

El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones*

JUAN CARLOS MORENO-BRID^{**}
ESTEBAN PÉREZ CALDENTEY^{***}
PABLO RUIZ NÁPOLES^{****}

Perfiles Latinoamericanos 25
Dicembre 2004
149

Resumen

Este trabajo analiza el desempeño económico y social de América Latina durante las recientes casi dos décadas en que se aplicaron reformas macroeconómicas inspiradas en el llamado “Consenso de Washington”. Se muestra que dichas políticas redujeron la inflación e indujeron un auge exportador, pero fracasaron en estimular la inversión interna y eliminar la restricción de la balanza de pagos respecto a la senda de expansión económica de largo plazo. Así, dichas reformas parecen haber alejado a las economías latinoamericanas de la posibilidad de insertarse en una senda de desarrollo integral de largo plazo. Se comparan cuatro explicaciones alternativas del pobre desempeño de las políticas del “Consenso de Washington” y se ofrecen algunos lineamientos para la construcción de una nueva agenda de desarrollo en la región.

Abstract

This paper analyses the economic and social development of Latin America after nearly two decades of macroeconomic policies and reforms in line with the “Washington Consensus”. It shows that these policies did lower inflation and induced an export boom, but failed to boost domestic investment and to remove the balance of payments binding constraint on the region's long-term path of economic expansion. Four alternative explanations of such poor performance of the Washington Consensus are compared. It is argued, in particular, that, contrary to mainstream opinion, in Latin America there is no clear association between the depth of macroeconomic reforms and economic growth performance.

Palabras clave: Consenso de Washington, reformas macroeconómicas, políticas alternativas de desarrollo.
Key words: middle classes, closed urbanizations, urban culture, life styles globalization.

* Las opiniones aquí expresadas son absoluta responsabilidad de los autores y no necesariamente coinciden con las de la Organización de las Naciones Unidas. El orden en el que aparecen los nombres de los autores es aleatorio. Los autores agradecen los valiosos comentarios de K. S. Jomo, Julio López y Martín Puchet.

** Asesor Regional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

*** Oficial de Asuntos Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**** Coordinador General de Posgrado e Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.

Presentación

El propósito de este trabajo es evaluar el “Consenso de Washington” desde una perspectiva latinoamericana, después de casi dos décadas de su aplicación. Consta de cinco secciones. En la primera se explica en qué consiste el Consenso de Washington, cuáles son sus antecedentes, las políticas recomendadas y sus implicaciones. En la segunda se examina el desempeño macroeconómico y comercial de la región de acuerdo con el Consenso de Washington, en contraste con su desempeño durante los años ochenta, así como durante las tres décadas anteriores, cuando seguía su pauta tradicional de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y la industrialización promovida por el Estado. La tercera sección analiza la evolución del desarrollo social en América Latina en este mismo lapso. La cuarta, considera críticamente las principales explicaciones del fracaso del Consenso de Washington en América Latina. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre las reformas y la búsqueda de una nueva agenda para el desarrollo.

¿Qué es el Consenso de Washington?¹

En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional llevó al cabo una reunión en Washington de ministros de economía de diversos países latinoamericanos y representantes de organismos financieros internacionales y del gobierno de Estados Unidos, en la que John Williamson presentó el documento titulado “*Lo que Washington quiere decir por reforma de la política [económica]*”.² En él, Williamson identificó “un conjunto deseable de reformas de política económica”, cuya aplicación se había vuelto práctica convencional durante los años ochenta en los países latinoamericanos y que, además, contaba con el respaldo del gobierno de Estados Unidos, la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dicho conjunto de políticas, conocido desde entonces como el Consenso de Washington, se recomendó para los países latinoamericanos, aunque no para Estados Unidos, ya que “...desde luego, Washington no siempre practica lo que recomienda a los extranjeros” (Williamson, 1990: 7).³

¹ La introducción del término la hizo Williamson en 1989. Para una versión modificada y actualizada, véase Williamson, 2004.

² Dicho ensayo fue publicado en J. Williamson (ed.), 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C., IIE.

³ Los 10 instrumentos de política conocidos como Consenso de Washington aparecen el cuadro 1.

a) *Antecedentes*

Desde mediados de la década de los ochenta, América Latina comenzó a modificar su estrategia de desarrollo para reforzarla en: (i) la liberalización comercial, (ii) la privatización de empresas estatales y (iii) la reducción de la intervención estatal en los mercados de capitales y en la economía en general, recortando el gasto en inversión (Sachs, 1988: 77). Dicha reorientación fue la respuesta a la crisis internacional de la deuda, inaugurada en 1982 y provocada por el drástico incremento del servicio de la deuda externa, combinado con la severa restricción en el acceso de América Latina al financiamiento internacional y un deterioro notable en los términos del intercambio.

Cuadro 1

El Consenso de Washington: diez recomendaciones de política económica

1) Asegurar la disciplina fiscal, con un déficit operativo de no más del 2% del PIB.
2) Establecer prioridades de gasto público, es decir, eliminar todos los subsidios.
3) Incrementar el ingreso fiscal, al ampliar la base gravable y las moderar tasas marginales.
4) Liberalizar las tasas de interés.
5) Establecer un régimen flexible del tipo de cambio.
6) Liberalizar el comercio exterior.
7) Liberalizar los flujos de inversión extranjera.
8) Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia.
9) Desregular para promover la competencia.
10) Garantizar los derechos de propiedad (en forma similar a la de Estados Unidos).

Fuente: elaboración de los autores con base en J. Williamson, 1990.

b) *Cambio en el paradigma de desarrollo*

Este cambio radical en el paradigma del desarrollo tiene su raíz en el hecho de que las instituciones financieras internacionales y la vasta mayoría de los gobiernos latinoamericanos interpretaron el colapso de las economías latinoamericanas en los años ochenta arriba mencionado, como prueba de que la estrategia que se siguió antes, basada en la substitución de importaciones y la industrialización promovida por el Estado, había alcanzado un punto de agotamiento. Desde una perspectiva simplista, la crisis económica de América Latina se percibió como consecuencia de las distorsiones en la asignación de recursos, causadas por las políticas proteccionistas y la persistente intervención del Estado en la esfera económica. En esa misma línea de interpretación, se consideró que el sector público era ineficiente y provocaba inflación, dados los déficit fiscales resultantes de la baja carga tributaria combinada con

un excesivo gasto público.⁴ En consecuencia, desde mediados de los ochenta —y con énfasis en los noventa—, se aplicaron reformas macroeconómicas radicales en línea con el Consenso de Washington, en prácticamente todo el continente, a fin de colocar el sector privado como motor central del proceso de inversión, eliminar los subsidios y abrir los mercados (financieros y de bienes y servicios) a la competencia externa. Con ello se esperaba transformar la estructura productiva latinoamericana de manera que pronto fuese capaz de competir exitosamente en los mercados mundiales. Ello, se esperaba, crearía las condiciones para entrar en una senda de crecimiento económico alto y sostenido, dirigido por las exportaciones y la inducción de la inversión extranjera directa (Stiglitz, 2002; Williamson, 2002). La realidad, empero, mostró resultados que distaron de satisfacer tales expectativas.

Resultados de las reformas estructurales

a) *Estabilidad de precios y control del presupuesto público*

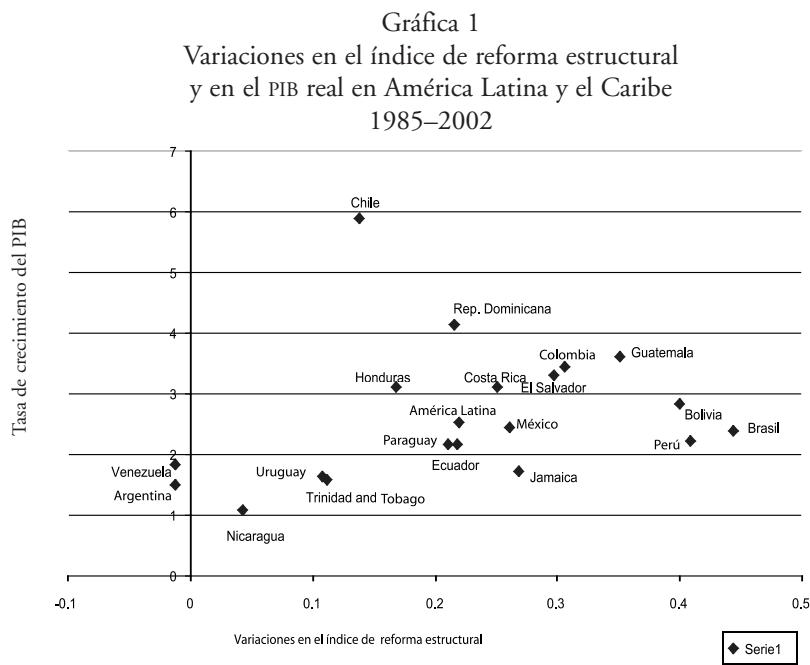
Desde finales de los años ochenta, las políticas de estabilización y las reformas macroeconómicas aplicadas contribuyeron a que la región en su conjunto comenzara a registrar una tendencia descendente de la inflación. Los pocos casos de hiperinflación que hubo fueron controlados. Así, desde 1998 —con excepción de 2002— el alza anual del índice de precios al consumidor en la región fue inferior al 10 por ciento; el sector público se contrajo significativamente, tanto en amplitud como en el rango y la escala de sus intervenciones. Los déficit fiscales cayeron considerablemente; mientras que en 1982—84 su magnitud media regional era equivalente a cerca de 8 por ciento del PIB, ya en 1991 el saldo fiscal promedio había caído hasta convertirse virtualmente en cero. Y aunque desde entonces han incrementado, en 2002—2003 el déficit del gobierno central fue con pocas excepciones —como Bolivia, Colombia y Honduras— inferior al 4 por ciento del PIB (CEPAL, 2004a).

⁴ Textualmente se planteó así: “lo que eventualmente llevó a la ruina a muchos países sustituidores de importaciones, no fueron las ineficiencias macroeconómicas sino los desequilibrios macroeconómicos y la incapacidad para corregirlos con rapidez suficiente” (Rodrik, 1996). Evaluaciones convencionales de las políticas de sustitución de importaciones incluyen las de Thomas, V. *et al.* (1991), Krueger, A. (1978), Edwards, S. (1995), Ránis, G. (2004). Análisis críticos de la perspectiva del llamado *mainstream* en política comercial se encuentran en Díaz Alejandro, C. (1975), Rodríguez y Rodrik (2001) y, desde una perspectiva Latinoamericana, en Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp, 2000.

b) Crecimiento económico

Los logros en la estabilización de precios no fueron acompañados por una sólida reanimación de la actividad económica. En efecto, aunque en los años noventa la amplia mayoría de las economías latinoamericanas salió del estancamiento de la década anterior, su repunte fue débil e inestable. Entre 1990 y 2000, el PIB real de la región (medido en dólares a precios constantes), se incrementó a una tasa anual media del 3.3 por ciento. Dicho crecimiento, aunque mayor al 1.1 por ciento anual registrado en los años ochenta, fue mucho más bajo que el 5.5 por ciento de alza anual lograda a medias en 1950–80. En forma desagregada, es igualmente evidente la falta de dinamismo que ha caracterizado las reformas estructurales. Entre 1990 y 2003 prácticamente todas las economías de la región, salvo la de Chile, crecieron a un ritmo más lento que entre 1950 y 1980. Cabe apuntar que en los últimos seis años (1998–2003) el PIB promedio per cápita en la zona decreció en términos reales. Se estima que durante 1990–2000 la productividad del trabajo creció, con pocas excepciones —incluyendo a Chile—, a un ritmo más lento que en 1950–1980.

Desde 1990 América Latina ha sufrido, además, tres drásticas interrupciones en su senda de expansión económica. La primera fue resultado de la crisis de la economía mexicana de 1995 y sus efectos de contagio en la región. La segunda, en 1998–99, fue originada por las repercusiones de la crisis asiática en los mercados internacionales de capital y en los flujos de la inversión extranjera directa al mundo en desarrollo. Y, por último, en 2001 la actividad económica de América Latina perdió impulso una vez más ante la recesión de Estados Unidos. En este proceso de volatilidad, las crisis en el Cono Sur han sido alarmantes, entre ellas la implosión de la economía argentina provocada por el colapso financiero asociado al quiebre de su régimen cambiario. Las reformas macroeconómicas no han logrado insertar a América Latina en una senda de desarrollo ni tampoco cerrar la brecha de ingresos con respecto a Estados Unidos, su socio comercial más importante. En 1980, el PIB promedio per cápita de la región era equivalente al 29.1 por ciento del correspondiente a Estados Unidos. Diez años después, en 1998, la brecha se había ampliado; en proporción, era todavía más baja (21.2 por ciento). Dada la reducción del PIB medio per cápita latinoamericano en los últimos seis años, es normal que la brecha sea todavía mayor: el PIB real latinoamericano es equivalente apenas a un 19 por ciento del respectivo en Estados Unidos.



Fuente: elaboración propia de los autores con base en datos de CEPAL y del Índice de Reformas construido por Escaith *et al.*

En la gráfica 1 se examina la asociación entre la tasa de expansión económica y la amplitud de las reformas macroeconómicas en 19 países de América Latina y el Caribe, utilizando el Índice de Reforma Estructural calculado para 1985 y 2002.⁵ Este índice va de 0 a 1, dependiendo de la intensidad y la dirección de las reformas en pro de una mayor apertura y desregulación de los mercados. Dicha gráfica muestra que en 1985–2002 prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe registraron un aumento en dicho índice. Y, contra los supuestos simplistas en los que se basaron las reformas, no se detecta evidencia alguna de que los países que más instrumentaron políticas de reforma estructural hayan sido los que alcanzaron las tasas de crecimiento económico más altas.

⁵ El Índice de Reforma Estructural, desarrollado originalmente por Lora (2001) y después trabajado por Escaith *et al.* (2003) refleja el movimiento de variables clave en cinco áreas de reforma: (i) política comercial, (ii) política financiera, (iii) política tributaria, (iv) privatización y (v) legislación laboral. Para mayor detalle véase Escaith *et al.*, 2003.

c) *Comercio exterior e inversión*

Esta falta de dinamismo económico en América Latina coincidió paradójicamente con el auge de sus exportaciones. En efecto, un logro incuestionable de las reformas estructurales ha sido el incremento agudo de las exportaciones en la mayor parte del territorio. Durante los años noventa, las exportaciones crecieron a una tasa anual media del 9.1 por ciento en términos reales, superando con mucho la del 3.8 por ciento registrada entre 1950 y 1980. Visto a escala mundial, en estos años sólo China y un grupo selecto de países asiáticos lograron una expansión de las exportaciones más veloz.⁶

Dicho auge fue generado por una cierta transformación en la estructura de las exportaciones, que tuvo dos pautas diferentes. Por un lado, México y América Central tendieron a incrementar la participación de las manufacturas en sus exportaciones, principalmente de las maquiladoras. Por el otro, las economías en América del Sur tendieron a concentrar aún más sus exportaciones en el empleo intensivo de recursos naturales, enfocando al comercio intra-regional y a los mercados europeos.

Por desgracia, el auge exportador latinoamericano trajo aparejada una penetración masiva de importaciones, lo que, una vez más, puso presión sobre la disponibilidad de divisas. De hecho, entre 1990 y 2000, las compras de bienes y servicios del exterior crecieron, en términos reales, a una tasa anual media del 10.7 por ciento. La intensidad de su penetración en el mercado regional fue tan fuerte que, en los años noventa, aproximadamente un tercio del aumento total de la demanda que surgió en los mercados latinoamericanos fue satisfecho con importaciones.⁷

Una alta penetración de importaciones en la región era de esperarse ante el proceso de liberalización comercial después de cuatro o más décadas de protecciónismo. No obstante, su intensidad y su duración rebasaron las expectativas. Tan fuerte impulso se debe, en parte, a la tendencia al alza en el tipo de cambio real; es decir, al abaratamiento relativo del dólar en la región; pero también a la creciente debilidad de los encadenamientos entre los sectores exportadores y el resto de la economía nacional. A ello se suma la eliminación de ciertos grupos de proveedores locales desplazados por las importaciones. Así mismo, debe recordarse que buena parte de las exportaciones se realizan en empresas maquiladoras, de cuestionable aporte en tér-

⁶ Para un análisis de la relación entre la estructura tecnológica de las exportaciones, el proceso de *catching-up* (modernización) y el crecimiento económico de largo plazo en América Latina véase Cimoli y Correa, 2003.

⁷ Una medición técnica de la intensidad de la penetración de las importaciones en los mercados locales es conocida entre los economistas como la “elasticidad ingreso”. Una estimación simple elaborada por los autores arroja, para esa década, una “elasticidad ingreso” del 3.3 para América Latina, más de tres veces superior al estimado correspondiente (0.91) que promedió en 1950–80, años de compromiso con la sustitución de importaciones.

minos de generación de valor agregado local.⁸ En estas circunstancias, y dada la escasez de crédito, no es sorprendente que la inversión interna no haya respondido. De esta forma, aunque las exportaciones aumentaron significativamente, no fueron un motor adecuado del crecimiento económico de América Latina.

d) *Acumulación interna de capital fijo e inversión extranjera directa*

Otra razón del fracaso en el proceso de las reformas para impulsar un crecimiento económico fuerte y sostenido reside en el magro repunte que ha tenido la inversión en capital fijo. Ésta no incrementó de manera significativa durante los años noventa, y en proporción del PIB permaneció muy por debajo del 25 por ciento considerado necesario para despegar y mantener un crecimiento económico robusto. La falta de inversión frena, a su vez, la modernización de equipo y maquinaria, indispensable para que América Latina compita con éxito en los mercados globales y regionales.

El débil repunte de la inversión con el proceso de las reformas oscurece el futuro económico de América Latina. ¿Cuáles son sus causas?⁹ En primer lugar, las reformas fueron adoptadas en economías estancadas, ante un severo racionamiento en su acceso al financiamiento interno y externo. Aunque a finales de los años noventa la inversión extranjera directa había entrado masivamente en la región, su dinamismo duró poco; perdió impulso afectado por la crisis asiática, el colapso de la burbuja de la bolsa de valores de Estados Unidos, y la conclusión de los procesos de privatización en la región. Así, el flujo de la inversión extranjera no pudo compensar el pobre desempeño de la inversión interna.

Por su parte, la eliminación de las políticas industriales y de los incentivos especiales tuvo una repercusión adversa en la inversión manufacturera, sector que fue protegido y subsidiado durante la fase de sustitución de importaciones. La incertidumbre inherente al cambio radical en la estrategia de desarrollo indujo al sector privado a posponer, e incluso interrumpir, diversos proyectos de inversión. Además, la contracción de la inversión pública y sus consecuencias negativas en la provisión de infraestructura afectaron desfavorablemente el clima de negocios y desestimularon la inversión privada.

⁸ Tal limitación es ilustrada por la evolución comparativa de México y Corea del Sur, en términos de sus exportaciones manufactureras y del valor agregado correspondiente. En efecto, si bien las exportaciones manufactureras de ambos países han sido muy dinámicas, la tasa de incremento del valor agregado surcoreano rebasa holgadamente el pobre desempeño de la industria mexicana (UNCTAD, 2003).

⁹ Para un estudio a fondo de la inversión en México después de las reformas véase Mattar, Moreno-Brid y Peres, 2003.

Desarrollo social: pobreza y distribución del ingreso¹⁰

El gris desempeño que en términos de crecimiento económico ha acompañado a las reformas en América Latina se refleja en el deterioro de sus indicadores sociales. Quizá el más grave sea el aumento en la proporción de la población pobre. En 2003, de acuerdo con datos de las Naciones Unidas, 225 millones de personas en América Latina eran pobres, y entre ellas, 100 millones vivían en condiciones de extrema pobreza.¹¹ Es decir que la incidencia de la pobreza era del 43.9 por ciento, y la de la extrema pobreza, del 19.4 por ciento; cifras mayores que las de 1980: del 40.5 por ciento y el 18.6 por ciento, respectivamente. Más aún, a excepción de Chile y la República Dominicana, ningún país de la región estaba en camino de cumplir las Metas del Desarrollo del Milenio (MDM), adoptadas por las Naciones Unidas con miras a reducir la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema para el año 2015 a la mitad de los porcentajes registrados en 1990. Para colmo, la crisis de la República Dominicana en 2003 parece haber revertido algunos de sus avances. En este frente, Nicaragua, Honduras y Haití —los países más pobres de la zona— no muestran progreso alguno. Argentina y Venezuela han tenido comportamientos especialmente desfavorables en este empeño; en 1990–2003 registraron un aumento en la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema.

Tal fracaso de América Latina, en su lucha contra la pobreza, está relacionado con la aguda concentración del ingreso, que se cuenta entre las más altas del mundo. Por ejemplo, a finales de los años noventa, el 10 por ciento de los hogares más ricos de Brasil concentraba cerca del 50 por ciento del ingreso nacional total, en tanto que el 40 por ciento de los hogares más pobres alcanzaba sólo el 10 por ciento del ingreso correspondiente. En Chile, la más moderna y dinámica economía de la región, la participación en el ingreso nacional del 10 por ciento de los hogares más ricos fue del 40 por ciento, y la del 40 por ciento de los más pobres estuvo por abajo del 15 por ciento. Las cifras de México y Argentina, así como las de las otras grandes economías de la región, también muestran una acentuada concentración del ingreso. Es preocupante que, salvo pocas excepciones, la concentración del ingreso no decreció en el periodo 1999–2002 en la mayoría de los países de América Latina.¹²

Una de las razones de que la concentración del ingreso en la región no haya disminuido con las reformas, y de que las condiciones sociales no hayan mejorado lo suficiente en este lapso, se explica por su repercusión en el mercado laboral. En los últimos quince años América Latina no ha podido generar empleos suficientes para

¹⁰ Partes de esta sección fueron tomadas de un manuscrito sin publicar de Hersberg y Moreno-Brid (2003).

¹¹ Ver CEPAL, 2003.

¹² *Ibid.*

atender la creciente fuerza de trabajo. De hecho, en años recientes el desempleo abierto alcanzó el promedio histórico más alto en la región. Los datos disponibles indican que durante los años noventa se crearon pocos empleos, de los que el 70 por ciento fueron generados en el sector informal (es decir, fueron empleos que carecieron de los elementos mínimos de seguridad y protección social). A su vez, la diferencia salarial entre el trabajo calificado y el no calificado aumentó, al tiempo que la oferta de empleos de calidad quedó muy rezagada respecto de su demanda. La migración se convirtió en una opción de mejoramiento económico y social para muchas familias, no sólo para las más pobres.

Estimaciones recientes indican que, a menos que se revierta la tendencia a la concentración del ingreso, pocos países latinoamericanos podrán satisfacer las metas del Milenio relativas a la pobreza, aun cuando lograsen mantener altas tasas de expansión económica. En efecto, suponiendo que en el lapso 2004–2015 el PIB creciera al nivel promedio de sus tasas más altas en el periodo reciente, solamente El Salvador, Panamá, Costa Rica, Perú, Brasil y México, además de la República Dominicana y Chile, podrían alcanzar las metas MDM referentes a la pobreza extrema.¹³ Tales supuestos respecto de las tasas de crecimiento pueden considerarse más bien heroicos dado que entre 1998 y 2003, América Latina registró, en su conjunto, una reducción del PIB per cápita real. De modo que, a menos que se tomen medidas especiales para reactivar el crecimiento económico y reducir la pobreza, el escenario probable agravaría la división social, aunada a una depauperación mayor para la vasta mayoría de la población.

¿Por qué fracasó el Consenso de Washington?

Williamson culpa de este fracaso a: (i) la forma en que se aplicaron las políticas; (ii) lo incompleto de las reformas y (iii) que el paquete de políticas no incluyó mejoras a la distribución del ingreso (Williamson, 2002). La primera de las causas mencionadas se atribuye, según Williamson, al hecho de que los responsables de formular las políticas en América Latina no previnieron las consecuencias adversas de “abrir prematuramente la cuenta de capital, permitiendo el flujo de capitales al interior, lo que sobrevaluó la moneda”. El segundo motivo del fracaso, desde su perspectiva, radica en que las reformas fueron incompletas. No se realizaron las reformas laboral y fiscal, ni las de educación y desregulación. Para él, una tercera razón del fracaso del Consenso de Washington tendría que ver con que pasó por alto las implicaciones de

¹³ Véase IPEA, CEPAL y PNUD, 2002.

la aguda concentración del ingreso. En conclusión, Williamson sugiere que el Consenso de Washington necesita complementarse con reformas “de segunda y tercera generación”, incluyendo medidas para mejorar la distribución del ingreso y el desempleo institucional (Williamson, 2002).

En contraste, Ffrench-Davis apunta que, aunque la gran mayoría acepta los aciertos de las reformas en el terreno de la estabilidad macroeconómica y en el incremento de las exportaciones, hay un cuestionamiento cada vez más crítico de sus efectos en el crecimiento económico, el empleo y las condiciones sociales.

Ffrench-Davis destaca tres problemas principales: i) la polarización entre las esferas y los grupos, que se agudizó; unos cuantos sectores o empresas se modernizaron —y lograron insertarse bien en la economía globalizada—, pero el resto se estancaron; ii) las políticas macroeconómicas provocaron un nuevo desequilibrio comercial insostenible, y iii) la creciente insatisfacción de amplios segmentos de la población, ocasionada por las políticas instrumentadas y la distribución extremadamente desigual del ingreso, del poder y de las oportunidades (Ffrench-Davis, 2000). De igual modo, subraya el exceso de influencias ideológicas en la instrumentación de las reformas, lo que califica como “...un neoliberalismo demasiado ingenuo y un pragmatismo demasiado escaso”.

Para Stiglitz, el fracaso de las políticas del Consenso de Washington se debió no sólo a la forma en que fueron aplicadas (secuencia e intensidad), sino a las fallas en su diseño inicial, que las hizo incapaces de alcanzar simultáneamente la estabilidad de precios y un crecimiento económico sólido con desarrollo social (Stiglitz, 2002). Rodrik (2003) propone, por su parte, un conjunto más amplio de políticas, al que denomina *Consenso de Washington Plus*, y en el que incluye diez políticas adicionales entre las que se cuentan las reformas de “segunda generación”. Su comparación de las políticas y los resultados entre el Este de Asia y América Latina en las últimas dos décadas, lo lleva a concluir —con Stiglitz— que América Latina, aun siendo la región que siguió de manera más estricta el paquete de medidas de política del Consenso de Washington, obtuvo los peores resultados en su crecimiento económico, productividad e inversiones. Desde el punto de vista de Rodrik, la razón de esto estriba en que la zona, a diferencia de los países del Este de Asia —incluyendo a China—, no se preocupó por desarrollar instituciones que no fueran convencionales, capaces de promover el crecimiento económico, para apoyarse en ellas. En el caso asiático, en cambio, dichas instituciones permitieron la estabilidad macroeconómica y el ejercicio de los derechos de propiedad, acoplados a la instrumentación de incentivos de mercado para la inversión. Rodrik sostiene que lo importante no es que las instituciones utilizadas sean ortodoxas o no (por favorecer más el libre juego del mercado), sino que produzcan los resultados deseados en materia de crecimiento

económico y estabilidad de la inflación. En suma, si bien es cierto que América Latina necesitaba algunas reformas económicas, también lo es que éstas fueron implementadas de manera “miope”, enfocadas a lograr meramente la estabilidad de precios, descuidando –o calculando mal– sus efectos en la inversión, las importaciones y el crecimiento económico.

Propuestas alternativas

¿Qué se requiere hacer en América Latina ante el pobre desempeño que tuvo al cumplimentar el Consenso de Washington? Podemos distinguir cuatro alternativas: i) profundizar las reformas, ii) seguir una política convencional pero revisada, *a la* Rodrik, iii) tomar la posición pragmática neo–estructuralista representada por Ffrench–Davis, y iv) proponer una nueva agenda de desarrollo delineada por CEPAL (Ocampo, 2002).

Profundizar las reformas y las perspectivas institucionales

Esta posición, secundada de hecho por Williamson, sostiene que el Consenso de Washington es válido si se profundiza con una segunda generación de reformas. Ésta se integraría por un gran número de políticas agrupadas en los siguientes acáptes: (i) Blindaje contra crisis, principalmente políticas anticíclicas y de estabilización; (ii) Extensión de la primera generación de reformas hasta cubrir la liberalización de los mercados laborales, la privatización completa de las empresas del Estado y el acceso pleno a los mercados locales para los países industriales; (iii) Reformas institucionales; y (iv) Reformas del sistema político, del servicio civil, del sistema jurídico y del sector financiero (Williamson, 2003b).¹⁴

La posición del Banco Mundial parece coincidir con este punto de vista. El documento “Más allá del Consenso de Washington: las instituciones importan”, originado en un congreso de 1997 en Montevideo, y publicado en 1998 por el Banco Mundial (Javed y Perry, 1998), insiste en no dar marcha atrás en las políticas del Consenso de Washington, y recomienda avanzar hacia una segunda generación de reformas mediante políticas de distribución del ingreso y de reformas a las *instituciones*. El término institución es ahí definido como “... reglas formales e informales y sus mecanismos de supervisión, que dan forma al comportamiento de los individuos y de las organizaciones en la sociedad”. Así, dichos analistas ven la necesidad de reformar aquellas reglas de los incentivos que se caracterizan por usar señales, dis-

¹⁴ Algunas de estas medidas están incluidas en lo que Rodrik llama el Consenso de Washington plus (Rodrik, 2003).

tintas de los precios, para guiar el comportamiento de los individuos y las organizaciones (Javed y Perry, 1998).

El enfoque neo-clásico revisado

Un exponente de esta perspectiva es, desde nuestro punto de vista, Rodrik, quien sostiene que “el análisis económico neoclásico es mucho más flexible de lo que sus practicantes en el ámbito de la política económica generalmente le atribuyen” (Rodrik, 2003: 3). Con ello apunta que los principios teóricos no están atados necesariamente a programas de política económica únicos; por lo tanto, recomienda que se aproveche, en la práctica, un amplio margen en el diseño de políticas individuales que tomen en cuenta las restricciones y las oportunidades locales. Recomienda construir una base institucional sólida para “mantener el dinamismo productivo y proporcionar a la economía un blindaje de largo plazo contra los *shocks*” (Rodrik 2003). En síntesis, promueve atender reformas institucionales de diseño flexible para que puedan adecuarse a las realidades históricas y políticas.

Reformando las reformas

Ffrench-Davis adopta una posición pragmática entre la ortodoxia y el arbitrario intervencionismo del Estado. Considera importante entender los instrumentos de la política como medios y no como fines. Su recomendación, luego de analizar la heterogeneidad estructural de América Latina, es mejorar el funcionamiento de los mercados ampliando el papel de las metas de más largo plazo y los factores productivos. El objetivo sería lograr un “crecimiento de largo plazo guiado desde dentro”. En esta concepción el autor enfatiza la regulación de los movimientos de capital, los tipos de cambio adecuados, la política comercial y la política de desarrollo productivo. Esta última implica “desarrollar y completar los mercados de factores, lo cual sirve de guía para asignar recursos a la inversión en capital físico y humano, mejorando en forma deliberada la distribución de la productividad y de las oportunidades a través de la sociedad, y promoviendo la adquisición de ventajas comparativas” (Ffrench-Davis, 2000).

La Nueva Agenda del Desarrollo

Ocampo (2002) sostiene que “el fracaso de la liberalización del mercado para producir los resultados prometidos de crecimiento y desarrollo, y los eventos recientes tales como la respuesta de la sociedad civil a las propuestas de libre comercio, que muestran un claro descontento con el tipo de propuestas del Consenso de Washington, han provocado un debate... [sobre] la nueva agenda del desarrollo”. Con ello en mente, y usando conceptos alternativos de desarrollo viejos y nuevos, el autor de-

linea una agenda del desarrollo en cinco puntos: i) impulsar una forma más balanceada de globalización, que reconozca la necesidad de crear instituciones para corregir asimetrías, tales como el desequilibrio entre el acelerado ritmo de la globalización económica y la ausencia de una agenda social internacional sostenible; ii) partir de una visión más amplia de la política macroeconómica, que no identifique estabilidad con ajuste permanente o con equilibrio fiscal y baja inflación, y que proporcione un margen para políticas contracíclicas; iii) programar políticas para el desarrollo productivo como un “componente básico de una economía en desarrollo, abierta y dinámica”; iv) mejorar con urgencia la equidad social, la creación de empleos de calidad y la reducción de la estructura heterogénea, permitiendo a la política cerrar las brechas existentes, y v) los hacedores de política deben subordinar las metas económicas a los objetivos sociales más amplios.

162

Conclusiones

Las políticas del Consenso de Washington en América Latina fueron en parte promovidas por los organismos internacionales, y en parte aplicadas por el convencimiento de los propios gobiernos latinoamericanos. En todo caso, hay acuerdo en que estas políticas lograron una estabilidad macroeconómica y un innegable auge exportador en la región, pero no produjeron el elevado crecimiento de la actividad productora que prometían, y mucho menos un verdadero desarrollo económico y social capaz de generar suficientes empleos formales de calidad y de reducir los agudos niveles de pobreza. Su fracaso, ampliamente documentado, ha llevado a cuestionar muchas de sus medidas y a resistirse a hacer nuevas reformas con la misma orientación.

En la práctica hay aún mucho que hacer para crear un nuevo consenso en materia de política económica que promueva un auténtico desarrollo integral. Desde nuestro punto de vista, la estrategia económica debe dejar de enfocarse exclusivamente al logro de la estabilidad de precios; debe identificar formas nuevas para que los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales creen, de manera conjunta con los países menos adelantados, las bases para un rápido desarrollo sostenido. Las reformas internas y el ajuste deben dejar de ser vistos como el equivalente de las recetas convencionales para estabilizar la inflación y el ajuste monetario y fiscal. De igual forma urge reconocer la importancia de las instituciones y las condiciones históricas, los marcos regulatorios y, en general, la necesidad de contar con un Estado que tenga un papel fuerte, pero responsable, en la asignación de recursos.

Hay que reconocer que el comercio exterior tiene potencial para ser un factor importante del crecimiento económico de largo plazo en la región, pero sólo si es

acompañado por una fuerte inversión interna que promueva el mejor encadenamiento de las exportaciones con los proveedores locales. En realidad, las exportaciones latinoamericanas siguen concentrándose en un reducido grupo de mercancías o servicios, con un contenido tecnológico en sus procesos más bien bajo. Así mismo, esta falta de competitividad y de políticas de desarrollo e innovación local se traduce en intensas tasas de penetración de importaciones que desplazan los productores locales y rompen las cadenas de valor. Esto se ve agravado por la fragilidad que ocasiona la apertura total de la cuenta de capitales en la región. Como resultado, se requiere que el desempeño macroeconómico de América Latina deje de ser tan vulnerable a los choques externos, como pueden ser las variaciones en los términos del intercambio y los movimientos drásticos de los flujos de capital de corto plazo. Por otro lado, los encadenamientos del sector exportador con el resto de la economía interna son débiles en la mayoría de los países de América Latina. Esta fragilidad se ve agravada por la tendencia a permitir la apreciación sistemática de los tipos de cambio reales.

Consideramos por demás evidente que se necesita una nueva agenda de desarrollo. Identificar los lineamientos, las políticas principales y los retos para crear los consensos necesarios para su puesta en marcha es una tarea urgente que rebasa los objetivos del presente ensayo.

Cuadro 2
Oferta y Demanda de América latina y el Caribe, 1950-2000
(tasa media anual de crecimiento, %) *

	1950-80	1980-90	1990-2000
Demanda (Oferta) Total			
América Latina	5.47	0.99	4.20
Economías Grandes	5.86	1.14	4.11
Economías Medianas	4.60	0.33	4.47
Economías Pequeñas	4.76	0.86	4.56
PIB real, %			
América Latina	5.47	1.16	3.27
Economías Grandes	5.91	1.22	3.18
Economías Medianas	4.51	0.82	3.57
Economías Pequeñas	4.57	1.12	3.54
Importaciones, %			
América Latina	5.10	-0.02	10.68
Economías Grandes	5.12	0.73	11.74
Economías Medianas	4.68	-1.99	9.59
Economías Pequeñas	5.72	0.15	7.65
Elasticidad ingreso de las imp.			
América Latina	0.93	-0.02	3.27
Economías Grandes	0.87	0.59	3.69
Economías Medianas	1.04	-2.42	2.69
Economías Pequeñas	1.25	0.13	2.16
Exportaciones, %			
América Latina	3.76	5.26	9.12
Economías Grandes	4.94	7.12	10.43
Economías Medianas	2.36	3.22	6.98
Economías Pequeñas	4.94	2.29	6.12

Nota: El grupo de economías grandes incluye a Argentina, Brasil y México; las medianas son Colombia, Chile, Perú y Venezuela; las pequeñas incluyen a Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

* Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL en dólares constantes.

Bibliografía

- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.), 2000, *Industrialisation and the State in Latin America: The Post War years, An economic history of Twentieth Century Latin America*, Vol. III Palgrave Press y St. Martins.
- Cimoli, M. y N. Correa, 2003, "Trade Openness and Technological Gaps in Latin America: a low growth trap", CEPAL, Naciones Unidas, mimeo.
- Costin, H. y H. Vanolli (eds.), 1998, *Economic Reform in Latin America*, The Dryden Press.
- CEPAL, 2004a, *Economía de América Latina: El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Naciones Unidas y Alfaomega.
- _____, 2004b, *América Latina y el Caribe en la Era Global*, Naciones Unidas y Alfaomega.
- _____, 2004c, "Structural Reform in the Caribbean: Premise, Performance and Measurement", Winston Dookeran, A.A. y E. Pérez, mimeo.
- _____, 2003a, "Panorama social de América Latina", *Síntesis*, LG/C.2218, Santiago de Chile, Chile.
- _____, 2003b, "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002–2003" (LG/C.2208–P), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____, 2002, *Globalización y desarrollo*, LG/C.2157, SES.29/3, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____, 2001, *Una Década de Luces y Sombras: América Latina y el Caribe en los años noventas*, Naciones Unidas y Alfaomega.
- Díaz Alejandro, C., 1975, "Trade Policies and Economic Development", en P. Kenen (ed.), *International Trade and Finance: Frontiers for Research*, New York, Cambridge University Press.
- Edwards, S., 1995, *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, Washington, El Banco Mundial, Oxford University Press.

- Escaith, H., 2004, "Tendencias y extrapolación del crecimiento en América Latina y el Caribe", *Serie estudios estadísticos y prospectivos*, No.23, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ffrench-Davis, R., 2000, *Reforming the reforms in Latin America*. New York, St. Martin Press.
- Hersberg, E. y J.C. Moreno-Brid, 2003, "Latin America's Economic Insecurity", mimeo presentado en la International Conference on Security and Development, organizada por la Universidad de Wisconsin en Milwaukee.
- IPEA, CEPAL y PUND, 2002, *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Javed Burki, S. y G. Perry, 1998, *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter, Viewpoints*, World Bank Latin American and the Caribbean Studies, Washington, El Banco Mundial.
- Krueger, A., 1978, *Foreign Trade regimes and Economic Development, Vol. 10. Liberalization Attempts and Consequences*, Lexington, Ballinger.
- Lora, E., 2001, "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it", Washington, D.C., LADB, Working Paper No. 466.
- Máttar, J., J. C. Moreno-Brid y W. Peres (2003), "Foreign Investment in Mexico after Economic Reforms" en K. J. Middlebrook y E. Zepeda (eds.), *Confronting Development*, Stanford University Press.
- Moreno Brid, J. C. y J. Ros, 2004, "Mexico's Market Reforms in Historical Perspective", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL, forthcoming, diciembre.
- Ocampo, J. A., 2003, "Latin America's Growth Frustrations: the macro and mesoeconomic links", Seminar on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Markets, Santiago de Chile, CEPAL.
- , 2002, "Rethinking the development agenda", *Cambridge Journal of Economics*, No. 26.

- Pérez, E. y J.C. Moreno Brid, 2000, "Terms of trade, exports and economic growth in Central America: a long term view", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Vol. LII, No. 211, diciembre.
- Ranis, G., 2004, "The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy", paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., mayo.
- Rodrik, D., 2003, "Growth Strategies", Working Draft, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, septiembre.
- Rodrik, D. and F. Rodríguez, 2001, "Trade Policy and Economic Growth: a skeptic's guide to the cross national evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Vol.15, Cambridge Mass., MIT Press.
- Rodrik, D., 1996, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV.
- Sachs, J., 1988, "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", en *Estudios Económicos* 3, núm. 1.
- Stiglitz, J., 2002, *Globalization and Its Discontents*, New York, W. W. Norton & Co.
- , 1998, "Towards a New Paradigm for Development, Strategies, Policies and Processes", *1998 Prebisch Lecture*, Geneva, Switzerland, UNCTAD.
- Thomas, V. *et al.*, 1991, *Restructuring Economics in Distress: Policy Reform and the World Bank*, Oxford, Oxford University Press.
- UNCTAD, 2003, *Trade and Development Report 2003*, Geneva.
- Williamson, J., 2004, "The Strange History of the Washington Consensus", *Journal of Post Keynesian Economics*, this issue.
- , 2003a, "From Reform Agenda", *Finance and Development*, septiembre.

- , 2003b, "Summing Up", en P.P. Kuczynski and J. Williamson (eds.), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- , 2002, "Did the Washington Consensus Fail?", speech delivered at the Center for Strategic & International Studies, Washington, D. C., Institute for International Economics, 6 de noviembre.
- , 1998, "Latin American Reform: A view from Washington", en H. Costin y H. Vannoli (eds.), *Economic Reform in Latin America*, The Dryden Press.
- , 1997, "Revisiting the Washington Consensus", in Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Inter-American Development Bank, Washington: Johns Hopkins University Press.
- , 1990, "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Recibido en agosto de 2004
Aceptado en octubre de 2004