

Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (Eds.) **After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America**

Institute for International Economics, Washington, 2003, 385 págs.



Miguel Carrera Troyano,
Universidad de Salamanca

Hablando de Irak, decía Carlos Fuentes que «Cuando no hay esperanza, suele haber nostalgia»¹ y algo similar parece estar pasando en América Latina. Tras un comienzo de los noventa que fue esperanzador, tras la «década perdida» de los ochenta, los últimos seis años se han cerrado con un balance como mínimo decepcionante, pues constituyen un «sexenio perdido» en términos de crecimiento de la renta *per capita*. Además, el crecimiento experimentado en el conjunto de los años noventa ha sido muy inferior al de los años sesenta y setenta, la pobreza se ha reducido muy poco y el crecimiento ha mantenido la misma distribución de la renta que otorga a América Latina el dudoso honor de ser la región en desarrollo con menos equidad del planeta. Este somero balance permite entender por qué los ciudadanos latinoamericanos expresan su escasa confianza en las reformas económicas, limitado aprecio que se extiende a los regímenes democráticos en los que estas reformas se han desarrollado.

Los ciudadanos de América Latina y una parte no pequeña de los que estudian esa realidad sufren la tentación de la nostalgia, contemplando los años sesenta y setenta como un edén de crecimiento, espejismo en el que quedan difuminadas la desigualdad, la pobreza y la exclusión que estuvieron presentes en muchos países y los desequilibrios económicos que hicieron insostenible la situación y desembocaron en la crisis de la deuda de 1982. Esta tentación de la nostalgia es una razón poderosa para fijar la mirada en el presente, pero sobre todo en el futuro inmediato y el medio y largo plazo y abordar la discusión de cuáles son las políticas que se deben poner en práctica en América Latina.

Es este debate sobre políticas económicas el que proponen los trabajos editados por Kuczynski y Williamson en este libro, en el que se considera urgente revisar las políticas desarrolladas en los años noventa. Los editores acumulan una larga trayectoria de reflexión sobre los problemas de la economía latinoamericana, ya que Williamson, como se verá más adelante, es el «padre» intelectual de la expresión «Consenso de Washington», mientras que Kuczynski participó con Bela Balassa, Gerardo Bueno y Mário Enrique Simonsen en el

¹ Carlos Fuentes, (2004), «Irak, o los errores de la guerra», *El País*, 9 de julio.

libro del Institute for International Economics de 1986, *Toward renewed economic growth in Latin America*, que marcó un hito en el cambio de las políticas económicas de la región y, además, es el actual ministro de Economía y Finanzas de Perú. Para ellos, las políticas económicas de los años noventa no tuvieron en cuenta los riesgos derivados de las políticas fiscales procíclicas y de la apertura de la cuenta de capitales y su incompatibilidad con el uso del tipo de cambio como ancla cambiaria. También consideran que las reformas fueron incompletas, tanto por los escasos progresos en la reforma del mercado de trabajo o del sistema fiscal como por las instituciones existentes que no permitieron obtener los beneficios esperados de las reformas. Una tercera razón propuesta para explicar los decepcionantes resultados de la región es que el objetivo principal perseguido fue demasiado estrecho: una búsqueda del crecimiento que, sin tener en cuenta consideraciones de equidad, acabó privando a muchos ciudadanos de oportunidades para progresar².

A pesar de estos fallos, Williamson reivindica la agenda que propuso originalmente (en 1989) y que llamó «Consenso de Washington» (CW), argumentando que su agenda estaba lejos de ser un manifiesto neoliberal y que algunas de las políticas que más problemas generaron (como la liberalización de movimientos de capital o el uso de tipos de cambio como anclas cambiarias) no estaban en su receta, que proponía, por ejemplo, liberalizar la entrada de inversiones directas (y no de capitales a corto plazo) y recomendaba tipos de cambio competitivos para que la exportación fuera un motor del crecimiento. En cualquier caso, admite Williamson que la expresión CW es una marca dañada (en palabras de Moisés Naim) asociada a políticas neoliberales y dogmáticas y sospechosa de reflejar los intereses de Estados Unidos y, por tanto, considera que es necesario discutir sobre políticas concretas para buscar puntos de consenso para una nueva agenda, siendo probable que el nuevo consenso sea para algunos un paso más allá del CW, y para otros un repudio del CW.

Los editores del libro proponen, por tanto, un conjunto de políticas estructuradas en cuatro grandes ejes³: *crisis proofing*, completar las reformas de primera generación, reformas de segunda generación y distribución del ingreso y sector social. *El primer eje* recoge medidas que pueden hacer a la región menos vulnerable a los choques externos (*crisis proofing*). La inestabilidad del crecimiento ha sido uno de los grandes problemas de los noventa y las crisis financieras y cambiarias se sucedieron detonadas por unos mercados financieros internacionales con marcada volatilidad. Estas crisis no fueron previstas en el CW, que no incorporaba elementos de prevención que hoy se consideran imprescindibles, coincidiendo ampliamente con los análisis desarrollados por Ocampo para la CEPAL⁴. Tres capítulos, que tratan de política fiscal (cap. 4), sistema financiero (cap. 5) y política monetaria y tipos de cambio (cap. 6), desarrollan ampliamente la visión de los autores que recla-

² Valoraciones más críticas del CW puede encontrarse en Moisés Naim, (1999), «Fads and fashion in economic reforms: Washington consensus or Washington confusion?», *Foreign Policy*, octubre, o en Joseph Stiglitz, (2003), «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 80.

³ Los autores se disculpan por no tratar algunos temas que consideran relevantes, como las cuestiones medioambientales o las relativas al tráfico de drogas, donde destacan la existencia de un problema de demanda y expresan su postura contraria a la prohibición, que facilita la aparición de mafias.

⁴ Véase, por ejemplo, CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.

man: una política fiscal anticíclica, un tipo de cambio flexible y competitivo, una política monetaria de metas de inflación (libre de la obligación de sostener el tipo de cambio), la creación de fondos de reserva para los países cuyos ingresos públicos dependen de exportaciones de materias primas (cobre o petróleo, por ejemplo), una regulación bancaria estricta y la promoción del ahorro interno.

Una *segunda* línea contempla la profundización de las reformas de primera generación, entre las que se dedica una atención especial al mercado de trabajo (cap. 9), con el propósito de disminuir el dualismo imperante (en acceso a la Seguridad Social, por ejemplo) entre los que pertenecen a los sectores formal e informal de la economía y de aumentar la capacidad de creación de empleo de la región. También se abordan las políticas que permitan que la liberalización comercial sea un motor del crecimiento (cap. 7), tanto mejorando el acceso a los mercados a través de acuerdos comerciales, como invirtiendo en infraestructuras y en I+D para mejorar la competitividad. Cinco páginas escasas se dedican a la privatización en el capítulo 2 dedicado a la reforma del Estado, en las que se defiende su contribución al crecimiento de la región y se achaca su impopularidad a las flaquezas de la memoria sobre la baja calidad de los servicios de los monopolios estatales anteriores y a no haber ofrecido una parte importante de las acciones a los ciudadanos para hacerlas más populares.

El *tercer* pilar de la agenda se refiere a la importancia de las instituciones, que no había sido siquiera contemplada en el CW. Aunque en una nota al pie (pág. 11) se plantea que el nombre «reformas de segunda generación» es inadecuado porque provoca la sensación de ser reformas que vienen después de las de primera generación, cuando en muchos casos son prerequisites para el funcionamiento de los mercados, en el texto se observa repetidamente que los autores parecen considerar que las reformas de las instituciones son un complemento a las reformas de primera generación, reformas que se añaden a la lista inicial de Williamson (cap. 10). La reforma del sistema judicial, de la policía, de la supervisión bancaria o de la función pública son elementos comunes en la literatura reciente sobre el papel de las instituciones. Sin embargo, sorprende que se dedique más espacio a los efectos negativos del poder de los sindicatos de maestros (en el cap. 8) que a la falta de organismos reguladores en sectores privatizados o de tribunales de defensa de la competencia (pág. 35), quizás porque existe una literatura ya consolidada sobre los perjuicios derivados de la ausencia o debilidad de la nueva regulación.

El *cuarto* eje de la propuesta se refiere a políticas para hacer frente a la pobreza y la desigualdad, que ya no son problemas morales, sino que son presentadas en el capítulo 3 como obstáculos al crecimiento y el desarrollo (págs. 51-56). La conclusión de los autores es que la política social debe estar en el centro de la política de desarrollo del país y no ser vista como competidora por los fondos públicos. Para ello la política debe ir más allá de la protección a los pobres, sumando a los programas asistenciales otros que traten de incrementar sus activos (mediante la educación, la reforma agraria, la extensión de microcréditos o la titulación de propiedades) y la remuneración de los mismos. Birdsall y Székely remiten a otros trabajos suyos para la profundización de esta agenda que es presentada a grandes rasgos en el libro. La incorporación de este eje a la nueva agenda coincide con la atención preferente que están dedicando la CEPAL, el Banco Mundial y el Banco

Interamericano de Desarrollo a la pobreza y, más recientemente, a la desigualdad, que ha dejado de ser un resultado del proceso de desarrollo (como en Kuznets) para ser considerada un auténtico obstáculo⁵.

En definitiva, el libro es muy interesante e imprescindible en el debate sobre las políticas económicas que deben ser llevadas a la práctica en América Latina. Sus propuestas, desiguales en el nivel de detalle que se alcanza en las diferentes líneas de actuación, tratan de buscar líneas de consenso amplio en lo referido a la lucha contra la desigualdad y la pobreza, algunas reformas institucionales o el *crisis proofing*, y mucho menor en otras, como las referidas a la reforma del mercado de trabajo o la profundización del proceso de privatizaciones. El libro no deja indiferente y resulta de obligada lectura a cualquiera que quiera estar al día y tener una opinión informada sobre el debate de las políticas económicas que se deben poner en práctica en América Latina.

⁵ Véase, por ejemplo, IADB (1998), *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, "Facing up to inequality in Latin America", IADB-Johns Hopkins University Press, Washington o World Bank (2003), *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, World Bank, Washington, que ofrece un excelente estudio sobre la desigualdad en la región y las políticas que pueden permitir superarla.