

El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina

*Rubí Martínez Rangel**

*Ernesto Soto Reyes Garmendia***

Resumen

El propósito de este trabajo es dar a conocer las principales características del Consenso de Washington y las medidas de política económica que lo acompañan, para explicar como éstas fueron instaurándose en la vida económica de América Latina. En primer lugar, se aporta una visión histórica que vincula los Acuerdos de Bretton Woods con los del Consenso de Washington, así como el papel que desempeñan los organismos internacionales para el desarrollo económico en la región latinoamericana. Además, se describen la situación y las condiciones económicas en las que se encontraba la región antes y después del Consenso de Washington; se pretende demostrar que a 21 años del Consenso de Washington, sus políticas siguen vigentes y son las más influyentes en las economías de muchos países de América Latina, gracias a que éstas forman parte de las condiciones que los organismos internacionales imponen a sus países miembros, principalmente cuando éstos necesitan prestamos. Finalmente, se estudia cómo dichas políticas económicas han provocado una “rebelión económica” por parte de varios países de América Latina, los que han generado un influyente bloque contra el Consenso de Washington.

Palabras clave: América Latina, neoliberalismo, crisis, políticas económicas, organismos internacionales.

Abstract

The purpose of this work is to show the main characteristics of the Washington Consensus and the measures of economic policy that go along with it, and to explain how these measures were introduced in the economic life of Latin America. First of all, the article provides a historical vision that links the Bretton Woods Agreements and the Washington Consensus as well as the role played by the International

* Licenciada en política y gestión social, UAM-Xochimilco, México [rubi808@hotmail.com].

**Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México [esotorey@correo.xoc.uam.mx].

Organizations for the economic development in the Latin American Region. This article also describes the situation and the economic conditions of the region before and after the Washington Consensus. This collaboration attempts to show how after 21 years, the Washington Consensus and its economic policies are currently in force, and that these policies are the most influential in the economies of many Latin American countries, because the implementation of these economic policies is a condition imposed by International Organizations to their member countries, especially when they are in need of loans. Finally, the article describes how these economic policies have caused an “economic rebellion” in many Latin American countries, which has generated an influential block in Latin America against the Washington Consensus.

Key words: Latin America, neoliberalism, crisis, economic policies, international organizations.

Artículo recibido el: 09-05-11

Artículo aceptado el: 15-03-12

ANTECEDENTES: LOS ACUERDOS DE BRETTON WOODS

La región latinoamericana ha alternado diversas fases de crecimiento y estancamiento o crisis, los orígenes de estas fases están ligados al ritmo de la economía mundial. En cada fase de estancamiento se diseñan programas de ajuste estructural encargados de proporcionar políticas económicas que contribuyan a mejorar las condiciones económicas heredadas de una recesión.

Uno de los primeros programas de ajuste estructural adoptado por algunos países de la región fueron los Acuerdos Bretton Woods en la década de 1940, después de la Segunda Guerra Mundial. La situación económica reclamaba un nuevo orden internacional basado en un programa de políticas económicas para el desarrollo y, sobre todo, de políticas de estabilización para las economías dañadas por el conflicto bélico.

Los Acuerdos Bretton Woods celebrados en una conferencia en julio de 1944, partieron de tres grandes premisas: desarrollo, estabilidad financiera internacional y liberalización del comercio. A la conferencia asistieron 44 países; sin embargo, dos estrategias predominaban en ese momento, la británica y la estadounidense, siendo esta última la de mayor influencia entre los países asistentes.

El objetivo principal de Bretton Woods era dar respuesta a los problemas monetarios y financieros que planteaba la reconstrucción económica —en especial

la falta de liquidez que amenazaba las economías de los países europeos–, y hacerlo de manera que se evitaran eventuales convulsiones tanto como fuera posible. Dos fueron las estrategias que se sometieron a debate. En primer lugar los británicos, encabezados por John Maynard Keynes, propusieron crear un banco internacional que ofreciese créditos amplios con la única condición de que los eventuales países deudores no se mostraran permanentemente deficitarios. En segundo lugar, la delegación norteamericana sugirió, por un lado restablecer el patrón-oro como base del llamado “sistema monetario internacional”, lo que no incluía el papel que podían jugar ciertas monedas de reserva –especialmente la libra–, y, por el otro, arbitrar algún tipo de institución financiera de ámbito internacional que ofreciera créditos en condiciones favorables aunque algo más restrictivas que las propuestas por Keynes.¹

La estrategia norteamericana terminó por imponer su diseño y en los Acuerdos Bretton Woods se estableció el dólar estadounidense como patrón de cambio debido a la fuerza política y económica que Estados Unidos había adquirido al término de la Segunda Guerra Mundial, tanto por levantarse como ganador indiscutible, poseedor de la bomba atómica y por ser una de las naciones con menor daño en su aparato productivo y territorio. Además, este país experimentó una fuerte acumulación de capital gracias a que se convirtió en el principal acreedor de los países combatientes, por ello la moneda estadounidense se convirtió en la divisa fuerte de la posguerra.

En los Acuerdos Bretton Woods se planteó la creación de organismos internacionales encargados de presentar propuestas de políticas económicas encaminadas a impulsar el crecimiento económico y resolver los problemas más apremiantes originados en las recesiones. El primer organismo creado fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), después conocido como Banco Mundial (*in extenso* BM), el 22 de junio de 1944:

[...] con el propósito de ayuda a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital [de tal manera que] los préstamos a realizar por el Banco habían de tener dos finalidades básicas: reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial, y ayuda al desarrollo –fomento– de los países subdesarrollados.²

¹ Jordi Casassas, *La construcción del presente: el mundo de 1848 a nuestros días*, Jordi Casassas (coord.), Barcelona, Ariel, 2005, p. 547.

² Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 129-130.

El financiamiento al desarrollo se realizaría mediante el financiamiento y asistencia económica a proyectos con iniciativas de desarrollo. El segundo organismo creado fue el Fondo Monetario Internacional (*in extenso* FMI):

[...] organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas que desempeña tres clases de funciones interrelacionadas: establece las normas del sistema monetario internacional, presta atención financiera en determinados casos a los países miembros, y actúa como órgano consultivo con los Gobiernos.³

Ambos organismos establecieron su sede en Washington.

En suma, el rol de los organismos Bretton Woods consistía en proveer las herramientas necesarias que permitieran resolver los problemas económicos de los países miembros, a través del financiamiento de investigaciones y proyectos que estimularan el crecimiento, disminuyendo al mismo tiempo los índices de pobreza.

Las políticas económicas promovidas por Bretton Woods se instauraron con éxito a finales de la década de 1940 y principios de 1950; uno de los acuerdos más representativos fue el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (*in extenso* GATT), emanado de la llamada “Carta de La Habana”:

[...] el gobierno de los Estados Unidos, en la reunión preparatoria de la Conferencia de La Habana, propuso que, conforme al artículo 17 del proyecto de la Carta, se iniciasen de inmediato negociaciones arancelarias con vistas a la reducción de las fuertes barreras por entonces existentes. Un total de 23 países, todos ellos de economía de mercado –incluso Checoslovaquia lo era todavía–, aceptaron la propuesta, y con base en el proyecto de la Carta se firmó el 30 de octubre de 1947 [...] el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio (AGAAC); mejor conocido por su sigla inglesa GATT.⁴

A este acuerdo se adhirieron pocos países latinoamericanos, como Brasil, Cuba y Chile, con la creencia de que la apertura comercial traería consigo beneficios sociales y económicos.

Así pues, el GATT, a diferencia del FMI y del Banco Mundial, no es un organismo de las Naciones Unidas, sino un acuerdo intergubernamental, un acuerdo multilateral que regula las relaciones comerciales entre sus signatarios, entre las partes contratantes del mismo. La sede del Acuerdo está en Ginebra.⁵

³ *Ibid.*, p. 79.

⁴ *Ibid.*, p. 159.

⁵ *Idem.*

Entre 1950 y 1980, la región latinoamericana experimentó un notable crecimiento económico, que se vio reflejado en el considerable crecimiento de la renta per cápita, por ejemplo el incremento para Venezuela fue de 60%, mientras que para Brasil fue de 240%. En promedio, la renta per cápita latinoamericana creció 5.492 dólares estadounidenses en 1966.⁶ En la década de 1960 y 1970, el crecimiento latinoamericano se caracterizó por las facilidades del financiamiento externo y por el continuo aumento de las exportaciones.

En los cincuenta la exportación de manufacturas había estado creciendo a una tasa anual de 3.8 por ciento, entre 1960 y 1973 creció a 11.3 por ciento y, entre 1977 y 1990 la tasa creció a 15 por ciento; esto es, la exportación de manufacturas de América Latina en 1990 fue 25 veces más grande que a inicios de los años cincuenta y la exportación de bienes semifabricados cinco y media veces mayor. En consecuencia, la participación de las manufacturas y semifabricadas en las exportaciones totales de América Latina se elevó del 9 por ciento en 1952-1955 al 12 por ciento en 1960, al 15 por ciento en 1970, a un tercio en 1980 y a casi el 40 por ciento en 1990.⁷

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el pensamiento cepalino representó el paradigma para el diseño de estrategias de desarrollo. Además, este pensamiento se caracterizó por fomentar el modelo de sustitución de importaciones, el cual: “tuvo su origen en las restricciones a la llegada de manufacturas externas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, vacío que tuvo que llenarse con productos fabricados en el ámbito regional”.⁸

El modelo de sustitución de importaciones puede dividirse en dos periodos, de 1950-1964 y 1965-1982. En el primero se ejecutan políticas estatales de desarrollo, en este sentido el Estado desempeñó un papel protagónico en las actividades económicas, pues:

⁶ Pedro Pablo Kuczynski, “Explicando el contexto”, en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, traductores Langrow English toGrow, Fred Bergten, Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2003, p. 46. Las cifras para 1966 corresponden a los precios y tipos de cambio de 1995, todas ellas están expresadas en dólares estadounidenses. La renta per cápita para Argentina fue de 6 678, Brasil 2 788, Chile 5 617, Colombia 3 383, México 4 898 y Venezuela 9 588.

⁷ Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina: economía y sociedad desde 1930*, traducción de Magdalena Chocano, Barcelona, Crítica, 2000, p. 122.

⁸ CEPAL, *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, p. 31.

[...] era necesario que el Estado adoptara medidas tendientes a estimular la inversión y orientar las actividades productivas. Instrumentos centrales para esos fines eran la inversión pública; el sistema impositivo, que incluía aranceles a la importación; la política cambiaria; el control de los precios, y diversas medidas de regulación. Estas herramientas debían formar parte de un programa coherente, encaminado a incrementar los factores de producción y la productividad en todas las áreas, particularmente en las de exportación y en la industria manufacturera que producía para el mercado interno. Con ello se perseguía un doble fin: aumentar la capacidad de importar –en particular bienes de capital– y acelerar la generación de empleo.⁹

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (*in extenso* CEPAL), las herramientas que el Estado debía regular constituían el núcleo fundamental de la estrategia del primer periodo. Sin embargo, el papel del Estado fue cuestionado debido, principalmente, a que los beneficios del crecimiento no se reflejaban en la población latinoamericana; además, gracias al modelo centro-periferia promovido desde la CEPAL, el crecimiento experimentado era lento. Posteriormente, a finales de la década de 1950, la estrategia se centró en la formación de un mercado común latinoamericano y en la integración regional, para crear un mercado lo suficientemente amplio que pudiera consumir la producción interna y, de esta manera, sustituir las importaciones, estos esfuerzos se vieron concretados con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en 1959.

En el segundo periodo (1965-1982), los esfuerzos para crear el mercado común latinoamericano se disiparon poco a poco y éstos se concentraron en el desarrollo regional. Este periodo se caracteriza por:

[...] políticas altamente proteccionistas y el hecho de que las técnicas utilizadas habían sido concebidas, en general, para mercados más grandes que los de la región. Al favorecer la constitución de estructuras monopólicas u oligopólicas, ello había impedido, a su vez, actividades competitivas en el plano internacional, pues como se decía en la CEPAL, una industria que necesitaba un elevado margen de protección para subsistir no podía competir en el extranjero.¹⁰

Las políticas proteccionistas y el financiamiento externo de la década de 1970 fueron uno de los elementos que contribuyeron al desequilibrio macroeconómico de la década de 1980, esta situación mostró el desgaste e inoperante modelo de

⁹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁰ *Ibid.*, p. 38.

sustitución de importaciones, basado en las exportaciones y en un modelo de desarrollo centro-periferia; así pues, la década de 1980 entró en una recesión, principalmente a causa de la deuda externa latinoamericana.

La década de 1980 representa para América Latina una época caracterizada por el estancamiento¹¹ a causa de los elevados precios del petróleo y el aumento de los costos de la deuda externa, originados en los altos niveles de los tipos de interés. Ante esta problemática, muchos países latinoamericanos como Brasil, México y Argentina, se vieron forzados a suspender el servicio de la deuda externa, lo cual obligó a los organismos financieros internacionales a negar el refinanciamiento de ésta.

El desequilibrio macroeconómico de la década de 1980 se caracterizó porque “el dólar se apreció, las exportaciones de las materias primas se colapsaron y los mercados para las exportaciones no tradicionales experimentaron una contracción”;¹² todos estos elementos habían sido fundamentales en el crecimiento económico de las décadas anteriores y sin embargo, paradójicamente, se habían convertido en obstáculos para impulsar dicho crecimiento.

Un detonante de la crisis de la deuda fue sin duda la recesión económica mexicana: “en agosto de 1982, México se quedó sin reservas y no podía pedir más préstamos, por lo que se vio forzado a declarar la moratoria de su deuda. En tan sólo unas semanas toda la región cayó en lo que posteriormente se conoció como la ‘crisis de la deuda’”.¹³ Otra determinante fue la apreciación de la moneda estadounidense, debido principalmente a la crisis petrolera de inicios de la década.

La experiencia del proceso inflacionista que generó la primera [crisis petrolera] lleva a adoptar políticas sumamente restrictivas. Las autoridades de Estados Unidos consideran que para evitar la inflación, hay que restringir el incremento de la masa monetaria en circulación y aumentar el precio del dinero (del dólar) mediante la subida de tipos de interés.¹⁴

¹¹ Los países que registraron estancamiento en el producto interno bruto per cápita entre 1981 y 1989 fueron (las cifras están expresadas en porcentajes): Bolivia (-26.6), México (-9.2), Jamaica (-5.8), Uruguay (-7.2), Guatemala (-18.2), Brasil (-0.4), República Dominicana (-2.0), Honduras (-12.0), Venezuela (-24.9), El Salvador (-17.4) y Ecuador (-1.1). No obstante, hubo países que sí registraron un crecimiento positivo, éstos fueron Chile (9.6), Costa Rica (6.1), Colombia (13.9), Barbados (8.1). Véase John Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika, 1991, p. 104.

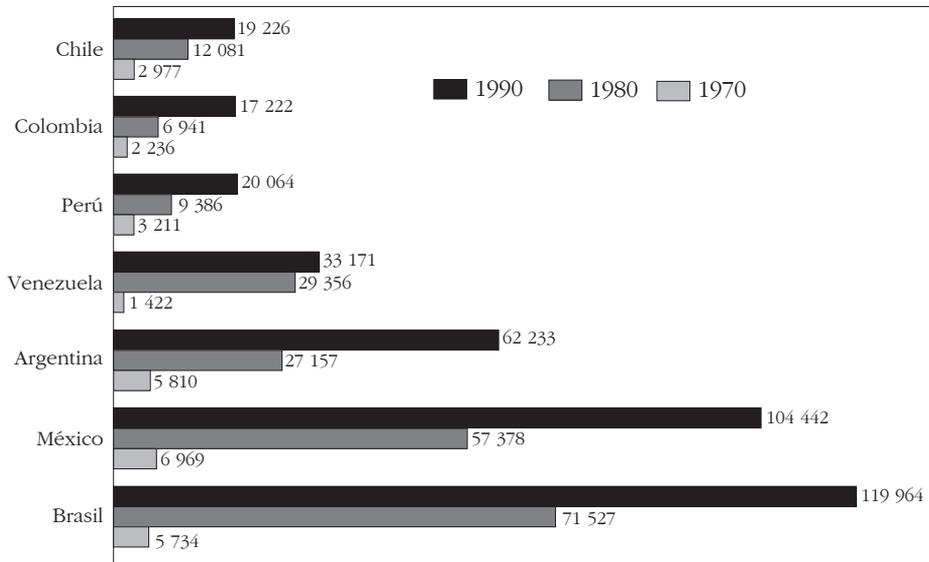
¹² Pedro Pablo Kuczynski, “Explicando el contexto”, *op. cit.*, p. 45.

¹³ *Ibid.*, pp. 45-46.

¹⁴ Rafael Aracil, Joan Oliver, Antoni Segura, *El mundo actual. De la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*, España, Universidad de Barcelona, 1995, pp. 512-513.

Con las medidas restrictivas la moneda estadounidense se aprecia y con ello la deuda externa latinoamericana alcanza valores récord, debido a que los préstamos adquiridos –con los organismos internacionales– habían sido en dólares. Los países más endeudados fueron Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Chile; pues entre 1970 y 1980 su deuda aumentó en promedio siete veces (Gráfica 1).

GRÁFICA 1
Evolución de la deuda externa en América Latina
(millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de Eric Toussaint, “La crisis de la deuda en América Latina en los siglos XIX y XX”, contribución escrita para el Seminario Internacional “América Latina y el Caribe: salir del *impase* de la deuda y del ajuste”, Bruselas, 2003, p. 5.

Hacia finales de la década de 1980, era claro que la gran mayoría de los países de América Latina había fracasado en su modelo de desarrollo. El crecimiento basado en la sustitución de importaciones, impulsado desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y la hostilidad hacia el capital extranjero originada en la teoría de la dependencia, manifestaron toda su inoperancia cuando ocurrió la crisis de la deuda externa. El escenario era evidentemente caótico y su relación con la deficiente gestión de los Estados saltaba a los ojos: altos déficit públicos, mercados financieros reprimidos, mercados cambiarios artificialmente controlados, mercados de bienes cerrados a la competencia mundial, restricciones a la inversión

extranjera, empresas estatales ineficientes, rígidas relaciones laborales y derechos de propiedad mal definidos. La relación entre este modelo de gestión económica y la recesión generalizada, la alta inflación y los problemas de la balanza de pagos, no eran ya motivo de debate. Era evidente para toda mente sensata.¹⁵

La búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado se cristalizó con la formulación del Consenso de Washington (CW) en 1989, cuyas reformas de política económica estaban basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica.

América Latina requería (de acuerdo con los resolutivos del CW) de un modelo económico abierto y estable. Por un lado, la apertura económica consistía principalmente en una serie de medidas que permitieran y facilitaran el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de la región. Por otra parte, la disciplina macroeconómica proporcionaría la estabilidad económica a partir del control de las finanzas públicas del Estado, para lograr efectos económicos, políticos y sociales positivos.

En noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”. En ella, John Williamson (profesor de dicho Instituto) presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina.¹⁶ En la conferencia participaron destacados economistas y representantes de los organismos internacionales, quienes llegaron a un consenso acerca de los diez instrumentos de política económica que Williamson presentó como los objetivos prioritarios, y que los Estados latinoamericanos debían tener para salir del bache económico. Este fue el origen de lo que Williamson denominó “Consenso de Washington”.

El CW presentó otro programa de ajuste estructural, después de Bretton Woods, para remediar los problemas derivados de la crisis de la deuda. En esencia, dicho programa de ajuste fue diseñado para la región latinoamericana y después éste se hizo aplicable para cualquier región del mundo. Lo que este nuevo programa de ajuste estructural pretendía era:

[...] identificar aquellas políticas que las principales instituciones de Washington, tales como el Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional,

¹⁵ Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson, *Después del Consenso de Washington...*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Pedro Pablo Kuczynski, “Explicando el contexto”, *op. cit.*, pp. 48-49.

el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, consideraban claves para la restauración del crecimiento en América Latina.¹⁷

Empero algunos objetivos prioritarios ya habían sido aplicados en forma pionera por el gobierno de Margaret Thatcher. Sin embargo, estas políticas económicas sólo se habían manifestado en países industrializados y agrupados en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ello, la idea de aplicar estas políticas en países en vías de desarrollo resultó novedosa.

En América Latina, Chile aplicó políticas similares a las del Consenso de Washington; sin embargo, el modelo chileno no fue atractivo para los países latinoamericanos, debido a que el país tenía un régimen de carácter dictatorial. “No obstante, a partir de la década de 1980, Chile logró un auge económico sostenido”,¹⁸ por ello la existencia de un modelo local de crecimiento económico exitoso en Latinoamérica reforzó poderosamente la aceptación del Consenso de Washington.

Debe señalarse que el fundamento teórico de las propuestas del CW eran la teoría económica neoclásica y el modelo ideológico y político del neoliberalismo. Es por ello que una de las características del modelo chileno consideraba al Estado “como un factor que dificultaba que el sector privado generase crecimiento”.¹⁹ Tanto en el modelo inglés como en el chileno, el sector privado desempeña un papel fundamental en el crecimiento económico; después, con la formulación del Consenso de Washington quedó claro que los protagonistas de las actividades económicas eran el sector privado y el vapuleado Estado y su rol regulatorio; sólo de esta manera se lograría la estabilidad económica que América Latina necesitaba después de la crisis de la deuda.

Sin lugar a dudas, el papel del sector privado en el cambio de modelo económico era fundamental, principalmente porque los recursos para impulsar el crecimiento económico iban a provenir tanto de los organismos internacionales como de este sector; de tal manera que las reformas de política económica no sólo tenían que responder a las exigencias de los gobiernos latinoamericanos, sino también a las necesidades y exigencias de seguridad en sus inversiones por parte de importantes capitalistas interesados en disminuir el papel interventor del Estado en las actividades económicas. De esta manera, la lógica de mercado del nuevo modelo cobraría sentido, garantizaría y fortalecería su hegemonía en el rumbo de la vida económica latinoamericana.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

A partir del cw, el futuro de América Latina yacía en la combinación de políticas de liberalización y estabilización que impulsaran el crecimiento económico.

Las prioridades de la región se concentraron en lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital [...] Sin embargo, no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de “primera mano” aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran de manera significativa la pobreza y la inequidad.²⁰

CUADRO 1
*PIB per cápita para países seleccionados de América Latina
y países en otras regiones, 1950-2000 (dólares estadounidenses de 1995)*

Región y país	1950	1966	1980	1998	2000	Ratio del 2000 a 1950
AMÉRICA LATINA						
Argentina	5.314	6.678	9.084	11.230	10.981	2.1
Brasil	1.803	2.788	6.092	6.193	6.094	3.4
Chile	4.009	5.617	6.715	8.214	8.217	2.0
Colombia	2.687	3.383	5.328	5.615	5.226	1.9
México	2.987	4.898	7.210	7.202	7.625	2.6
Venezuela	6.021	9.588	9.370	5.430	4.911	0.8
EUROPA DEL SUR						
Grecia	2.562	5.370	11.171	13.035	13.829	5.4
Portugal	2.075	4.349	8.753	13.743	14.679	7.1
España	3.292	7.728	12.071	15.156	16.408	5.0
Turquía	1.984	3.573	5.857	6.004	5.728	2.9
ASIA DEL ESTE						
China	—	—	780	2.903	3.286	—
Corea del Sur	1.274	2.259	5.682	12.600	12.795	10.0
Singapur	1.699	3.697	11.177	22.633	23.026	13.6
Taiwán	1.438	2.845	7.140	15.425	15.500	11.5

— No disponible.

Para 1950 (precios y tipos de cambio de 1995), Balassa *et al.*; para 1950, 1966, 1980 y 1998 (precios y paridad del poder de compra de 1995), Banco Mundial, *Indicadores Mundiales de Desarrollo 2000*; Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, *WorldFactbook 2000*.

Fuente: Pedro Pablo Kuczynski, “Explicando el contexto”, *op. cit.*, p. 47.

²⁰ Sahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, DC., Banco Mundial, 1999, p. 1.

Hacia principios de 1990, la mayoría de los países de la región, incluyendo muchas de las economías más pequeñas de América Central y el Caribe, abrieron su comercio al exterior, recortaron el déficit presupuestario y vendieron activos del Estado, incluyendo muchas empresas de servicios públicos. Las privatizaciones y la reducción de las tasas de interés en los Estados Unidos entre 1990 y 1991 fomentaron una ola de inversiones en cartera en los más grandes mercados de valores de América Latina. Éstos incrementaron en promedio su valor en 25% cada año entre 1989 y 1994. El crecimiento económico empezó a darse. Para la región en general estuvo en un promedio de 4.2% anual en el periodo comprendido entre 1990 y 1995. Un contraste con relación al crecimiento del periodo 1982-1989, el cual apenas había alcanzado el 1%. Los ingresos per cápita empezaron a subir luego de una década de descenso, aunque el desempleo seguía siendo alto y los salarios reales se recuperaban lentamente.²¹

Por ello, la década de 1990 ha sido para América Latina la de la instauración del neoliberalismo a partir de las reformas de política económica del denominado Consenso de Washington.

LA AGENDA DEL CONSENSO DE WASHINGTON

La agenda del Consenso de Washington fue desarrollada en lo profundo de la crisis de la deuda y propugnaba tipos de cambio competitivos para promover un incentivo para el crecimiento de las exportaciones, liberalización de importaciones, la generación de ahorros domésticos adecuados para financiar la inversión (principalmente ajustando la política fiscal), y por recortar el hinchado papel del Estado para permitirle concentrarse en la provisión de servicios públicos básicos y un marco para la actividad económica.²²

La agenda del Consenso de Washington abarcaba las siguientes reformas de política económica:

1. *Disciplina fiscal*: en la conferencia prevalecía la opinión de que los déficit fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales; además, un déficit presupuestario acompañado de altos niveles de inflación, socava la confianza de los inversionistas, por

²¹ Pedro Pablo Kuczynski, "Explicando el contexto"..., *op. cit.*, p. 50.

²² John Williamson, "Nuestra agenda y el Consenso de Washington", *op. cit.*, p. 387.

ello las exportaciones habían experimentado una contracción en la década de 1980, debido principalmente a los altos déficit presupuestarios derivados de la política proteccionista.

2. *Reordenación de las prioridades del gasto público*: tal reordenación se llevaría a cabo a partir del recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestario sin recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, principalmente a empresas paraestatales, serían los primeros perjudicados, debido a que la asignación de esos recursos se consideraba un despilfarro, la eliminación paulatina de las subvenciones permitiría asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.
3. *Reforma fiscal*: según las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía emprenderse para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario. De esta manera, tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.
4. *Liberalización financiera*: en la conferencia prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno es que los tipos de interés deberían ser determinados por el mercado. El objetivo de esto es evitar la asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito por parte de los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios. El otro principio es que los tipos de interés reales deberían ser positivos, a fin de disuadir la evasión de capitales y, según algunos, para incrementar el ahorro. Por otro lado, Williamson opinaba que los tipos de interés deberían ser positivos, pero moderados, con objeto de estimular la inversión productiva y evitar la amenaza de una explosión de la deuda pública.
5. *Tipo de cambio competitivo*: se consideraba como un prerequisite para el crecimiento basado en las exportaciones. Un tipo de cambio competitivo brindaría seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación. Según *el Consenso de Washington*, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era necesaria para la recuperación de América Latina.
6. *Liberalización del comercio*: era el complemento del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. El Consenso de Washington considera que el sistema de permisos de importación es una forma de restricción particularmente contraproducente, que debería reemplazarse sin tardanza por aranceles. Asimismo, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.

7. *Liberalización de la inversión extranjera directa*: un complemento más de la política orientada al exterior. Se contemplaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, ya sea produciendo bienes necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones. Por otro lado, existen dos opiniones que se contraponen: la primera se manifiesta a favor de la inversión extranjera por medio de los denominados *swaps*, los cuales funcionan como una especie de “trueque”, es decir, la inversión extranjera invierte en obligaciones del Estado, de esta manera se evita recurrir al financiamiento externo, por lo tanto, no se incrementa la deuda externa. Mientras que la segunda opinión considera que los “trueques” aumentan el déficit fiscal, pues provocan un fuerte aumento en la deuda pública interna.
8. *Privatizaciones*: lo que se pretendía con esta reforma era aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; una vez iniciado este proceso se liberarían una gran cantidad de recursos que a su vez se destinarían a áreas de carácter social. Esta reforma se convirtió en una política fuertemente impulsada y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como una medida para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.
9. *Desregulación*: los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Reagan y Carter, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contienen una serie de regulaciones que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación está vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.
10. *Derechos de propiedad*: con esta política el CW pretendía crear derechos de propiedad bien asegurados, pues constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.²³

El Consenso de Washington salió a la luz por primera vez en el artículo “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las reformas de políticas económicas”, publicado en 1990 por el propio Williamson. Los principales “dogmas de fe” sobre los que reposa el decálogo son los siguientes:

²³ *Ibid.*, pp. 27-58. Véase también del mismo autor, “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas” [http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee15_c3_esp.pdf], fecha de consulta: 23 de mayo de 2010.

- *Sobre el papel del Estado*: dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso al agua potable o a la electricidad). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza).
- *Sobre las ventajas de la globalización*: las economías de los países deben internacionalizarse a toda costa. Hay que abrir fronteras al capital, atraer el máximo de inversión extranjera, tratar que la producción doméstica salga al exterior y las empresas extranjeras se instalen en territorio nacional. En una palabra, hay que transnacionalizarse. La extranjerización de las economías, lejos de ser un problema para los países empobrecidos, los capitalizará al tiempo que se les suministrará la tecnología de la que carecen.
- *Sobre la distribución*: la presencia de los polos de desarrollo y de las élites prósperas desencadenará un proceso de “cascada de riquezas” desde estos polos hasta las clases menos favorecidas.²⁴

La agenda del Consenso de Washington fue diseñada para aliviar los problemas económicos en los que la región se encontraba sumida; sin embargo, de acuerdo a los resolutivos del CW sólo se trataban de recomendaciones por parte de los organismos internacionales y de los denominados *think tanks* (grupo de expertos). Sus promotores aseguraban que nunca se obligó a un país a implementar este tipo de políticas en sus economías, sin embargo, es importante tomar en cuenta que muchas de aquellas políticas económicas conforman hoy –igual que entonces– el listado de condiciones que los organismos internacionales exigen para acceder a los préstamos y rescates financieros, por tanto, dichas condiciones responden a los intereses comerciales y financieros de países altamente industrializados.

Hoy es claro que el Consenso de Washington ha definido una etapa exitosa de la globalización y para las prácticas neoliberales, pero desalentadora para muchos países de la región latinoamericana, que no han logrado el auge económico prometido tanto por los organismos internacionales como por el decálogo del CW, aun en los casos en los que se han puesto en marcha

²⁴ David Llistar *et al.*, “El Consenso de Washington una década después”, en Laura Ramos (coord.), *El fracaso del Consenso de Washington: la caída de su mejor alumna, Argentina*, Barcelona, Icaria, 2003, p. 12.

puntualmente las reformas de política económica recomendadas. Argentina, por ejemplo, emprendió muchas reformas, aun aquellas que no eran sustanciales para su economía (Cuadro 3); entre las políticas que aplicó destacan reforma fiscal, liberalización financiera, tipo de cambio, liberalización de la inversión extranjera directa, liberalización del comercio y privatizaciones. En opinión de Williamson:

[...] [esas] buenas políticas tuvieron su recompensa: la hiperinflación fue remplazada por la estabilidad de precios y el producto interno bruto (PIB) real per cápita tuvo un crecimiento acumulado de 46% entre 1990 y 1998, el cual era de lejos el mejor desempeño del país desde, por lo menos, la década de 1920.²⁵

No obstante, es a partir de 1998 que la economía argentina entra en una recesión que se agudiza en 2001, debido –según Williamson– a la relajación fiscal y a un tipo de cambio rígido.²⁶

Es interesante imaginar al Consenso de Washington como un gran reloj en el que las políticas económicas funcionan como engranajes perfectos, es decir, la aplicación de una reforma inevitablemente mueve a otra reforma y ésta a su vez mueve a una tercera, y así sucesivamente. La agenda del CW fue diseñada de esta manera para asegurar con éxito la instauración de las políticas económicas neoliberales impuestas por Estados Unidos a través de los organismos internacionales.

Por ejemplo, debido a la recesión económica muchos países latinoamericanos tenían altos déficits fiscales y tasas de inflación, una manera de aliviar estos problemas fue a través de la *disciplina fiscal* para asegurar un presupuesto equilibrado; sin embargo, a su vez el presupuesto equilibrado atraería a la *inversión extranjera directa*, dicha inversión también se logra gracias a la *liberalización del comercio*, la cual tiene como complemento fundamental un *tipo de cambio competitivo*. En este sencillo ejemplo se evidencia que la aplicación de una reforma involucra a otras políticas traducidas a dos de las premisas fundamentales del CW: la apertura y disciplina macroeconómica.

En el Cuadro 2, se resume la relación que existe entre cada una de las reformas del decálogo y sus beneficios. Es importante observar que en la primera, tercera y cuarta columna figuran muchas de las políticas económicas,

²⁵ John Williamson, “Visión general. Una visión para relanzar el crecimiento y las reformas”, *op. cit.*, pp. 25-26.

²⁶ El uso de un tipo de cambio fijo para terminar con la inflación normalmente deviene de un nivel de precios que sobrepasa el equilibrio, dejando una moneda sobrevaluada. Eso ocurrió en Argentina.

CUADRO 2
Relación y beneficios de las reformas de política económica

<i>Reformas que ayudarán a lograrla</i>	<i>Reformas favorecidas y beneficios de la política económica</i>
DISCIPLINA FISCAL	
<i>Objetivo:</i> EQUILIBRAR EL PRESUPUESTO	
<ul style="list-style-type: none"> • Reordenación de las prioridades del gasto público. • Reforma fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión extranjera directa.
REORDENACIÓN DE LAS PRIORIDADES DEL GASTO PÚBLICO	
<i>Objetivo:</i> EQUILIBRAR EL PRESUPUESTO	
<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina fiscal. • Privatizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • La disminución de subsidios permitirá incrementar la inversión en salud y educación.
REFORMA FISCAL	
<i>Objetivo:</i> EQUILIBRAR EL PRESUPUESTO	
<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema fiscal eficiente para disminuir el gasto público.
LIBERALIZACIÓN FINANCIERA	
<i>Objetivo:</i> APERTURA ECONÓMICA A PARTIR DE UNA POLÍTICA ORIENTADA AL EXTERIOR	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de cambio competitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de las exportaciones. • Aumento de la inversión extranjera directa.
TIPO DE CAMBIO COMPETITIVO	
<i>Objetivo:</i> APERTURA ECONÓMICA A PARTIR DE UNA POLÍTICA ORIENTADA AL EXTERIOR	
<ul style="list-style-type: none"> • Liberalización financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de las exportaciones. • Aumento de la inversión extranjera directa.
LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO	
<i>Objetivo:</i> APERTURA ECONÓMICA A PARTIR DE UNA POLÍTICA ORIENTADA AL EXTERIOR	
<ul style="list-style-type: none"> • Liberalización de la inversión extranjera directa. • Liberalización financiera. • Tipo de cambio competitivo. • Privatizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de las exportaciones. • Aumento de la inversión extranjera directa. • Ampliación del mercado de bienes y servicios. • Reducción paulatina de barreras arancelarias. • Protección a los derechos de propiedad.
LIBERALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	
<i>Objetivo:</i> APERTURA ECONÓMICA A PARTIR DE UNA POLÍTICA ORIENTADA AL EXTERIOR	
<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina fiscal. • Liberalización financiera. • Tipo de cambio competitivo. • Liberalización del comercio. • Privatizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de las exportaciones. • Ampliación del mercado de bienes y servicios.
PRIVATIZACIONES	
<i>Objetivo:</i> SANEAR LAS FINANZAS PÚBLICAS Y ALIVIAR LA PRESIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO	
<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina fiscal. • Reordenación de las prioridades del gasto público. • Desregulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la inversión extranjera directa. • Liberalización del comercio. • Los recursos liberados se asignan en áreas estratégicas de carácter social. • Ampliación del mercado de bienes y servicios.

continúa...

CUADRO 2
(continuación)

<i>Reformas que ayudarán a lograrla</i>	<i>Reformas favorecidas y beneficios de la política económica</i>
DESREGULACIÓN	
<i>Objetivo:</i> ABOLICIÓN DE REGULACIONES QUE IMPIDAN LA ENTRADA DE EMPRESAS NUEVAS O RESTRINJAN LA COMPETENCIA	
<ul style="list-style-type: none"> • Privatizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalización del comercio. • Ampliación del mercado de bienes y servicios.
DERECHOS DE PROPIEDAD	
<i>Objetivo:</i> CREACIÓN DE UN SISTEMA LEGAL EFICIENTE	
<ul style="list-style-type: none"> • Desregulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

Fuente: elaboración propia.

también se aprecia que la aplicación de una de ellas inevitablemente mueve a otros “engranajes”; por ejemplo en la reforma de privatizaciones se requiere el concurso de tres políticas y resultan beneficiadas otras dos, lo que nos da un total de seis políticas económicas en potencia.

Ahora bien, es cierto que no todas las políticas económicas eran reformas sustanciales para los Estados latinoamericanos, cada país tenía necesidades diferentes y por lo tanto cada uno requería de diferentes políticas, según sus condiciones económicas. De acuerdo con el libro *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, de John Williamson, los objetivos prioritarios se concentraban en tres reformas: disciplina fiscal, reforma fiscal e inversión extranjera directa (Cuadro 3); justamente como se observó en el cuadro anterior una de las políticas con mayor beneficio es la inversión extranjera, esto es porque la mayor parte de las inversiones para América Latina iban a provenir principalmente de capital estadounidense. Además, la forma de aliviar el déficit presupuestario sería gracias a la disciplina fiscal. Respecto a la reforma fiscal, la ampliación de la base tributaria a la larga terminaría perjudicando al sector social, precisamente uno de los sectores más afectados con el decálogo, debido principalmente a que los objetivos de las reformas estaban enfocados a resolver los problemas macroeconómicos de la región y la política social quedó excluida de los objetivos prioritarios del recetario económico.

Debe destacarse que en todas las políticas siempre se hizo énfasis en los ajustes y problemas macroeconómicos. Por otro lado, Williamson reconoce que el decálogo no ha funcionado para solucionar rezagos de pobreza, empleo y crecimiento.

Ante esta situación, José Antonio Ocampo plantea que:

[...] los problemas fundamentales del Consenso de Washington radican en cuatro áreas: *a)* su concepto restringido de estabilidad macroeconómica; *b)* su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; *c)* su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado y, por último; *d)* su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.²⁷

Los problemas planteados por Ocampo se agudizaron y se evidenciaron cuando ocurrió la crisis de 1994, la cual dejó clara la inoperancia de las reformas y provocó una inestabilidad macroeconómica que afectó a muchos sectores que no fueron tomados en cuenta por las *reformas de primera generación*.

Siguiendo a John Williamson, hay tres razones por las que la primera versión del Consenso de Washington no funcionó. La primera consiste en que las reformas de primera generación no pusieron énfasis en evitar las crisis. Las reformas fomentaron la liberalización de la cuenta de capital, lo que trajo como consecuencia que la moneda se sobrevaluara:

[...] cuando los mercados de capitales estaban poniendo dinero en la región [países como México, Brasil y Argentina] utilizaron un tipo de cambio fijo o escalonado como un ancla nominal o siguieron una política fiscal procíclica. De esta forma, se hicieron vulnerables a las “paradas repentinas” de los flujos de capital y no dejaron margen para relajar la política fiscal en tiempos difíciles²⁸ [lo que se tradujo en altas tasas de inflación].

La segunda razón es que:

[...] el acto más notable de descuido con respecto a las reformas de primera generación es el que concierne al mercado laboral, que ha permanecido fuertemente dualista en todas partes, resultando en una informalidad cada vez creciente.²⁹

²⁷ José Antonio Ocampo, *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, México, CEPAL, 2005, p. 8.

²⁸ John Williamson, “Visión general...”, *op. cit.*, p. 27.

²⁹ John Williamson, “Nuestra agenda...”, *op. cit.*, p. 393.

Otro problema en el que incurrió la primera versión del Consenso de Washington radica en que éste se concentró en los problemas macroeconómicos de la región y se olvidó de la importancia que tiene el fortalecimiento de las instituciones para estimular el crecimiento.

Finalmente –siempre según John Williamson–, la tercera razón: “para el decepcionante desempeño de la región es que la política permaneció enfocada en el crecimiento acelerado y no en un crecimiento con equidad”,³⁰ lo que afectó directamente a la distribución del ingreso y polarizó aún más la brecha entre ricos y pobres, agudizando el problema de la pobreza en América Latina.

En nuestra opinión el problema esencial de la primera versión del Consenso de Washington radica en que éste se concentró en solucionar los temas urgentes heredados en la recesión de la década de 1980. En ese momento el tema prioritario para la región latinoamericana consistía en impulsar el crecimiento, las políticas del CW volcaron su atención a este tema, de ahí su visión restringida de estabilidad macroeconómica, porque se concentraron en hacer más grande el pastel, sin embargo, de nada sirve hacer más grande el pastel si las rebanadas de éste no se reparten equitativamente. A esto hay que agregar que el CW olvidó un elemento fundamental: las instituciones, las cuales tienen un papel clave en la estimulación del crecimiento.

En suma, el principal problema del decálogo consistió en proveer políticas macroeconómicas para resolver los problemas que el contexto de la década de 1980 había heredado; sin embargo, las transformaciones de la década de 1990 superaron las expectativas de las reformas del CW y, por lo tanto, no pudieron responder a las transformaciones y necesidades que ahora tenían los países latinoamericanos. Así, las carencias de las reformas de primera generación se evidenciaron cuando ocurrieron las subsecuentes recesiones económicas.

Por ello, Williamson y Kuczynski lanzaron las reformas de segunda generación, que buscaban:

[...] completar y complementar las reformas de los inicios de la década de 1990 [además] la nueva prioridad debe ser inmunizar a las economías de la región contra las crisis y el crecimiento debe ser complementado por un nuevo interés en la pobreza y la distribución del ingreso.³¹

Veamos el contexto de la crisis de los primeros años del siglo XXI a la que aquellas reformas de segunda generación querían responder.

³⁰ John Williamson, “Visión general...”, *op. cit.*, p. 28.

³¹ John Williamson, “Nuestra agenda...”, *op. cit.*, p. 395.

CUADRO 3
América Latina: resumen de reformas de política económica en la década de 1980

País	Disciplina fiscal	Prioridades del Gasto Público	Reforma fiscal	Liberalización financiera	Tipo de cambio competitivo	Inversión extranjera directa	Liberalización del comercio	Privatización	Desregulación
Bolivia	++	++	++	++	+	++	+	0	++
Chile	+	0	+	++	++	++	+	++a	++
Perú	-	-	0	-	-	-	-	-	0
Argentina	+	0	0a	0	+	0a	+	++	++
Brasil	0	-	+	+	+	0	-	+	-
México	++	0	++	0	+	++	++	++	+
Colombia	++	0	+	+	++	+	0a	+	0
Venezuela	0	0	0a	+	+	++	+	++	+
Jamaica	+	0	++	+	+	++	+	+	+
Costa Rica	++	0	++	0	++	+	+	+	+

++ Reformas sustanciales.

+ Alguna reforma (o sin necesidad de reformas).

0 sin cambio significativo (o cambios mixtos).

- Retroceso

a Se esperan más acciones en corto tiempo.

Fuente: John Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, op. cit., p. 100.

EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA CRISIS DE LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XXI

Las ganancias de las empresas productoras de bienes y servicios se incrementaron a partir de mediados de la década de 1980. Estas elevadas ganancias convirtieron a estas empresas en prestatarias del sistema financiero mundial. Estos recursos, junto a los de las pensiones y otros fondos, se invirtieron en la década de 1990 en *empresas.com*; la quiebra masiva de estas empresas a finales de esa década explica la crisis económica mundial de 2001. Para superarla, las empresas invirtieron en la construcción habitacional e impulsaron una amplia oferta de créditos hipotecarios con bajas tasas de interés. Esta reorientación de las inversiones, junto a las realizadas en la industria militar, permitieron superar aquella crisis al inicio del milenio.

El gran desarrollo del sector inmobiliario, junto al incremento del gasto militar y el aumento del consumo apoyado en la fuerte expansión del crédito y en la disminución de los impuestos, permitió la superación de la crisis de inicio de esta década.³²

Sin embargo, esta recuperación era coyuntural porque a lo que asistimos durante la primera década del siglo XXI es a una crisis del modelo de acumulación, de la globalización y de las políticas económicas neoliberales, que concentraron extraordinariamente el ahorro, el ingreso y la inversión, lo que actuó como freno al incremento de la tasa de ganancia y la acumulación del capital. El estallido de la actual crisis económica se inició al detonar la burbuja hipotecaria estadounidense en 2008, multiplicándose la crisis de pagos, la que rápidamente se transmitió a otros sectores de la economía estadounidense –notoriamente el automotriz– y a las economías de otros países del mundo, incluidas las de Europa y América Latina.

Por su parte, para América Latina la década de 1990 fue de recuperación económica, después de una década perdida para el crecimiento económico y de reformas estructurales impulsadas por el decálogo del Consenso de Washington.

En uno de los últimos cálculos de la CEPAL del crecimiento del PIB per cápita a precios de 2000, encontramos que sólo tres de los 19 países registrados (Chile

³² Orlando Caputo Leiva, “La crisis actual de la economía mundial. Una nueva interpretación teórica e histórica”, en Jaime Estay Reyno y Alejandro Álvarez Bejar (coords.), *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*, México, UNAM/BUAP, 2011, p. 5.

Colombia y República Dominicana) presentaron tasas positivas de crecimiento entre 1981 y 1990; y entre 1991 y 2006 sólo Haití registró una tasa negativa.³³

El primer efecto de la crisis en América Latina de principios de siglo se manifestó en los mercados financieros y monetarios, en la caída de las bolsas, devaluaciones monetarias, disminución de las reservas internacionales.

Los mecanismos de transmisión de la crisis hacia el interior de las economías latinoamericanas son múltiples e incluyen:

[...] la desaceleración del volumen y precio de las exportaciones, la disminución en los montos de inversión extranjera directa, el incremento en las dificultades de acceso –y a un mayor costo– a los mercados crediticios y la disminución de los flujos migratorios y de los envíos de remesas, así como la salida de capitales y la baja en la demanda de servicios de turismo.³⁴

Ante la permanencia de la crisis económica, los intelectuales orgánicos del Consenso de Washington lanzaron las reformas llamadas de segunda generación.

LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Las diversas crisis que han azotado a la región latinoamericana han puesto de manifiesto la inoperancia del decálogo; ante esta situación, John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski lanzaron en 2003 el libro *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, en el que se realiza una evaluación del decálogo y, asimismo, se presentan las reformas de segunda generación. El nuevo recetario económico incluye reformas que hacen hincapié en la importancia de las instituciones, en el mercado laboral y en la pobreza. John Williamson afirma que la nueva agenda del CW nace del diagnóstico acerca de lo que no resultó bien en la década de 1990; asegura que:

[...] las reformas de segunda generación necesitan atacar dos importantes áreas económicas. La primera involucra la modernización de la infraestructura

³³ Josefina Morales, “América Latina en la vorágine de la crisis. De la recesión a la nueva depresión imperialista”, en Jaime Estay Reyno y Alejandro Álvarez Bejar (coords.), *La crisis del capitalismo...*, *op. cit.*, p. 165.

³⁴ Jaime Estay Reyno, “América Latina ante la crisis mundial”, en Jaime Estay Reyno y Alejandro Álvarez Bejar (coords.), *La crisis del capitalismo...*, *op. cit.*, p. 146.

institucional de una economía de libre mercado [...] La otra necesidad importante para la reforma institucional está en el sector financiero. Lo que se necesita en este campo [...] es una serie de cambios aparentemente menores tales como mejorar la transparencia, modernizar la contabilidad, fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios, facilitar la recuperación de los activos asignados como garantías y desarrollar registros de crédito.³⁵

Las recomendaciones del Consenso de Washington ahora están conformadas por 20 políticas económicas encaminadas a desarrollar las condiciones necesarias para lograr el crecimiento económico latinoamericano (Cuadro 4).

CUADRO 4
*El Consenso de Washington no ha muerto;
viva el nuevo Consenso de Washington*

Consenso de Washington original	Consenso de Washington extendido
	<i>La lista original más:</i>
Disciplina fiscal	Reforma política legal
Reorientación de gastos públicos	Instituciones reguladoras
Reforma tributaria	Anticorrupción
Liberalización financiera	Flexibilidad del mercado laboral
Tipos de cambio unificados y competitivos	Acuerdo con la Organización Mundial del Comercio
Liberalización del comercio	Códigos y estándares financieros
Apertura a la inversión extranjera directa	Apertura “prudente” de la cuenta capital
Privatización	Regímenes de tipo de cambio no intermediados
Desregulación	Redes de seguridad social
Asegurar los derechos de propiedad	Reducción de la pobreza

Fuente: Patricia Navia y Andrés Velasco, “Las reformas de segunda generación”, *Después del Consenso de Washington...*, *op. cit.*, p. 326.

El consenso “post-Consenso de Washington” ha reconocido la naturaleza de las fallas del Consenso de Washington original. Este último falló al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrecho y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado.³⁶

Probablemente, no todo el problema del subdesarrollo reside en las políticas neoliberales del Consenso de Washington, si bien es cierto que éstas representan los intereses de los países altamente desarrollados, también es cierto

³⁵ John Williamson, “Visión general...”, *op. cit.*, p. 36.

³⁶ Joseph Stiglitz, “El consenso post-consenso de Washington” [http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf], fecha de consulta: 16 de mayo de 2010.

que el papel de los gobiernos de países menos desarrollados es trascendental en la implementación de las mismas, ellos deben exigir y optar por políticas que respondan a las problemáticas sociales y económicas de su entorno; finalmente, se encuentran en su derecho al ser miembros de los organismos internacionales. Lamentablemente el poder económico latinoamericano está subordinado al poder estadounidense, pues éste es el principal accionista de dichos organismos.

Cabe destacar que, como dice Joseph, Stiglitz, “quizás no sea posible formular recetas simples aplicables a todos los países, pero puede haber determinados principios y un conjunto de instrumentos que puedan adaptarse a las circunstancias de cada país”.³⁷

¿QUIÉNES HAN PROMOVIDO EL CONSENSO DE WASHINGTON?

El Consenso de Washington implica un conjunto de políticas que siguen las instituciones Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Una cuestión que vale la pena destacar es la que concierne a la elección del presidente de las Instituciones Bretton Woods, dicha elección se encuentra en manos de los principales accionistas representados por los países altamente industrializados. Por ejemplo, el accionista mayoritario del BM es Estados Unidos, mientras que el FMI tiene como accionista mayoritario al Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

En las reformas estructurales, el Tesoro de Estados Unidos es uno de los principales actores no sólo de la economía estadounidense, sino también de la economía mundial; debido a que una de las herramientas más importantes e influyentes del Tesoro son las operaciones a mercado abierto que consisten:

[...] en la compra o venta de deuda pública [...] Cuando la Reserva Federal compra deuda pública a los bancos la paga abonando depósitos por dicho importe en las cuentas de dichos bancos. Cuando vende dicha deuda a las entidades bancarias, carga el importe a sus cuentas, reduciendo sus reservas [...] Las operaciones de mercado abierto no afectan directamente a la oferta monetaria. Sin embargo, las operaciones de mercado abierto inician el proceso de creación de dinero.³⁸

³⁷ *Idem.*

³⁸ Paul Krugman, Robin Wells y Martha L. Olney, *Fundamentos de Economía*, Gotzone Pérez Apilanez, Martha L. Olney, Barcelona, Reverté, 2008, pp. 463-465.

Por ello, dichas operaciones pueden determinar la estabilidad o inestabilidad de la economía mundial. Huelga decir que el Tesoro estadounidense es “accionista mayoritario del FMI y el único con poder de veto y cumple un papel crucial en la determinación de las políticas de dicho organismo internacional”.³⁹

Los organismos internacionales antes mencionados, han sido los principales promotores de lo que hoy conocemos como el Consenso de Washington. Un rasgo distintivo de dichos organismos son los cuantiosos préstamos que otorgan a las economías de todo el mundo, préstamos que con el paso del tiempo se incrementan lo suficiente para desestabilizar las economías, por las altas tasas de interés que a la larga los hacen impagables.

Hoy dichas instituciones son protagonistas dominantes en la economía mundial. No sólo los países que buscan su ayuda, sino también los que aspiran a obtener su “sello de aprobación” para lograr un mejor acceso a los mercados internacionales de capitales deben seguir sus instrucciones económicas, que reflejan sus ideologías y teorías sobre el desarrollo libre.⁴⁰

El problema de las instituciones económicas subyace un problema de gobierno: quién decide qué hacen. Las instituciones están dominadas no sólo por los países industrializados más ricos sino también por los intereses comerciales y financieros de esos países, lo que naturalmente se refleja en las políticas de esas entidades, estos organismos siempre están precedidos por representantes de los países industrializados, así estas instituciones no son representativas de las naciones a las que sirven.⁴¹

¿POR QUÉ SE APLICARON LAS REFORMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA DEL CONSENSO DE WASHINGTON?

La aplicación de las reformas se dio típicamente porque los países latinoamericanos se habían adherido a los organismos internacionales para aliviar los problemas económicos mundiales que 40 años atrás habían sido provocados por la Segunda Guerra Mundial. La adhesión de la región latinoamericana a los organismos internacionales se debió principalmente a la abrupta caída que las exportaciones latinoamericanas experimentaron al término del conflicto bélico, pues gran parte del comercio exterior latinoamericano estaba dirigido a

³⁹ Joseph, Stiglitz, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2002, p. 136.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 43.

⁴¹ *Ibid.*, p. 44.

naciones como Alemania, Japón, Italia, entre otras, países fuertemente dañados por la Segunda Guerra Mundial.

Después, en la década de 1970, la región latinoamericana comienza a endeudarse con los organismos internacionales y cuando estalla la crisis de la década de 1980 las políticas del Consenso de Washington se convierten en el paradigma de condicionantes que los países tenían que aceptar para acceder a las “herramientas económicas” o a los préstamos de los organismos internacionales, a su vez también se convirtió en una –quizá en la única– opción que los países latinoamericanos tenían para salir del bache económico. No obstante, la aceptación del decálogo se vio reforzada por el auge económico sostenido que Chile logró en la década de 1990. El caso chileno es excepcional, pues a diferencia de México, Argentina y Brasil, en la década de 1990 la economía chilena:

[...] evitó utilizar el tipo de cambio como ancla nominal reduciendo gradualmente la inflación y siguió una política fiscal anticíclica. Estas opciones de política explican por qué Chile se las arregló para evitar una crisis macroeconómica en la década de 1990.⁴²

Finalmente, América Latina aceptó y puso en marcha las reformas del Consenso de Washington debido a que los organismos internacionales eran sus principales acreedores, lo cual representó paralelamente un detonante para que las políticas neoliberales se instauraran con éxito en América Latina.

UNA AGENDA LATINOAMERICANA PARA EL DESARROLLO

La agenda estadounidense de políticas económicas pone de manifiesto que en términos económicos y sociales las políticas neoliberales no han funcionado para el desarrollo de América Latina. Ante esta situación, salta a la vista la necesidad de crear una agenda para responder a los problemas más apremiantes del contexto latinoamericano.

A finales de la década de 1990 diversos países latinoamericanos comenzaron a preocuparse por la creación de políticas económicas dirigidas y diseñadas bajo el contexto latinoamericano, países como Chile y Brasil han puesto énfasis en el diseño de herramientas económicas que contribuyan al desarrollo de América Latina. Otros, como Venezuela, por ejemplo, han liquidado sus deudas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como rechazo a la serie de condiciones para acceder a los préstamos o rescates financieros.

⁴² John Williamson, “Visión general...”, *op. cit.*, p. 27.

El caso venezolano probablemente sea la reacción más significativa para construir un bloque militante en contra de las políticas neoliberales impuestas por los organismos internacionales financieros, pues –como hemos dicho– los préstamos y rescates financieros se han convertido en un instrumento de control político y económico. América Latina requiere de políticas económicas sin ataduras, sin condicionantes que limiten el crecimiento de la región, se requiere de un “recetario económico” que garantice dicho crecimiento.

Los malos resultados de las reformas estadounidenses “[son familiares] a los ciudadanos latinoamericanos, que hemos observado de gana o por fuerza el adelgazamiento del Estado y el reequilibrio de las finanzas públicas”⁴³ a partir de las políticas de la agenda del Consenso de Washington.

El bloque latinoamericano contra el CW debe cristalizarse con la formulación de una agenda latinoamericana para impulsar el desarrollo económico de la región. En 1998, en Santiago de Chile se dio a conocer una agenda de políticas económicas, con las reformas institucionales requeridas en América Latina, “que se [enfocan] prioritariamente al sector financiero, las instituciones judiciales, la educación y la administración”,⁴⁴ a esta agenda se le denominó Consenso de Santiago. Vale la pena destacar que el término “Consenso de Santiago” es acuñado por el ex presidente del Banco Mundial, James D. Wolfenson y, por lo tanto, este Consenso “puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas [como lo] desempeñó anteriormente el Consenso de Washington”.⁴⁵ No obstante, las reformas institucionales estuvieron avaladas, en su momento, por los presidentes de la región latinoamericana.

Por ello es importante prestar especial atención a este Consenso, pues si bien es cierto que se desarrolla entre los gobiernos latinoamericanos, también es cierto que dichas reformas están avaladas por los organismos internacionales financieros, actores clave para el desarrollo económico latinoamericano.

Por otra parte, a pesar de que el Consenso de Santiago parecía tomar fuerza en la región y sus reformas estaban avaladas por los organismos internacionales, en 2003 sale a la luz el Consenso de Buenos Aires, el cual fue firmado por los entonces presidentes Luis Ignacio Lula da Silva y Néstor Kirchner, de Brasil y Argentina, respectivamente.

El Consenso de Buenos Aires se compone principalmente de 22 puntos, los cuales hacen énfasis en la cooperación e integración regional, crecimiento económico sostenido y la distribución equitativa de sus recursos; el diseño de

⁴³ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 184.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 191.

⁴⁵ Sahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, *op. cit.*, p. 8.

políticas públicas y sociales para disminuir tasas de desempleo y pobreza; dichas políticas deberán respetar la diversidad cultural y del entorno. Asimismo, este Consenso considera que la integración regional representa una estrategia para fortalecer la inserción de los países –Brasil y Argentina– en el mundo.⁴⁶

Para el Consenso de Buenos Aires, la clave se encuentra en el fortalecimiento de la integración regional para insertarse con éxito en los constantes cambios del proceso de globalización. Cabe destacar que la integración regional no sólo es una estrategia que han emprendido los países del cono sur de América Latina; los países asiáticos también han puesto en marcha esta estrategia y, en ambos casos, es notable el crecimiento económico que han experimentado estos bloques.

Sin duda, el antagonismo venezolano para las reformas estructurales de mercado representa la principal rebelión económica en contra de las políticas del Consenso de Washington.

CONCLUSIONES

La crisis de la deuda y el fracaso del modelo de sustitución de importaciones dejaron claro que el Estado proteccionista ya no podía responder a las necesidades y problemas que exigía el nuevo orden de la economía mundial. La recesión puso en evidencia que una política proteccionista y nacionalista ya no podía funcionar como eje rector de la economía latinoamericana.

El nuevo orden económico requería de nuevos aliados o protagonistas en las actividades económicas del Estado, el rumbo de la vida económica de América Latina estaba a punto de dar un giro de ciento ochenta grados. El nuevo modelo tenía que ser abierto, liberalizado y estable. Basado principalmente en una política de mercado, este nuevo orden pretendía disminuir el papel del Estado, con la finalidad de aumentar el margen de maniobra del sector privado.

La idea era clara, América Latina tenía que abrir su economía, abandonar las prácticas proteccionistas, recortar el hinchado papel del Estado; en otras palabras, la región latinoamericana tenía que insertarse en la lógica del mercado. Las reformas de política económica del Consenso de Washington representaban el programa de ajuste estructural para iniciar la transición de un modelo cerrado a uno abierto y liberalizado.

El Consenso de Washington fue diseñado bajo un marco neoliberal; es decir, se dio prioridad a la estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y de

⁴⁶ Al respecto, véase “Consenso de Buenos Aires” [<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>, consultado], fecha de consulta: 1 de marzo de 2012.

capitales y, principalmente, a la disminución del papel del Estado en la economía; de esta manera, las políticas del decálogo, más allá de responder al contexto latinoamericano, respondían a las exigencias económicas estadounidenses. El neoliberalismo se instauró con éxito en la vida económica de América Latina, a partir de las políticas económicas, primero de Bretton Woods en la posguerra y del Consenso de Washington en la década de 1990.

Hoy es claro que la instauración de dichas políticas fue todo un éxito del capital internacional, muchas de ellas ahora son parte de la vida económica de América LATina. Uno de sus máximos exponentes es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; todo parece indicar que los programas de ajuste estructural siempre están acompañados de un acuerdo comercial; recordemos que la herencia de los Acuerdos Bretton Woods fue el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles.

Los acuerdos comerciales globales y regionales son un determinante en la instauración de las políticas neoliberales, pues a través de ellos las economías se han abierto paulatinamente al mercado. Además, cabe destacar que tanto en el modelo cerrado como en el abierto, las exportaciones desempeñan un papel fundamental, la diferencia radica en que ahora gran parte de los insumos, para la expansión de las exportaciones son suministrados por corporaciones multinacionales. Por ello los acuerdos comerciales son un determinante en el éxito de los programas de ajuste estructural.

El Consenso de Washington se convirtió en una especie de ideologización económica para América Latina, las políticas económicas dejaron de ser simples propuestas y pasaron a ser un instrumento de control político y económico para los países interesados en insertarse y conseguir el sello de aprobación de las economías altamente desarrolladas y de los organismos internacionales.

Ante el fracaso de aquellas políticas neoliberales para asegurar un desarrollo económico socialmente equitativo y sustentable, el reto de América Latina consiste en la unificación regional y en la búsqueda de políticas económicas necesarias para impulsar el crecimiento económico de acuerdo con las características y necesidades de la región. Dichas políticas también deben ser engranajes afinados que beneficien a los sectores sociales, políticos y económicos, pero sobre todo que respondan y se adapten al ritmo de la economía mundial, sólo de esta manera se logrará tener un programa de ajuste estructural y de integración regional adoptado por convicción y no por imposición.