

Clase N° 5

El Consenso de Washington y el liderazgo de los Estados Unidos

Domingo F. Cavallo¹
Harvard University, Cambridge, Massachusetts, U.S.A.
2004

En 1989 John Williamson, investigador del Institute for International Economics de Washington, organizó una conferencia para evaluar en que medida los países de América Latina habían respondido a la demanda de “ajustes” como su contribución a la solución del problema de la deuda. Williamson consideró necesario comenzar por definir el término “ajuste” al trato como sinónimo de “policy reform”. En su trabajo titulado “What Washington Means by Policy Reform”, con el propósito de especificar las demandas de Washington a los países de América Latina, entendiendo a “Washington” como el FMI, el Banco Mundial, el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, y en una definición amplia al BID, miembros del Congreso Norteamericano interesados en América Latina e institutos de investigación de Washington dedicados a estudiar las políticas económicas de América Latina.

Con posterioridad, en un libro editado por John Williamson, se publicaron los documentos producidos en esa Conferencia. El libro refleja claramente las ideas económicas que estaban ganando consenso por entonces. Las mismas propiciaban prudencia macroeconómica, apertura económica, competencia y mercados transparentes. De la lectura del libro, también resulta claro que tal paquete económico no era otra cosa que el resultado de un “Consenso Latinoamericano” entendiendo tal cosa como el conjunto de decisiones que habían comenzado a adoptar muchos dirigentes de la región.

El Consenso Latinoamericano

La reflexión de los dirigentes e investigadores de los países de la región dio por resultado ese “Consenso Latinoamericano.” De ningún modo, fue una imposición de Washington. Esta es la posición que sostiene Enrique Iglesias en su artículo “From Policy Consensus to Renewed Economic Growth,” Sebastián Edwards en su libro Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope, y Daniel Yergin en su libro, The Commanding Heights.

Otros ingredientes del denominado “Consenso de Washington”, eran muy discutibles y terminaron generando lo que Moisés Naim denominó “Washington Confusion”. Por ejemplo todo lo referido a debt-equity swaps, una metodología que fue expresamente rechazada por la mayor parte de los países, y las cuestiones relacionadas con la apertura de la cuenta capital de la balanza de pagos, íntimamente vinculadas a la determinación de la tasa de interés y el tipo de cambio, que de ninguna manera pueden discutirse sin una referencia muy circunstanciada a cada realidad nacional.

¹ Este trabajo corresponde al dictado de clases en la Universidad de Harvard en calidad de Robert Kennedy Visiting Professor in Latin American Studies - Department of Economics, correspondiente al primer semestre de 2004.

Yo sostengo que el denominado “Consenso de Washington” es un recetario irrelevante para entender las reformas económicas de América Latina. Pero eso no significa que, en un sentido diferente, “Washington” no haya jugado un rol clave en relación a América Latina, particularmente entre 1989 y 2000.

Para sintetizarlo en pocas palabras, la importancia de “Washington” para las reformas económicas de América Latina derivó del liderazgo que el Gobierno de Estados Unidos demostró estar dispuesto a aportar en apoyo de las reformas decididas por los gobiernos de los países.

Los líderes latinoamericanos requirieron y vieron con beneplácito el apoyo de Washington

Ese liderazgo, que muchos dirigentes latinoamericanos habían estado reclamando desde la crisis de la deuda en 1982, se manifestó en tres decisiones fundamentales de la Administración Bush 41, que no fueron revertidas por la Administración Clinton: el trabajo conjunto de la USTR y el Grupo Cairns para lograr la incorporación plena de la Agricultura a las reglas y prácticas del libre comercio en la Ronda Uruguay del GATT, el Plan Brady para reestructurar la deuda de los países de América Latina con quitas de capital e intereses, y la “Iniciativa para las Américas”, concretada inicialmente en la negociación del NAFTA.

La mayor parte de los dirigentes de América Latina con responsabilidad de gobierno, cualquiera fuera nuestro signo político, recibimos con beneplácito esta actitud inédita del Gobierno de Washington hacia América Latina. Nosotros trazamos un paralelo entre el nuevo enfoque americano hacia Latinoamérica y el Plan Marshall, lanzado en la Europa de posguerra para la reconstrucción; incluso nos pareció que reflejaba una inteligente coordinación con la iniciativa de Japón denominada “Plan Miyasawa”.

Ninguno vio esas iniciativas como un intento de obligar a las economías a hacer los “ajustes” demandados por Washington por la simple razón que las reformas que cada país había comenzado a implementar habían sido diseñadas y decididas localmente, como elocuente respuesta a la stagflación y la hiperinflación.

El FMI, el Banco Mundial y el BID algunas veces ayudaron a resolver problemas y en otras oportunidades cometieron errores, pero muy pocas veces impusieron programas que no hubieran sido diseñados por los equipos locales, al menos en los países que llevaron a cabo las reformas más ambiciosas.

No es realista la visión corriente que muestra a los líderes latinoamericanos decidiendo adoptar reformas impuestas por Washington como si fueran títeres.

En realidad, la decisión de las Administraciones Bush 41 y Clinton de apoyar las reformas económicas decididas por los gobiernos de América Latina con instrumentos destinados a facilitar la integración comercial y financiera de las economías nacionales a la economía global, fueron evaluadas como positivas por la mayor parte de los dirigentes latinoamericanos. Ello aún después de las crisis de México en 1995 y de Brasil de 1999.

¿Por qué parece haberse generalizado la opinión contraria desde la crisis argentina de 2001-2002?

Una posible explicación es la que da Rodrik en su paper titulado “Feasible Globalization”. El dice que Argentina es el país que más se esmeró en avanzar hacia la globalización de su economía, a punto de resignar su capacidad para adoptar innovaciones institucionales basadas en las necesidades domésticas y el conocimiento local, para adoptar el modelo neoliberal más puro.

Rodrik argumenta que en el caso de que surgiera un conflicto de intereses entre las demandas de los acreedores extranjeros y las necesidades del pueblo argentino, las segundas prevalecerían. En una democracia, esto llevaría naturalmente al abandono del modelo neo-liberal. Dado que el apoyo de los Estados Unidos es considerada la razón principal por la cual Argentina habría adoptado el modelo neo-liberal, el fracaso argentino es entonces utilizado como una manera de demostrar que el apoyo de las Administraciones Bush 41 y Clinton a los países latinoamericanos entre 1989 y 2000, habría tenido negativas consecuencias para la región.

Ahora bien, mi explicación es diferente. En 2001, se conjugaron un conjunto de circunstancias que eliminaron la posibilidad de que la Argentina superara su crisis financiera. En efecto, Argentina se había embarcado en el proceso de reestructuración de la deuda; sin embargo, el liderazgo de Estados Unidos para apoyar este proceso estuvo totalmente ausente. Al mismo tiempo, el FMI decidió utilizar a la Argentina como una suerte de “caso de estudio” o ejemplo en relación con su teoría del problema del “azar moral” que, según su visión, se estaba observando en los mercados financieros internacionales de entonces.

La combinación de estas dos situaciones llevó a la total destrucción de la organización económica construida durante los 90s y, lo que es peor aún, el pueblo argentino tuvo que soportar un costo tres o cuatro veces superior que el que hubiera sido necesario en caso de que se hubieran mantenido las reglas de juego instaladas en los 90 y se hubiera optado por completar la reestructuración ordenada de la deuda que estaba en curso.

Los dirigentes populistas que habían organizado los disturbios para remover a un gobierno elegido por el pueblo, adoptaron las medidas demandadas por grandes deudores del sector privado, las que les permitieron una importante licuación de sus pasivos. Como contrapartida, habrían estado dispuestos a dar el apoyo económico y mediático. Sin embargo, viendo el sufrimiento causado por estas medidas a la sociedad, aquellos líderes tuvieron que buscar chivos expiatorios y culparon a los dirigentes que los precedieron y sus supuestos mandantes extranjeros: el Gobierno de los Estados Unidos, el FMI y los banqueros internacionales.

Una breve digresión respecto de la globalización y la convergencia institucional

Mi posición es que no es exacto pensar en la “Globalización” como una creación norteamericana diseñada para imponer las instituciones e intereses del capitalismo anglo-sajón a los países menos desarrollados. Por el contrario, creo que la explicación brindada por Marina Whitman en su reciente artículo “American Capitalism and Global Convergence” clarifica muy bien la cuestión.

Como muy bien lo describe Marina Whitman en su reciente artículo “American Capitalism and Global Convergence”, la globalización está dando lugar a una convergencia sistémica que abarca no sólo a las economías emergentes, sino muy especialmente al Capitalismo Inversor simbolizado por Estados Unidos, el Capitalismo Social de Alemania y el Capitalismo Mercantilista de Japón.

Si este proceso está teniendo lugar en el mundo desarrollado, nosotros no podemos esperar menos que ello en los países en desarrollo, los cuales están realizando enormes esfuerzos para encontrar en el proceso de globalización oportunidades que les permitan emerger del subdesarrollo y el atraso.

Sin embargo, no es lo mismo decir que hay un proceso de convergencia, a sostener que tal proceso es la consecuencia directa de decisiones explícitas adoptadas por los líderes de la economía global para imponer condiciones a los países en desarrollo. También sostengo, que convergencia no es sinónimo de importar las instituciones del capitalismo anglo-sajón a los países en vías de desarrollo. En verdad, en algunos casos se da el proceso inverso. De hecho, hay algunas innovaciones institucionales implementadas por algunas economías emergentes que están siendo analizadas y adoptadas no sólo por otros países en desarrollo, sino también por países más desarrollados. Voy a dar un ejemplo, para clarificar mi argumento: las Unidades de Fomento implementadas en Chile, son el antecedente de las Unidades de Cuenta Indexadas (Indexed Units of Account) a las que se refiere Robert J. Schiller en el capítulo 15 de su libro: *The New Financial Order. Risk in the 21st Century*.

En la búsqueda de alternativas

En la breve descripción de nuestro curso incluida en el Programa de la materia se menciona que discutiríamos alternativas al “Consenso de Washington.” Hoy vamos a comenzar esa discusión, por lo cual, creo oportuno sentar las bases de la misma.

Estamos buscando alternativas universales al capitalismo global? Queremos reeditar la larga discusión desarrollada durante el siglo XX relativa a Socialismo vs. Capitalismo como sistemas sociales universales? Creo que la respuesta debería ser, No.

Estamos buscando alternativas locales al Capitalismo “estilo norteamericano”? Queremos quedar inmersos en la discusión del capitalismo según Michael Albert vs. Capitalismo? De nuevo, creo que la respuesta debería ser No.

Entonces, respecto de qué discutiremos alternativas? Roberto propone una alternativa universal al Consenso de Washington, o el así llamado paradigma neo-liberal. Yo, en cambio, no puedo intervenir en una discusión acerca de alternativas globales al “Consenso de Washington” porque considero que tal “Consenso” no es una descripción relevante y exacta de un paradigma de sistema social. Estaríamos buscando alternativas a una suerte de fantasma, y ninguno de nosotros quiere dedicarse a cazar fantasmas.

Creo que Roberto está buscando alternativas al capitalismo latinoamericano en su versión surgida del Consenso Latinoamericano de los 80s y 90s y apoyada por los

Estados Unidos durante las Administraciones Bush 41 y Clinton. Pero cuando leo sus artículos, escucho sus presentaciones, y reflexiono acerca de sus argumentos, llego a la conclusión de que su objetivo es hacer al capitalismo latinoamericano más inclusivo. O muy inclusivo! Esto me alegra ya que si ello es así, al menos nuestros objetivos coinciden.

Ahora, la pregunta clave es: ¿Debemos adoptar una actitud revolucionaria o evolucionista? ¿Debemos producir una modificación de raíz de las reglas de juego, tal como sucedió con el Consenso Latinoamericano de los 80s y 90s, o debemos trabajar para mejorar esas reglas de juego donde encontremos que están incompletas o directamente erradas?