo, la sostenibilidad política"³¹.

Según Stiglitz, pues, los objetivos de la política económica no pueden ser reducidos al incremento del PIB. Se deben incluir³²:

- La mejora de los niveles de vida (incluyendo educación y salud);
- Un desarrollo sostenible ecológica y políticamente (en el sentido de que las políticas aplicadas puedan resistir las vicisitudes del proceso político);
- Un desarrollo igualitario;
- Un desarrollo democrático (incluyendo la participación consciente de los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectan de tantas maneras).

Stiglitz se queja también de que el "consenso de Washington" haya puesto poco énfasis en la necesidad de reforzar la competencia en los mercados³³.

James Wolfensohn, director del Banco Mundial, da por bueno el "consenso de Washington"; pero propone llevarlo más allá, siguiendo el "consenso de Santiago". En efecto, en el año 1998, en la "Cumbre de las Américas" de Santiago de Chile, parece que los jefes de gobierno latinoamericanos habían aceptado el "consenso de Washington", pero también se habían puesto de acuerdo en otras medidas que sería necesario llevar adelante.

"La educación es el primer elemento del consenso de Santiago, porque es la llave para abrir la igualdad de oportunidades. El siguiente es la salud. Después vienen las infraestructuras -especialmente carreteras rurales, porque sin ellas la gente no puede ir a la escuela. Después, un sistema de justicia, porque no podemos tener equidad sin un sistema legal que funcione. Las distorsiones económicas creadas por el crimen y las drogas deben ser eliminadas. Y tiene que garantizarse la seguridad civil. Otros elementos importantes del nuevo consenso son el buen funcionamiento de los sistemas financieros, estrategias urbanas y rurales, y servicios energéticos, de potabilización y de comunicación".³⁴

Nuevos métodos

Pero, además de la ampliación de los contenidos del consenso de Washington con los del consenso de Santiago, se descubre la necesidad de recurrir a nuevos métodos para implementar las políticas económicas destinadas a conseguir estos nuevos objetivos. Wolfensohn afirma que tradicionalmente el agente clave ("the key player") ha sido el gobierno. Hoy, sin embargo, debemos considerar que, dentro del "gobierno", no se incluye a un líder singular, sino "a un conjunto complejo y cambiante de relaciones en el marco del gobierno"³⁵. Y, además, deberíamos incluir a otros agentes: la sociedad civil, el sector privado y las instituciones bilaterales y multilaterales. Todos ellos deben trabajar, según Wolfensohn, como "partners" en el progreso de cada país.

En este mismo sentido, Stiglitz constata que, en los últimos veinte años, el Banco Mundial ha tenido problemas al implementar reformas, debido a las diferentes culturas políticas de los países que las recibían. Por eso, el éxito de estas reformas viene cuando se da un diálogo auténtico entre profesionales locales y especialistas de los organismos multilaterales:

"El punto clave de nuestro éxito en la construcción institucional ("capacity building"), en las dos últimas décadas, es que exista un cuadro de profesionales bien capacitados que estén dispuestos y preparados para comprometerse en un diálogo significativo sobre temas de política económica, en la mayoría de los países en desarrollo. Ellos aportan un conocimiento local que, incluso alguien que haya vivido uno o dos años en un país, no puede igualar -no digamos ya alguien que haya llegado en una misión de tres semanas. De hecho, les puede faltar la experiencia comparada entre países, que un consejero de fuera puede aportar; pero es del maridaje entre estas dos bases de conocimiento que pueden sacarse las lecciones más fructíferas"³⁶.

El consenso de Washington en Rusia y en la UE

Otros contextos económicos y políticos han mostrado que una falta de "cuadros profesionales bien capacitados y dispuestos para el diálogo" puede llevar a resultados desastrosos. El caso de Rusia es citado como ejemplo de "simplismo e ignorancia histórica con la que, a veces, se defiende el consenso de Washington"³⁷:

"Ya nadie niega que el proyecto -apoyado por la Administración norteamericana y presentado con el envoltorio del FMI- de convertir a Rusia, en pocos años, en una economía de mercado moderna, basada, en definitiva, en el modelo de capitalismo anglosajón, ha fracasado dramática y espectacularmente: el FMI ha desembolsado cerca de 26.000 millones de dólares durante los últimos seis años, no ya sin resultado positivo aparente, sino con un resultado aparente absolutamente negativo: el PIB ruso debe de estar hoy al 50% de lo que estaba en el año 1991..."³⁸.

Esta inmensa tomadura de pelo de los líderes rusos (el pelo de los "americanos", pero también de los organismos multilaterales, y sobre todo del pueblo ruso) ha podido llevarse a cabo debido al histórico desconocimiento de algunos norteamericanos con respecto a las realidades de más allá de sus fronteras. Paul Krugman afirma con ironía:

"... Lo que ocurre básicamente es que los norteamericanos creemos que el resto del mundo no existe. Y nos cuesta tomarnos en serio la existencia del resto del mundo. No se ría, no: hablo en serio. Se trata de un gran país con el idioma dominante, con la cultura dominante, y nos resulta difícil fijarnos en lo que pasa fuera"³⁹.

Por otro lado, señalábamos en la parte II ("Las formulaciones del consenso de Washington") que las normas de política económica del Tratado de Maastricht constituyen, para algunos, la adaptación a la Unión Europea (UE) del consenso de Washington. Resultaría extenso discutir sobre el acierto de estas políticas; pero constatamos que se definieron en un momento (principios de los años 90) en el que el pensamiento liberal tenía mucha fuerza, y este hecho ha condicionado su contenido. Por ejemplo, la única finalidad del Banco Central Europeo es, según Maastricht, velar por la estabilidad de los precios; mientras que la Reserva Federal de los EUA incluye también la finalidad del fomento del empleo. Esta diferencia es valorada por algunos economistas como importante, a la hora de comprender que las tasas de paro europeas sean más altas que las norteamericanas⁴⁰.

Además, las tasas de inflación, de déficit público y de deuda pública que se exigirían para la entrada de los países comunitarios en la Unión Económica y Monetaria han sido criticadas como parcialmente arbitrarias⁴¹. Esas tasas, ¿acaso no responden al dictado de los políticos y académicos alemanes más influyentes, sin duda influídos por los financieros e industriales del país, y por el record de las épocas de hiperinflación de entreguerras?

En todo caso, a la hora de juzgar la aplicación del consenso de Washington en Europa, nos damos cuenta de que el análisis institucional es importante; y, también, de que las cuestiones de equidad (concretamente, el problema del paro) quedan en segundo término, cuando deberían ser centrales.

V. Conclusiones

Tras la caída del socialismo real, se ha reforzado la idea de que el consenso es importante a la hora de implementar políticas económicas; y se ha intentado formular este consenso para que se convierta en el paradigma económico del post-socialismo. El consenso de Washington, formulado y bautizado por John Williamson, quería constituir este paradigma. Hemos presentado las principales coordenadas de este consenso, y hemos puesto en cuestión la suficiencia de su contenido y su método de formulación. Finalmente, hemos contrastado las políticas propuestas por el consenso de Washington con el comportamiento de las economías durante los años 90, poniendo especial atención en las economías en desarrollo. Las lecciones de nuestro recorrido nos parecen ser las siguientes:

En primer lugar, a pesar de las deficiencias de contenido y de método del consenso, puede existir *un acuerdo en determinadas medidas de política económica*, a la hora de fomentar un marco macroeconómico estable para el funcionamiento y desarrollo de las economías. Estas medidas pueden ayudar a:

- fomentar la "cultura de la estabilidad" (importante para el fomento del comercio y las inversiones internacionales);
- frenar a los políticos locales corruptos, permitiendo la "sostenibilidad política" (Stiglitz) de los procesos de reforma económica;
- y reorientar el gasto público desde los gastos improductivos hacia la sanidad y la educación.

En segundo lugar, sin embargo, ponemos de relieve algunos *problemas teóricos* derivados del intento concreto de Williamson de llegar a este acuerdo deseable. Estos problemas empiezan por la falta de precisión del término "Washington" como conjunto de instituciones que apoyan el consenso; la dudosa imparcialidad de estas instituciones; y la falta de precisión sobre las medidas concretas en las que existe acuerdo.

Un segundo bloque de problemas guarda relación con el concepto de "positividad" que maneja Williamson (sobre todo en la versión del consenso de 1990): de hecho, la necesidad de acuerdo sobre una medida es condición para su inclusión en el "consenso". A pesar de que la segunda formulación del consenso tiene en cuenta cuestiones en donde no hay acuerdo; de hecho, a causa de la existencia de valoraciones divergentes, las medidas derivadas del consenso prácticamente han excluido correcciones del problema de la desigualdad: un problema crónico en América Latina, por ejemplo.

Un tercer bloque de problemas teóricos tiene que ver con la existencia de un fenómeno político-económico-académico análogo a una "burbuja especulativa" (Krugman): cuando los gobiernos de países en desarrollo aplicaban los paquetes de medidas del FMI, los mercados de capitales invertían en ellos, y este fenómeno reforzaba el consenso y las expectativas a corto plazo; pero a medio plazo las economías reales no mejoraban, y, de este modo, estallaba la burbuja.

En tercer lugar, existen también *problemas de implementación* de las políticas derivadas del consenso. Si las políticas se aplican en bloque, teniendo poca prudencia a la hora de ajustar cada medida a la realidad del país y a la hora de prever la coherencia del conjunto de medidas, entonces el consenso de Washington se está convirtiendo en una *ideología*, que es aquello de lo que se quiere huir ahora que podemos dedicarnos a "discusiones útiles" (Fernández Ordóñez).

Hay que tener en cuenta, pues, a los "actores clave" (Wolfensohn) en cada país y el "maridaje" (Stiglitz) entre los funcionarios de los organismos internacionales y los profesionales locales bien formados y bien

dispuestos. De lo contrario, existirán "tomaduras de pelo" como la de las élites rusas al FMI; y acabarán pagando los platos rotos los sectores más pobres de cada país..., por más que la lucha contra la pobreza sea un objetivo "a priori" de las medidas del FMI⁴².

Notemos que estos efectos perversos se darán independientemente del grado de buena fe que tengan los organismos internacionales: la adecuada aplicación de las medidas de política económica es una cuestión que va más allá de las buenas o malas intenciones. Tiene que ver con la constatación de que "el resto del mundo existe" (Krugman), y que funciona con esquemas irreductiblemente diferentes de los del mundo académico, económico y político de "Washington".

Y, aun habiendo supuesto la buena fe de "Washington", nos parece razonable sospechar que, de hecho, existen intereses poco claros cuando las políticas de reforma económica ponen tan poco énfasis práctico en la protección de la competencia en los mercados. Las aplicaciones parciales de los paquetes de medidas denotan intereses poco altruistas, y acabarán también ocasionando efectos perversos..., especialmente sobre los sectores más desprotegidos de las sociedades.

En el fondo, y volviendo a la cuestión de la existencia o no de un único paradigma económico para el post-socialismo, creemos que existen diversos capitalismos; y que la variedad viene dada por las características físicas, institucionales y culturales del país en cuestión. El "consenso de Washington", por su formulación teórica y el entramado institucional que lo ha intentado implementar, responde a un tipo determinado de capitalismo. Y ha querido imponerse como única forma de organización económica. Por ello debe ser completado y adaptado por todos los "consensos de Santiago" que sean necesarios, si no queremos que acabe convirtiéndose en ideología y ocasionando efectos perversos⁴³.

Queda, finalmente, una cuestión abierta: es si el capitalismo globalizado que está avanzando en los últimos años permitirá la existencia de estos deseablemente diversos capitalismos; o si acabará imponiéndose el modelo de capitalismo anglosajón, que acusa un cierto "desdén por las cuestiones de equidad" (Williamson). Justamente porque depende de personas e instituciones, creemos que el capitalismo puede seguir siendo diverso, y continuar avanzando en la línea de una mayor equidad. Pero esta creencia requiere, para llegar a realizarse, el trabajo de mucha gente y de muchas instituciones, durante los primeros años del nuevo milenio.

Josep F. Mària Serrano, sj.
Miembro del equipo del
Centro "Cristianisme i Justícia"
Profesor de ESADE

¹Washington" en GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) *La cultura de l' estabilitat i el consens de estabilitat i el consens de Washington* Barcelona 1999, 18-19. En este sentido, Williamson cree que un , Servicio de estudios de La Caixa, conjunto de normas claras puede ayudar a frenar los problemas derivados del "ciclo político": "Las normas que hacen que la ayuda pública sea la excepción unos principios aceptados, cortarán las alas a aquellos ón más que la regla, y que exigen que sea transparente y se base polconcepto de bien público que pueda estar representado en una íticos cuyo principal objetivo sea enriquecerse, en lugar de fomentar algún funciWashington" en GUITIÁN, M. MUNS, J. *op. cit.* 121.ón de bienestar social aceptable". "La democràcia i el consens de

² KRUGMAN, P. "Les tulipes holandeses i els mercats emergents" (1995) en GUITIÁN, M. MUNS, J. *op. cit.* 151-152.

³ "Si uno se fija simplemente en los máximos responsables de esta política (la del FMI y la de los EUA), se da cuenta de dónde vienen sus intereses: el secretario del Tesoro norteamericano, Robert Rubin, proviene de Wall Street, al igual que los anteriores secretarios, Roger C. Altman y Nicholas Brady, bajo la Administración Bush. Todos están trabajando actualmente en sociedades de inversión. Ernest Stern, el antiguo presidente del Banco Mundial, es el director de J.P. Morgan, al igual que el presidente actual, James Wolfensohn, trabajaba antes en un banco de inversión" BHAGWATI, J. "El FMI debe pagar sus errores en la crisis" *El País. Negocios* 11-10-98. Y, sin embargo, la posición de Wolfensohn ha cambiado substancialmente en los últimos años, como veremos más adelante.

- ⁴ Cf. FERNANDEZ ORDOÑEZ, M.A. "La convergència en les idees sobre política econòmica: de l'enfrontament al consens" en GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) *op.cit.* 146.
- ⁵ FERNANDEZ ORDOÑEZ, M.A. *ibidem.* 145.
- ⁶ Escrito reproducido íntegramente en GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) *op.cit.* 67-79.
- ⁷ Cf. WILLIAMSON, J. "El que Washington vol dir..." (1990) *op.cit.* 68.
- ⁸ Cf. GUITIÁN, M. MUNS, J. "La cultura de l'estabilitat..." *op.cit.* 14.
- ⁹ *Ibidem.* 15.
- ¹⁰ KRUGMAN, P. *op.cit.* 150.
- ¹¹ Reproducido también íntegramente en GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) *La cultura de l'estabilitat...*, 118-138.
- ¹² Cf. "La democràcia i el consens..." (1990) *op.cit.* 126.
- ¹³ *Op.cit.* 19-22; y documento del FMI reproducido en las páginas 23-24.
- ¹⁴ Cf. ARGANDOÑA, A. "L'evolució de la "cultura de l'estabilitat" a Espanya". GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) *op.cit.* 217.
- ¹⁵ Fuente: Informe PNUD 1997.
- ¹⁶ "La democràcia i el consens..." (1993) 119-120.
- ¹⁷ Se anotan, desde el punto de vista de la "izquierda", algunos temas relativos a las prioridades en el gasto público, la reforma tributaria o la liberalización financiera. Y Williamson presenta, en estos puntos, la relación entre eficiencia y equidad como una relación de substitución; cuando, a menudo, una distribución más igualitaria redundaría en un incremento de eficiencia.
- ¹⁸ Cf. "El que Washington..." (1990) 68.
- ¹⁹ Cf. comentario de S. Fischer a GUITIÁN, M. MUNS, J. *op.cit.* 94.
- ²⁰ Cf. "La democràcia i el consens..." (1993) 120, nota 3.
- ²¹ GUITIÁN, M. MUNS, J. *op.cit.* 87.
- ²² "La democràcia..." *op.cit.* 119. Las cursivas son nuestras.
- ²³ "Les tulipes..." *op.cit.* 151.
- ²⁴ Se mezclan aquí varias concepciones con respecto a lo que es "positivo". Sin entrar en distinciones, creemos que lo "positivo" en política económica no puede ignorar realidades económicas sangrantes (la desigualdad en América Latina). Y, en todo caso, es la realidad económica de este continente la que nos puede dar pistas sobre el acierto o no de la lista derivada del "consenso de Washington". Es lo que pasamos a hacer a continuación.
- ²⁵ "Les tulipes..." *op.cit.* 152.
- ²⁶ *Ibidem.* 161.
- ²⁷ Fernández Ordoñez escribe: "No basta con un marco macroeconómico estable, ni con un marco de competencia adecuado, ni con un Estado que se configure en la forma descrita, sino que deben aplicarse conjuntamente todos los elementos del modelo" (GUITIÁN, M., MUNS, J. *op.cit.* 142-143).
- ²⁸ GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed) *op.cit.* 97. La cita es de Stanley Fischer.
- ²⁹ La "phrónesis" griega (prudencia) es la virtud de no dejar enturbiar la visión de la realidad por los propios intereses.
- ³⁰ "Ideología" es, como "positivo", un término polisémico. En este contexto, nos sirve definirlo como el antónimo de "prudencia" (ver nota anterior); o con las palabras de J. Muns: para él un ideólogo es "... alguien que conoce la respuesta antes de haber escuchado el contexto del problema" (113, nota (*)). Colin Bradford, al discutir "Lo que Washington quiere decir...", advierte ya del peligro de que el "consenso de Washington" o la "convergencia universal" se conviertan en "ideología" que genere un rechazo del paquete global de medidas que el FMI propone. (cf GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed) *op.cit.* 113-114).
- ³¹ "Knowledge for Development: Economic Science; Economic Policy, and Economic Advice". THE WORLD BANK. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington 1999, 9-10.
- ³² Cf. *ibidem* 9.
- ³³ "La privatización y la liberalización comercial se han usado, a menudo, como medios para conseguir estas finalidades (definición acentuada de los derechos de propiedad y fuerte competencia), pero no deberíamos olvidar que pueden ser necesarias reformas complementarias. Convertir un monopolio público en un monopolio privado, por ejemplo, es poco probable que cree una economía de mercado más dinámica" *Ibidem*, 10.
- ³⁴ "Rethinking Development -Principles, Approaches, and Projects" THE WORLD BANK *op.cit.* 60.
- ³⁵ *Ibidem*.
- ³⁶ *Ibidem*, 37.
- ³⁷ LINDE, L.M. "El "consenso de Washington" y la economía global" *Revista de libros* marzo 1999, 5.
- ³⁸ *Ibidem*.
- ³⁹ ESTAPÉ TOUS, M. "Entrevista a Paul Krugman" *La Vanguardia. Economía y negocios* 11-9-99, 8.
- ⁴⁰ Esta es la opinión de O. Lafontaine y de C. Müller, que han abogado por el control político del BCE. Ver LAFONTAINE, O. MÜLLER, C. *No hay que tener miedo a la globalización* Biblioteca Nueva, Madrid 1998 y REIERMANN, C. "Attacke vom Hunnenkönig" *Der Spiegel* 2-XI-98, 128-130.
- ⁴¹ Esta es la opinión, por ejemplo, de Paul Krugman (cf. ESTAPÉ TOUS, M. *op.cit.*).

⁴² Constatamos que los organismos internacionales poca cosa pueden hacer si, en los países, faltan estos profesionales locales competentes y honestos, o si el sector privado o la sociedad civil bloquean o pervierten ciertas medidas. Pero constatar estos límites es un primer paso para encontrar soluciones más ajustadas. El reto de formar profesionales y de transmitir actitudes en la sociedad civil o en el sector privado depende, también, de los ciudadanos y de los gobiernos de los países en desarrollo.

⁴³ Gray sostiene que la organización social y económica basada en la propiedad privada y en el mercado, lo que llamamos "capitalismo", no tiene que ser idéntico en todas partes y en las diferentes culturas; y que el intento de imponer un modelo único, hecho a imagen y semejanza del que propugna la nueva derecha anglosajona puede, a la larga, provocar desastres tan agudos como el propio "socialismo real". LINDE, L.M. *op.cit.* 5.