



The Initiative for Policy Dialogue

EL CONSENSO POST-CONSENSO DE WASHINGTON

J. E. Stiglitz¹

Si existe un consenso en la actualidad sobre cuáles son las estrategias con más probabilidades de promover el desarrollo de los países más pobres del mundo, es el siguiente: sólo hay consenso respecto de que el Consenso de Washington no brindó la respuesta. Sus recetas no eran necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso, si bien cada una de sus políticas tuvo sentido para determinados países en determinados momentos.

Al referirme al Consenso de Washington, por supuesto me refiero a la presentación excesivamente simplificada de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y del Tesoro de los Estados Unidos, especialmente durante el período de la década de los ochenta y principios de los noventa, antes de que se convirtieran en objeto de vilificación tanto en el Norte como en el Sur, y no al trabajo más sutil de John Williamson, que fue quien realmente acuñó la denominación². Sea cual fuere su

¹ Initiative for Policy Dialogue y profesor universitario, Universidad de Columbia. El autor desea expresar su agradecimiento a la Fundación Ford, Fundación MacArthur y Fundación Mott por su apoyo financiero. Se agradece también la asistencia para investigación de Megan Torau. Se presenta aquí una ligera revisión de un trabajo presentado en una conferencia auspiciada por la Fundación CIDOB y Initiative for Policy Dialogue, celebrada en Barcelona en septiembre de 2004, "Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global".

² Williamson, J. [1990] "What Washington Means by Policy Reform," Capítulo 2 de *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), 1990, Washington: Institute for International Economics and Williamson, J. [1999] "What Should the Bank Think About the Washington Consensus," Documento de referencia del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000* del Banco Mundial, julio de 1999.

contenido e intención originales, alrededor del mundo y en la mente de la mayoría de las personas, el término ha pasado a ser tomado como referencia a las estrategias de desarrollo centradas en las privatizaciones, la liberalización y la macroestabilidad (principalmente la estabilidad de precios); un conjunto de políticas predicadas en base a una gran fe (más fuerte de lo justificable) en los mercados libres de restricciones y encaminadas a reducir, incluso al mínimo, el rol del gobierno³. Esa estrategia de desarrollo contrasta marcadamente con las exitosas estrategias implementadas en el este de Asia, en donde el *Estado desarrollista* asumió un papel activo.

El consenso post-Consenso de Washington va más allá para detallar la naturaleza de las fallas del Consenso de Washington⁴. Este último falló al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, al concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrecho y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado. Por ejemplo, los mercados por sí mismos no producen resultados eficientes cuando la tecnología está

³ La forma en que se entiende ampliamente el término “Consenso de Washington” constituye entonces una diferencia importante entre este trabajo y el de John Williamson, presentado en la misma conferencia (“A short history of the Washington Consensus”), en el que Williamson, refiriéndose a mí, afirma que “cuando un economista serio ataca al Consenso de Washington, el mundo en su conjunto lo interpreta en el sentido de que cree que hay razones intelectualmente serias para argumentar en contra de las políticas macroeconómicas disciplinadas, el uso de los mercados y la liberalización del comercio...” De todas formas, ese no es mi argumento en contra de las políticas del Consenso de Washington, tal como yo interpreto el término y según surge de lo que se escribe a continuación en este trabajo. Con relación a los puntos específicos que plantea Williamson, mi opinión es que el término “Consenso de Washington” ha adquirido un alcance demasiado amplio y a la vez con un enfoque demasiado centrado en la estabilidad de precios y con insuficiente atención a los argumentos en favor de las intervenciones en los mercados, incluso a través de la política comercial. Ver por ejemplo Williamson, J. (2004) “A Short History of the Washington Consensus”, documento presentado en una conferencia auspiciada por la Fundación CIDOB y Initiative for Policy Dialogue, celebrada en Barcelona en septiembre de 2004, “Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global”.

⁴ Ver por ejemplo Stiglitz, J. E. [1998] “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus,” Conferencia Anual WIDER de 1998, Helsinki, enero de 1998, capítulo 1 reimpresso en *The Rebel Within*, Ha-Joon Chang (ed.), Londres: Wimbledon Publishing Company, 2001, págs. 17-56. Este trabajo amplía y actualiza los argumentos que presenté en ese documento.

cambiando o cuando se aprende acerca de los mercados; dichos procesos dinámicos hacen al corazón del desarrollo; asimismo, hay importantes externalidades en este tipo de procesos dinámicos, lo cual genera un rol importante para el gobierno. Los países exitosos del este asiático reconocieron este papel; las políticas del Consenso de Washington no lo hicieron.

De manera similar, se prestó poca atención a otros atributos distintivos de los países en desarrollo, tales como la prevalencia de los contratos de aparcería, que imponían a los agricultores una alícuota impositiva efectiva del 50%, y en algunos casos del 66 2/3 %, un orden de magnitud superior al de muchos de los demás sectores a los que se dirigió la atención. Mientras que los organismos financieros internacionales hablaban mucho sobre la importancia de “establecer los incentivos adecuados”, nunca se ocuparon del problema de los incentivos.

Mientras que los críticos de las políticas del Consenso de Washington dicen que confiaron demasiado en el *fundamentalismo de mercado*, la creencia de que los mercados por sí mismos llevan a la eficiencia económica y que las políticas económicas deben concentrarse en la eficiencia –pudiéndose y debiéndose tratar los planteos de índole distributiva en otro lugar dentro del proceso político- los defensores mas moderados de las políticas del Consenso de Washington rechazan el reproche. En gran medida, ese debate, al igual que el debate en torno a la misma denominación de “Consenso de Washington”, es irrelevante. Las políticas aplicadas por los organismos financieros internacionales que se ha dado en denominar políticas del Consenso de Washington o neoliberalismo implicaban un rol mucho más circunscripto para el Estado que el adoptado por la mayoría de los países del este asiático, un conjunto de políticas que (en otra simplificación) se dio en llamar Estado desarrollista.

Ciertamente, los gobiernos pueden empeorar las cosas. Sin duda, el Consenso de Washington representó, en parte, una reacción a los fracasos del Estado al tratar de corregir las fallas del mercado. Pero el péndulo osciló demasiado lejos en sentido contrario y durante demasiado tiempo. Las políticas del Consenso en muchos casos

presuponían lo peor sobre la naturaleza y capacidad de los gobiernos y aplicaron una misma regla para todo. Esto resultó en un fuerte sesgo contrario a fundamentar el asesoramiento sobre políticas en un análisis sobre qué intervenciones son adecuadas y en qué contextos o para crear las instituciones o capacidades de los estados para intervenir de manera efectiva.

Lo que está en juego, entonces, no es únicamente el tamaño del Estado, sino su rol, es decir las actividades que debe emprender, y el equilibrio entre el Estado y el mercado. El consenso post-Consenso de Washington reconoce que existe un rol para el mercado; el tema es hasta qué punto los neoliberales reconocen que existe un rol para el Estado, más allá del papel mínimo de hacer cumplir los contratos y los derechos de propiedad.

Los cimientos intelectuales del Consenso de Washington habían sido gravemente debilitados incluso antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar ofrecían la rigurosa interpretación de las manos invisibles de Adam Smith, las condiciones y el sentido en el que los mercados llevan a resultados eficientes. No podía haber externalidades (ningún problema de contaminación del aire o del agua), ningún bien público, ninguna cuestión de aprendizaje, mercados de capitales perfectos, por lo menos en el sentido de que no hubiera un riesgo faltante o mercados intertemporales. Por si esto no era lo suficientemente malo, Greenwald y Stiglitz fueron más allá y demostraron que no debía haber ninguna imperfección en la información, ningún cambio en la estructura de información, ninguna asimetría en la información⁵. Estos problemas son serios en cualquier economía, pero hacen al corazón del desarrollo. *No existe ningún fundamento teórico para creer que en las etapas tempranas del desarrollo los mercados, por sí solos, llevarán a resultados eficientes.*

La experiencia histórica –incluso antes de que se aceptara ampliamente el Consenso de Washington– también ofrecía poco apoyo. Si bien se debate activamente el rol específico

⁵ Stiglitz, J. E. y B. Greenwald [2003] *Towards a New Paradigm for Monetary Policy*, Londres: Cambridge University Press.

que revistió cada una de las políticas adoptadas por cada uno de los países del este asiático, existe una clara vinculación entre las políticas y los éxitos⁶. Las empresas de las pequeñas comunidades y aldeas de China –de propiedad pública a nivel local- fueron centrales para el éxito de China en los años ochenta y principios de los noventa. El sistema de responsabilidad individual –que avanzó bastante cerca de la privatización de la tierra- fue el responsable del enorme aumento de la productividad agrícola. Es difícil concebir que Corea o Taiwán se habrían convertido en los jugadores industriales que son actualmente de no haber emprendido activas políticas industriales. Todos los países del este asiático tenían altos índices de ahorro y es por lo menos plausible pensar que las políticas de gobierno diseñadas para estimular el ahorro realmente hicieron lo que se esperaba de ellas. Mientras que las empresas del resto del mundo se quejaban de la escasez de capital, los gobiernos del este asiático suministraban capital a las empresas que probaban su fortaleza a través de la exportación, sobre todo en los sectores tecnológicos en los que existían probables efectos de indirectos de propagación hacia el resto de la economía. Por supuesto que todo esto podría haber sido un accidente; incluso es posible que, tal como afirman algunos críticos de estas políticas, los países del este asiático hubieran podido crecer aun más rápidamente sin políticas industriales. Es posible, pero no hay razón para creer que así sea efectivamente, y el peso de la prueba señala en los otros sentidos.

Si el éxito del este asiático sugiere que para un desarrollo exitoso es deseable un mayor papel del Estado de lo que se destacaba tradicionalmente en las políticas del Consenso de Washington, los fracasos en el África subsahariana y en América Latina han reforzado las dudas acerca de las estrategias de dicho Consenso⁷. El crecimiento de América Latina durante los años noventa –la década de la reforma- fue apenas la mitad de lo alcanzado en los años sesenta y setenta, las décadas marcadas por las políticas “fallidas” de sustitución

⁶ Ver por ejemplo Wade, R. [2003] *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press; *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (World Bank Policy Research Reports)*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1993.

⁷ Stiglitz J.E. [2002], *Reforming Reform: Towards a New Agenda for Latin America*, Prebisch Lecture, CEPAL, Santiago, Chile.

de importaciones. Ciertamente había problemas con la estrategia de sustitución de importaciones y ésta hubiera tenido que evolucionar –tal como lo hizo en el este de Asia– para convertirse en una estrategia más basada en las exportaciones; pero fue la crisis de la deuda y no las falencias de la estrategia de desarrollo lo que puso fin al período de alto crecimiento. El éxito en el marco de las reformas fue aun más efímero –menos de una década– y el fin de ese éxito se relacionó directamente con las fallas de la estrategia de reforma; por ejemplo, la apertura de los mercados expuso a los países a la volatilidad de los mercados internacionales de capitales, lo cual tuvo consecuencias sumamente negativas durante la crisis financiera global de 1997-1998.

En África, los costos de una creencia simplista en la magia del mercado fueron palpables y enormes. Por ejemplo, las condicionalidades de políticas impuestas a los países de la región con demasiada frecuencia se concentraron de una manera excesivamente estrecha en la liberalización de los precios agrícolas, sin prestar suficiente atención a los prerequisites para hacer que esto fuera efectivo, tales como mercados en funcionamiento para insumos y productos, disponibilidad del crédito e infraestructura (especialmente vial); la insistencia en una ventaja comparativa estática llevó a la falacia de composición en virtud de la cual el aumento de las exportaciones de productos primarios por parte de muchos países desembocó en el colapso de sus precios; las reformas del sector financiero se centraron demasiado en que las tasas de interés fueran determinadas por el mercado en mercados muy tenues y rudimentarios, llevando en muchos casos a períodos prolongados de tasas de interés muy altas, sin mejorar la disponibilidad del crédito.

Si el Consenso de Washington tuvo sus frutos, aun no se ha gozado de ellos o por lo menos los ciudadanos promedio de muchos de los países aun no lo han hecho. Países como Bolivia, que se encontraron entre sus primeros seguidores, todavía preguntan: “hemos sentido el dolor, ¿cuando nos toca la recompensa?”. Si las reformas expusieron a los países a un mayor riesgo, evidentemente no les dieron las fortalezas para una recuperación rápida; en América Latina en su conjunto siguió casi media década de caída en el ingreso per cápita.

Como los fracasos –especialmente las crisis, primero la mexicana, luego las del este asiático, la de Rusia y luego la argentina- pusieron de manifiesto que no todo iba bien, los defensores del Consenso de Washington sucesivamente trataron de cambiar la receta, proponiendo distintas versiones de un Consenso de Washington “plus”. México demostró que aun cuando un país tuviera su edificio fiscal en orden y mantuviera la inflación bajo control, podía sufrir una crisis. El problema, supuestamente, era una falta de ahorro interno. Pero cuando los países del este asiático enfrentaron crisis –países con los niveles de ahorro más altos del mundo- se buscó una nueva explicación. Ahora se trataba de una falta de transparencia (aparentemente olvidando que la última serie de crisis se había producido en los países nórdicos, que se encontraban entre los más transparentes del mundo). La culpa la tenían las instituciones financieras débiles, pero si se encontraban esas instituciones financieras débiles en los Estados Unidos y en otros países industriales avanzados, qué esperanza quedaba para los países en desarrollo? Para entonces, los consejos del Consenso de Washington, del FMI y del Tesoro de los Estados Unidos⁸ sonaban huecos: *ex post*, siempre podían encontrar alguna falla y agregar algo a la lista cada vez más extensa de cosas que debían hacer los países⁹.

Si bien los puntos eran atendibles –mejoras en la gobernanza corporativa y la transparencia serían beneficiosas-, en los años siguientes se ha vuelto cada vez más evidente que la política, más que el análisis económico, era lo que estaba detrás del armado de la agenda. A modo de ejemplo:

⁸ Excluyo deliberadamente al Banco Mundial de la trilogía, porque para este entonces se había unido a los críticos con relación a muchos de los elementos del Consenso de Washington.

⁹ Jason Furman y yo tratamos de hacer un trabajo medianamente serio para determinar lo que podría querer decir que un país tenga políticas o instituciones que lo hacen “vulnerable” a una crisis, observando distintos países para ver qué características (si es que las había) se encontraban sistemáticamente asociadas con una mayor probabilidad de tener una crisis. De una manera que no sorprende, los países del este asiático que el FMI había sugerido que eran especialmente vulnerables no parecen serlo en nuestro análisis. Ver Stiglitz, J.E. y J. Furman [1998] “Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998(2), págs. 1-114. (Presentado en el panel Brookings sobre actividad económica , Washington, 3 de septiembre de 1998.)

- Mientras impulsaban un organismo encargado de velar por la transparencia, el FMI y el Tesoro de los Estados Unidos seguían entre las instituciones públicas menos transparentes.
- El Tesoro de los Estados Unidos incluso se había resistido a reformas en los Estados Unidos que hubieran mejorado la transparencia de los marcos contables del país, por ejemplo con relación a las opciones de compra de acciones.
- El último grupo de países afectados por crisis financieras, Escandinavia, se encontraba entre los más transparentes.
- Cuando el debate sobre la transparencia se dirigió hacia las instituciones de Occidente, los fondos de cobertura y las cuentas bancarias secretas, el Tesoro de los Estados Unidos incluso comenzó a argumentar en contra de un exceso de transparencia y terminó vetando (antes de los atentados del 11 de septiembre) la iniciativa de la OCDE sobre el secreto bancario.
- A pesar de seguir fustigando, correctamente, a la corrupción, los países desarrollados se han negado a adoptar medidas sencillas que harían que esa corrupción fuera más difícil de ejercer, como por ejemplo permitir deducciones impositivas solamente con relación a los pagos a gobiernos que se “publiquen” (y adoptando otras medidas de la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas).
- Las prácticas contables del FMI siguen representando un obstáculo para la redistribución de la tierra a través del mercado.

Mientras el FMI hablaba de la necesidad de mayores redes de seguridad, no se concentró directamente en los factores que contribuyeron a la volatilidad económica, incluida la liberalización de los mercados de capitales; siguió abogando por la liberalización de los mercados de capitales, incluso mucho tiempo después de que quedaran claros los efectos adversos para la estabilidad y mientras aumentaban las pruebas de que eso no contribuía al crecimiento económico¹⁰. Siguió concentrándose en las falencias de los países en

¹⁰ Finalmente, en marzo de 2003, hasta el FMI reconoció estos problemas – casi seis años después de haber tratado de modificar su estatuto para obligar a los países en desarrollo a liberalizar sus mercados de capital. Sin embargo, no se tiene certeza sobre hasta qué punto estos resultados han modificado las recetas de políticas que el organismo prescribe a nivel de países. Ver por ejemplo Prasad, E., Rogoff, K., Wei, S., y Kose, A.M. [2003]

desarrollo y no las de las políticas del Consenso de Washington; se culpó directamente a los países en desarrollo por sus problemas, especialmente en cuanto a falta de transparencia y mala gobernanza.

Mientras que las crisis en los países que parecían haber seguido las recetas del Consenso de Washington, países como la Argentina, que había recibido una calificación de A+ del FMI (habiéndose incluso presentado al Presidente Menem ante la asamblea anual de 1999 como un ejemplo de lo que debían hacer los demás países), se presentó toda una serie de otros problemas: por ejemplo, privatizaciones, manchadas por la corrupción, de monopolios naturales que resultaron en precios más altos para los consumidores al ejercerse el poder monopólico. Por otro lado, el objetivo del desarrollo no fue o no debería haber sido simplemente un aumento del PBI –dejando de lado por el momento los problemas de medición asociados con la medida, sino más bien aumentos sostenibles en los niveles de vida y la promoción del desarrollo democrático y equitativo.

Con frecuencia, el tema de la equidad, en particular, fue rechazado de plano. Una sociedad en la que la gran mayoría de los ciudadanos se empobrece –pero en la que a unos pocos en el nivel superior les va tan bien que los ingresos promedio aumentan- ¿está mejor que una en la que a la gran mayoría le va mejor? Si bien pueden existir desacuerdos –y quienes están en los niveles muy superiores bien pueden resaltar que el ingreso promedio es el parámetro adecuado de medición- la posibilidad de que los aumentos del PBI quizás no beneficien a la mayoría de las personas significa que no podemos simplemente ignorar las cuestiones relativas a la distribución. Algunos economistas argumentaban que las preocupaciones de índole distributiva podían ignorarse, ya que creían en la economía del goteo; de alguna manera todos se beneficiarían; una marea creciente levantaría a todas las embarcaciones. Pero las pruebas en contra de este tipo de economía se han vuelto abrumadoras, por lo menos en el sentido de que un aumento en los ingresos promedio no alcanza para elevar los ingresos de los

“Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence,” IMF Occasional Paper No. 220, septiembre.

pobres durante períodos bastante prolongados. Algunos economistas argumentaban que las preocupaciones de índole distributiva podían y *debían* ignorarse, porque se situaban fuera del ámbito de la economía; los economistas debían ocuparse solamente de la eficiencia y del crecimiento. La distribución era un tema para la política. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar les daban cierta comodidad a los economistas, ya que esos resultados sugerían que uno podía segregarse los planteos de equidad y eficiencia; cualquier distribución del ingreso que se deseara podía lograrse simplemente mediante una redistribución de los recursos iniciales. Pero los avances en la teoría económica (especialmente con relación a la economía de la información) demostraron que esto simplemente no era verdad; en general, las redistribuciones en base a sumas fijas no eran factibles y la eficiencia y la equidad se encontraban inescindiblemente vinculadas¹¹. Un aspecto interesante es que varias fuentes de estas interconexiones (por ejemplo relacionadas con problemas de agencia) se habían analizado en el contexto de los países en desarrollo quince años antes de formularse el Consenso de Washington^{12, 13}.

Ignorar los planteos distributivos significó que a veces se veían comprometidas las mejoras en la eficiencia. Por ejemplo, la reforma agraria que hubiera reducido el alcance de los problemas de agencia en los arrendamientos (y las ineficiencias asociadas) al mismo tiempo hubieran mejorado la equidad y la eficiencia. Las aparcerías, una forma

¹¹ Ver especialmente el tratamiento de este punto en Stiglitz, J.E., *Whither Socialism?* [1994] Cambridge, MA: MIT Press.

¹² Ver por ejemplo Stiglitz, J.E. [1974] "Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in L.D.C.'s: The Labor Turnover Model," *Quarterly Journal of Economics*, 88(2), Mayo, 194-227. Publicado posteriormente en *Development Economics*, 1, D. Lal (ed.), Elgar, 1992, 288-321.

¹³ Existen otras conexiones. Las limitaciones de capital pueden restringir el acceso a la educación, lo cual implica que muchas personas nunca puedan desarrollar su potencial pleno. Ver por ejemplo Birdsall, N. [1999] "Education: The People's Asset" CSED Working Paper No. 5, septiembre. Las grandes desigualdades pueden generar tensiones sociales e incluso se encuentran sistemáticamente asociadas con los disturbios civiles. Ver por ejemplo Deininger, K. [2003] "Causes and Consequences of Civil Strife: Micro-Level Evidence from Uganda." Documento de Trabajo No. 3045 del Banco Mundial, mayo. Las luchas civiles también tienen un efecto sumamente negativo para el crecimiento.

predominante de arrendamiento rural en los países en desarrollo, resulta en una alícuota impositiva efectiva del 50% (y en algunos casos del 66 2/3%) para algunos de los más pobres del mundo. Es irónico el hecho de que mientras el FMI y los defensores del Consenso de Washington a menudo criticaban fuertemente las distorsiones resultantes de las altas alícuotas impositivas, la reforma agraria, que debería haber sido aun más importante, aparentemente no ocupaba un lugar importante en la agenda.

El Consenso de Washington representó un avance en cierto sentido respecto de anteriores perspectivas sobre el desarrollo, que veían una gran diferencia de *recursos* entre los países desarrollados y menos desarrollados. Fue por eso que se puso un “banco” en el centro de los esfuerzos del mundo por promocionar el desarrollo; permitiría que hubiera más recursos disponibles. Un punto interesante es que la creación del Banco Mundial (y del FMI) reflejó un reconocimiento de la importancia de las fallas del mercado. Si el modelo neoclásico *fuera* correcto, la escasez de capital se vería reflejada en mayores retornos sobre el capital y los mercados privados garantizarían el flujo de capitales desde los países industrializados avanzados y ricos en capital al mundo en desarrollo y pobre en capital. Pero especialmente al momento de la fundación del Banco Mundial, esos flujos eran limitados; e incluso en la época dorada temporaria de los flujos de capital, a mediados de la década del noventa, antes de la crisis financiera global, los fondos iban principalmente hacia una cantidad limitada de países y para tipos limitados de inversiones. Aparentemente muchos países se enfrentaban a restricciones crediticias¹⁴. (En este sentido, fue irónico que los organismos internacionales basados en el reconocimiento de una falla del mercado basaran tanto de su análisis en modelos que no le prestaban suficiente atención a esas fallas).

Sin embargo, para principios de la década del ochenta, se reconocía que los proyectos no alcanzaban. Fue así que el Consenso de Washington se centró en las *políticas*. Cuando fallaron las políticas de Washington, se argumentó, tal como ya destacamos, que estas políticas debían suplementarse con políticas adicionales, el Consenso de Washington

¹⁴ Ver por ejemplo Eaton, J. y Gerzovitz, M. [1981] “Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis,” *Review of Economic Studies*, 48, 289-309.

Plus. Lo que se agregaba dependía de la crítica que se formulaba, de la naturaleza de la falla que se reconocía. Cuando no se producía el crecimiento, se agregaban “reformas de segunda generación, incluyendo políticas de competencia para acompañar la privatización de los monopolios naturales”. Cuando se señalaban problemas de equidad, el plus incluía la educación femenina o mejores redes de seguridad.

Cuando todas estas versiones del Consenso de Washington tampoco lograron el objetivo, se agregó un nuevo nivel de reformas: era necesario ir más allá de los proyectos y políticas, para llegar a las instituciones, incluyendo las *instituciones públicas* y su gobierno.

En ciertas formas, esto representaba un nuevo cambio fundamental de perspectiva, pero en ciertas otras era la continuación de la misma mentalidad. El Estado había sido largamente considerado como el problema y los mercados como la solución. Las preguntas deberían haber sido: ¿qué podemos hacer para mejorar la eficiencia de los mercados y del Estado y cómo debería cambiar ese equilibrio a lo largo del tiempo, a medida que mejoran los mercados y las competencias de los gobiernos? En lugar de hacer esas preguntas, el Consenso de Washington había ignorado las fallas del mercado, viendo al gobierno como el problema y proponiendo repliegues de gran escala en la participación del Estado. Tardíamente, se reconoció la necesidad de mejorar el Estado y el hecho de que muchos de los estados en los que no se estaba dando el desarrollo no padecían de demasiado gobierno sino de demasiado poco gobierno-los estados fallidos. Pero subsistía una falta de equilibrio. Por ejemplo, en lugar de preguntar si podían fortalecer los sistemas de jubilaciones estatales, se siguió prestando atención a las privatizaciones; cuando se notaron las falencias de las jubilaciones privadas (sus altos costos administrativos, problemas de selección adversa, la falta de protección para los jubilados contra los riesgos de la volatilidad del mercado o de inflación, las dificultades para impedir el fraude), los problemas fueron ignorados o bien se intentó abordar las *fallas del mercado*, simplemente dando por sentado que sería más fácil hacer funcionar a los mercados que a las instituciones públicas.

Tampoco se reconoció suficientemente el vínculo entre las políticas y las instituciones (o las instituciones y la sociedad). Se les decía a los países que debían tener buenas instituciones y se exhibían ejemplos de buenas instituciones, pero no había mucho para decir sobre cómo crear esas instituciones. Era fácil instruir a los países sobre buenas políticas: simplemente reducir el déficit presupuestario. Pero un llamamiento a tener instituciones honestas no permitía ir demasiado lejos. Del mismo modo que había controversias sobre lo que se quería decir con “buenas políticas”, también había controversias respecto del significado de “buenas instituciones”. Se les decía a los países que fueran democráticos, pero no hay tema más importante para los ciudadanos de la mayoría de los países en desarrollo que su desempeño económico y se les decía que un ingrediente central, la política monetaria, era demasiado importante como para confiarse a los procesos democráticos. Como parte de la condicionalidad impuesta para recibir préstamos, se les dio a los países plazos acotados para reformar sus programas de seguridad social o para privatizar o modificar los estatutos de sus bancos centrales, para realizar reformas que las democracias de muchos países industriales avanzados habían rechazado. No se reconoció que al plantear tales exigencias, se ponía a las instituciones públicas en una situación de resolución imposible: si no cumplían, perdían credibilidad, ya que se las acusaba de no hacer lo correcto para su país; si accedían a las exigencias, perdían credibilidad, ya que parecía que simplemente seguían las órdenes de los nuevos amos coloniales. Cuando las reformas fracasaron en el cumplimiento de lo prometido, tal como sucedió en un país tras otro, los gobiernos volvieron a perder credibilidad. Así, las debilidades de las instituciones públicas fueron causadas en parte por las instituciones de Washington.

Hubo otros ejemplos importantes de políticas en interacción con las instituciones. Las políticas de altas tasas de interés en Rusia (y la falta de creación de instituciones financieras viables que le suministraran crédito a las empresas nuevas y en expansión) hicieron que la liquidación de activos fuera más atractiva que la creación de riqueza y

debilitó el apoyo para la creación del tipo de estado de derecho que hubiera facilitado la creación de riqueza¹⁵.

Así, aun cuando el Consenso de Washington comenzó a ampliar la lista de lo que había que hacer, sus perspectivas continuaron siendo demasiado estrechas. Se necesitaban metas más amplias y aun más instrumentos. Se hacía necesario un cambio más fundamental de mentalidad.

El problema también lo ilustraron las confusiones entre fines y medios. Muchas veces, las privatizaciones y la liberalización se tomaron como fines en si mismas y no como medios. Al hacer esto, los verdaderos objetivos de desarrollo se vieron comprometidos. La implementación de una veloz privatización en la Unión Soviética contribuyó al enorme aumento de la desigualdad, comprometiendo la legitimidad de los derechos privados, por lo menos aquellos adquiridos en el marco del proceso de privatización, y quizás incluso la del sistema de mercado. Una política monetaria excesivamente estricta llevó al crecimiento del trueque, tan negativo para la eficiencia del mercado como la inflación. La liberalización de los mercados de capitales no generó un crecimiento económico más rápido, pero sí una mayor inestabilidad.

Algunos elementos de un consenso emergente

Hasta ahora he descrito varios elementos de un consenso emergente, o por lo menos de una perspectiva de amplia aceptación, sobre las insuficiencias del Consenso de Washington.

Llevando el análisis un paso más allá, también existe un consenso sobre dos de los problemas subyacentes: una creencia excesiva en el fundamentalismo de mercado e instituciones económicas internacionales que han creado reglas de juego injustas y que

¹⁵ Ver por ejemplo Hoff, K. y J.E. Stiglitz [2004] “After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies”, *American Economic Review* 94 (3), junio de 2004, 753-763.

han impuesto las políticas fallidas, especialmente a los países en desarrollo que dependen de ellas y de los donantes para recibir asistencia. Si bien muchas de las políticas de los países en desarrollo han contribuido ellas mismas a su propio fracaso, se hace necesario reconocer las dificultades del desarrollo; poner el tablero en contra de ellos hace que su tarea sea mucho más difícil, incluso cuando se trata de un gobierno honesto y comprometido.

En otro trabajo ya he escrito en profundidad sobre las causas de estos fracasos, el rol de las diferencias honestas en el análisis económico, en la interpretación de la evidencia estadística y las experiencias históricas, contra el rol de la ideología y los intereses creados. En los últimos años, la disciplina de la economía ha prestado más atención a las instituciones, a los incentivos de las instituciones y dentro de ellas y a las relaciones entre gobernanza, diseño organizativo y comportamiento organizativo. Dichos análisis han arrojado luz sobre el comportamiento del FMI y la OMC¹⁶. Un aspecto preocupante no es solamente lo que se ha hecho sino lo que no se ha hecho, por ejemplo el no hacer frente a los problemas planteados por el sistema internacional de reservas, los defaults soberanos y la insuficiencia del sistema mediante el que se comparten los riesgos de la tasa de interés y de fluctuaciones del tipo de cambio entre los países desarrollados y los menos desarrollados.

Hay varios elementos más de un consenso post-Washington. El primero es que no se puede llegar a una estrategia de desarrollo exitosa simplemente dentro de los confines de Washington, sino que esta tendrá que asegurar la participación del mundo en desarrollo de manera importante y significativa.

El segundo elemento es que las políticas que aplican una misma solución para todo están condenadas al fracaso. Las políticas que funcionan en un determinado país quizás no

¹⁶ Ver por ejemplo Stiglitz, J. E. [2001] “The Role of International Financial Institutions in the Current Global Economy,” Capítulo 5 de *The Rebel Within*, Ha-Joon Chang (ed.), Londres: Wimbledon Publishing Company, 2001, págs. 172-193. (originalmente discurso ante el Consejo de Chicago para las Relaciones Exteriores, Chicago, 27 de febrero de 1998.)

funcionen en otro. En efecto, incluso cuando el contraste entre el éxito de las economías del este asiático –que no siguieron el Consenso de Washington- y las que sí lo hicieron se vuelve cada vez más claro, siempre queda la pregunta de hasta qué punto las políticas que funcionaron tan bien allí pueden transferirse a otros países.

Un tercer elemento es que hay determinadas áreas en las que las ciencias económicas aun no han brindado pruebas suficientes, teorías lo suficientemente fuertes o comprobaciones empíricas que resulten en un amplio consenso respecto de lo que deben hacer los países. Puede haber un amplio consenso en contra del “proteccionismo excesivo” que únicamente atiende a los intereses de ciertos grupos de interés, pero no hay consenso respecto de que una liberalización rápida, especialmente en un país con alta desocupación, permitiría un crecimiento económico más veloz. Quizás solamente genere mayor desocupación. El argumento habitual de que la liberalización libera recursos para que estos vayan de sectores protegidos e improductivos a sectores de exportación más productivos no convence, cuando ya hay vastos recursos no utilizados disponibles.

En estos casos, existe un consenso emergente: se debe dar a los países un margen para experimentar, para utilizar su propio criterio, para explorar qué puede funcionar mejor para ellos.

Si bien quizás no sea posible formular recetas simples aplicables a todos los países, puede haber determinados principios y un conjunto de instrumentos que puedan adaptarse a las circunstancias de cada país. Esta conferencia nos brinda una oportunidad de explorar algunos de los principios posibles, algunas de las reformas posibles, tanto en las políticas implementadas por países individuales como por la comunidad global.

Al abordar cada una de estas cuestiones, espero que podamos hacerlo sin recurrir a los estereotipos y el *conventional wisdom*, que tan a menudo carecen de un adecuado fundamento teórico o de pruebas y que han dominado el debate en estas áreas durante tanto tiempo.

Nos ocuparemos de dos conjuntos de cuestiones: en primer lugar, ¿qué puede hacer cada país, por sí mismo, para profundizar un desarrollo sustentable, estable, equitativo y democrático? Al abordar esta problemática, los países en desarrollo deben encarar el mundo tal como es, con las desigualdades del sistema global de comercio y las inestabilidades del sistema financiero global. Pero eso nos lleva a la segunda pregunta: ¿cómo debería rediseñarse la arquitectura económica global, para hacer que la economía global sea más estable, para promover la equidad entre los países y para aumentar la capacidad de los países en desarrollo para ir en pos de sus objetivos y especialmente los de desarrollo sustentable, estable, equitativo y democrático? Si bien en el corto espacio de esta conferencia ni siquiera podremos abordar todas las facetas de esta pregunta, sí podemos tratar, o por lo menos referirnos someramente, a algunas de las reformas centrales, incluidas (o especialmente) las reformas en el gobierno global.

Referencias

- Birdsall, N. [1999] "Education: The People's Asset" CSED Working Paper No. 5, septiembre.
- Deininger, K. [2003] "Causes and Consequences of Civil Strife: Micro-Level Evidence from Uganda." World Bank Working Paper No. 3045, mayo.
- Eaton, J. y Gerzovitz, M. [1981] "Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis," *Review of Economic Studies*, 48, 289-309.
- Hoff, K. y J.E. Stiglitz, [2004] "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies", *American Economic Review* 94 (3), junio, 753-763.
- Prasad, E., Rogoff, K., Wei, S., y Kose, A.M. [2003] "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence," IMF Occasional Paper No. 220, septiembre.
- Stiglitz, J.E. [1974] "Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in L.D.C.'s: The Labor Turnover Model," *Quarterly Journal of Economics*, 88(2), May, 194-227. Publicado posteriormente en *Development Economics*, 1, D. Lal (ed.), Elgar, 1992, 288-321.
- Stiglitz, J.E. [1994] *Whither Socialism?* Cambridge, MA: MIT Press.
- Stiglitz, J.E. [1998] "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus," Conferencia Anual WIDER 1998, Helsinki, enero 1998, reimpresso Capítulo 1 en *The Rebel Within*, Ha-Joon Chang (ed.), Londres: Wimbledon Publishing Company, 2001, págs. 17-56.

Stiglitz J. E. [2001] The Role of International Financial Institutions in the Current Global Economy,” Chapter 5 in *The Rebel Within*, Ha-Joon Chang (ed.), London: Wimbledon Publishing Company, 2001, págs. 172-193. (Originalmente discurso ante el Consejo de Chicago para las Relaciones Exteriores, Chicago, 27 de febrero de 1998.)

Stiglitz J.E. [2002] *Reforming Reform: Towards a New Agenda for Latin America*, Prebisch Lecture, ECLAC, Santiago, Chile.

Stiglitz, J.E. y J. Furman [1998] “Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998(2), págs. 1-114. (Presentado en el Panel Brookings sobre Actividad Económica, Washington, 3 de septiembre de 1998.)

Stiglitz, J. E. y B. Greenwald [2003] *Towards a New Paradigm for Monetary Policy*, Londres: Cambridge University Press.

The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (World Bank Policy Research Reports). Washington, D.C.: World Bank Publications, 1993.

Wade, R. [2003] *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Williamson, J. [1990] “What Washington Means by Policy Reform,” Chapter 2 in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), 1990, Washington: Institute for International Economics.

Williamson, J. [1999] “What Should the Bank Think About the Washington Consensus,” Documento de Referencia del *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000* del Banco Mundial, julio de 1999.

Williamson, J. [2004] "A Short History of the Washington Consensus," trabajo presentado en la conferencia de la Fundación CIDOB realizada en Barcelona en septiembre de 2004, "Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global".