

América Latina y el Consenso de Washington

Ramón Casilda Béjar*

El Consenso de Washington surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Se trata, sobre todo, de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que atenaza el desarrollo económico de la zona latinoamericana y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica. Este artículo analiza la trayectoria del Consenso, sus logros, sus fallos y los futuros retos a los que se enfrenta.

Palabras clave: desarrollo económico y social, deuda externa, financiación de la deuda, política económica.

Clasificación JEL: F34, O19.

1. El Consenso de Washington

El agotamiento del modelo vigente durante el periodo 1933-1980, conocido como «industrialización mediante la sustitución de importaciones» (ISI), promulgó las bases para emprender las reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina. Al tiempo que se delineaba este giro económico, algo histórico sucedió en la región entre 1982 y 1990, una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de «economía de mercado» (1) como modelo económico.

Latinoamérica, ante las nuevas realidades, tras la caída del muro de Berlín y próxima a iniciarse la década de los años noventa, observó la necesidad de fortale-

cer las recién instauradas economías de mercado, herederas de una situación de desestabilización, de excesiva protección y regulación. Esta búsqueda de un modelo más estable, abierto, liberalizado, particularmente orientado a los países de América Latina, nace en 1989 en el llamado «Consenso de Washington», donde se trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (FMI, BM y BID)) a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos.

El Consenso, se elaboró para encontrar soluciones útiles sobre la forma de afrontar en la región la crisis de la deuda externa, y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica.

Seguidamente expondremos, en primer lugar, el contenido y los objetivos de dicho



COLABORACIONES

* Economista. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

(1) Véase para un análisis descriptivo CINDBL0M, Charles E.: *The Market System*. Yale University, 2000.

Consenso; a continuación, veremos los efectos de su aplicación y después analizaremos los principales problemas que se derivaron de la puesta en práctica de estas reformas, para, finalmente, estudiar en qué medida un «*Nuevo Consenso, que reforme y amplíe dichas reformas podría mejorar la situación actual y posibilitar un crecimiento económico estable sostenido y equitativo*».

2. Las formulaciones del Consenso de Washington

El Consenso de Washington (2), cuya primera formulación se debe a *John Williamson* (3) se fundamenta en los diez enunciados que se exponen a continuación.

2.1. Disciplina presupuestaria

La disciplina presupuestaria es un elemento esencial en los programas negociados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con los miembros que desean obtener sus préstamos. También tuvo notable importancia en Washington, lo cual condujo al establecimiento de presupuestos equilibrados mediante la aprobación de la Ley Gramm-Rudman-Hollings en 1993.

Dicha Ley, está estrechamente relacionada con la disciplina fiscal dando lugar a múltiples opiniones sobre el tema. Unos opinan que un déficit es aceptable siempre y cuando no desemboque en un incremento del *ratio* Deuda-PIB, otros

defienden que un presupuesto equilibrado (o, por lo menos, un *ratio* Deuda-PIB que no aumente) debería ser la norma mínima a medio plazo, pero que los déficit y excedentes a corto plazo alrededor de esa norma, deberían ser bien acogidos, ya que contribuyen a la estabilización macroeconómica.

Sin embargo, a pesar de las diferencias significativas en la interpretación de la disciplina presupuestaria en Washington, la mayoría de los miembros coincidió con que los grandes y persistentes déficits fiscales constituían una fuente básica de trastornos macroeconómicos en forma de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales. No eran el resultado de ningún cálculo racional de beneficios económicos esperados, sino de una falta de valor u honestidad política para igualar el gasto público y los recursos disponibles para financiarlo.

2.2. Cambios en las prioridades del gasto público

Para reducir el déficit presupuestario, Washington optó por reducir los gastos más que por aumentar la recaudación tributaria. Se contemplaban tres categorías principales de gastos, esto es, las subvenciones, la educación y la sanidad. El objetivo de la reforma política respecto al gasto público, fué tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación o las infraestructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos.

2.3. La reforma fiscal

De acuerdo con lo dicho en el punto anterior, y a pesar de la existencia de un



COLABORACIONES

(2) Washington se refiere tanto al Congreso de Washington y a los altos cargos de la Administración, como al Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las Agencias Económicas del gobierno norteamericano, el Consejo de la Reserva Federal y los grupos de expertos.

(3) WILLIAMSON, John: economista inglés del Instituto de Economía Internacional y miembro del Banco Mundial cuando redactó las formulaciones del Consenso de Washington.

importante contraste de actitudes por parte de los miembros del Consenso, la mayor recaudación fue considerada por Washington como una alternativa inferior para remediar el déficit presupuestario en comparación con la reducción del gasto público. Sin embargo, la gran mayoría coincidió en que el método más adecuado para incrementar dicha recaudación tributaria hasta un nivel mínimo considerado como necesario, consistía en tratar de instaurar una base imponible íntegra y amplia, a la vez que se mantenían unos tipos impositivos marginales moderados (este principio fue la base de la reforma del impuesto sobre la renta en EEUU en 1986).

2.4. Los tipos de interés

Según esta propuesta, los tipos de interés debían seguir dos principios fundamentales. En primer lugar, tenían que ser determinados por el mercado de modo a evitar una asignación inadecuada de los recursos. En segundo lugar, debían ser positivos en términos reales para desincentivar las evasiones de capitales e incrementar el ahorro. El problema de esta medida residía en la posible contradicción de estos dos principios en época de crisis, como por ejemplo la que afectó al conjunto de América Latina a lo largo de gran parte de los años ochenta. La razón de esta contradicción, es que en época de recesión los tipos de interés determinados por el mercado tienden a ser excesivamente altos.

2.5. El tipo de cambio

En Washington se propuso que los tipos de cambio fueran determinados por las fuerzas del mercado, sin embargo la

opinión dominante era que, más que debatir sobre la forma de determinar el tipo de cambio, resultaba más importante tratar de que éste sea competitivo. Por consiguiente, la idea de liberalización de los flujos de capitales internacionales, como objetivo prioritario para un país importador de capital, que tendría que retener el propio ahorro para la inversión nacional, fue poco aceptada.

Por otra parte, las propuestas estaban claramente orientadas hacia el exterior y hacia la expansión de las exportaciones con el fin de fomentar la recuperación de América Latina. Por consiguiente, se pensó que sería preferible lograr alcanzar un tipo de cambio real competitivo en lugar de aspirar a los llamados «tipos de cambio de equilibrio fundamental».

2.6. Liberalización comercial

Para Washington, otro elemento importante para una política económica orientada hacia el sector exterior era la liberalización de las importaciones. El acceso a las importaciones de factores de producción intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, mientras que una política de protección de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera se interpretaba como creadora de distorsiones costosas que acababan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía nacional. Se pensaba que lo ideal era una situación en la que el coste en recursos nacionales para generar o ahorrar una unidad de divisa fuera igual entre industrias de exportación e importación en competencia.

Con carácter general, este ideal de libertad comercial está sujeto a dos requisitos. Primero, la protección sustancial de las industrias nacientes, aunque ésta



COLABORACIONES

deba ser estrictamente temporal, y acompañada de un arancel general moderado como mecanismo para ofrecer una tendencia hacia la diversificación de la base industrial sin amenazas de importantes costes. Segundo, el establecimiento del calendario a seguir, pues no es aconsejable que una economía muy protegida se deshaga de toda su protección sin un periodo de transición. Sin embargo, este punto quedó sin una formulación clara debido a la diferencia de opiniones entre los miembros del Consenso, mientras que unos pensaban que la liberalización de las importaciones debía seguir estrictamente un calendario predeterminado, otros opinaban que dicha liberalización tenía que realizarse a un ritmo acorde con el estado de la balanza de pagos del país en cuestión.



COLABORACIONES

2.7. Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa

Como acabamos de exponer, la liberalización de los flujos financieros extranjeros no fue una prioridad importante en el Consenso de Washington, aunque una actitud restrictiva, limitadora de la entrada de la inversión extranjera directa (IED), fuera considerada como una insensatez. Se pensaba que dicha inversión podía aportar capital, tecnología y experiencia mediante la producción de bienes necesarios en el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones. El que se viera reducida en algunos casos, fue debido a la existencia de un nacionalismo económico, totalmente desaprobado por Washington, salvo en excepcionales ocasiones.

Por otra parte, se pensaba que la IED podía igualmente promoverse mediante canjes de obligaciones por acciones, lo cual podía permitir además reducir la

deuda. Esto generó diversas disyuntivas en torno a si había que subsidiar la IED o si la inversión subvencionada tenía que ser adicional. Sin embargo, el punto considerado más preocupante por sectores como el FMI, fueron las consecuencias que hubiera podido implicar un incremento de la expansión monetaria nacional.

2.8. Política de privatizaciones

La privatización puede ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo, gracias a los ingresos derivados de la venta de la empresa, como a largo plazo, puesto que el gobierno ya no tiene que financiar la inversión necesaria. Por otra parte, el fundamento de la idea de privatización se basa en que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales. Esto es debido a que los directivos tienen un interés personal directo en los beneficios de la empresa, lo cual les incentiva a alcanzar la mayor eficiencia posible para maximizar sus beneficios propios. A pesar de que esta creencia fuera durante mucho tiempo una política de fe en Washington, la privatización solamente se enfatizó a partir de 1985, tras la proclamación del *Plan Baker*, es decir, cuando recibió el impulso oficial norteamericano con el apoyo del FMI y el BM para fomentar la privatización en el mundo y particularmente en América Latina.

2.9. Política desreguladora

La desregulación también se consideró como un modo de fomentar la competencia, y particularmente en América Latina, donde se hallaban las economías de mercado más reguladas del mundo, que

estaban principalmente gestionadas por administradores mal pagados y fácilmente corruptibles. Los principales mecanismos de regulación, fueron controlar los establecimientos de las nuevas compañías y de las inversiones, restringir la entrada de inversiones extranjeras y los flujos de transferencia de beneficios, controlar los precios, implantar barreras a la importación, asignar créditos de modo discriminatorio, instaurar elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas, etcétera.

Es interesante anotar que la actividad productiva estaba regulada de diferentes modos, mediante la legislación vigente, por medio de decretos del gobierno, o la vía de toma de decisiones sobre casos puntuales. Esta práctica era la más difundida en Latinoamérica, la cual fomentó oportunidades de corrupción a la vez que discriminaba a las pequeñas y medianas empresas, importantes generadoras de empleo y de estabilidad social.

2.10. Derechos de propiedad

A finales de la década de los 80, en América Latina, los derechos de propiedad eran muy inseguros, lo cual contrastaba con el que estuvieran tan firmemente implantados en Estados Unidos; por ello, Washington optó por implantar unos derechos firmemente establecidos y garantizados.

Desde otra perspectiva, otros autores optaron por sintetizar estas medidas, siendo el caso de Stanley Fisher (4), que resumió las propuestas en los siguientes cuatro puntos fundamentales:

(4) FISHER, Stanley ha sido Primer Subdirector Gerente del FMI durante los últimos 7 años hasta el mes de agosto de 2001. Ha sido también Vicepresidente de Economía del Desarrollo y Economista Principal del Banco Mundial.

1. En primer lugar, observó que dichas propuestas se centraban en que no sólo se debía enfatizar sobre la política fiscal, sino que los tipos de cambio también tenían que ser considerados como un elemento competitivo crucial, en otras palabras notó que uno de los principales fines del Consenso era *alcanzar un marco económico equilibrado y estable*.

2. Seguidamente, advirtió, que las líneas generales argumentadas por Williamson indicaban que se propugnaba *un sector público eficiente y un gobierno de menor tamaño*, esto es, una reforma fiscal acompañada de revisiones del gasto público

3. El tercer tema en el que resumió las propuestas, es el establecimiento de *un sector privado eficiente y en expansión*. Esto implica una creciente competencia dentro del país, es decir, una *orientación hacia el exterior tanto en materia de importaciones como de exportaciones*.

4. Finalmente, el cuarto punto, consiste en la puesta en práctica de *políticas de lucha contra la pobreza*. Éstas ya estaban adquiriendo una creciente importancia gracias a varios programas médicos y educativos, así como a los subsidios alimenticios dirigidos a grupos específicos, y que ayudaron a la reducción del número de pobres en los países beneficiarios de dichas acciones.

En definitiva, consideramos el Consenso de Washington como el resultado de una *profunda evolución de las ideas*, que reflejó la vigencia progresivamente generalizada de una filosofía basada en los principios fundamentales de democracia y libertad: *«dando predominio a los derechos individuales frente a los colectivos»*. Adviértase que las políticas de reforma propuestas fueron aplicadas en toda América Latina en ocasiones minuciosamente, en otras parcialmente, y voluntariamente en otros países en desarrollo;



COLABORACIONES

sin embargo se constata, iniciado el siglo XXI: «*que los resultados generalmente obtenidos han sido más bien desalentadores*».

3. Aplicación de las reformas económicas del Consenso de Washington

3.1. Consecuencias positivas

Durante los años noventa, la dirigencia tecnócrata y política de América Latina aplicó con decisión el paquete de reformas económicas del Consenso de Washington. Los cambios de política en la región recibieron un vigoroso respaldo de las instituciones financieras internacionales, y se reforzaron con créditos «vinculados a las reformas» y condicionados a su aplicación, lo cual alimentó la esperanza de los líderes, de hacer retomar el capital y la inversión extranjera a la región después de los desastrosos años ochenta.

Los logros más inmediatos, se obtuvieron aplicando la prudencia monetaria, que redujo la inflación a un solo dígito prácticamente en todos los países. La disciplina fiscal disminuyó el promedio del déficit presupuestario del 5 por 100 del PIB al 2 por 100 aproximadamente, y redujo la deuda externa pública del 50 por 100 del PIB a menos del 20 por 100. La apertura comercial hizo descender el promedio de aranceles desde más de 40 por 100 a casi 10 por 100.

La liberalización financiera se produjo de un modo igualmente agresivo; se descartó el control directo de créditos, se desregularon las tasas de interés, se iniciaron regímenes de inversión extranjera directa y se suprimieron los controles de cambios y de cuentas de capital. Bancos, empresas eléctricas, de petróleo, de telecomunicaciones, las redes viales así

como los servicios de agua y gas se vendieron al sector privado. En la región, fueron más de 1000 empresas estatales las privatizadas entre 1988 y 2000.

Como se ha indicado, la aplicación de tales medidas varió de un país a otro, pero en términos generales, la índole y la intensidad de las reformas en América Latina en los años noventa superaron todo lo conocido hasta entonces. De ello resultó un incremento del flujo de capitales hacia el continente, 14 mil millones de dólares en 1990, frente a 86 mil millones de dólares durante 1997, para caer hasta 47 mil millones de dólares en 1999, como secuela de la crisis financiera asiática. Otra de sus consecuencias positivas fue la expansión de los volúmenes de las exportaciones en casi todos los países.

3.2. Consecuencias negativas

Sin embargo, la cara adversa fueron los resultados desalentadores en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales. En los años noventa, el aumento real del PIB en la región fue escaso; 1 por 100 anual durante toda la década, esto es, un porcentaje ligeramente superior a las alarmantes cifras registradas en los años ochenta, pero muy por debajo de las tasas del 5 por 100, o más, que se alcanzaron en los años 1960 y 1970. Concretamente, el desempleo aumentó, y la pobreza siguió siendo amplia y generalizada.

América Latina ingresó en el tercer milenio con más de 450 millones de personas, y más de un tercio de su población viviendo en la pobreza (con ingresos inferiores a los 2 dólares diarios) y casi 80 millones de personas padeciendo pobreza extrema, con ingresos inferiores a 1 dólar diario.



COLABORACIONES

Los indicadores del desarrollo social fueron apenas más favorables. *Las tasas de mortalidad infantil, de alfabetización y de escolaridad primaria mejoraron durante los años noventa.* Pero la disponibilidad de agua potable continuó siendo escasa en sectores rurales, y pobre la calidad de la educación pública. Al mismo tiempo, un importante aumento de la criminalidad y la violencia afectó la calidad de vida en toda la región.

En un país tras otro la población se desanimó, padeciendo muchas veces la denominada «*fatiga reformista*». Las encuestas de opinión pública (5) a fines de los años noventa, demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era más baja que la de generaciones anteriores, y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes. La gente mostraba gran angustia acerca del empleo y los ingresos. La percepción del presente no era favorable y la del futuro aún más incierta.

Esto no es de sorprender, en razón de la «histórica inestabilidad» económica de la región, y las conmociones sociales de los años noventa. Al finalizar la década, América Latina seguía mostrando mayor desigualdad que cualquier otra región del mundo en cuanto a la distribución del ingreso y de los activos (incluida la tierra). En las mismas encuestas, la población manifestaba una persistente impresión de que las sociedades de la región eran básicamente injustas como un probable reflejo de la subyacente desigualdad de oportunidades en materia de educación básica y superior, empleo y participación política.

Se suele culpar a las *reformas económicas* por el lento crecimiento y el decepcionante progreso social de los años

noventa. *Pero esto es difícilmente justificable.* Varios análisis minuciosos demuestran que *sin las reformas, la situación hubiera sido aún peor.* Ciertamente, el ingreso per cápita y la producción hubiesen sido inferiores, mayor la inestabilidad, y agravadas la pobreza y la desigualdad de ingresos. De manera que debería perdurar *un importante núcleo de la sabiduría económica contenida y contrastada en el Consenso de Washington.*

El problema, es que este tipo de razonamiento por contraposición —de que sin la reforma las cosas hubiesen sido peores— resulta poco «reconfortante» para los pobres, para los crónicamente desocupados y para los numerosos ciudadanos consternados y agobiados en la región, pues además ofrecen escasas perspectivas de lograr amplios apoyos políticos para más reformas de la misma índole. Sin olvidar, que es tan importante como urgente: *rescatar estas gentes al circuito formal de lo económico. Ellos necesitan renta para acceder a los bienes y servicios, y las empresas necesitan consumidores para sus productos y servicios.*

4. Los fallos del Consenso de Washington

Así pues, los años noventa en América Latina pusieron en evidencia las importantes deficiencias del Consenso de Washington. El mismo *Williamson*, tras los resultados desalentadores de la aplicación de las medidas expuestas en su artículo (6), enumeró una amplia lista de temas excluidos, la mayoría especialmente referidos al tema de la *equidad*. «Excluí deliberadamente de la lista aquello que



COLABORACIONES

(5) Consúltese las encuestas realizadas a la población latinoamericana por Latinobarómetro.

(6) Artículo publicado en «La Cultura de la Estabilidad y el Consenso de Washington». Servicio de Estudios de la Caixa. Barcelona, 1998.

podría ser, ante todo redistributivo [...] porque sentí que en el Washington de los ochenta había un desprecio por preocupaciones sobre equidad».

La primera de las carencias concierne claramente el tema de la equidad como objetivo, buscado a través de la distribución de la renta. Esto no fue parte del Consenso de Washington en contraposición con la lucha contra la pobreza que sí lo fue, gracias al establecimiento de prioridades del gasto público, dirigidas en gran parte a sectores como la educación, la sanidad y a otros de gran interés para las capas más bajas de la sociedad.

Otra de las omisiones más relevantes del Consenso, ha sido la *falta de una referencia directa a la estabilidad de los precios* (elemento sin embargo de máxima importancia en el Tratado de Maastricht). Sería limitar mucho su alcance si viéramos este Consenso solamente como la vía de escape a la realidad económica desarrollada a partir de los años sesenta. Vocacionalmente, persigue una aspiración mucho más profunda; *constituirse como un elemento de estabilidad en un mundo cada vez más azotado por las crisis sistémicas*.

Se excluyeron igualmente otros temas como el *crecimiento o el medio ambiente*, a la vez que el carácter de las propuestas era más bien liberalizador o anti-estatalista, además de hacer escasas referencias a *la necesaria tarea gubernamental de luchar para mantener condiciones auténticas de competencia en los mercados*.

Por otra parte, existe una gran variedad de opiniones acerca de cuáles han sido los verdaderos fallos de las medidas adoptadas. Hay quienes sostienen que éstas se han debido a que los diez instrumentos del *Consenso no han sido aplicados sistemáticamente, y que verdaderamente se necesitaba y necesita más*

de lo mismo. Otros hacen hincapié en la combinación y el cronograma de implementación de las propuestas, llegando a posiciones irreconciliables acerca de cómo proceder. Algunos insisten, en que los problemas fundamentales vienen principalmente desde fuera, y que han minado el progreso de la región a través de lo que hoy se denomina «*globalización*».

Incluso se ha llegado a postular que la alta desigualdad del ingreso en América Latina es debida, de modo especial, a la riqueza en recursos naturales, esto es, a una especie de «fatalismo ambiental», *donde la inequidad se correspondería con la latitud, de modo que bajo una mayor riqueza ecológica, el deterioro de las opciones de desarrollo sería más importante*.

Sin embargo, se abre paso la idea asociada al nacimiento de un nuevo y primordial objetivo: «*mirar más allá del Consenso*», hacia un nuevo paradigma que abarque explícitamente objetivos como la equidad y la reducción de la pobreza; no como fines en sí mismos, sino como mecanismos eficaces para promover el progreso y el crecimiento sostenido. Así, las reformas de la década de los noventa no fueron la causa de las desilusiones experimentadas en América Latina, si bien, lo que sí hicieron, fue apuntar hacia una insuficiencia fundamental en el Consenso de Washington o, según la expresión de Ricardo Ffrench Davis (7), *hacia una imperativa necesidad de «Reformar las Reformas» de primera generación mediante una segunda generación de reformas* (8).

(7) FFRENCH-DAVIS, Ricardo: Consultor Principal de CEPAL. Profesor de Economía en la Universidad de Chile y Ex-Director de Estudios del Banco Central de Chile.

(8) Véase para más detalle el libro de FFRENCH-DAVIS, Ricardo: «Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina». McGraw-Hill Interamericana de Chile, Santiago de Chile, 1999.



COLABORACIONES

Éstas deben permitir hacer frente al continuo bombardeo de las economías latinoamericanas por las nuevas exigencias de productividad y de competencia, así como a las imperfecciones del sistema internacional, *apoyándose básicamente en la capacitación y en las inversiones en el área tecnológica*. Como señala Enrique V. Iglesias (9), la «Nueva Economía» que se está diseñando muestra importantes desigualdades en la distribución del ingreso, por el hecho de que sólo aquellos dotados de mayor educación pueden acceder a las nuevas oportunidades, generadas en mayor medida por las innovaciones tecnológicas, de modo que el primer gran paso que ha de darse, tal y como lo demuestran las actuaciones del BID, consiste en fomentar programas en educación y mejora social.

4.1. Ampliar las reformas

Se habla de ampliar las reformas, pero no se trata de un simple juego de palabras, sino de un imperativo primordial para el desarrollo latinoamericano que hay que basarlo en la *credibilidad, la competitividad y la estabilidad*. Así pues, se afianza un estimulante debate acerca de los «objetivos» económicos y sociales a alcanzar en América Latina. Instituciones regionales y multilaterales como CEPAL, BID, BM y FMI, así como en Universidades y algunos organismos, tanto públicos como privados de América Latina, se están realizando esfuerzos de reflexión respecto a la revisión o ampliación de las reformas del Consenso de Washington. Pero también es muy estimulante compro-

(9) IGLESIAS, Enrique V.: Ex-secretario Ejecutivo de CEPAL. Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. Actualmente es Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

bar que existe una corriente de pensamiento, principalmente desde Estados Unidos, muy concordantes con nuestras mismas inquietudes. Autores como Stiglitz, Rodrik, Iglesias, Wiplisz, Krugman, Sachs, y el propio Williamson, han hecho sustantivas contribuciones a la discusión, más allá de las corrientes en boga de corte neoliberal. Aunque éstas corrientes han sido entendidas parcialmente dentro del Consenso de Washington. Parcialmente porque en los hechos las reformas han tenido un sello «ideologizado», contraviniendo varios de los mismos principios que Williamson había interpretado en su famoso artículo de 1990 (10).

La interpretación neoliberal, adoptada en las propuestas del Consenso, ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales del continente, de modo que es necesario seguir una nueva senda, basada en reducir la gran inestabilidad social que impide la confianza de los mercados financieros, desconfianza que a su vez limita las posibilidades de mejora.

Ya en las reuniones cumbre celebradas en 1994 y 1998 (11), los Jefes de Estado, en sus declaraciones formales, decidieron incorporar como metas fundamentales *la disminución de la pobreza, la educación y el buen gobierno*. Ello supone una significativa extensión que va más allá del ajuste y el crecimiento plasmados en el Consenso de Washington y demuestra que la reducción de la pobreza y la equidad han pasado al «primer plano» en la agenda del desarrollo, desplazando así al crecimiento, aunque sin desecharlo del todo.

(10) Es el mismo Williamson quien lo destaca en su artículo «Revisión del Consenso de Washington».

(11) Se trata de las reuniones Cumbre de América Latina de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno celebradas durante junio de 1994 y octubre de 1998 en Cartagena de Indias y Oporto respectivamente.



COLABORACIONES

Ffrench-Davis señala que el espíritu del Consenso de Washington buscaba obtener precios correctos y que fueran, además, *amigables* con el mercado. Sin embargo, el resultado de aplicar dichas medidas no coincidió con el esperado. Algunos aspectos mejoraron: es el caso del importante crecimiento en el volumen de exportaciones, la aparición de superávit fiscales o déficit moderados durante varios años en muchos países, el fin de los procesos de hiperinflación característicos de las décadas previas y la mejora de las instituciones en términos de menos trabas administrativas e intervenciones microeconómicas.

Pero, en su opinión, las reformas adolecieron igualmente de graves y reiteradas deficiencias. Las economías del continente se hicieron mucho más vulnerables debido al fuerte crecimiento de los déficits externos. La insuficiente inversión en capital humano hacen necesario un importante refuerzo de los sistemas educativos, además de no haber reducido la pobreza, sino, bien al contrario, haberla acentuado.

Uno de los aspectos en el cual las reformas —según Ffrench-Davis— han exhibido su desempeño más mediocre, ha sido en el de la *insuficiente inversión y consecuentemente el pobre crecimiento*. Añade, que todos estos aspectos son esencialmente el fruto de un error cometido por el conjunto de los países de América Latina, consistente en aplicar «*ingenuamente*» y sin tener en suficiente consideración las diferencias entre ellos, medidas que privilegiaron el corto plazo, pensando que el mercado resolvería automáticamente todas las situaciones.

De modo que sugiere introducir cambios en las reformas, focalizados en áreas como la educación y el poder judicial, que tiendan a preservar los aspectos

positivos a la vez que corrijan los errores, en búsqueda de un mayor bienestar para la población, proponiendo mejoras en los dos puntos siguientes:

1. Las políticas económicas deben tratar de evitar precios macroeconómicos incorrectos y promover las políticas de tipo de cambio que eliminen los valores de cotización extremos, esto es, que se ajusten de acuerdo con la tendencia de mediano plazo y no según los vaivenes del día a día o las fluctuaciones cíclicas de precios.

2. La necesidad de regular o controlar los movimientos de capital, persiguiendo la reducción de los múltiples shocks financieros característicos de la región. La historia de América Latina, muestra períodos de gran abundancia de fondos externos seguidos de épocas de importante escasez donde se generan crisis de difícil recuperación. Los gobiernos deben tratar de evitar los efectos artificiales provocados por los volúmenes excesivos de capital, y así reducir las dimensiones de las crisis posteriores. En una palabra, el objetivo son políticas prudentes, como las que evitaron a Chile sufrir devastadores efectos como los del tequilazo mexicano a mediados de los noventa.

Por último, el autor propone un *desarrollo sostenido* acompañado de inversiones sociales, esto es la creación de una nueva capacidad productiva, y calidad de capital y de trabajo. Es aquí donde se aprecia el carácter crucial de la educación y de la capacitación laboral, así como de la creciente preocupación por nivelar su calidad entre los distintos estratos sociales para evitar la reproducción de la pobreza y ofrecer una legítima igualdad de oportunidades. Generar mejores condiciones sociales para la población es un imperativo «*ético*», pero también económico, que evitaría el surgimiento de tensiones y una mayor desinte-



COLABORACIONES

gración social en los distintos países latinoamericanos.

En definitiva, French Davis apunta hacia políticas macroeconómicas que generen «equilibrios sostenibles en la economía real», y políticas de desarrollo productivo consistentes en una mejor distribución de oportunidades y productividades a través de la sociedad de modo a alcanzar un «desarrollo económico con equidad».

En este contexto, José Antonio Ocampo (12), tras haber estudiado los retos macroeconómicos referentes al manejo de la vulnerabilidad externa y el proceso de inversión, ahorro y financiamiento, señala la importancia de actuar igualmente en el campo de la acción pública. Concretamente, estima necesario cubrir dos tareas fundamentales; en primer lugar, garantizar que las pequeñas empresas y las familias pobres tengan un mayor acceso al crédito; y, en segundo lugar, fomentar la disponibilidad de fondos a largo plazo para el financiamiento de la inversión. En su opinión, «las líneas de crédito a través de fondos de *segundo piso*, los subsidios a la demanda y/o a los costes de transacción, y el diseño de fondos de garantía o mecanismos de aseguramiento, son los instrumentos básicos para asegurar una adecuada cobertura de servicios financieros a las pequeñas empresas y a los hogares pobres, urbanos y rurales».

Para ello, propone que el sector público cree nuevas instituciones o instrumentos tales como fondos de pensiones, nuevos instrumentos que faciliten el financiamiento de la vivienda y la infraestructura privada, fondos o seguros de

garantía, etcétera, además de diseñar marcos regulatorios y sistemas de incentivos apropiados, así como ofertar servicios financieros por bancos de desarrollo o fondos de capital riesgo, públicos o mixtos. José Antonio Ocampo opina que esta puede ser «la solución apropiada», siempre que se establezcan «reglas que garanticen el profesionalismo de sus actividades y se evite la interferencia política y sobre todo la tentación de convertir tales instituciones en mecanismos de canalización de subsidios», lo cual solamente puede conducir al nacimiento de nuevas crisis, como ya ocurrió en su momento.

Observamos que estas consideraciones plantean tanto una amplia gama de acciones para mejorar los niveles de ahorro e inversión y los canales de transmisión entre ambos, como algunas recomendaciones de cautela en varias áreas como las que engloban los efectos previsibles de las reformas previsionales, el impacto de reducciones en las tasas de tributación o los aumentos de las tasas de interés sobre el ahorro, todos los cuales no están exentos de complejidad en su realización.

Por otra parte, en el estudio de la Comisión de la *Fundación Carnegie para la Paz Internacional*, personalidades de contrastada experiencia económica como Domingo Cavallo (13), Eduardo Aninat (14) y Alejandro Foxley (15), *priorizaron la reducción de la pobreza y de la desigualdad*, proponiendo medidas como incrementar los impuestos de los más ricos, dar reales oportunidades a las



COLABORACIONES

(12) OCAMPO, José Antonio: Ex-Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Ex-Ministro de Hacienda en Colombia. Actual Subsecretario de Naciones Unidas. Responsable de Economía.

(13) CAVALLO, Domingo: Ex-Ministro de Economía de Argentina. Ex-Presidente del Banco Central de Argentina.

(14) ANINAT, Eduardo: Ex-Ministro de Hacienda de Chile. Ex-Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional.

(15) FOXLEY, Alejandro: Ex-Ministro de Hacienda de Chile. Actual Presidente de la Comisión del Ramo en el Senado de Chile.

PYMEs, proteger los derechos de los trabajadores, recomendar a los países industrializados que reduzcan los proteccionismos y otras medidas *de igual grado de dificultad de aplicación*.

Sin embargo, Enrique V. Iglesias, desde otra perspectiva, concede más relevancia al hecho de que desde el encuentro de Washington, se haya dado «demasiada importancia» a los problemas de tipo *macro*, aunque admite que las circunstancias lo requerían, puesto que la prioridad residía en sobrevivir al caos generado por la crisis de los ochenta. En su opinión, hoy en día se debería prestar más atención a aspectos más puntuales, capaces de *desarrollar el crecimiento y la estabilidad*.

El BID, como hemos adelantado, ha centrado sus actuaciones en cinco áreas que considera de vital importancia y consistentes para la *mejora social*; «todo lo relativo a *la educación y al conocimiento*, el desarrollo de la competitividad tanto a nivel macro como micro, la mejora de la eficiencia del Estado y la transparencia de los mercados, en concreto, la modernización del Estado y la reforma de la justicia, la solución del problema de la integración y, por fin, el apoyo de las políticas medioambientales».

Esto es un avance hacia el proceso de cambio necesario en América Latina, aunque debe estar acompañado por políticas explícitas que permitan hacer frente a los problemas sociales, lo cual sólo es posible mediante un compromiso integral de la sociedad basado en gran parte en el tema de la educación como forma de romper el círculo vicioso de la pobreza.

Paulo Paiva (16), afirmó al respecto que la integración regional en América

Latina es el mejor medio «para poder negociar con más fuerza con otras zonas geográficas» y pidió a los gobiernos latinoamericanos mayores inversiones en educación, ya que se trata de «la clave para aumentar la competitividad de un país dentro de la economía global y redistribuir la riqueza».

Aldo Solari (17) uno de los principales estudiosos de las relaciones entre educación, ocupación y pobreza, señala las dos bases fundamentales de política para abordar la desigualdad educativa. En primer lugar, la universalización de la educación primaria o básica: «una educación común para todos los ciudadanos es un requisito *sine-qua-non* para la creación de un punto de partida igualitario en una de las dimensiones más importantes de la vida social».

Este segundo supuesto está vinculado al anterior: «para que la educación pueda tener el efecto de producir una mayor igualdad o una menor desigualdad, si se prefiere, ella misma debe ser igualmente distribuida lo más igualmente posible».

Todo esto *demuestra que el contexto estructural de desigualdades señalado anteriormente*, limita claramente las posibilidades y potencialidades de las escuelas y de los centros educativos para crear por sí mismos igualdad donde ésta no existe. Siendo obvio que, como se ha puesto de manifiesto, *la educación por sí sola no basta para superar dichas iniquidades*.

En efecto, la integración de políticas educativas con otras económicas y sociales, orientadas a atacar conjuntamente las importantes desigualdades existentes en el continente, se deben convertir



COLABORACIONES

(16) PAIVA, Paulo: Ex-Ministro de Trabajo de Brasil. Actual Vicepresidente de Planificación y Administración del Banco Interamericano de Desarrollo.

(17) SOLARI, Aldo: Fue un activo participante de la vida intelectual latinoamericana, Vicepresidente del CODICEN y Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay.

entonces en una estrategia y en una acción indispensables. Esto supone un doble imperativo: disminuir o superar las crecientes condiciones de pobreza para mayorías nacionales y tomar en cuenta las exigencias propias de los procesos de globalización y de modernización en América Latina.

Desde este contexto, Nancy Birdsally (18) y Augusto de la Torre (19) han formulado por su parte, un conjunto de 10+1 instrumentos para permitir el desarrollo de la equidad social acompañada de crecimiento, tan necesaria para América Latina y con el fin de ajustar el que denominan «*Disenso de Washington*» y *la realidad contemporánea* (20).

Con estos instrumentos *no pretenden formular una receta infalible y aplicable a todas las situaciones*, excepto quizás en lo que se refiere a la disciplina fiscal y la educación. Todas las opiniones convergen en que se trata de aspectos que deben ser absolutamente mejorados en toda las sociedades latinoamericanas y ello sólo puede hacerse realidad mediante ciertas reformas concretas.

Lo que sugieren es una línea de actuación sin prioridades, ni secuencias de medidas obligatorias, un conjunto de instrumentos que pueden ayudar a alcanzar una mejor situación para América Latina sin que estos sean definitivos ni mucho menos suficientes.

Su enfoque son las políticas internas al continente, aunque estiman que la responsabilidad también yace en los países industrializados, desde donde emana

gran parte de la retórica sobre la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo, de ahí la separación de 10+1, siendo el último instrumento una clave de política económica mediante la cual los países industrializados avanzados también pueden pasar de la retórica a la acción.

Birdsally y De la Torre, opinan que ya es hora de pasar del Consenso a instrumentos concretos, a obtener respaldo político, crear instituciones, instaurar y luego redefinir, ajustar y afinar las políticas. Los instrumentos que proponen, además de tener un bajo coste, tienen mucho menos que ver con el dinero que con las reglas del juego y el liderazgo político y se resumen en los puntos siguientes:

- Disciplina fiscal basada en reglas.
- Atemporamiento de los efectos cíclicos de expansión y colapso.
- Redes de seguridad social que se activen de forma automática.
- Escuelas para pobres.
- Gravar a los ricos y gastar más en el resto.
- Dar oportunidades a las pequeñas empresas.
- Fortalecer los derechos de los trabajadores.
- Luchar francamente contra la discriminación.
- Reparar los mercados de la tierra.
- Servicios públicos orientados al consumidor.
- Diez más uno: reducir el proteccionismo de los países ricos.

De modo que las reformas económicas contenidas en el Consenso de Washington han llevado al conjunto de América Latina a una situación poco satisfactoria, donde se impone la búsqueda de nuevas opciones que garanticen un mayor crecimiento sustentable y equitativo. Siendo preciso nuevamente *destacar, que las*

(18) BIRDSALLY, Nancy: Es miembro asociado en la *Fundación Carnegie para la Paz Internacional* y Ex-Vicepresidenta del Banco Interamericano de Desarrollo.

(19) DE LA TORRE, Augusto: Es asesor financiero regional en el Banco Mundial y miembro de la Red de Reforma Económica Carnegie.

(20) Estas medidas están recopiladas en el Informe de la Comisión Carnegie Para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano. Washington, septiembre 2000.



COLABORACIONES

medidas incluidas en el Consenso, permitieron preservar el equilibrio macroeconómico, el control de la inflación, la mejoría del balance presupuestario y el ahorro fiscal, el crecimiento de las exportaciones y la diversificación de los países de destino, así como las privatizaciones masivas de las corporaciones públicas.

Sin embargo, de forma general, estos equilibrios sólo pudieron alcanzarse mediante los desequilibrios en otras variables macroeconómicas o en detrimento de aspectos esenciales para lograr la equidad o la competitividad sistémica. Por todo lo cual *considero tan importante como urgente, reformar y ampliar los puntos del Consenso de Washington, perseverando el núcleo de sabiduría económica con el fin de implantar bases sólidas para la mejora de la situación económica en América Latina.* Nos encontramos ante un debate crucial, en torno al modo de mejorar la situación de las economías de mercado del continente, superando las expectativas de la década pasada y adversidades desde el inicio del nuevo siglo veintiuno. Es obvio que se necesitan reformas, pero no deben constituirse como un fin en sí mismas, sino como un medio para poder lograr un desarrollo basado en la competitividad y en la equidad.

Asimismo, deseo «añadir» para ser introducido en el debate, un punto que me parece «central» para los objetivos de las reformas o de las ampliaciones del Consenso de Washington y que este tampoco introdujo, tal vez por que en esos años no eran tan determinantes como lo son actualmente. Me refiero, a la gran importancia que suponen para la sociedad en términos generales y para la economía particularmente: «Las Nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información».

Nadie niega la vital importancia que ejercen estas nuevas tecnologías para el

bienestar de los ciudadanos, la competitividad empresarial y, por extensión, para el desarrollo económico y social de los países en desarrollo (como para los desarrollados). Así lo reconocen los líderes políticos, económicos y empresarios de la región; que la prosperidad y la competitividad durante este siglo, dependen en gran medida del *aprovechamiento integral que se haga de estas nuevas tecnologías.* Ellos entienden, que la participación en la «Sociedad de la Información y del Conocimiento», permite a los países crear riqueza mediante la adición de «valor» a los recursos locales, producir esta riqueza de una manera más sustentable y distribuirla más equitativamente.

Ahora bien, la «brecha digital» existente entre América Latina y los países desarrollados es amplia, pudiendo incrementarse aún más en el inmediato futuro, y en la medida que lo haga, representa una seria amenaza cada vez más difícil de superar, pues representa una creciente «pérdida» de competitividad para los países de la región frente a las economías más avanzadas y, también, respecto a otras naciones en vías de desarrollo como las asiáticas. Por consiguiente, con el fin de acortar distancias, tanto de los países como «entre» los países latinoamericanos, es extraordinariamente importante llevar a cabo acciones «efectivas», para conseguir *incorporar en el más breve plazo de tiempo posible, estas tecnologías al «nuevo modelo de desarrollo económico».*

Es revelador, que la arquitectura de la nueva economía mundial esté conformada por las redes digitales, como lo demuestra la economía norteamericana, con su enorme ventaja competitiva en materia de tecnología, información, y gestión del conocimiento (21).

(21) La Galaxia Internet. Manuel Castell, Editorial Areté. Barcelona, 2001.



COLABORACIONES

5. El Consenso de Washington. De lo proyectado a lo realizado

Como se ha constatado, América Latina y Asia oriental han seguido sendas de desarrollo diferentes en los últimos dos decenios. Resulta notable observar que todos los principales países latinoamericanos se encuentran en los grupos que carecen de dinamismo en lo que se refiere a industrialización, cambio estructural y crecimiento de la productividad, mientras que la mayoría de las principales economías del Asia oriental están en distintas etapas del camino hacia la industrialización exitosa. Con pocas excepciones, los países pertenecientes a la primera región han sido incapaces de eliminar los obstáculos estructurales a una acumulación y un crecimiento rápido y sostenido.

Entender las diferentes trayectorias, requiere ciertamente conocer bien las circunstancias y la historia de cada país. Pero también han jugado su papel las decisiones institucionales y económicas, sobre todo cuando, como en el caso de América Latina, *ha habido discontinuidades pronunciadas al haberse pasado rápidamente de una estrategia de desarrollo hacia dentro a otra de desarrollo hacia fuera* (22).

La nueva estrategia seguida en América Latina puede vanagloriarse de cierto éxito. Como hemos indicado se ha logrado controlar la inflación y establecer un grado razonable de disciplina monetaria y fiscal. Sin embargo, el historial en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza ha sido desalentador. La experiencia no confirma la lógica en que se apoya la nueva política, según la cual

la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones se podía sustituir eficazmente por una estrategia de desarrollo hacia fuera impulsado por la acción del mercado solamente con eliminar la inflación, reducir el tamaño del sector público y abrir los mercados al comercio exterior y el capital extranjero.

Estos resultados desalentadores se han achacado a las lagunas que habría en el programa inicial de reformas, a errores en las políticas aplicadas y al hecho de no haber dado el salto a las «reformas de la segunda generación», esto es: *a lo que no se hizo más que a lo que se hizo*. Sin embargo, al pasar por alto variables macroeconómicas fundamentales más tradicionales, tales como la demanda agregada, los tipos de interés reales y los tipos de cambio reales, las políticas y las reformas institucionales que se decidió aplicar con el fin de eliminar las distorsiones provocadas por la acción del Estado lo que han hecho, ha sido debilitar las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

Desafortunadamente, la estrategia seguida no ha traído consigo un entorno macroeconómico apropiado que impulsara a los inversores y las empresas a fomentar y apoyar la creación, expansión y mejora de la capacidad productiva y que al mismo tiempo desatara las fuerzas de la competencia mundial. En otras palabras, siguiendo al Secretario General de la Unctad, Rubens Ricupero, las reformas económicas no han tenido éxito porque el elemento «creador» del proceso schumpeteriano de «destrucción creativa» tampoco ha aportado una transformación real de la estructura productiva mediante cifras más elevadas de inversión y cambio tecnológico, si bien:

— Las políticas de estabilización basadas en intervenciones en el tipo de cambio lograron reducir la inflación mediante el recurso a las entradas de capital, las con-



COLABORACIONES

(22) RICUPERO, Rubens: *Nueva lectura del Consenso de Washington. La teoría y la práctica*. Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2003. UNCTAD, 2003.

siguientes apreciaciones de las monedas y las oscilaciones de los tipos de cambio, junto con los tipos de interés elevados necesarios para atraer al capital extranjero, hicieron que las condiciones monetarias en América Latina en la década de 1990 fueran demasiado severas e inestables para que ofrecieran una base sólida a la acumulación de capital. Un índice que combina el tipo de cambio real y el tipo de interés a corto plazo real pone de manifiesto que las condiciones monetarias en América Latina fueron mucho más severas que en el Asia oriental en todo el decenio de 1990, mientras que ambas regiones disfrutaron de condiciones similares en las décadas de 1960 y 1970.

— La liberalización del comercio y el sector financiero, junto con el inicial y repentino aumento de la demanda y del crecimiento originado por una rápida desinflación, hizo que empeorara la balanza externa, en tanto que la deuda exterior volvió a aumentar, mucho más que la capacidad de pagar su servicio. Esto, añadido a las mayores entradas de IED, significó que los pagos o servicios imputables a factores se convirtieron en una partida cada vez más cuantiosa de la balanza por cuenta corriente, lo que a su vez exigió una gran deflación para lograr el ajuste externo. Mirándolo bien, las entradas de IED han contribuido a la inestabilidad financiera, ya que han hecho aumentar las obligaciones externas sin generar la capacidad necesaria para atenderlas.

— Las balanzas fiscales también han empeorado porque la partida por concepto de intereses del gasto público ha aumentado con la emisión de deuda nueva a tipos de interés más altos. Esto ha estrechado el margen de maniobra para hacer ajustes fiscales sin deprimir la actividad económica interior ni reducir la recaudación de impuestos, pero a la vez

ha hecho aumentar la cuantía de los déficit que es preciso financiar.

— La liberalización de la cuenta de capital y las corrientes de capital han causado serias perturbaciones en los mecanismos utilizados para realizar el ajuste fiscal y el de la balanza de pagos. Las entradas excesivas de capital han vuelto inoperantes los mecanismos de ajuste, en tanto que las salidas excesivas han provocado un desbordamiento deflacionario.

— Las contradicciones de las políticas aplicadas en las esferas de la macroeconomía, el comercio, la IED y el sector financiero han contagiado al patrón de los cambios estructurales. Los intentos por poner en pie sectores tecnológicamente complejos similares a los existentes en las economías avanzadas se han visto perjudicados, al tiempo que la baja productividad en sectores más intensivos en trabajo ha hecho que aumentase la competencia proveniente de las economías con salarios menores. La presión originada por esos factores ha llevado a la desindustrialización en América Latina, en una situación marcada por la reducción de plantillas y un crecimiento flojo.

En consecuencia, aunque es cierto que las nuevas políticas han conseguido desterrar:

— El modelo anterior, tampoco han proporcionado una alternativa floreciente. Más preocupante aún, por lo que hace a las perspectivas futuras, ha sido la pérdida de autonomía de las políticas, tanto en el ámbito microeconómico como en el ámbito macroeconómico, y el estrechamiento del margen de maniobra para decidir qué políticas aplicar. Replantearse las opciones exige hacer un examen sincero del historial económico de las dos décadas pasadas y de la experiencia de los países que han tenido más éxito con la industrialización y el desarrollo. También requiere abandonar las generaliza-



COLABORACIONES

ciones para tener en cuenta en cambio la diversidad de condiciones y problemas que afronta el mundo en desarrollo.

— Como muchas cosas dependen de que los países alcancen su tasa potencial de crecimiento, se necesitará un abanico más amplio de políticas más estratégicas que ayuden a obtener tasas de inversión más altas y a fomentar el progreso tecnológico. Harán falta políticas activas, particularmente en aspectos tales como el apoyo a la industria, el progreso tecnológico y las infraestructuras públicas, políticas todas ellas que deberán estar adaptadas a las circunstancias especiales de cada país.

— En muchos casos, para aliviar las limitaciones que impone la balanza de pagos será preciso reducir la dependencia del capital extranjero y fomentar unos vínculos más estrechos entre la inversión y las exportaciones. Esto significa adoptar una agenda más activista en el campo del comercio y el de la inversión, agenda que habrá de tener en cuenta las realidades del sistema comercial actual. Las previsiones de lo que pueda conseguir la IED en el contexto presente deben ser más realistas. Es preciso encontrar formas de mejorar la contribución de la IED a la tecnología, la productividad y las exportaciones. Esto obligará a reconsiderar los criterios de la política relativa a la IED aprovechando las lecciones de experiencias más exitosas.

Y como tema especial, está el irremediable de la «pobreza» que adquiere una prioridad absoluta y así lo interpretan los líderes políticos y los organismos internacionales como el Banco Mundial que en su informe anual sobre América Latina (2003) (23), centra su investigación en torno al problema de la pobreza y la persistente desigualdad, aduciendo: «que

(23) Informe anual que representa la más importante investigación sobre el continente, presentado en Ciudad de México (2003).

esta situación mina el proceso de desarrollo en sí, proponiendo actuar en cuatro áreas centrales (24) para lograr más equidad en cuanto a la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades». Enfatizando, que resultan claves para afrontar ambos temas; pobreza y desigualdad, emprender «amplias reformas institucionales». Igualmente le sucede al Fondo Monetario Internacional, que sigue con alta preocupación el tema, y en la Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey, enero 2004), quien por medio de su Director Gerente; Horst Köhler, durante su comparecencia destacó: «que con la economía estadounidense al frente de la recuperación del continente americano y motor del crecimiento mundial, la “pobreza generalizada” se riñe claramente con el enorme potencial de crecimiento de la región. Si bien, cada país debe encontrar su propio plan para el éxito, señalando a su vez para ello a tres elementos cruciales.» (25).

(24) El Banco Mundial, destaca que en torno a estas áreas se deben unir los gobiernos y la sociedad civil, con el fin de romper este destructivo patrón de pobreza y desigualdad. Estas son las siguientes: 1. Construir instituciones políticas y sociales más abiertas; 2. Asegurar que las instituciones y las políticas económicas procuren mayor equidad; 3. Aumentar el acceso de los pobres a los servicios públicos, especialmente educación, salud, agua y electricidad, así como el acceso a tierras cultivables y servicios rurales; 4. Reformar los programas de transferencia de ingresos de modo que lleguen a las familias más pobres.

Propone además: «la necesidad de que las naciones emprendan profundas reformas de las instituciones económicas, políticas, sociales y mejoren el acceso de los pobres a servicios y bienes básicos, en especial la educación».

(25) Estos son: 1. Buenas instituciones; 2. Gestión acertada a largo plazo de las finanzas públicas y 3. Expansión del comercio exterior.

También llamó la atención sobre el buen entorno de crecimiento para 2004, que repercutirá favorablemente en América Latina, especialmente por la recuperación de la economía norteamericana, para que las máximas autoridades aprovecharan la oportunidad para consolidar y ampliar las reformas económicas. Asimismo, advirtió que los altos y persistentes «niveles de deuda pública» siguen siendo un grave riesgo para el crecimiento económico sostenido y la elevación del nivel de vida.



COLABORACIONES

Para cortar este nudo gordiano de la pobreza, son evidentes las enormes posibilidades que brinda la formulación de un giro estratégico del Consenso de Washington (26), introduciéndole nuevos puntos no contemplados en su redacción original y que consideramos junto a Emilio Fontela (27), que convendría incluir de manera prioritaria, al menos los siguientes:

1) mejor distribución de la renta, como complemento indispensable de la lucha contra la pobreza, que confiere un papel central a la política económica, a las reformas fiscales y a la protección social; el mensaje europeo de la «economía social de mercado» sigue teniendo vigencia en los países en vías de desarrollo;

2) conseguir una política financiera internacional, que permita la estabilidad monetaria y frene los movimientos especulativos, que también está vinculada a las reformas fiscales y a la creación de zonas monetarias, por ejemplo en el Mercosur;

3) un amplio acuerdo sobre la lucha contra la corrupción y la difusión de prácticas éticas en el comportamiento de los agentes económicos, privados y públicos;

4) un sistema de estímulo del tercer sector para potenciar las actividades sin ánimo de lucro y la participación activa de la riqueza local en la solución de los problemas de la pobreza, elemento clave de las nuevas estrategias de reforzamiento del funcionamiento de los sistemas democráticos;

5) una revolución de los procesos de transferencia de tecnología y de investigación que permita aprovechar y competir lo antes posible en las potencialidades de la Sociedad del Conocimiento.

Esta lista de prioridades, implica una cierta «transferencia» de la responsabilidad del desarrollo de la economía, como preconizaba el Consenso de Washington, a la política y a la sociedad. Los «nuevos círculos viciosos» que frenan el progreso en América Latina y en el resto del mundo que perdió el tren de la Revolución Industrial, integran procesos económicos, políticos y sociales que son interdependientes y requieren enfoques globales y pluridisciplinarios (28). La transformación de España durante los últimos treinta años, como la de toda Europa después de la segunda Guerra Mundial, es un ejemplo visible de la necesidad de esta conjunción de reformas entre lo económico, lo político y lo social.

Una salida viable a este círculo vicioso de inversión y crecimiento bajos e inestables, tipos de interés altos y endeudamiento creciente requerirá probablemente medidas directas para reducir la carga del servicio de la deuda.

Como mínimo, y cuando ha vencido el último de los bonos Brady, urge aplicar criterios nuevos para solucionar el problema de la deuda pendiente, entre ellos la renegociación de los tipos de interés a niveles más cercanos a los rendimientos reales que pueden obtenerse de la inversión del dinero y la reducción de la deuda interior y exterior a cifras que no comprometan el objetivo de un crecimiento rápido y sostenible y el de la reducción de la pobreza a niveles acordados internacionalmente.

6. Conclusión

A modo de conclusión, podemos decir que las amplias reformas económicas deri-



COLABORACIONES

(26) CASILDA BÉJAR, R.: Latinoamérica y el nuevo consenso de Madrid. *Diario Expansión*. Madrid, 22 de enero de 2004 y El giro estratégico del Consenso de Washington. *Diario Expansión*. Madrid, 16 de marzo, 2004.

(27) Un nuevo Consenso Internacional en Madrid. *Diario Expansión*. Madrid 11 de febrero de 2004.

(28) FONTELA MONTES, Emilio y GUZMÁN CUEVAS, Joaquín: La teoría circular del desarrollo. Un enfoque complejo. *Revista de Estudios de Economía Aplicada*. Volumen 21-2. Madrid, agosto 2003

vadas del Consenso de Washington, aplicadas en los países de América Latina durante la década de los 90, advierten hoy una «sensación generalizada de insatisfacción entre la población, y los actores sociales» y se impone la búsqueda de opciones que garanticen un mayor crecimiento, sustentable y con equidad. La principal razón de esta desilusión reside en que la distribución de los ingresos y las oportunidades han empeorado y al hecho de que existe un significativo potencial de inestabilidad, como lo demuestran las crisis sucesivas.

El ambiente optimista de mediados de los noventa fue favorecido por el consenso existente para preservar el equilibrio macroeconómico, el control de la inflación, la mejora del balance presupuestario y el ahorro fiscal, el crecimiento de las exportaciones y la diversificación de los países de destino, así como las privatizaciones numerosas de las corporaciones públicas.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los equilibrios alcanzados se produjeron a costa de otros desequilibrios en variables macroeconómicas (particularmente referidas al sector externo) o bien descuidando aspectos esenciales para lograr la equidad o la competitividad sistémica (29) como la inversión en capital humano y nuevas tecnologías (30).

Éste y otros problemas determinan la necesidad de mejorar el desempeño económico, especialmente porque los respectivos países de América Latina y el Caribe tienen que enfrentar el desafío y los riesgos de la globalización con determinación, pero también con osadía. Para ello es necesario promover la inclusión social, pero aumentando la competitividad, siendo ésta la manera más eficiente

para propiciar el acceso de todos a los caminos de la prosperidad.

Los caminos recorridos por los países de América Latina para diseñar sus reformas estructurales y políticas económicas han sido diversos, pero, tal y como ha señalado Ffrench-Davis, se han repetido «costosos errores», especialmente en el manejo macroeconómico; en el diseño de las reformas financieras y comerciales, y en la insuficiencia de los esfuerzos para completar mercados. El fundamento de estos errores, está básicamente en la fe extrema del neoliberalismo, en la eficiencia del sector privado tradicional y en la total desconfianza en el sector público (en general bien ganada), así como en las formas no tradicionales de organización privada. Según el postulado neoliberal, los desequilibrios no existen, salvo en el caso de que sean generados por la intervención estatal.

Sin embargo, *las reformas y ampliaciones necesarias, no deben convertirse en un fin en sí mismas*, por el contrario, insistimos en que deben constituirse como un medio para el progreso, para alcanzar el desarrollo con equidad para acortar distancias con el mundo desarrollado, para no quedarse rezagada la región en la evolución de la Sociedad de la Información y el Conocimiento del siglo XXI (31).

Ciertamente, el impulso de *la Sociedad de la Información y del Conocimiento disuelve códigos y empuja barreras, pero lo realmente importante es que lo generado alumbre un nuevo «hacer», y no se queda en una batalla generalizada, representada por un vai-*



COLABORACIONES

(29) CASILDA BÉJAR, R.: *Nueva Economía. Nueva Competitividad*. Foro América Latina 2010.

(30) En la «Sociedad de la Información y del Conocimiento», la inversión en capital humano es el equivalente a la competitividad en términos de país.

(31) Considerando que esta evolución viene determinada por el patrón tecnológico, de acuerdo con la nueva escuela «schumpeteriana», pues resulta indispensable atribuir a Schumpeter la explicación de los fenómenos de evolución estructural a largo plazo de los sistemas económicos en función del cambio tecnológico y de sus consecuencias en términos de innovación económica y por tanto social.

RAMÓN CASILDA BÉJAR

vén, tan creador como destructivo entre los partidarios de la globalización y sus opuestos (32).

(32) CASILDA BEJAR, R.: *Nueva Economía. Nueva Competitividad en América Latina*. FFRENCH-DAVIS, R.: *Reflexión y diálogo para reformar las reformas económicas en América Latina*. Foro América Latina 2010, «Un reto de futuro». Santiago de Chile, 2002.

Desde nuestra modestia, recogemos y apoyamos estas consideraciones, las cuales entendemos que no son de ninguna manera ni definitivas, ni cerradas, sino abiertas a la discusión y al diálogo, para impulsar y dinamizar una economía de mercado superior a la derivada de la aplicación de las «reformas del Consenso de Washington».



COLABORACIONES