

La Agenda del Desarrollo de Barcelona, una superación (parcial) del Consenso de Washington

JOAQUÍN ESTEFANÍA

Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid / EL PAÍS

RESUMEN

Con la caída del muro de Berlín y la autodestrucción del socialismo real, como sistema alternativo, se acelera el actual proceso de globalización económica. Las fuerzas conservadoras producen inmediatamente dos documentos que cartografían su proceso de actuación: el fin de la historia de Fukuyama, como mapa geopolítico, y el Consenso de Washington, como analogía económica del fin de la historia.

Durante más de una década, el pensamiento neoliberal que manifiestan estos dos documentos fue tan agudo que se llegó a hablar de *pensamiento único* o de *la única política económica posible*. Poco a poco, la ideología progresista ha ido despertando de su shock y elaborando alternativas que gradúan las tesis más rígidas y doctrinarias del primero. El informe sobre *La democracia en América Latina*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y la *Agenda para el Desarrollo de Barcelona*, firmada por 36 economistas de todo el mundo, manifiestan algunas de esas alternativas y contextualizan la existencia de distintas vías para llegar al desarrollo y para alcanzar el concepto de ciudadanía.

ABSTRACT

The Berlin's Wall fall and the self-destruction of the real socialism as an alternative system cause the acceleration of the current economic globalization. Immediately, the conservative forces produce two documents that show their procedure: «The end of the History» of Fukuyama, as a geopolitical map, and the Washington Agreement, as an economical analogy of the «the end of the history».

For more than a decade, the neoliberal thinking that support these two documents was so severe that they came to talk about «an only way of thinking» or «the only possible economic politic».

Then, the progressive ideology has been waking from its shock and has been trying to build alternatives that adjust the more rigid and doctrinaire thesis from the first one. The report about *The Democracy in Latin America*, from the *UN Program for the Development*, and the *Agenda for the Development* of Barcelona, signed by 36 economists from around the world, support some of these alternatives and contextualize the existence of different ways to achieve the development and to reach the concept of citizenship.

DOS DOCUMENTOS PARA UNA ÉPOCA

Recordemos. En el año 1989 cae el muro de Berlín y sus imágenes devienen en el icono del principio del fin de la guerra fría: el mundo se encamina hacia la unipolaridad. Mientras la izquierda, en sus diferentes variantes y formaciones, queda noqueada por un acontecimiento imprevisto, la derecha ideológica produce inmediatamente al menos dos documentos muy significativos: la tesis sobre el final de la historia de Francis Fukuyama y el denominado Consenso de Washington, de John Williamson. Ambos textos son de ese mismo año: 1989.

Detengámonos un momento en cada uno de ellos para contextualizar la tesis que vamos a desarrollar en este artículo. Noviembre de 1989: un funcionario del Departamento de Estado de EE UU, apenas conocido, Francis Fukuyama, se hace famoso al lograr instalar en el mundo académico y mediático un concepto: el fin de la historia. Primero, a través de un artículo («¿El fin de la historia?»), publicado en el verano de 1989 en la revista *The National Interest*, y desarrollado tres años después en un libro casi del mismo título: *El fin de la historia y el último hombre*. Fukuyama hace una relectura de Hegel y Kojève, en la que se llega a la conclusión de que la lógica económica y, sobre todo, algunos factores geopolíticos, llevan ineluctablemente al derrumbe de las dictaduras. Esas fuerzas empujaban a sociedades políticamente diversas hacia la creación de democracias capitalistas liberales, como último eslabón del proceso histórico. Fukuyama fechó esa tesis genérica y proclamó la victoria de EE UU y de los valores neoliberales, tras la guerra fría. Una visión muy apreciada en el lugar en el que trabajaba.

Para nuestro politólogo hay dos fuerzas poderosas en la historia de la humanidad: la «lógica de la ciencia moderna» y «la lucha por el re-

conocimiento». La primera empuja a los hombres hacia un horizonte cada vez más amplio de deseos, por medio de un proceso económico racional; la segunda es definida como «el motor mismo de la historia». A lo largo de la historia, estas dos fuerzas llevan ineluctablemente, en una especie de determinismo, al derrumbe final de las tiranías, tanto de derechas como de izquierdas. Fukuyama llegaba a la conclusión de que la democracia liberal podía constituir «el punto final de la evolución ideológica de la humanidad», la «forma final de gobierno» y, como tal, marcaría «el fin de la historia». Mientras, las anteriores formas de gobierno se caracterizaron por graves defectos e irregularidades, que condujeron a su colapso, la democracia liberal estaba libre de esas contradicciones internas fundamentales. La autodestrucción del socialismo real, la caída del telón de acero, se ajustaba perfectamente al fin de la historia de Fukuyama.

Pero el planeta, a finales de la década de los ochenta, no se componía sólo de primer y segundo mundo (los países ricos y los países socialistas), sino también de Tercer Mundo (los países pobres). Todavía no había prendido la fase actual de globalización económica y no era de uso común el concepto de países emergentes (aquellos que, estando en vías de desarrollo, aprovechan las migajas de la globalización para acercarse a los países más desarrollados). Para los países del Tercer Mundo nace la analogía económica del fin de la historia de Fukuyama. Se trata del Consenso de Washington.

Esta analogía conjeturaba que los problemas económicos fundamentales estaban en vías de solución, dentro del capitalismo global que se aceleraba. De Washington a Buenos Aires, de Tokio a México DF, de Francfort a Bogotá, por diferentes que fueran las culturas económicas y las coyunturas, en todas partes debían aplicarse las mismas terapias económicas: lo que el economista francés Jean-Paul Fitoussi ha llamado *la ideología del mundo* y John Williamson el Consenso de Washington.

Economista del Institute for International Economics, Williamson trató de establecer una especie de «buen sentido económico que sea aceptado de forma global». A mediados de 1989, Williamson publicó un artículo titulado «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas», cuyo contenido fue apocopado en el célebre concepto de Consenso de Washington. Ha-

bía nacido un nuevo paradigma, por la velocidad con la que se extendió. El contexto de tal consenso era, según el autor, una aceptación creciente de la estabilidad como marco adecuado para el desarrollo de la actividad económica.

El Consenso de Washington incluye la posición en materia de política económica no sólo de la Administración presente en la Casa Blanca (sea cual sea el color ideológico del presidente de EE UU que gobierne), sino la del conjunto de agencias multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) y de grupos de influencia localizados en la capital norteamericana. ¿Por qué en Washington? Porque EE UU aspiraba a dirigir la transición hacia el capitalismo global; de mutuo acuerdo con unos cada vez más subsidiarios Europa y Japón garantizaría la estabilidad y establecería acuerdos sobre el comercio mundial y la seguridad nacional, mientras que las agencias multilaterales, que obran bajo su influencia, fundamentalmente el FMI (brazo armado del Departamento del Tesoro), se encargarían de los gasoductos financieros que conectarían a Asia, África y América Latina con el resto de la economía mundial. Esta cultura acababa con la hegemonía del concepto de la *trilateralidad* (defendido por la Comisión Trilateral, vinculaba a EE UU, Europa y Japón en igualdad de condiciones).

Las cuatro ideas-fuerza que representan al Consenso de Washington son las de disciplina, reforma económica, transparencia y responsabilidad. También son cuatro los capítulos que resumen su famoso decálogo: un marco macroeconómico equilibrado; un gobierno de menor tamaño y más eficiente; un sector privado eficaz y en expansión, y políticas destinadas no a universalizar el Estado de Bienestar sino a corregir las situaciones de extrema pobreza. El Consenso de Washington prende con mucha fuerza en gobiernos, instituciones multilaterales, servicios de estudio de grandes empresas, departamentos universitarios y *think tanks* de variado pelaje. A partir de la década de los noventa es muy difícil salirse del marco elaborado por Williamson: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público, reformas fiscales con bases impositivas amplias y tipos marginales moderados, liberalización financiera, privatizaciones, libertad de comercio, desregulación de la economía, etcétera. Quien las pone en cuestión se automargina de los circuitos centrales del pensamiento, hasta el punto de que, en tan asfixiante coyuntura,

comienza a hablarse de *pensamiento único*, *la única política económica posible*, etcétera.

Un lustro después, Williamson escribe otro artículo, titulado «La democracia y el Consenso de Washington», quizá alarmado con la rigidez con la que se aplica, en ocasiones, su célebre decálogo. En este segundo artículo, de 1993, aporta una lista de temas que no aparecen en el acuerdo de estabilidad: la conveniencia de mantener los controles de capital en mercados no maduros; la necesidad de fijar un objetivo para la balanza por cuenta corriente de los países deficitarios; la rapidez y el grado con que conviene domeñar la inflación; la conveniencia de tratar de estabilizar los ciclos económicos; la utilización de la política de rentas y de congelación de precios y salarios; corregir los fallos del mercado a través de técnicas tales como la tributación compensatoria; la proporción mínima de los ingresos tributarios y gastos públicos en relación con el PIB; el papel de la política industrial; si hay que redistribuir deliberadamente, y en qué graduación, la renta en pro de una mínima igualdad; la prioridad del control demográfico y de la conservación del medio ambiente, etcétera.

Williamson entiende que «estos temas no se incluyeron en el Consenso de Washington porque, como perseguidor crónico del consenso que soy, no me dio la impresión de que alguna opinión en particular llegara a alcanzar un consenso en Washington. En algunos casos (el control demográfico, por ejemplo), pensé que era escandaloso, mientras que en otros me pareció de lo más natural. En la mayoría de los casos, mis opiniones personales de estos temas controvertidos son muy distantes de las de los neoconservadores, así que encuentro irónico que algunas críticas hayan condenado el Consenso de Washington como un opúsculo neoconservador. Yo lo considero más bien un intento de sintetizar el núcleo común de los conocimientos que han adoptado todos los economistas serios». Según nuestro autor, se había llegado al consenso eliminando primero al ala derecha y luego al ala izquierda del espectro político de Washington. «Esto deja fuera aproximadamente a la mitad de la Brookings Institution y quizá a una tercera parte del Institute for International Economics, elimina a una buena parte del Tesoro de EE UU, quizá a la mitad del personal del FMI (dejo que el lector decida si a la mitad izquierda o a la mitad derecha), a una tercera parte del Banco Mundial

y a un tercio del Congreso de EE UU. Después de todo, algo menos de la mitad del Congreso eliminaría a todas las instituciones financieras internacionales, si se efectuase una votación».

EL INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA DEL PNUD

A pesar de esta declaración de equidistancia, el Consenso de Washington ha sido considerado, generalmente, como un instrumento conservador más que como una herramienta objetiva de política económica. Y ello, no por lo que incluye sino por lo que no contempla: el extraordinario crecimiento de las desigualdades económicas, las regulaciones necesarias para que una crisis regional no se contagie a la totalidad y devenga, de forma irremediable, en una crisis sistémica; cómo evitar que la competitividad se nivele en el listón más bajo, en aspectos tales como la degradación del medio ambiente, las deslocalizaciones, el *dumping* social, los flujos migratorios, etcétera. Aplicando las medidas del Consenso parecería asegurado que los ciclos económicos se mitigarían y la humanidad entraría en una larga etapa de crecimiento sostenido, sin sobresaltos mayores. La mundialización del discurso derivaba de la mundialización de los mercados; cada país, o cada zona, al afrontar genéricamente realidades semejantes, quedaba sometido a las mismas coacciones y a idénticas exigencias: la de adaptarse a los mercados mundiales o desaparecer. La crisis asiática de 1997, el agosto ruso de 1998, el contagio a América Latina, la crisis bursátil de la *nueva economía* en 2000 y su extensión general en 2001, etcétera, han manifestado con nitidez la debilidad de las estructuras económicas globales y de los consensos doctrinales. Si la economía y el discurso se han globalizado, sus modos de regulación no lo han hecho.

La zona del mundo en la que, por antonomasia, se aplicaron las recetas del Consenso de Washington ha sido América Latina. Una década de experimentos es un período suficiente para hacer un balance de ellos. El estudio que de un modo más completo ha analizado la situación de la región, tras esa etapa de políticas neoliberales, ha sido el informe sobre *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentado en el año 2004 y dirigido por el profesor argentino Dante Caputo. Un resumen sintético de ese estudio podría ser el siguiente: en la década de los noventa, América Latina ha avanzado mucho en el desarrollo

de la democracia; en sentido político no se puede hablar de otra *década perdida*, como la de los años ochenta. Nada tiene que ver la Latinoamérica de esos ochenta, con gobiernos totalitarios y militares, que practicaban la tortura y las desapariciones de oponentes como norma, asediada por la hiperinflación o por las suspensiones de pagos, con la América Latina de hoy, en la que los golpes de Estado prácticamente han desaparecido. Hace un cuarto de siglo, de los 18 países incluidos en el informe del PNUD (no está Cuba), sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democracias; hoy todos los países cumplen con los criterios políticos básicos del régimen político democrático y la mayoría ha avanzado espectacularmente en cuanto al control de las principales magnitudes macroeconómicas (inflación, déficit, sistema cambiario,...). En general, ahora América Latina busca resolver en democracia las crisis que, en otros momentos de su historia, hubiesen quebrado las instituciones. En doscientos años de vida independiente, la democracia nació y murió decenas de veces en la región; al mismo tiempo que se consagraban las instituciones, se las destruía.

Y, sin embargo, los avances coexisten con grandes déficit. No hay progreso lineal, sino avances, estancamientos y retrocesos en las condiciones de vida y en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Lo conquistado no está asegurado. Emergen otras fragilidades en la región, como el languidecimiento de la democracia, su falta de profundidad y calidad: su anemia. Se la prefiere como sistema político, aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Casi la mitad de la población encuestada en el informe del PNUD, un 48,1 por 100, prefiere el desarrollo económico a la democracia; un 44,9 por 100 de la población apoyaría a un gobierno autoritario, si éste resolviera los problemas económicos de su país. En el año 2002, los ciudadanos que se consideran demócratas fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos, pero no alcanzaron la mayoría: el 43 por 100 de los encuestados.

Del informe del PNUD se desprende una serie de tendencias que pueden servir como parte del balance crítico de las políticas aplicadas, dentro del Consenso de Washington:

a) **Déficit de ciudadanía social.** Todos los países de la región sufren más desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza que el promedio mundial. 16 de los 18 países considerados pueden ser catalo-

gados como sumamente desiguales. En 15 casos, más del 25 por 100 de los ciudadanos vive bajo la línea de pobreza y en siete países la proporción de pobres supera el 50 por 100 de la población. Hay 209 millones de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de esa línea de pobreza.

Apenas existe Estado de Bienestar: siete de cada diez nuevos empleos, creados en la región desde el año 1990, corresponden a la economía sumergida y sólo seis de cada diez nuevos empleos, generados desde ese año en la economía legal, tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Lo que plantea, además de las carencias actuales, una gran desprotección de esas personas cuando lleguen a la edad de la jubilación.

b) **Déficit de ciudadanía civil.** A pesar de los avances, todavía no están plenamente implantados los derechos para la libertad individual, de expresión, pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y con seguridad jurídica (inmoderada inclinación a las reformas *fundacionales*, al adanismo que hace tabla rasa de todo lo anterior, modificando reglas, contratos y derechos), etcétera. Los ciudadanos tienen la percepción mayoritaria de que falta mucho por hacer para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley (los ricos siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos; los pobres, inmigrantes o indígenas experimentan serias desventajas legales).

c) **Déficit de ciudadanía política.** La mitad de la población prefiere el desarrollo económico a la democracia. Los no demócratas constituyen el 26,5 por 100 de la población y los ambivalentes (aquellos que están de acuerdo con la democracia pero creen que es válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno en aras a la eficacia) son el 30,5 por 100. Es decir, más de la mitad de los ciudadanos no está comprometida coherentemente con el sistema democrático.

d) **Las reformas económicas no han cumplido las expectativas.** En la década de los noventa se instaló, como promesa de desarrollo, un modelo económico (el Consenso de Washington) del que hoy muchos se sienten defraudados, excluidos o simplemente son invisibles para el mismo. Este modelo mejoró la macroeconomía, pero sus

efectos no llegaron a muchos ciudadanos: no redujo de modo sensible la pobreza, aumentó la desigualdad y arrojó a amplios porcentajes de la población a la economía informal. El sacrificio de la gente no fue correspondido por los resultados tangibles.

e) **Mayor debilitamiento del Estado.** El Estado es uno de los rostros de la democracia; un Estado sin poder es una democracia sin poder. Ha aumentado la incapacidad de los Estados para influir, controlar, regular o beneficiarse de los procesos transnacionales o para resistir las tendencias hegemónicas en los planes económicos o políticos. En la mayor parte de América Latina, el Estado exhibe serias deficiencias, se le ha debilitado y, en algunas regiones, ha desaparecido virtualmente. La legalidad del Estado no se extiende a vastas regiones (y a parte de los ciudadanos), en las que opera la legalidad mafiosa.

f) **Los nuevos poderes fácticos.** Multiplicación de los grupos de interés (en especial empresariales) que funcionan como poderosos *lobbies*. La extensión del narcotráfico, que significa un doble desafío: por una parte intenta controlar parte de los aparatos estatales y de los territorios; por la otra, atrae la atención de EE UU, que genera nuevas formas de presión externa. Y los medios de comunicación, que forman parte de grupos empresariales, no subordinados al poder político, con intereses económicos muy diversificados y que actúan como suprapoderes que limitan la soberanía de las instituciones públicas.

g) **La corrupción.** La *naturalidad* de la corrupción impregna como un mal olor a una parte muy significativa de la sociedad: el 44,1 por 100 de los ciudadanos encuestados está de acuerdo con pagar el precio de un cierto grado de corrupción, con tal de que las cosas funcionen. El dinero sucio o dinero negro tiene efectos devastadores sobre una parte de las instituciones y de los dirigentes políticos.

El informe del PNUD replantea el verdadero debate sobre la democracia y la política: cómo se resuelven las tensiones entre la expansión democrática y la economía, entre la libertad y la búsqueda de la igualdad, entre el crecimiento económico y la pobreza, entre las demandas públicas expresadas en las urnas y las reformas económicas que demandan ajustes y sacrificios. ¿Qué sucede cuando los ciudadanos, embarcados en una experiencia democrática, comprueban que ella

se divorcia de su contenido de libertad, justicia y progreso? ¿Cuánta pobreza y desigualdad resisten las libertades conquistadas por la democracia? En América Latina no hay malestar con la democracia, sino en la democracia.

LA AGENDA PARA EL DESARROLLO DE BARCELONA

A responder, en parte, a estas preguntas, con un ámbito más global que el latinoamericano, dedica sus líneas el mejor producto intelectual nacido del Fórum de Barcelona, celebrado durante el año 2004: la llamada *Agenda del Desarrollo de Barcelona*, firmada por algunos de los mejores economistas de la actualidad. Entre ellos, técnicos como Olivier Blanchard, Guillermo Calvo, Daniel Cohen, Ricardo Hausmann, Paul Krugman, José Antonio Ocampo, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz... Entre los españoles, Antón Costas, Guillermo de la Dehesa, Miguel Sebastián, Narcís Serra, Joan Tugores, Xavier Vives... Y una firma muy significativa por lo que la *Agenda del Desarrollo* supone de vinculación con el Consenso de Washington: la del autor intelectual de este último, John Williamson.

Los redactores de esta agenda se reúnen durante varios días para discutir los efectos de las reformas aplicadas por los países en desarrollo en las últimas décadas, y definen tres tendencias positivas y tres negativas. Entre las primeras, los avances en democracia, derechos humanos e imperio de la ley; la aceleración del crecimiento, que tiene el potencial de sacar de la pobreza a millones de personas (destacando la situación en China e India); y la necesidad de la estabilidad macroeconómica como parte de la cultura general. Entre las negativas, la recurrencia y severidad de las crisis financieras (que no excluyen siquiera a los alumnos más aventajados en la aplicación del decálogo del Consenso de Washington), los mediocres resultados de las reformas en el bienestar cotidiano de los ciudadanos, y la persistencia de la desigualdad.

La superación de la rigidez doctrinal del Consenso de Washington se verifica en los siete puntos de acuerdo entre economistas de tan diferente extracción académica e ideológica como los citados:

- 1) Las bases de las estrategias de desarrollo con más éxito parten de la calidad institucional (respecto a la ley, derecho de propiedad) y de un equilibrio entre el mercado y el Estado, así como la atención a

la distribución de la renta. Los firmantes opinan que no se pueden copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos (como muchas veces recomiendan los organismos multilaterales). Ello no sólo no garantiza los resultados sino que puede ser contraproducente.

2) Los principales obstáculos para el desarrollo son un endeudamiento elevado, un sistema bancario desregulado y una política monetaria laxa. Los autores del documento explicitan su opinión de que una posición fiscal prudente no equivale a un presupuesto equilibrado cada año, sean cuales sean las circunstancias por las que pase el país en cuestión. Asimismo, entienden que las infraestructuras productivas y la inversión en I+D se deben considerar adquisiciones de activos y no gasto corriente, para un objetivo fiscal dado.

3) No existe una única política económica que pueda garantizar un crecimiento sostenido.

4) Contra el proteccionismo y a favor de las negociaciones comerciales multilaterales. Refuerzo de la Ronda de Doha, de la Organización Mundial de Comercio.

5) Las instituciones financieras multilaterales no hacen lo suficiente para superar los fallos de los mercados financieros privados. Los países pobres continúan alejados de los flujos financieros privados y de la ayuda oficial al desarrollo. Los países en vías de desarrollo están infrarrepresentados en el proceso de toma de decisiones. La reforma de las instituciones internacionales debe ser una prioridad.

6) Asimetría entre la libertad de los movimientos de capitales y la de personas. Necesidad de unos mayores movimientos migratorios a nivel internacional. Uso de las remesas de dinero de los emigrantes como fuente de financiación adicional de los países que exportan mano de obra.

7) Desarrollo sostenible a nivel global y nacional (sin desarrollar en el texto de la agenda).

Los economistas concluyen su texto resaltando, otra vez más, que no existen recetas mágicas para fomentar el desarrollo. Ante esta superación del marco del Consenso de Washington, que no discute sus

esencias sino que las matiza y las gradúa, cobra más fuerza el mínimo común denominador de lo que exigen los ciudadanos, y que expresó el presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt en su célebre *Discurso de las cuatro libertades*, de 1941: «No hay nada misterioso respecto a los cimientos de una democracia saludable y fuerte. Las cosas básicas esperadas por nuestro pueblo de sus sistemas político y económico son simples. Ellas son: La igualdad de oportunidades para jóvenes y demás; un empleo para los que puedan trabajar; la seguridad para los que la precisan; el fin del privilegio especial de unos pocos; la preservación de las libertades civiles para todos; la participación en los frutos del progreso científico, en un estándar de vida constantemente creciente y ampliamente compartido. Éstas son las cosas sencillas y básicas que nunca deberían perderse de vista en el tumulto y complejidad increíble de nuestro mundo moderno. La fuerza interior y duradera de nuestros sistemas económico y político depende del grado en que se cumpla con estas expectativas». •