

Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá

Pablo Bustelo

Profesor Titular de Universidad
Departamento de Economía Aplicada 1
Universidad Complutense de Madrid
(abril de 2003)

[Texto de próxima publicación en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, Madrid, 2003]

1. Introducción

Desde que John Williamson, un distinguido economista del *Institute for International Economics*, inventara en 1989 la expresión *Consenso de Washington* para referirse al conjunto de recetas de políticas y estrategias de desarrollo defendidas en los años ochenta por las instituciones gemelas de Bretton Woods y por el gobierno de Estados Unidos (Williamson, 1990), mucho se ha escrito sobre la cuestión. El Consenso de Washington se ha convertido incluso en una *marca global*, usada en ocasiones sin respeto alguno por las intenciones de su creador y por sus contenidos (Naím, 2000). Además, en años recientes han proliferado propuestas para matizar o superar el Consenso. Las más audaces han llegado a proponer un Post-Consenso de Washington que podría desembocar en un necesario cambio de paradigma (Gore, 2000) en lo relativo a cuestiones de desarrollo económico.

Williamson (1990) enunció el ya famoso decálogo del Consenso enumerando los requisitos indispensables para el desarrollo que a finales de los años ochenta eran defendidos por la inmensa mayoría de los economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos: (1) disciplina presupuestaria; (2) reorientación del gasto público desde los subsidios indiscriminados a actividades ineficientes hacia la sanidad, la enseñanza primaria y las infraestructuras; (3) reforma fiscal encaminada a ampliar la base imponible y a mantener tipos marginales moderados; (4) liberalización financiera (sobre todo en lo relativo a los tipos de interés); (5) tipo de cambio competitivo; (6) apertura comercial; (7) liberalización de la inversión directa extranjera; (8) privatización de empresas públicas; (9) desregulación (esto es, eliminación de barreras a la entrada y salida en los mercados de trabajo y de productos); y (10) derechos de propiedad (privada, claro está) garantizados, especialmente en el sector informal.

Tales medidas se ajustaban perfectamente a las prescripciones de la contrarrevolución neoclásica en los estudios del desarrollo que se inició a finales de los años setenta (que elevó la crítica al Estado a la categoría de dogma) pero también al nuevo *enfoque favorable al mercado*, impulsado desde principios de los noventa por el Banco Mundial. Ese último enfoque supuso un cambio parcial de planteamiento, ya que admitía que la intervención del Estado podía ser positiva pero siempre que se

limitara a sustentar o apoyar al mercado y que se circunscribiera a los siguientes campos: (1) garantizar la estabilidad macroeconómica; (2) efectuar inversiones públicas en capital humano y físico; (3) crear un entorno competitivo para el sector privado; (4) promover el desarrollo institucional; (5) salvaguardar el medio ambiente; y (6) proteger a los grupos sociales vulnerables (Banco Mundial, 1991 y 1997). Aunque con algunas novedades, la reconsideración de las funciones del Estado que hizo el Banco Mundial a partir de su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1991 no fue, a la postre, sino una prolongación del planteamiento de los años ochenta y estuvo sometida a críticas muy considerables. Los aspectos positivos del enfoque favorable al mercado eran que recuperaba ciertamente al Estado como factor de desarrollo y que le asignaba funciones aceptadas por doquier, con las importantes excepciones de la tercera (un entorno competitivo o liberalizado, lo que no nunca ha suscitado precisamente consenso) y, con matices, también de la primera (estabilidad sí, pero ¿cuál? y, sobre todo, ¿a qué precio?). En cuanto a sus aspectos negativos, cabe destacar su falta de ruptura completa con la contrarrevolución neoclásica radical de los ochenta, su más que discutible corroboración empírica (especialmente en el caso de Asia oriental), su pretensión de ser un enfoque general de igual aplicación para todos los países del Tercer Mundo y sus proposiciones más que controvertidas en cuanto a la necesidad de un entorno competitivo para el sector privado (desregulación y apertura) y de una estabilización macroeconómica susceptible de ser recesiva (véase Bustelo, P., 1998, cap. 14). Un autor tan destacado como Paul Krugman llegó incluso a decir que el enfoque favorable al mercado era más bien un enfoque favorable *a los mercados* (financieros), puesto que recomendaba reformas que conllevaban grandes entradas de capital extranjero privado, lo que a su vez potenciaba las reformas, hasta que ese aparente círculo “virtuoso” acababa con el estallido de la burbuja (Krugman, 1995).

Puede entenderse, por tanto, que el Consenso de Washington abarca la intersección o los puntos comunes entre el planteamiento neoclásico radical (o abiertamente neoliberal) de los años ochenta y el enfoque neoclásico moderado (o liberal a secas) de los años noventa. Como es sabido, Williamson ha renegado de quienes han identificado Consenso con neoliberalismo, insistiendo en que él en ningún caso defendió la, por otra parte posible, versión neoliberal del Consenso, basada en el fundamentalismo del mercado. Así, en los últimos años, Williamson ha señalado en varias ocasiones que lo que él propugnaba era la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la economía de mercado y el libre comercio, pero en ningún caso el monetarismo y la Economía de la oferta, los impuestos muy bajos, un Estado minimalista y la libre circulación de capitales (véanse Williamson, 1999 y 2002 y sus contribuciones a la compilación de Kuczynski y Williamson, eds., 2003).

A finales de los años noventa, el Consenso empezó a ser abiertamente cuestionado desde el seno mismo del Banco Mundial. Este trabajo pasa revista a las causas de su crisis, a las propuestas principales de un nuevo enfoque de Post-Consenso y a los límites de tales propuestas.

2. La crisis del Consenso de Washington

Hacia mediados del decenio de los noventa ya parecían claras algunas insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso de Washington. La aplicación, de la mano del FMI, de los postulados del Consenso a la transición desde la planificación central a la economía de mercado (en Rusia y en los países de Europa central y oriental, PECO) no había tenido precisamente resultados positivos. En América Latina y el Caribe, pese a una indudable recuperación, el ritmo de crecimiento no fue lo bastante alto como para reducir sustancialmente la pobreza. Además, la crisis financiera mexicana de 1994-95, registrada en un país que hasta entonces había sido alabado como el alumno más brillante y aventajado de las instituciones financieras internacionales, puso en solfa las pretendidas bondades del Consenso. Basta un simple vistazo a las cifras de variación del PIB per cápita en varias regiones del Tercer Mundo y en Rusia en 1991-95, en comparación con las correspondientes a 1974-1990 (cuadro 1), para darse cuenta que las zonas en las que se aplicaron más nítidamente las recomendaciones del Consenso registraron tasas negativas (Europa central y oriental, así como toda África) o bien positivas pero bajas (América Latina y el Caribe). Por el contrario, las que se mantuvieron al margen, como Asia oriental y, en menor medida, Asia meridional, crecieron de manera sostenida e incluso espectacular. Finalmente, las graves crisis asiáticas de 1997-98 acabaron de dar la puntilla a un enfoque que había insistido mucho en la liberalización financiera como requisito esencial del desarrollo.

Cuadro 1. Tasas de variación anual media del PIB per cápita, 1974-1995

| | 1974-1990 | 1991-1995 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
| Países de ingreso alto | 2,1 | 1,3 |
| Países de ingreso medio y bajo | 1,4 | 0,5 |
| - Asia oriental | 5,6 | 9,1 |
| - Asia meridional | 2,6 | 2,6 |
| - América Latina y el Caribe | 0,4 | 1,4 |
| - Europa y Asia central | 2,2 | -6,7 |
| -- (Federación Rusa) | (2,9) | (-9,8) |
| - Oriente Medio y Norte de África | -1,7 | -0,1 |
| - África subsahariana | -0,7 | -1,1 |

Fuente: Banco Mundial, *Global Economic Prospects 1997*, Banco Mundial, Washington DC, 1996, cuadro A.2.

En primer término, han sido ciertamente mediocres, por no utilizar un adjetivo más contundente, los resultados de la transición en los PECO y, más inequívocamente, en Rusia y otras antiguas repúblicas de la Unión Soviética. La aplicación de *terapias de choque* (especialmente la liberalización abrupta de los precios y la estabilización recesiva), combinada con un proceso indiscriminado de privatizaciones y de otras medidas de liberalización (adoptadas además de forma simultánea o en *big bang*), provocaron una caída considerable de la renta per cápita. Stiglitz (2000) y, más recientemente, Stiglitz (2002, cap. 5) son textos que han revisado críticamente la transición en Rusia y los PECO así como los fundamentos

teóricos de los partidarios de las *terapias de choque* y de los *big bangs*. En particular, Stiglitz ha hecho una gran labor al poner en solfa el argumento ortodoxo de que la transición en los PECO y la antigua Unión Soviética ha fracasado no por los inconvenientes de sus bases teóricas y de sus prescripciones de política económica sino porque esas últimas fueron puestas en práctica por gobiernos incompetentes y corruptos. Además, el fracaso de las políticas y estrategias de transición inspiradas en el Consenso de Washington contrasta con el éxito espectacular de la transición en China, donde no se adoptó ese recetario sino, muy al contrario, un enfoque gradualista del cambio de sistema.

En segundo lugar, se produjo una gran insatisfacción con los resultados económicos y sociales de las reformas orientadas al mercado que se llevaron a cabo en América Latina en los años ochenta y buena parte de los noventa. En los años noventa se puso afortunadamente fin al “decenio perdido” de los años ochenta, por utilizar una expresión de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), puesto que el crecimiento se recuperó y la hiperinflación desapareció. Sin embargo, la expansión de los primeros años noventa fue relativamente escasa y no permitió una reducción sustancial de la pobreza. Ésta, que afectaba al 48,3% de la población latinoamericana en 1990 (esa proporción había sido de 40,5% en 1980), apenas cayó al 43,5% en 1997, según datos de la CEPAL. Empezó a hablarse de la necesidad de emprender “reformas de segunda generación”, más orientadas a cuestiones sociales, tras la de “primera generación”, que fueron las aplicadas en los años ochenta y primeros noventa y que se basaron en la estabilización y en la liberalización.

En tercer lugar, las crisis asiáticas de 1997-98 fueron, en buena medida, el resultado de la aplicación de políticas defendidas por el Consenso. En particular, los países más afectados por dichas crisis (Tailandia, Indonesia y Corea del Sur, así como, aunque en menor medida, Malasia y Filipinas) habían llevado a cabo en años anteriores una liberalización financiera indiscriminada y sin creación simultánea de mecanismos adecuados de supervisión bancaria y de regulación de las instituciones financieras no bancarias. Tal fenómeno incentivó el endeudamiento externo a corto plazo y provocó otras vulnerabilidades financieras. Además, el Estado había abandonado su tradicional política de coordinación de las inversiones del sector privado, lo que facilitó la sobreinversión, el exceso de capacidad y una merma de rentabilidad en las empresas. En definitiva, las crisis asiáticas fueron crisis de liberalización o de infrarregulación. Por añadidura y como es bien conocido, el FMI abordó esas crisis con un diagnóstico equivocado y con remedios que, al menos durante un año entre mediados de 1997 y mediados de 1998, fueron contraproducentes. Resultó un clamoroso error, reconocido luego por el propio FMI, achacar las crisis a un exceso de intervención estatal en un contexto de “capitalismo de amiguetes” (*crony capitalism*). Promover, como hizo el FMI en Tailandia, Indonesia y Corea del Sur, políticas restrictivas de demanda (contención radical del gasto público y fuerte aumento de los tipos de interés) no hizo sino agravar tales crisis, puesto que el problema no era de déficit presupuestario (inexistente) ni de inflación (moderada). Los errores del FMI en Asia oriental provocaron, como es bien sabido, una fuerte desavenencia entre las dos instituciones gemelas de Bretton Woods, puesto que el Banco Mundial se desmarcó

enseguida de las condiciones de las políticas de “rescate” del Fondo, y han legado en la región un poso de resentimiento contra éste, sus políticas y su sustento teórico.

Podría argumentarse que, desde mediados de los años noventa, las cosas han cambiado sustancialmente en las economías en transición y en América Latina. Sin embargo, ese no es precisamente el caso, como se ilustra en el cuadro 2, que compara la evolución del PIB per cápita en 1991-2000 con la del periodo 1981-90.

Cuadro 2. Tasas de variación anual media del PIB per cápita, 1981-2000

| | 1981-1990 | 1991-2000 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
| Países de ingreso alto | 2,4 | 1,8 |
| Países de ingreso medio y bajo | 1,4 | 1,6 |
| - Asia oriental | 6,1 | 6,0 |
| - Asia meridional | 3,5 | 3,3 |
| - América Latina y el Caribe | -0,9 | 1,6 |
| - Europa y Asia central | 2,6 | -2,5 |
| -- (Federación Rusa) | (3,8) | (-5,2) |
| - Oriente Medio y Norte de África | -1,2 | 1,0 |
| - África subsahariana | -1,2 | -0,4 |

Fuente: Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2002*, Banco Mundial, Washington DC, 2001, cuadro A3.2.

A principios del siglo XXI, las dos percepciones que había a mediados de los años noventa han seguido siendo tales. El fracaso de los procesos de transición en los PECO – con la posible excepción de Polonia – y en la Federación Rusa, que ha contrastado con los buenos resultados de China y Vietnam (que nunca se adhirieron al Consenso), ha sido, en perspectiva, evidente. Los resultados insatisfactorios en América Latina se han mantenido y si cabe se han acentuado con lo que la CEPAL ha llamado la “media década perdida” (1995-2000). En cuanto a las economías emergentes tras las crisis asiáticas, se han producido nuevas crisis financieras en Turquía (2000-2001) y en Argentina (2001-2002), lo que ha dado más argumentos, si cabe, a quienes defienden posiciones críticas con el Consenso de Washington.

Más en general, los últimos años noventa fueron un periodo en el que parecía surgir un nuevo consenso en torno a la importante idea de que el mercado, siendo condición necesaria para el desarrollo (como atestiguan el fracaso sin paliativos de la planificación central y el éxito de China en la introducción – aunque paulatina – de mecanismos de mercado), no era ni mucho menos condición suficiente. La versión más moderada del Consenso de Washington (el enfoque favorable al mercado) insistía sin embargo en que el Estado se debía limitar a sustentar o apoyar (en ningún caso a corregir o sustituir) al mercado. El Post-Consenso, sin embargo, empezó a difundir la idea de que el Estado debía crear mercados, corregir las imperfecciones de los existentes e incluso distorsionar deliberadamente algunos de ellos para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo.

3. Las dos propuestas de Post-Consenso de Washington

El Post-Consenso de Washington ha abogado, en términos generales, por la defensa del carácter complementario (y no excluyente) del mercado y del Estado, por el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado y por la aplicación de reformas de segunda generación, esto es, nuevas reformas centradas en cuestiones sociales y en la recuperación de las actuaciones públicas como factor de desarrollo. Sin embargo, se han registrado dos grandes propuestas de Post-Consenso, que es conveniente distinguir.

La primera propuesta es la que podría denominarse moderada. Desarrollada principalmente por los economistas del departamento de América Latina del Banco Mundial (Burki y Perry, 1998), fue apoyada por el propio Williamson (1999).

En ese planteamiento, el argumento era que en América Latina las reformas de primera generación habían permitido recuperar el crecimiento y acabar con la hiperinflación, pero que no habían tenido la misma eficacia en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Era necesario, a juicio de Burki y Perry (1998), completar el Consenso con cuatro aspectos adicionales, encargados al Estado: (1) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano; (2) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes; (3) fortalecer el entorno legal y regulatorio (desregulación del mercado de trabajo y mejora de las regulaciones respecto de la inversión privada en infraestructuras y servicios sociales); y (4) mejorar la calidad del sector público. En suma, la propuesta moderada es la que podría denominarse 10+4, es decir, un enfoque consistente en aceptar el decálogo de Williamson pero añadiendo cuatro aspectos de gran importancia. Tales añadidos complicaron el enfoque, en parte porque unas medidas podían ser contradictorias con otras, como ha subrayado, entre otros, Naím (2000), que llegó a hablar de *Confusión de Washington*.

Williamson (2002) ha matizado lo que realmente quiso decir – y defender – con la expresión Consenso de Washington. En particular, señaló que pretendía referirse no sólo a la liberalización de los tipos de interés, sino a la liberalización financiera más en general (aunque reconociendo que había controversias respecto de los medios para alcanzarla); a un régimen cambiario intermedio, y no al enfoque de las *dos esquinas* (tipo de cambio totalmente fijo o totalmente flotante) que hoy está tan de moda; sólo a la apertura a la inversión directa extranjera y en ningún caso a la liberalización total de la cuenta de capital; y a una desregulación que no afectase de ningún modo a las reglas de seguridad laboral o de protección del medio ambiente.

Más recientemente, la recopilación de Kuczynski y Williamson (eds., 2003) aboga no tanto por un Post-Consenso de Washington sino por *completar* (por ejemplo, en el mercado de trabajo, que sigue estando segmentado), *complementar* y, en los casos que sea necesario, incluso *corregir* las políticas del Consenso. Los autores de esa compilación y singularmente el propio Williamson siguen defendiendo la disciplina macroeconómica, las privatizaciones, la desregulación y la apertura

comercial pero señalan que en particular América Latina necesita *complementar* las reformas de los primeros años noventa con medidas que permitan poner más énfasis en la lucha contra pobreza y en la distribución así como en prevenir y combatir las crisis financieras. También señalan que las reformas del Consenso deben ser *corregidas* en algunos casos: la apertura de la cuenta de capital puede y debe ser contenida con controles de capital sobre las entradas de fondos a corto plazo al estilo del *encaje* chileno; y las privatizaciones deben producirse en un contexto de adecuada regulación y supervisión de las actividades de las empresas privatizadas.

La segunda propuesta – más radical – es la que desde principios de 1998 hizo explícita Joseph Stiglitz, a la sazón economista-jefe del Banco Mundial (véase un breve pero sugerente recorrido por las contribuciones de Stiglitz durante su etapa en el Banco en Chang, 2002). En una ya famosa conferencia que pronunció a principios de 1998 en el Instituto Mundial de Investigaciones en Economía del Desarrollo (*World Institute for Development Economics Research*, WIDER, con sede en Helsinki), perteneciente a la Universidad de Naciones Unidas, Stiglitz señaló que el Consenso de Washington defendía políticas incompletas y en ocasiones contraproducentes y que su objetivo (el mero crecimiento económico) era estrecho (Stiglitz, 1998).

Las políticas del Consenso eran incompletas, decía Stiglitz, porque debían tenerse muy en cuenta medidas no contempladas por la ortodoxia, como la necesaria regulación y supervisión del sector financiero para prevenir las crisis, la defensa de la competencia para evitar prácticas restrictivas de la misma y el fomento decidido de la transferencia de técnicas foráneas, con miras a favorecer el *catching-up*. Conviene recordar que el propio Stiglitz ya había señalado, en la conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo (la famosa *Annual Bank Conference on Development Economics*, ABCDE) de 1996, que el Estado debía sobre todo promover la educación, fomentar el desarrollo técnico, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructuras, prevenir la degradación del medio ambiente y crear una red sostenible de protección social (Stiglitz, 1997).

La insistencia del Consenso en la estabilización macroeconómica y en la liberalización (tanto interna como externa) era, en opinión de Stiglitz, contraproducente. La estabilidad macroeconómica no debería plantearse como un objetivo con contornos similares para todos los países. La inflación no tenía necesariamente que ser inferior al 15%, puesto que los trabajos empíricos no habían encontrado correlación alguna entre una inflación inferior a ese límite y un crecimiento más elevado. Un déficit presupuestario relativamente alto podía ser sostenible en un marco de alta tasa de ahorro privado, de baja deuda pública o de fuerte asistencia extranjera. El déficit por cuenta corriente podía ser también relativamente elevado si los beneficios resultantes de la entrada de capital extranjero superaban a los tipos de interés internos y si la financiación de tal déficit se hacía con capital extranjero estable, como la inversión directa o la ayuda oficial al desarrollo, en lugar de con inversión en cartera o préstamos bancarios a corto plazo, intrínsecamente volátiles. El medio para alcanzar la estabilidad (la estabilización) debería llevarse a cabo con cautela, para evitar que fuera recesiva. En cuanto a la

liberalización (desregulación y privatización, así como apertura comercial y financiera), no debería aplicarse de manera indiscriminada sino de forma parcial y gradual.

En lo que atañe al objetivo de las políticas y estrategias de desarrollo, no debía ser el simple crecimiento económico sino un desarrollo equitativo, sostenible y democrático. En particular, la estabilización no debía entenderse en su sentido convencional sino como estabilización de la producción y del empleo.

Las conclusiones de la conferencia de Stiglitz en Helsinki eran principalmente dos: (1) la necesidad de crear un enfoque no basado en Washington sino descentralizado y muy respetuoso con la soberanía y con el *ownership*, esto es, con el “sentido de pertenencia” o las preferencias nacionales de los países afectados y (2) la importancia de que los economistas (incluidos los pertenecientes a las instituciones financieras internacionales) fueran más humildes, porque, afirmaba, “no tenemos todas las respuestas”.

Las aportaciones posteriores de Stiglitz (especialmente su ya famoso libro de 2002 sobre la globalización) no hicieron sino redundar, con mayor libertad del autor tras abandonar el Banco Mundial en el año 2000, en los planteamientos anteriores. En el capítulo 3 de ese libro (Stiglitz, 2002), el autor identifica en efecto al Consenso de Washington con el neoliberalismo o fundamentalismo de mercado, para gran disgusto de Williamson. Stiglitz defiende la tesis de que las políticas del Consenso han sido incompletas por no tener en cuenta aspectos importantes (la regulación del sector financiero y también, aspecto novedoso, la reforma agraria). También, dice el autor, han sido a menudo contraproducentes:

- la austeridad fiscal, “perseguida ciegamente”, ha generado paro y ruptura del contrato social; el énfasis excesivo en la lucha contra la inflación ha elevado mucho los tipos de interés y se ha sustentado a menudo en monedas apreciadas, lo que ha provocado desempleo en lugar de crecimiento;
- la privatización de empresas públicas, “sin políticas de competencia y vigilancia”, ha desembocado en precios más altos de sus bienes y servicios;
- la liberalización comercial, “acompañada de altos tipos de interés”, ha destruido empleo y aumentado la pobreza;
- la liberalización de los mercados financieros, “sin marco regulatorio adecuado”, ha provocado un fuerte aumento de los tipos de interés y ha sido una “receta infalible” para la inestabilidad financiera.

Stiglitz ha sido muy criticado a diestro y siniestro. Hay quien le acusa poco menos que de indocumentado, aunque recibió, junto con M. Spence y G. Akerlof, el Premio Nobel de Economía 2001, por sus estudios sobre los mercados con asimetrías de información. Otros dicen que habla de lo que no sabe (pese a haber sido economista-jefe y primer vicepresidente del Banco Mundial en 1997-99 y antes miembro del Consejo de Asesores Económicos de la presidencia de Estados Unidos). Incluso hay quien le considera un resentido tras su aparentemente forzada marcha del Banco Mundial a principios de 2000. No obstante, basta leer sus textos mientras estaba en el Banco Mundial (algunas de los cuales están recogidos en

Chang, ed., 2001, una compilación significativamente titulada *El rebelde en casa*) para darse cuenta que sus posiciones ya eran muy críticas entonces.

Conviene tener en cuenta además que la propuesta radical de Post-Consenso ha sido apoyada por la CEPAL y muy especialmente por su Secretario General, José Antonio Ocampo, en muy diversos escritos (véase, por ejemplo, Ocampo, 2001).

4. Más allá del Post-Consenso de Washington

El Post-Consenso de Washington parece haberse difuminado un tanto desde 1998, cuando se publicaron tanto la propuesta moderada de Burki y Perry como la propuesta radical de Stiglitz. Aunque hay controversia al respecto, todo parece indicar que el Banco Mundial, desde la salida de Stiglitz en 2000, ha apostado por la versión moderada del Post-Consenso, esto es, por lo que podría llamarse Consenso de Washington *con rostro humano*. La reciente insistencia del Banco en los temas de pobreza, equidad e inclusión social, envuelta en un lenguaje actualizado (importancia de la sociedad civil, creación de capacidades, transparencia, etc.), podría parecer a primera vista un cambio de paradigma pero es muy posible que no lo sea en absoluto. Además, el FMI sigue adherido a los postulados más neoliberales del Consenso, como atestigua sin ir más lejos el tratamiento que ha hecho de la crisis argentina de 2001-2002 y de sus repercusiones.

Esa falta de avance – que es lamentable, como también lo es que otro campo promisorio hace cuatro o cinco años, el de la nueva arquitectura financiera internacional, esté prácticamente estancado – demuestra que, a la postre, los organismos internacionales tienen mucha más inercia y presentan muchas más resistencias al cambio que las que cabría esperar.

El inconveniente principal de la versión moderada del Post-Consenso (o Consenso *con rostro humano*) es que no reconoce la incompatibilidad entre las tradicionales políticas de ajuste estructural (basadas en las famosas tres D: deflación, desregulación y devaluación) y los nuevos objetivos sociales de lucha contra la pobreza y la desigualdad. La disciplina macroeconómica tal y como es definida por la ortodoxia (que en la práctica significa que se deben aplicar políticas restrictivas de demanda) no sólo dificulta, por la vía de la austeridad fiscal, un aumento de las inversiones públicas en capital humano sino que también obstaculiza, por la vía monetaria de los altos tipos de interés, el crecimiento mismo y, por tanto, la reducción de la pobreza y las mejoras en términos de equidad. La desregulación (incluyendo las privatizaciones) a veces no permite la mejora de la calidad institucional del sector público y en ocasiones impide incluso la renovada regulación de la inversión privada en servicios sociales e infraestructuras. En cuanto a la devaluación (si bien ya no es un objetivo en el que haya acuerdo general, puesto que proliferan las propuestas de dolarización y también, aunque menos tras la debacle argentina, de cajas de conversión), significa en la práctica apostar por tipos de cambio plenamente flotantes. En la práctica, tales regímenes cambiarios no tienden precisamente a una depreciación progresiva de la moneda sino a todo lo contrario, esto es, a una apreciación en términos reales cebada por las fuertes entradas de

capital, lo que perjudica al sector exportador y aumenta en última instancia el déficit corriente, desembocando a la postre en una crisis cambiaria. En definitiva, la devaluación se alcanza finalmente pero suele ser abrupta y catastrófica para la inflación y el crecimiento.

En cuanto a la propuesta de Stiglitz – que hoy hace las veces de economista radical o heterodoxo, aunque no lo sea – no está exenta de inconvenientes y limitaciones.

La primera crítica que se le puede hacer es de carácter teórico. Muchos enfoques sobre desarrollo – y el Post-Consenso de Stiglitz es uno de ellos – han tenido la pretensión de ser teorías generales, aplicables a todos los países del Tercer Mundo. Ese inconveniente estaba presente no sólo en muchas teorías ortodoxas sino también en algunas heterodoxas, como el enfoque de la dependencia, que pretendía igualmente ser de aplicación general. Además de la arrogancia que expresa ese planteamiento (Standing, 2000), la cada vez mayor heterogeneidad en el Tercer Mundo hace absurda tal pretensión (véase Bustelo, P., 1998). La Economía del desarrollo debería ser más modesta y limitarse a teorizar, lo que no es poco, sobre conjuntos homogéneos de países o sobre algunos problemas comunes del Tercer Mundo.

Una segunda crítica es que el Post-Consenso ha jugado fundamentalmente a la contra, lo que quizá era necesario en primera instancia (por ejemplo, cuando Stiglitz estaba en el Banco Mundial) pero que seguramente no lo era después y desde luego no lo es hoy. Incluso en su libro de 2002, Stiglitz no hace sino insistir – lo que no es poca cosa, como ya quedó dicho – en que las políticas del Consenso pueden ser contraproducentes. En realidad, no basta con decir que la estabilización macroeconómica ha de evitar ser recesiva, sino que habría que proponer medidas concretas para alcanzar algún tipo de estabilidad evitando la recesión (y existen ejemplos de ajuste no recesivo, como, por ejemplo, los de Corea del Sur y Taiwan en los años setenta y ochenta). No es suficiente criticar la privatización indiscriminada sino que habría que plantear de nuevo la discusión sobre el peso relativo de las esferas públicas y privada así como proponer mecanismos claros para evitar la transferencia (a bajo precio, además) de poder desde el Estado hacia una oligarquía del sector privado y para eliminar los efectos a menudo inflacionistas (al menos en algunos sectores) y de merma en la prestación de los servicios que acompañan en muchos casos a las privatizaciones. Tampoco resulta del todo satisfactorio proponer una adopción gradual de medidas de liberalización financiera y de apertura comercial sin entrar en detalles. Así, por ejemplo, las propuestas de la UNCTAD (en sus *Informes sobre Comercio y Desarrollo*) parecen más avanzadas a este respecto que la crítica generalista de Stiglitz.

En tercer lugar, Stiglitz ha sido muy cuidadoso en no criticar al Banco Mundial, por razones que no parecen del todo claras. En un ya famoso artículo publicado en *The New Republic* en abril de 2000, arremetió contra el FMI, cuyos economistas están reclutados, en su opinión, entre “estudiantes de tercera de universidades de primera”. Pero el caso es que quizá algo parecido pueda decirse

también del Banco Mundial. Es más, en su libro de 2002 ni siquiera menciona la censura existente en el Banco. Como es bien sabido, Ravi Kanbur, un profesor de la Universidad de Cornell y antiguo economista-jefe para África, al que el Banco encargó la dirección del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000* dimitió en mayo de 2000 como resultado de las presiones que recibió para atenuar en el texto la reclamación de políticas activas de redistribución destinadas a luchar más eficazmente contra la pobreza y acelerar el crecimiento.

En cuarto lugar, al igual que el Consenso defiende políticas incompletas, también el Post-Consenso se deja algunas cosas importantes en el tintero. Como señala Carlos Berzosa, el desarrollo económico exige cambios internacionales e internos de gran calado. En el plano internacional, son imprescindibles, entre otros, el aumento de la ayuda oficial al desarrollo, la solución a los problemas de deuda externa, el acceso a los mercados solventes de los países ricos y mecanismos de compensación por la caída de la relación real de intercambio y por las subidas de los tipos de interés internacionales, así como fórmulas para permitir que los países pobres puedan recurrir a la protección de sus mercados interiores. En cuanto a los cambios internos, son igualmente necesarios un sistema fiscal progresivo que permita aumentar los ingresos públicos para financiar los gastos en educación, salud y protección social; una auténtica reforma agraria que permita el reparto de la tierra; una intervención del Estado que considere seriamente que la planificación y la programación pueden ser necesarias, etc. (Berzosa, 2002). Lo cierto es que Stiglitz pasa a veces de puntillas por algunas de esas cuestiones. Además, la compilación de Fine, Lapavitsas y Pincus (eds., 2001) hace una crítica, quizá demasiado abstracta, de las propuestas de Stiglitz subrayando lo que no contienen en lo relativo a la insuficiente puesta en cuestión del grueso del paradigma ortodoxo en Economía del desarrollo (reduccionismo económico, falta de consideración de enfoques alternativos y paso atrás respecto de las posiciones del Banco Mundial en los años setenta). Por ejemplo, como ha señalado Hart (2001), las críticas de Stiglitz se inscriben en un enfoque de Economía institucionalista renovada, al que cabe achacar ser reduccionista y en ocasiones también insuficientemente atrevido.

Finalmente, el Post-Consenso en su versión radical no ha reconocido expresamente la deuda intelectual que tiene con muchas corrientes de la Economía del desarrollo que se han distinguido por defender postulados muy distintos a los del Consenso. La lista es necesariamente larga pero merece la pena enunciarla: los “pioneros del desarrollo” más progresistas (G. Myrdal, A. O. Hirschman, R. Prebisch, etc.); los defensores de la estrategia de las necesidades básicas (P. Streeten, R. Jolly, D. Seers, etc.); los economistas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), defensores del enfoque del desarrollo humano (A. Sen, M. Desai, F. Stewart, I. Kaul, etc.); los neo-estructuralistas latinoamericanos (O. Sunkel, R. Ffrench-Davis, etc.); los defensores de la macroeconomía estructuralista anglosajona (L. Taylor, etc.); los autores principales del *Informe sobre Comercio y Desarrollo* de la UNCTAD, como Y. Akyüz o C. Gore; las contribuciones de A. Amsden o de A. Singh y un largo etcétera.

En definitiva, un genuino Post-Consenso de Washington sólo podrá realmente asentarse como el resultado del esfuerzo conjunto de economistas muy dispares pero unidos frente a la ortodoxia dominante. Los esfuerzos aislados, por muy rigurosos, encomiables y valientes que sean, son a la postre poco eficaces.

5. Conclusiones

A modo de conclusión, cabe resaltar algunas implicaciones de los argumentos defendidos en este trabajo.

En primer término, aunque la expresión Post-Consenso de Washington ha sido asociada por lo común a las posiciones de Stiglitz, lo cierto es que existe una versión más moderada (la de Williamson o la de algunos economistas del Banco Mundial) que es la que aparentemente se está imponiendo. Ese enfoque, de Consenso de Washington *Plus* o con rostro humano, no supone un cambio de paradigma sino simplemente una matización o un añadido, aunque sean importantes, al Consenso.

En segundo lugar, la propuesta de Stiglitz es más ambiciosa y sugerente que la anterior, pero tiene inconvenientes serios, algunos de los cuales han sido enumerados en estas páginas. Además, no ha calado en los organismos internacionales principales, quizá por el resentimiento que su autor ha provocado, principalmente, pero no sólo, en el FMI.

En tercer lugar, la Economía crítica, radical o heterodoxa del desarrollo, aunque debe naturalmente continuar con sus planteamientos, haría mal en despreciar o incluso obstaculizar los esfuerzos desplegados por economistas procedentes del campo de la ortodoxia para crear un nuevo paradigma sobre desarrollo. La razón no está sólo relacionada con la máxima de “divide y vencerás” sino también con el importante hecho de que las propuestas de Stiglitz, por muchas insuficiencias que tengan, son desde luego rigurosas, tienen enorme alcance y constituyen seguramente la principal aportación que se ha hecho en los últimos años en Economía del desarrollo. Es más, uno esperaría ver entre los economistas críticos menos desgaste en la crítica a los ortodoxos “renegados” y más voluntad para aunar esfuerzos entre las muchas sensibilidades que desde hace años se han opuesto resueltamente al Consenso de Washington.

Finalmente, no cabe terminar este trabajo sin destacar que las críticas al Consenso y al Post-Consenso de Washington deberían hacerse con una adecuada perspectiva histórica y dejando de lado el pesimismo o incluso el catastrofismo que han impregnado a buena parte de las teorías heterodoxas sobre desarrollo. En este contexto, es necesario resaltar la importancia de la Historia Económica para los economistas del desarrollo. No se trata sólo de que la Economía del desarrollo deba reconvertirse en *Estudios del desarrollo* y adoptar así un perfil mucho más interdisciplinario (con las aportaciones de la historia, la sociología, la antropología, la teoría política, etc.) sino sobre todo que la Historia económica tiene a la vez una

perspectiva amplia y un optimismo intrínseco. En otros términos, como ha escrito Francisco Bustelo,

“el historiador sabe que el progreso de la humanidad es lento y costoso; así y todo, medido por el transcurrir de los siglos, nunca se para. Más que el economista, que sólo cree en las fórmulas que han tenido vigencia en los últimos años o lustros, su conocimiento del pasado le permite otear desde una atalaya privilegiada el quehacer humano y vislumbrar, aunque nunca a fecha fija, horizontes prometedores. El historiador, por sus saberes, no puede ser pesimista, porque la historia de la humanidad es una historia fausta en su conjunto. Con sus retrocesos, imperfecciones e insuficiencias, el combate del ser humano por mejorar su bienestar material – y con ello reducir el sufrimiento y propiciar una vida mejor intelectual, cultural y espiritual – es una lucha con muchas victorias” (Bustelo, F., 1998: 121).

REFERENCIAS

BANCO MUNDIAL (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Banco Mundial, Washington DC.

BANCO MUNDIAL (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Banco Mundial, Washington DC.

BERZOSA, C. (2002), *Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI*, Nivola, Madrid.

BUSTELO, F. (1998), *Historia económica: una ciencia en construcción*, Síntesis, Madrid.

BUSTELO, P. (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid.

BURKI, S. y G. E. PERRY (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Banco Mundial, Washington DC.

CHANG, H.-J. (2002), “The Stiglitz Contribution”, *Challenge*, vol. 45, nº 2, marzo-abril, pp. 77-96.

CHANG, H.-J. (ed.) (2001), *The Rebel Within – Joseph Stiglitz and the World Bank*, Anthem Press, Londres.

FINE, B., C. LAPAVITSAS y J. PINCUS (eds.) (2001), *Development Policy in the Twenty First Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, Routledge, Londres.

GORE, C. (2000), “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, vol. 28, nº 5, pp. 789-804.

HART, G. (2001), “Development Critiques in the 1990s: *Culs de sac* and Promising Paths”, *Progress in Human Geography*, vol. 25, nº 4, pp. 649-58.

KRUGMAN, P. (1995), "Dutch Tulips and Emerging Markets", *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 4, pp. 28-44.

KUCZYNSKI, P.-P. y J. WILLIAMSON (eds.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington DC.

NAÍM, M. (2000), "Washington Consensus or Washington Confusion?", *Foreign Policy*, n° 118, primavera, pp. 86-103.

OCAMPO, J. A. (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, n° 74, agosto, pp. 7-19.

STANDING, G. (2000), "Brave New Words? A Critique of Stiglitz's World Bank Rethink", *Development & Change*, vol. 31, n° 3, pp. 737-63.

STIGLITZ, J. E. (1997), "The Role of Government in Economic Development", en M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Banco Mundial, Washington DC, pp. 11-23.

STIGLITZ, J. E. (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", UNU-WIDER, Helsinki, 7 de enero.

STIGLITZ, J. E. (2000), "Whither Reform? Ten Years of the Transition", en B. Pleskovic y J. E. Stiglitz (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, Banco Mundial, Washington DC, pp. 27-56.

STIGLITZ, J. E. (2002), *Globalization and Its Discontents*, Norton, Nueva York [trad. cast. en Taurus, Madrid, 2002].

WILLIAMSON, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, pp. 5-20.

WILLIAMSON, J. (1999), "What Should the Bank Think About the Washington Consensus?", documento de antecedentes para el *World Development Report 2000*, julio, mimeo.

WILLIAMSON, J. (2002), "Did the Washington Consensus Fail?", Remarks at CSIS, 6 de noviembre.