

R e l a c i o n e s
I n t e r n a c i o n a l e s

El FMI, la reducción del Estado y el consenso de Washington ¿son una misma cosa?*

The IMF, state reduction and Washington consensus. Are they really one same thing?

*Juan Francisco Gómez Montoya***

Recibido: 25/10/2015

Aprobado: 06/01/2015

Disponible en línea: 01/05/2015

Resumen

El sociólogo estadounidense Joseph Kahl (1988), solía decir que en América Latina los profesores e investigadores de la sociología se dejaron llevar por el fervor revolucionario de los estudiantes y empezaron a utilizar amplias teorías que permitieran entender las razones del atraso de América Latina, en lugar de dedicarse al estudio detallado de casos accesibles para llegar a una realidad más amplia. De esta antigua tradición, surgieron dos tendencias (Bryant, 2003) que parecen tener una amplia aceptación a nivel regional: la tendencia a defender el libre mercado como si fuera alguna especie de dogma incuestionable y la tendencia a atacarlo como si fuera una especie de enfermedad con la cual estamos obligados a vivir. A nivel

Abstract

American Sociologist Joseph Kahl (1988) used to say that in Latin America, scholars and researchers of sociology were seduced by the revolutionary spirit of the students and started using wide theories which allowed them to understand the reasons for Latin America's backwards progress instead of studying accessible cases in detail to reach a wider reality. From this (now old) tradition, two trends (Bryant, 2003) have taken place which seem to have a wide acceptance at a regional level: the trend of defending free trade as if it were some sort of unquestionable truth and the trend of attacking it as if it were some sort of illness we have to live with. This has become notorious at the

doi:10.11144/Javeriana.papo20-1.fmir

* Artículo de reflexión.

El presente trabajo trata un tema que hace parte de una tesis de maestría que el presente autor está tramitando ante la Universidad de Bologna, y por ende, algunos extractos de dicha tesis serán utilizados para reforzar la argumentación del mismo. [Nota del autor].

** Juan Francisco Gómez es Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en Gestión Pública, Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra Tte. General Luis María Campos, Buenos Aires, Argentina; candidato a Magíster en Relaciones Internacionales Europa - América Latina en la Universidad de Bologna, con especializaciones en Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra de la Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá y Gestión Periodística de la Universidad de Buenos Aires.



académico esto ha mostrado visos claros. Algunos autores de ambos bandos y con un soporte argumentativo bastante débil (Mendoza, 2012; Trentmann, 1998) han aprovechado la inherente falencia conceptual de gran parte de estos discursos de economía política para reforzar sus ideologizados argumentos. Y consecuentemente con esto, dentro del discurso encaminado a atacar el libre mercado por cualquier medio posible, académicos y políticos han incurrido en la tendencia de compilar dentro de una especie de saco teórico conceptos como la reducción del Estado, la filosofía del neoliberalismo e instituciones como el FMI y el Banco Mundial, bajo el supuesto de que todos se encuentran en completa armonía y acuerdo. Esta tendencia de pensamiento está sustentada por el concepto de colonización interna del sociólogo mexicano Pablo González Casanova (Kahl, 1988). A este inmenso e indigerible potaje conceptual se le conoce actualmente bajo el nombre de Consenso de Washington. Sin embargo, si se analiza con cuidado cada uno de estos elementos, con facilidad se puede encontrar que entre todos estos conceptos, en algunos casos, existe una relación muy débil y, en algunos otros, incluso, hay claras contradicciones. El presente artículo tiene la intención de poner un poco de claridad sobre este tema por medio de una revisión histórica y teórica sobre tres conceptos que han generado una gran polémica dentro del continente. Con este objetivo, primero se harán algunas consideraciones conceptuales, después se revisará la historia del FMI, luego se revisará el supuesto actual que se tiene sobre la reducción del Estado y se establecerá su relación con el pensamiento neoliberal –principalmente de su mayor promotor, Milton Friedman– y su idea original sobre

academic level. Even certain authors of both academic trends (Mendoza, 2012; Trentmann, 1998) have taken advantage of the inherent conceptual scarcity of these speeches in political economy in order to reinforce their ideological arguments. Consequently, the speech that aims to attack free market by any means possible, has led scholars and politicians to group within some sort of theoretical bag concepts such as state reduction, the neoliberal philosophy and institutions such as the IMF and the World Bank, under the assumption that they are all in complete agreement and work harmoniously. This kind of thinking is supported by the concept of internal colonization by Mexican sociologist Pablo Gonzalez Casanova (Kahl, 1988). This enormous and unintelligible conceptual potpourri is commonly known by the name of Washington Consensus. However, a careful analysis of the each element which supposedly comprises the Washington Consensus will easily show that there are some of these elements which have a very weak conceptual relation amongst them and some others are plain contradictory. This article intended to give some clarity on this issue through the historical and theoretical review of three concepts which have been widely controversial within Latin America. With such purpose, this work will first state some conceptual thoughts. Then the history of the IMF will be shortly narrated, then I will proceed to talk about the concept of state reduction and the neoliberal philosophy in overall –through the thoughts of its greatest advocate, Milton Friedman– and its original idea about non intervention. Then the history of the Washington Consensus will be mentioned and all three elements will be compared through

la no intervención. Acto seguido, se revisará la historia del Consenso de Washington y se harán las comparaciones correspondientes entre los tres elementos por medio una tabla comparativa. Al final, se presentarán algunas conclusiones.

a comparative chart. Finally, some conclusions will be stated.

Palabras clave:

Consenso de Washington; FMI; neoliberalismo; economía política

Keywords:

Washington consensus; IMF; liberalism; political economy

Cómo citar este artículo:

Gómez Montoya, J. F. (2015). El FMI, la reducción del Estado y el consenso de Washington ¿son una misma cosa? *Papel Político*, 20(1), 181-209. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-1.fmir>

Introducción

Moisés Naím (2000) escribía acertadamente que el término “Consenso de Washington” se había vuelto una marca. Una marca de todo lo malo. Como una especie de Emmanuel Goldstein¹ de la economía política al cual culpar por todo lo que sucede. En este sentido, Williamson (2004) menciona que el término Consenso de Washington, generalmente, es relacionado con dos ideas principales: la primera son las políticas de las instituciones de Bretton Woods (especialmente el FMI) y el gobierno norteamericano y, la segunda, con el neoliberalismo y el fundamentalismo de mercado.

Pero, actualmente, ambas ideas –aunque contradictorias– se mezclaron en una grande y difusa materia negra conceptual llamada el Consenso de Washington, la cual se ha convertido en un mito, en el mejor sentido barthesiano (Barthes 1990); es decir, una historia totalmente descontextualizada en donde se exageran los actos del protagonista –o antagonista, en este caso– casi hasta el ridículo. Bajo esta misma lógica, el Consenso de Washington pasó de ser una lista de reformas económicas que América Latina necesitaba implementar para salir de la crisis de deuda en la que había entrado en la década de los 80, para convertirse en el sistema internacional que hoy nos rige.

Cualquier lector desprevenido podría pensar que es un poco absurdo que, 20 años después de su nacimiento y 10 años después de su muerte todavía existan autores que utilizan el concepto y lo culpan de todos los males. En amplia literatura el sistema que actualmente rige es conocido con el gaseoso eslogan de Post Consenso de Washington (Arrebola, 2011; Birdsall y Fukuyama, 2011; Stiglitz, 2008), pero los defensores de la mitificación del Consenso de Washington han decidido llamar al nuevo sistema internacional como el Consenso de Washington II, del que solo se han excluido Cuba, Myanmar, Vietnam y Corea del Norte, manteniendo así el mito vivo. Y así se difunde el discurso de un consenso de Washington culpable, entre otras cosas, por la desigualdad en el mundo (Ramonet, 2001), de las violaciones de los derechos humanos (Sharawy, 2008), de las falencias de las democracias en los países subdesarrollados (Bello, 2008) y, obviamente, de la pobreza de los países no desarrollados (Giraldo, 2001).

Pero, ¿qué es este entramado de catástrofes e instituciones y teóricos malévolos que conforman el Consenso de Washington? ¿cómo funciona este sistema? Y si es tan malo, ¿por qué ningún país se ha excluido de este sistema fuera de los que ya estaban excluidos? ¿qué relación tiene el FMI con el Consenso de Washington? ¿Es cierto que ambos quieren reducir el Estado hasta casi su extinción? ¿son estos, más mecanismos de colonización estadounidense hacia América Latina? Y es que la interpretación del Consenso de Washington como causa de todos los males de la humanidad seguramente tendrá sus propias respuestas a este tipo de preguntas, pero, sus interpretaciones dejan

¹ Haciendo referencia al reconocido personaje de la obra de George Orwell (1984).

más dudas que respuestas, ya que, al igual que el supuesto que rige al realismo estructural waltziano (Waltz, 1979), estas interpretaciones del sistema internacional difícilmente dan espacio para un cambio. Si este entramado conocido como el Consenso de Washington es tan poderoso que ha acabado con países enteros ¿cómo entonces, de acuerdo con estos detractores del sistema internacional actual, hicieron miles de millones de personas en todo el mundo, principalmente en Asia, para salir de la pobreza extrema durante estos años? (Rosling, 2006) ¿cómo además, se explica que las reformas en India y China durante la década de los 80, se hayan convertido en la “mayor reducción de la pobreza estructural en la historia de la humanidad?” (Lal, 2012) ¿Y, cómo se explica que países tan disímiles, que anteriormente eran parte del tercer mundo (Corea del Sur, Irlanda, Tailandia, Finlandia, Brasil, Indonesia, Polonia o Turquía), actualmente sean economías poderosas, algunas de ellas comparables con las grandes potencias europeas occidentales (Sharma, 2013)? Y obviamente, en la medida en que dichas interpretaciones de la realidad internacional no pueden explicar los cambios presentes, tampoco pueden hacerlo con los cambios pasados. En caso contrario, ¿cómo se puede explicar desde el punto de vista de la colonización interna, el hecho de que, de acuerdo con Maddison (2003), países como Argentina, Brasil, México y Chile tuvieran un PIB más alto que países como Suecia, Suiza, Australia o Canadá durante buena parte del siglo XIX?

Con el fin de responder acertadamente a estos cuestionamientos, es importante primero hacer algunas aclaraciones conceptuales.

Marco conceptual: separando la política de la economía

La economía política es claramente una rama compleja porque es el punto donde se mezclan dos ciencias bastante divergentes entre sí: la economía y la política. Y esto se vuelve bastante conflictivo en la medida en que, en el caso específico de la macroeconomía –que es el que atañe a este trabajo– su objeto de estudio es la riqueza del país, independientemente de la concepción económica de “riqueza” que se quiera seguir, y no el bienestar de sus habitantes (Rodrik, 2006). En cambio, el objeto de estudio de la ciencia política son las relaciones de poder, pero, dentro del régimen democrático que actualmente gobierna a la mayor parte del mundo, dichas relaciones de poder, generalmente están signadas por el bienestar de sus habitantes.

Es más, si dentro de estas relaciones de poder, se toma al Estado como objeto de estudio de la política, así sea desde los primeros estados (Trigger, 1993) el Estado ha sido fundamentalmente definido por la forma como se relaciona con la población –sus obligaciones mutuas (Mills, 1869), entendiéndolo a su vez que la población, determinada por sus valores culturales, reacciona al poder de dicho Estado, por medio de las famosas distancias de poder (Hofstede, 2001), y crea una nueva coyuntura) y por los recursos dentro del territorio sobre el cual dicho Estado tiene jurisdicción (Axtmann, 2004).

Y mientras en la economía se habla de generación de riqueza y objetivos claros (Morawetz, 1978), la ciencia política se mueve más con base en la coyuntura y habla más de poder, subóptimos y negociaciones (Przeworski, 1993).

Además de esta inherente contradicción de la rama, el estudio de los fenómenos económicos ciertamente permite una mayor objetividad que el estudio de los fenómenos políticos en la medida en que, al concebir al mercado como una especie de equilibrio paretiano, en donde todos los agentes actúan en beneficio propio y ello permite un cierto equilibrio que redundaría en el beneficio general, la explicación de los desequilibrios económicos permite despersonalizar y “amoralizar” el análisis. En cambio, ha sido una larga tradición de los estudios políticos latinoamericanos la satanización de algún ente, país o concepto para explicar algún fenómeno político. Desde este punto de vista, el análisis se moraliza y se reduce a una lucha entre “nosotros” los “buenos” y “ellos” los “malos”.

Es importante hacer esta aclaración porque, actualmente, nadie niega los efectos negativos del Consenso de Washington, como bien lo menciona el profesor Chang (2004), existe evidentemente “abundante evidencia de que las políticas asociadas con la agenda neoliberal no han sido capaces de cumplir con sus principales metas, y el costo de este fracaso ha causado gran daño al mundo en desarrollo” (Chang, 2004). Sin embargo, entender las razones de este fracaso significa dejar de lado la moralidad y subjetividad al hacer el análisis para mirar el fenómeno del Consenso de Washington desde una perspectiva más objetiva y fría, por encima del clásico discurso que pone al Consenso de Washington sentado a la diestra de Satanás, cuya razón de ser en la historia de la humanidad fue acabar con las bondades del Estado de Bienestar y sentar el marco político y económico para que los empresarios y gobiernos más poderosos del planeta gobiernen a todo el resto.

Por lo anterior, es importante traer a colación al filósofo económico Milton Friedman, quien no es muy popular entre los estudiosos de la ciencia política, pero cuyos argumentos económicos mantienen una fuerza y vigencia inusitadas a pesar de los años. La idea de derribar el “mito del almuerzo gratis”, es perfectamente aplicable para el estudio presente. El “mito del almuerzo gratis” como lo llama Friedman, simplemente hace referencia a la creencia, (ampliamente difundida en la academia de la ciencia política latinoamericana) de que el gobierno puede incurrir en gastos sin que nadie tenga que pagar por ello. A nivel de la economía, los Estados solo tienen tres fuentes de ingresos por medio de las cuales solventar todos sus gastos. La primera es la tributación, la segunda es la política monetaria y la tercera es el sistema financiero internacional, cuyo máximo representante es el FMI. Y todo gasto estatal está obligatoriamente soportado sobre alguna de esas tres fuentes de ingreso. Este punto es esencialmente difícil en países que han experimentado gobiernos que Knight clasificaría como populismo revolucionario, populismo estatista o de revolución socialista (Knight, 2001).

Si un gobierno de alguna manera agota estas tres fuentes de ingreso, en algún momento, quedará sin dinero para pagar sus deudas interna y externa y el país se sumará en la miseria y será por tanto incapaz de cumplir con sus funciones esenciales. Algunos estudiosos han llamado a estos casos los “Estados Fallidos”, pero, sin poder llegar a un acuerdo sobre un concepto unificado que los permita clasificarlos de manera definitiva. Para efectos del presente trabajo, simplemente se declarará que los países con mayores dificultades económicas del planeta (Haití, la República anteriormente conocida como Somalia, São Tomé and Príncipe o Djibuti) hacen parte de este grupo.

De esta manera, tanto desde una perspectiva de la economía política y siguiendo el legado de autores tan notorios como Przeworski y Limongi, quienes se alejaron del clásico paradigma liberal que equiparaba democracia y desarrollo económico, como desde una perspectiva de las relaciones internacionales signada por la interdependencia compleja cuyos máximos expositores, Keohane y Nye, han demostrado que las relaciones a nivel mundial no se reducen a una lucha entre colonizador y colonizado, el presente trabajo hará una revisión de los grandes demonios del mundo actual: el FMI, la reducción del Estado y el Consenso de Washington.

1944: nace el Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional nació en el año de 1944 (45 años antes del nacimiento del Consenso de Washington) producto de una negociación. A finales de la Segunda Guerra Mundial, era necesario para los países vencedores de la guerra fijar las condiciones que impidieran que otro desastre de estas dimensiones se repitiese y con este objetivo se forjó una nueva arquitectura internacional, que incluía instituciones y acuerdos que actuarían con tal fin en todos los campos, como la Organización de las Naciones Unidas, la OTAN o el TIAR. A nivel económico, el nuevo sistema internacional se forjaría con base en un tratado firmado en el pequeño pueblo de Bretton Woods y, estaría sustentado sobre la creencia de que existe una relación, brillantemente expuesta por Keynes durante la década de los 20, entre el déficit presupuestal y la probabilidad de un conflicto armado (Keynes, 1987).

Tres temas fueron particularmente importantes en el momento de definir un nuevo orden económico internacional que mantuviera a los países capitalistas dentro de un sistema estable, alejados de la probabilidad de otra gran depresión u otro conflicto armado:

- Que el equilibrio del comercio internacional no podía ser el objetivo último como en el caso del patrón oro del siglo XIX. Pero a su vez, se reconoció la importancia de mantener las economías abiertas a las importaciones y exportaciones de otros países, cosa que no había sucedido en la década de los 30. Y de allí, nace la idea de ponerle reglas al comercio mundial a las cuales todos los países miembros se debían sujetar.

- Los tipos de cambio flotante –es decir, que el valor de la moneda estuviera fijado de acuerdo con las variaciones en oferta y demanda dentro del mercado internacional–podían causar una fuerte inestabilidad para los países.
- Evidentemente, los temas de la hiperinflación y la constante devaluación eran los principales enemigos a evitar.

Teniendo en cuenta estas percepciones, tres medidas generales fueron tomadas dentro de dicho evento:

- Acordar el tipo de cambio fijo –que el Banco Central fije el tipo de cambio sin importar los vaivenes del mercado internacional– pero, el cual podría ser ajustado bajo ciertas condiciones y se haría con referencia a la nueva divisa internacional: el dólar. Los Estados Unidos, a su vez, fijarían una tasa de cambio fija del dólar a la onza de oro, ya que eran los propietarios de las mayores reservas de oro, lo que sería en últimas el determinante de los precios. Es decir, el patrón oro todavía se mantenía, aunque con algunas evidentes modificaciones.
- Se establecieron controles para limitar a cualquier gran cantidad de dinero que fuera transferida a nivel internacional, con el fin de evitar, una vez más, que los países se desestabilizaran por ese medio.
- Se crearon las tres principales instituciones financieras internacionales. La primera sería la institución encargada de mantener el equilibrio macroeconómico mundial, conocida como el Fondo Monetario Internacional; y la institución encargada de fomentar el desarrollo en las distintas partes del mundo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la cual después de su unión con otros bancos internacionales, pasaría a llamarse el Grupo del Banco Mundial, o, como es mejor conocido a nivel mundial: el Banco Mundial. Finalmente, el Tratado General de Comercio y Tarifas (GATT, por sus iniciales en inglés) que daría nacimiento más tarde a la OMC también tendría sus orígenes en esta reunión (Williamson, 1985).

Antes de mirar a la institución que ha generado tanto debate en todos los rincones del mundo, es necesario echar un vistazo a las otras dos medidas. Durante el tiempo del patrón oro, en la medida en que las monedas estaban hechas con oro, los precios de los productos a nivel internacional se mantenían estables. Por el otro lado, con la Primera Guerra Mundial, el sistema cayó, y algunas potencias empezaron a fomentar el uso del papel moneda y, de esta manera, los precios se liberaron bastante. Sin embargo, en vista de la situación difícil que se experimentó durante la década de los 20, algunos países europeos, con Alemania a la cabeza, comenzaron a utilizar una extraña y letal mezcla de política cambiaria (cambio flotante) con política monetaria (emisión de dinero) para pagar sus deudas (Keylor, 1998). Esta situación llevó a la hiperinflación alemana, la cual a la larga llevó a Adolf Hitler al poder. Todo ello, sin contar las dificultades en

el comercio exterior que llevaron a la crisis de gran parte de las potencias europeas, lo cual, en últimas, terminaría en la gran depresión.

Por esta razón, en Bretton-Woods, Estados Unidos hizo énfasis en la necesidad de mantener tipos de cambios fijos para todas las monedas, mientras que Inglaterra estaba preocupada por mantener el orden interno, y por ende, se dispuso de un tipo de cambio de “paridad ajustable” dentro del acuerdo. Con todo, considerando la situación grave en la cual se encontraban las economías europeas del momento, no fue posible cumplir y algunos países de Europa llegaron a devaluar hasta el 30% (Katz, 1961). En todo caso, haber logrado acordar todo esto significó para los Estados Unidos un triunfo muy importante; por medio de las medidas de Bretton-Woods, la comunidad internacional, implícitamente, aceptaba que el mundo tenía un nuevo líder único e indiscutible: los Estados Unidos. Mientras, durante el siglo XIX y durante alguna parte del siglo XX, el mundo occidental tenía como referente económico a Inglaterra, ahora este lugar sería definitivamente ocupado por los Estados Unidos. Luego, en materia económica, las políticas económicas de los Estados Unidos serían determinantes para el sistema económico internacional, de la misma manera como antes lo habían sido las políticas económicas de Inglaterra.

El dólar era la nueva moneda de referencia, y esto trajo algunos privilegios para los Estados Unidos, los cuales fueron objetados por otros países, como Francia. En primer lugar, los Estados Unidos, como casa de la moneda mundial de referencia con respecto al oro, ahora tendría el beneficio de poder importar todos los productos que quisiera, aunque todavía debía mantener una balanza comercial positiva, y de hecho, la balanza comercial de los Estados Unidos, por lo menos hasta la llegada de Reagan, sería positiva. Además de importar toda la mercancía que quisieran, los norteamericanos obtuvieron la ventaja de poder adquirir compañías extranjeras y embarcarse en operaciones militares en el extranjero con más facilidad².

Junto con estos privilegios, también existía cierta incertidumbre entre los bancos y gobiernos extranjeros sobre el futuro del dólar. Si el dólar, como moneda de referencia con respecto al oro, llegase a perder fuerza con respecto a las otras monedas, muchos bancos que tenían sus activos en dólares, habrían incurrido en una gran cantidad de pérdidas. El nuevo sistema de reserva internacional trajo gran desconfianza entre los inversionistas de todo el mundo por aquella época, debido a que no había certeza sobre su futuro, pero el asunto se complicaba en la medida en que ellos sabían que si decidían llevar a cabo un cambio de dólares por oro, entonces estarían acelerando la misma crisis que querían prevenir, ya que los demás inversionistas también se sentirían tentados a hacer lo mismo.

² No es casualidad que la política de intervención militar estadounidense haya cobrado su mayor fuerza entre finales de los 40 y la década de los 70 [Nota del autor].

Y como si fuera poco, los Estados Unidos podrían decidir cerrar sus mercados a los productos de los países que desconfiaran del dólar, acabando con la oportunidad de estos países de acceder al mercado más grande del mundo. De esta manera, los Estados Unidos se aseguraron que el dólar sería la moneda exclusiva de reserva internacional.

Evidentemente, uno de los mayores tópicos de discusión dentro del Tratado de Bretton-Woods fue la naturaleza y funciones de este nuevo organismo que se llamaría el Fondo Monetario Internacional. En esta ocasión, hubo dos posiciones mayoritarias encontradas. Inglaterra, con John Maynard Keynes a la cabeza, quería que se aseguraran las condiciones de pleno empleo y un equilibrio en la balanza de pagos. En el caso de los Estados Unidos, con Harry Dexter White a la cabeza, estaban más interesados en el libre comercio y la institución de un sistema multilateral de comercio (Mikesell, 1994). De acuerdo con Jacob Viner:

Los objetivos norteamericanos en Bretton Woods [...] son un mundo de postguerra en donde las barreras comerciales serán tan moderadas o no discriminatorias como los gobiernos y los pueblos, incluyendo el nuestro, puedan ser persuadidos de hacerlas; las tasas de cambio entre las monedas nacionales tendrán estabilidad asumida; las divisas podrán ser libremente convertibles entre sí, al menos con respecto a las transacciones en cuentas corrientes ordinarias [...] el capital se mudará de países ricos en capital a países pobres en capital [...]; las formas de cooperación internacional con el objetivo de mantener un empleo de alto nivel podrán ser ideadas; [y] se otorgará un alcance amplio para [...] la empresa competitiva.”³ (Lovett citado en Mikesell, s.f.; Kenen, s.f.; Bretton Woods Commission, 1995)

Y una vez más Keynes tenía una idea, y una vez más, la idea no habría sido aceptada. El sistema económico mundial que Keynes había concebido incluía una libre modificación del tipo de cambio, restricciones a los flujos de capitales y al comercio y la existencia de un prestamista internacional de última instancia. Esta institución tendría la obligación de hacerle préstamos a los países que entraran en déficit, y de esta manera, evitar cualquier crisis financiera que se pudiera presentar. Estos préstamos se llevarían a cabo en una moneda internacional que se llamaría Bancor, la cual solo podría circular entre bancos y así quedaría blindada de cualquier vicisitud (Odell, 1988).

A White todo el planteamiento de Keynes le podía parecer muy llamativo, pero su país estaba más interesado en la creación de una entidad de la cual Estados Unidos sería

³ Tomado de Lovett, William A. *Review of The Bretton Woods Debates by Raymond F. Mikesell; Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods. by Peter B. Kenen; Bretton Woods: Looking to the Future. By Bretton Woods Commission. The American Journal of International Law*, Vol. 89, n.º 1, enero de 1995, pp. 235-238. [Traducción propia].

el mayor donante y, por ende, su último decisor. Ante la propuesta del prestamista de última instancia de Keynes, Harry Dexter White, el representante de los Estados Unidos alegó que el fondo no contaba con los recursos suficientes para dedicarse a semejante obra, a menos que se estipularan importantes condiciones para acceder a los préstamos.

Además, según Gran Bretaña, si un país entraba en una crisis macroeconómica, ayudarlo era también una responsabilidad de los países que estuvieran en buenas condiciones económicas. Los Estados Unidos, por otro lado, estaban convencidos de que el país que sufriera una crisis debía hacer los ajustes necesarios para resolver su situación interna, los países ricos solamente podrían ayudar por medio de la donación de fondos, una vez se llevaran a cabo los ajustes necesarios que garantizaran la estabilidad macroeconómica del país.

Estas diferencias en las concepciones del nuevo sistema financiero internacional, podrían de algún modo, dar una idea sobre las instituciones que nacieron con Bretton-Woods y que han sufrido (en esencia) más bien pocas modificaciones en todo este tiempo. A esta institución que, finalmente actuaría como un prestamista de última instancia, pero, bajo todos los condicionamientos estipulados por White, se le llamó el Fondo Monetario Internacional o FMI.

En inicio el FMI actuaría como una institución que se encargaría en principio de “promover la cooperación monetaria internacional, la estabilidad de las tasas de cambio y la expansión del comercio internacional actuando como un prestamista de última instancia cuando un país miembro se encontrara ante una crisis económica” (Kapur, 1998). Este detalle es importante, porque a veces se suele confundir el objeto del FMI con el del Banco Mundial y atribuirle al primero funciones que no le corresponden. El FMI solo tiene la intención de ayudar a los países en necesidad para alcanzar o recuperar su equilibrio macroeconómico, y más importante aún, a mantener el equilibrio financiero a nivel internacional, mientras que el Banco Mundial es la entidad que tiene la misión de luchar contra la pobreza.

Inicialmente, las condiciones que el FMI puso en ese entonces eran acordes con el nuevo sistema económico y político del momento, aunque difíciles de cumplir para la gran mayoría de los países no desarrollados de una época en donde todavía dominaba el patrón oro:

- Mantener una balanza de pagos positiva (Bird, 1996)
- Mantener la estabilidad cambiaria
- Responsabilidad fiscal (Spraos, 1986)
- Mayor construcción de infraestructura para la producción
- Reducción de obstrucciones a exportaciones e importaciones.

Más adelante, debido a los modestos resultados obtenidos hasta el momento, durante la década de los 80 y en medio de las crisis de los países latinoamericanos, el FMI tendría una actitud más propensa a ayudar a los países en necesidad, pero, cambiaría su orientación hacia las conocidas reformas estructurales, llamadas así porque tenían la

intención de modificar la estructura del Estado de manera tal que sea financieramente sostenible, pero con políticas específicas que los Estados debían implementar, todo bajo la creencia, compartida entre los expertos de la época, de que el desarrollo de los Estados debía ser directamente proporcional a su apertura a los mercados internacionales. Estas reformas estructurales, anteriores a la emisión de los 10 puntos del Consenso de Washington en 1989, estaban sustentadas sobre tres grandes principios: austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados.

Finalmente, considerando las crisis presentadas durante la década de los 90, el FMI volvió a reformar sus condiciones, esta vez, incluyendo una mayor transparencia y suministro de información, así como una mayor exposición a los mercados internacionales y un control de la inflación.

Estas medidas han hecho parte de las condiciones comunes que el FMI les impone a los países que piden ayuda, pero hay una razón por la cual, a través de los años el Fondo ha insistido en ellas. Al igual que con el resto de los bancos e instituciones financieras, el FMI presta ayuda con el ánimo de auxiliar a los países que así lo solicitan a salir de la crisis, pero a su vez, tiene la doble necesidad de asegurarse de que dicho país de hecho se vaya a recuperar y a su vez garantizar que el país va a pagar su préstamo. Es más, como el mismo FMI lo ha admitido, la mayor parte de sus recursos proviene de los pagos de los beneficiarios, porque parafraseando a Friedman, “no hay tal cosa como un almuerzo gratis” (Friedman, 1975). Consecuentemente, el Fondo funciona con cuotas, es decir, que los países deben aportar una cantidad de capital proporcional a su posición en la economía mundial, lo cual también determina su capacidad para hacer retiros de divisas. Cuando la necesidad de capital de un país excede su proporción de cuotas, debe cumplir con ciertas condiciones impuestas por el fondo con el ánimo de mejorar su situación macroeconómica.

El FMI sabe que el solo préstamo no garantiza realmente que el país vaya a recuperarse, todo depende de cómo lo utilice. Por eso, el FMI pone estas medidas para asegurarse que efectivamente el país salga de la crisis y pueda pagar su deuda. Verbigracia, aún hoy en medio de la crisis que sufre Europa, el FMI insiste en mantener políticas como la responsabilidad fiscal, el recorte de gastos y la baja inflación, aunque curiosamente, felicite a países como Islandia que han tomado otros rumbos para salir de la crisis (Krugman, 2013).

El neoliberalismo y la reducción del Estado

Desde el momento en que la Gran Depresión acabó con el sistema económico que venía imperando y desde que John Maynard Keynes propuso la intervención [temporal] del Estado dentro del operar del mercado con el fin de solucionar la crisis financiera, las voces de protesta no se hicieron esperar. Primero por parte de su contemporáneo y colega Friederich von Hayek, quien consideraba que la intervención del Estado en el mercado sería nefasta para este último (Hayek, 1935) y, años más tarde, por quien

sería el encargado de sembrar un manto de duda sobre las políticas keynesianas: Milton Friedman (Friedman, 1975).

Vale la pena hacer la aclaración de que el ataque a la propuesta keynesiana, si bien fue importante, no lo fue tanto como para un subproducto de esta: el Estado de Bienestar, ideado por Beveridge, y ante el cual el mismo Keynes tuvo algunos reparos. La diferenciación es muy importante. La propuesta keynesiana implicaba que, en momentos de crisis, el Estado interviniera en el mercado (por medio de impuestos y subsidios principalmente) para modificar la sensación de desconfianza de los habitantes del país y así fomentar el flujo de dinero y, por ende, la inversión. Sin embargo, Keynes como buen liberal, en muchas ocasiones fue enfático en el carácter temporal de estas medidas, ya que el Estado debía retirarse al momento en que el mercado recuperase el equilibrio. De hecho, Krugman (2012) ilustra muy bien cómo cambia el comportamiento de las personas en la medida en que el Estado aumenta su gasto en momentos de crisis, y la manera como este mismo gasto público tiene una connotación diferente en tiempos de abundancia. También es importante mencionar que la coyuntura dentro de la cual se lanza la propuesta keynesiana era una coyuntura muy particular, en donde el comercio exterior se había estancado y el mercado financiero era totalmente incipiente, dos de las grandes fuentes de ingreso para un Estado.

Beveridge por su parte, y tomando el ejemplo de lo que había hecho Bismarck casi 50 años antes en Prusia y algunos países escandinavos, decide proponerle al primer ministro inglés Clement Atlee, por medio del famoso *Reporte Beveridge*, el otorgamiento por parte del Estado de algunas prestaciones sociales para toda la población de carácter permanente a cambio del cobro de ciertas tasas a los trabajadores (Baldwin, 1989), la historia interpretará este hecho como el nacimiento del Estado de Bienestar. Cuando Keynes supo de la iniciativa, la apoyó en principio, pero, mostró cierta cautela principalmente con respecto al tema de la segmentación de los beneficiarios y de la forma de soportar financieramente semejante gasto público (Hall y Smit, 2002). Sin embargo, considerando que por aquella época era imperativo mostrar al capitalismo más atractivo que sus contrapartes fascista y comunista, las preocupaciones de Keynes no fueron escuchadas y el Estado de Bienestar se mostró como la panacea del mundo libre, llegando incluso a ser alabado por sociólogos tan prestigiosos como Stein Rokkan (1973), quien lo consideró una etapa de desarrollo más en el proceso histórico de la construcción del Estado.

La corriente de pensamiento que hoy se conoce como neoliberalismo toma fuerza entonces bajo un contexto histórico diferente del que existía al momento de lanzar el *Reporte Beveridge*. En la década de los 70, el mundo estaba en plena guerra fría y la URSS ya había tomado cierta delantera con respecto a su contraparte estadounidense a nivel mundial. No solo porque tenían un ejército gigantesco que amenazaba con tomarse Europa Occidental en cualquier momento y porque estaban apoyando exitosos

golpes de Estado por parte de grupos insurgentes alrededor del mundo, sino también, porque grandes intelectuales y políticos de izquierda de la época habían logrado explotar al máximo las falencias del sistema capitalista. Dentro de un sistema económico determinado por el patrón oro, el Estado de Bienestar solo sería posible para los países más ricos, y era virtualmente imposible para un país en condiciones de pobreza superar sus limitaciones y convertirse en una potencia mundial. Todo ello sin contar los altos niveles de desigualdad, la cual parecía tener un carácter estructural y, por ende, muy difícil de resolver. Además, incluso los países más desarrollados estaban viendo como sus economías se estancaban cada vez más, y esto jugaba muy a favor del comunismo.

Para las potencias capitalistas era claro que se necesitaba un cambio si querían ganar la guerra fría. Y el primer aspecto en que sería necesario cambiar fue identificado por Friedman de manera muy temprana: el patrón oro. Keynes explicó que la causa de la Gran Depresión eran la falta de confianza por parte de la ciudadanía en el sistema económico, lo cual llevaría a que la gente comprase menos, y esto a su vez, llevaría a una falta de inversión la cual crearía un círculo vicioso que necesariamente llevaría a la catástrofe. Friedman por su parte, alegó que las causas de la Gran Depresión estaban más bien en la subutilización de un importante contingente de oro traspasado de los bancos ingleses a los bancos estadounidenses que llevó a una circulación restringida de dinero y por ende la gente tenía menos plata para comprar. Y fue este razonamiento el que llevó a que, en el año de 1971, el gobierno Nixon decidiera abandonar uno de los grandes yugos que tenía el sistema capitalista internacional: el patrón oro. Así de paso se le puso punto final a una de las mayores críticas clásicas del pensamiento de izquierda al capitalismo: la imposibilidad de superar las condiciones de pobreza sin contar con algún tipo de ayuda. En el fondo, las condiciones estructurales de desigualdad insuperables del sistema capitalista radicaban en el patrón oro, ya que el oro era un recurso finito, limitado y la mayor parte de sus existencias estaban concentradas; la diferencia con el nuevo sistema era que con los dólares no necesariamente esto era así, y por eso, el abandono del patrón oro fue fundamental para los miles de millones de personas que salieron de la pobreza a nivel mundial.

Además del problema del patrón oro, Friedman encontró otra debilidad fundamental del modelo de Estado de Bienestar que tenía a las economías occidentales en el estancamiento y que se convertiría en el caballito de batalla de los contradictores de esta propuesta: la inflación. Friedman demostró, incluso desde la matemática, cómo una política monetaria excesivamente expansionista podría llevar a graves problemas de inflación o, incluso, de hiperinflación, como ya la habían sufrido la República de Weimar en la década de los 20 y Grecia y Hungría en los 40 y 50, y como más adelante la sufrirían la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de los 80. Y de hecho, han sido los perversos efectos de la hiperinflación la principal motivación para

que instituciones como el FMI, el ministerio de finanzas alemán y la BCE insistan en mantener la inflación baja para mantener la buena salud del sistema económico, que es lo que actualmente sucede en la Unión Europea. Por esta razón, eso la escuela de los seguidores de Friedman es conocida como los monetaristas.

Ahora, en un sistema económico en donde el Estado ya tenía una amplia participación en el mercado, los monetaristas abogaban para que el Estado se retirase de ciertas esferas sociales en donde el sector privado tendría un mucho mejor desempeño y de allí nace el concepto de “privatización”. Este tema sería desarrollado con mayor profundidad en el Consenso de Washington, pero ya desde los 70, la economía capitalista más fuerte del planeta, los Estados Unidos, iniciaría un proceso de privatización de los servicios y transporte que llegaría a su culmen en la siguiente década por medio de las políticas de privatización de las empresas estatales del presidente Ronald Reagan, y su contraparte de Inglaterra, Margaret Thatcher. Y este es un aspecto fundamental del concepto de reducción del Estado como se viene manejando desde la década de los 70: el retiro del Estado del campo de acción privado.

Es importante en este punto hacer la siguiente aclaración conceptual: la ideología política que busca la reducción del Estado hasta su virtual eliminación es conocida bajo el nombre de anarquía, y sus principales promotores, Bakunin (1873) y Kropotkin (1879), fueron prácticamente contemporáneos de Karl Marx. En cambio, la reducción del Estado que propuso el neoliberalismo en filosofía al menos, era el retiro del Estado del campo de la acción privada, es decir, por medio de la venta de las empresas estatales. Para el sistema macroeconómico era necesario salir de los gastos que producían las compañías estatales de trenes, aerolíneas y telefonía principalmente, ya que si estos quedaban a merced del mercado, los precios serían menores, el servicio más eficiente y el dinero ahorrado podría ser reinvertido en otros sectores de la sociedad que lo necesitasen más.

Países como México y Rusia mostrarían con el paso del tiempo la debilidad del argumento, ya que este erró en la identificación del problema. El problema de fondo no era el monopolio estatal, sino el monopolio a secas. Durante la década de los 90, en países como México, Rusia e incluso la Argentina, el Estado privatizó las empresas estatales, pero, en realidad lo que pasó es que el otrora monopolio estatal se convirtió en un monopolio privado con los mismos o, incluso, peores resultados que su antecesor. Esta lógica se convertiría, con el paso del tiempo, en la esencia de las leyes anti-trust tan fundamentales en los países desarrollados de Estados Unidos y Europa, pero, virtualmente desconocidas en América Latina.

El último aspecto sobre el neoliberalismo que vale la pena mencionar es el de libre mercado. Contrario a lo que piensan muchos defensores del libre cambio, este nunca fue concebido como la fórmula mágica para enriquecer al planeta. De hecho, la argumentación de David Ricardo, Ohlin y Heckscher y, hasta el mismo Krugman, simplemente,

estaba intencionada para establecer las ventajas del comercio internacional, lo cual es un aspecto que no ha sido negado siquiera por la misma URSS, que comerció con sus países aliados durante toda su existencia.

Por otro lado, el razonamiento que llevó a la creencia de las maravillas del libre cambio era el argumento planteado por Adam Smith sobre el innegable hecho de que todos los involucrados salen beneficiados con el comercio. De este supuesto se generaron teorías que fortalecerían esta forma de pensar como las ventajas relativas de David Ricardo (1817), las funcionalidad de la producción de Ohlin y Heckscher (1933), la paridad del poder adquisitivo (es decir, que al eliminar las barreras en el comercio internacional, todos los productos a nivel mundial tendrían precios estandarizados ya que los arbitrajistas (agentes que compran y venden productos a nivel mundial) equilibrarían el mercado con sus mismas operaciones y, por ende, todos los productos a nivel mundial estarían disponibles para que cualquiera los pudiera adquirir); o la teoría de la moneda única de Mundell, que demostraba un aumento del comercio en un sistema de moneda única debido a la reducción de las barreras.

El problema con este supuesto es que hubo una malinterpretación del mismo desde el comienzo. El libre comercio beneficia a todos, eso es innegable, pero esto solo sucede siempre y cuando todos los agentes tengan un producto fuerte para ofrecer. El problema es que muchos países (incluyendo todos los países latinoamericanos) no tenían productos para ofrecer más allá de las riquezas de sus tierras y debido a la cantidad de oferentes y a las eventualidades climáticas entre otras, los precios de los productos agrícolas son extremadamente volátiles mientras que las existencias de los productos minerales son limitadas. Por esta razón, es necesario que el país en fase de industrialización tardía se cierre al comercio internacional mientras desarrolla una industria fuerte (Chang, 2012). Es por esto que América Latina solamente ha podido experimentar procesos de desarrollo débiles pero sostenidos o procesos de desarrollo fuertes, pero, efímeros.

Pero, volviendo al tema del libre comercio, ningún país económicamente sólido, incluyendo a Inglaterra que dio nacimiento a la idea de libre comercio con su ley antigranos en 1847, entró en el concierto internacional sin tener un producto fuerte con el cual posicionarse y esta es la pequeña objeción que se puede hacer al tema del libre cambio a nivel de comercio internacional. Como se verá más adelante, la propuesta del Consenso de Washington estaba encaminada a la liberalización de otros aspectos.

De Bretton Woods al Consenso de Washington: mucho camino por recorrer

En la década de los 80, el continente latinoamericano entró en una etapa de crisis profunda, tal vez la más profunda de su historia hasta ese momento. Los excesivos gastos de México gracias a los ingresos generados por la crisis energética del decenio inmediatamente

anterior, sumado al abuso del sistema de reciclaje de petrodólares llevaron a que la deuda de los países latinoamericanos se creciera hasta un punto en el cual ni todas sus exportaciones le permitirían a los países pagar las respectivas cuotas de su deuda y, por ende, los inversionistas huyeron de la región (Edwards, 2008). En casos como el de Perú, el cambio fue notorio gracias a las políticas proteccionistas de Juan Velasco Alvarado y luego al excesivo gasto del primer gobierno de Alan García que llevaron al país a una aguda crisis en donde la pobreza se disparó y el crecimiento económico literalmente se estancó (Altimir, 1996). Perú, aun más que Bolivia o, incluso, la Argentina, perdió el privilegiado posicionamiento que había alcanzado en la región. Sin embargo, a pesar de lo hiperbólico del caso peruano, no fue un hecho aislado: Brasil, Argentina, México y Bolivia lograron difícilmente salir de la crisis de deuda a mediados de la década solo para caer en una crisis hiperinflacionaria que acentuaría la concentración de la riqueza e incrementaría el número de población viviendo en situación de miseria. No es gratuito que dentro de la historia latinoamericana, los años 80 sean conocidos como la “década perdida”.

Tan urgente era la situación para la mayor parte del continente, que para finales de la década de los 80, los ministros de finanzas de todas las naciones latinoamericanas y las potencias occidentales, los principales directivos de todos los organismos financieros internacionales y nacionales del hemisferio occidental se reunieron en la ciudad de Washington D.C., para discutir qué debía de hacerse para ayudar a los países latinoamericanos a salir de la crisis. Y aquí es donde entra una de las grandes paradojas de la historia económica, la similitud entre el destino de Keynes, promotor de la intervención estatal en el mercado, y Williamson, redactor de lo que se conoció en su momento como el Consenso de Washington. La similitud radica en que ambos tuvieron que vivir una época de profunda crisis, ambos escribieron fórmulas para ayudar a resolver la crisis que en esos momentos específicos estaba teniendo lugar, y las propuestas de ambos fueron después deformadas hasta el punto en que se convirtieron en modelos de Estado a seguir y ellos mismos se convirtieron en el blanco de todas las críticas por un ideario que ni siquiera propusieron. El caso de Williamson es claro en este sentido. Williamson resume lo que debe hacerse para sacar a los países latinoamericanos de la crisis hiperinflacionaria en la que se habían metido en 10 puntos que serían entregados a los asistentes a la cumbre en Washington y cuyo texto original era el siguiente:

1. Déficits presupuestales: Deben ser lo suficientemente bajos como para no tener que recurrir a los impuestos inflacionarios.
2. El gasto público debe ser redirigido de áreas políticamente sensibles que reciben más recursos de aquellos que sus ingresos económicos les permiten soportar [...] hacia campos olvidados con amplias utilidades económicas y el potencial de mejorar la distribución del ingreso, tal como la educación primaria, salud e infraestructura.

3. Reforma tributaria [...] para ampliar la base gravable y recortar las tasas fiscales marginales.
4. Liberalización financiera, que involucre un objetivo último de tasas de interés dirigidas por el mercado.
5. Una tasa de cambio unificada a un nivel suficientemente competitivo que permita inducir un crecimiento rápido por medio de exportaciones.
6. Rápido reemplazo de las restricciones cuantitativas del mercado por tarifas a ser progresivamente reducidas hasta que una tasa uniforme en el rango del 10 o 20% sea alcanzada.
7. Remoción de barreras que impidan la inversión extranjera directa.
8. Privatización de empresas estatales.
9. Abolición de regulaciones que impidan la entrada de nuevas firmas o restrinjan la competencia.
10. La garantía de derechos de propiedad, especialmente al sector informal (Williamson, 2004).

Sin embargo, por razones de diversa índole el texto que sería publicado recibiría alteraciones importantes al original entregado por Williamson, y por ende, actualmente los puntos que supuestamente conforman el Consenso de Washington, son los siguientes de acuerdo con la página web de la OMS⁴:

1. Disciplina fiscal – criterios estrictos para limitar déficits presupuestales.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público – alejarlos de los subsidios y administración hacia campos previamente olvidados con amplias utilidades económicas
3. Reforma impositiva – ampliación de la base gravable y recorte de tasas fiscales marginales.
4. Liberalización financiera – las tasas de interés deben ser idealmente dirigidas por el mercado.
5. Tasas de cambio – deben ser manejadas de tal manera que induzcan a un rápido crecimiento en exportaciones no tradicionales.
6. Liberalización del comercio.
7. Aumento de inversiones extranjeras directas – por medio de la reducción de barreras.
8. Privatización de las empresas estatales.
9. Desregulación – abolición de regulaciones que impidan la entrada de nuevas firmas o restrinjan la competencia (salvo en las áreas de seguridad, ambiente y finanzas).

⁴ Recuperado de <http://www.who.int/trade/glossary/story094/en/> en febrero 20 de 2014.

10. Protección de los Derechos de propiedad – sin costos excesivos y disponible para el sector informal.

11. Reducción del papel del Estado.

El resto de la historia es bien conocida. El FMI presionó a los países con políticas que tenían como referente la obligación de guardar la disciplina fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados y el mundo entero, desde México hasta el sudeste asiático, pasando por Rusia, Brasil, España, Italia, Turquía y Argentina sufrieron de grandes desequilibrios en su sistema macroeconómico (Reinhart, 2008; Stiglitz, 2002) y, como epílogo, en los siguientes años, las naciones del planeta acordarían sepultar el conjunto de políticas económicas que se llevaron a cabo en esa época y Williamson terminaría crucificado como el gran autor de toda la tragedia. Conclusión bastante triste, si se considera, y el mismo Williamson ha hecho un gran énfasis en el tema (Williamson, 2003), que el Consenso de Washington, como su término lo indica, significa que existió un consenso entre todos los *policy-makers* a nivel internacional de que ese era el camino a seguir... hasta que las crisis empezaron a ocurrir.

Con esta información de fondo, se hará un análisis sobre la relación existente entre estos tres elementos para determinar si pueden hacer parte de un mismo concepto.

¿Qué tienen en común el Consenso de Washington, el FMI y el pensamiento neoliberal?

El factor común con el cual se relacionan estos tres elementos es que los tres en alguna parte incluyen las palabras “liberalización”, “privatización” y “disciplina fiscal”. Pero, la connotación que cada uno dio a estos conceptos fue diferente, así como hay notorias diferencias en materia de propuesta de política pública que se derivan de los planteamientos de estos tres objetos de estudio.

Partimos de los evidentes cambios entre el texto original propuesto por Williamson y el texto que de hecho fue aceptado y que hoy es reconocido como el Consenso de Washington. Hay algunos puntos donde las diferencias saltan a la vista como es el caso del punto 1 y del punto 11. Hay otros en cambio en donde la diferencia es más sutil como la disimulada inclusión del adverbio “idealmente” en el punto 4.

Con el fin de hacer mayor claridad sobre la naturaleza con la cual estas reformas fueron propuestas, es necesario volver a temas anteriormente tratados en este trabajo. La esencia de los 10 puntos formulados por Williamson radicaba en solucionar un problema coyuntural: los Estados latinoamericanos han entrado en un déficit muy importante. Para resolver dicho déficit es necesario entonces que los Estados latinoamericanos reciban más ingresos de manera rápida y fácil con carácter urgente para sanear sus finanzas. Un Estado solo tiene tres formas de recibir ingresos: impuestos, política monetaria y uso del sistema financiero. Por esta razón, los 10 puntos originalmente planteados por

Williamson estaban encaminados a darle un empujón a estos tres métodos de ingresos. Los puntos 1, 2, 3 y 8 hacían referencia al tema fiscal propiamente dicho. Los puntos 5 y 6 iban principalmente dirigidos a un incremento de las exportaciones nacionales, y los puntos 4, 7 y 9 tenían la intención de lograr que los Estados latinoamericanos hicieran un uso mucho más eficiente de las herramientas que permite el sistema financiero.

Y desde este punto, se formó una gran confusión de conceptos y propuestas de políticas públicas, muchas de ellas, contradictorias entre sí que llevaron a los diferentes Estados a la crisis. Para efectos de clarificar toda esta maraña conceptual, la tabla 1 muestra una comparación entre los puntos del texto original de Williamson, y su concordancia con los puntos oficiales del llamado Consenso de Washington y con las políticas del FMI y con los planteamientos neoliberales.

Conclusiones

Es importante añadir algunos puntos importantes a la comparación. Primero, en ninguna parte del Consenso de Washington se habla de mantener la inflación baja, el cual es un principio fundamental del FMI. Es probable que algún osado analista diga que es posible deducir la inflación baja como producto de puntos como el 5, el 7 o el 9, porque la lógica permitiría hacer dicha deducción. Pero la reducción de trabas al comercio no lleva *per se* a una inflación baja, seguramente, el banco central alemán puede dar firme testimonio en este sentido. Y por el lado de las tasas de interés, el único modelo teórico que intentaba establecer una relación precisa entre inflación y tasas de interés, el modelo Gordon-Barro, actualmente ha sido blanco de innumerables críticas.

Segundo, las políticas del FMI no han sido constantes a través del tiempo, claramente desde el momento de su fundación las recomendaciones del FMI han cambiado bastante. Por eso solo se tomaron las recomendaciones que este organismo hizo durante la década de los 90 con referencia de la tabla comparativa. El ejemplo más patente de esta situación es la política de reducción de tasas de interés para la atracción de inversiones de portafolio. Después de las crisis de 2002, el FMI renunció a esta recomendación como manera de atraer dinero fácil y rápido a los países.

Tercero, el punto 11 añadido al texto oficial es sumamente vago y se puede dar para cualquier tipo de interpretaciones. No se encontraba en el texto original presentado por Williamson, el FMI no hace alusión directa al concepto, los temas de privatización y redirección del gasto pueden ser inferidos como la mayor reducción deseada para un Estado desde este punto de vista.

Cuarto, a pesar de todo este gran discurso dado para que muchos gobernantes y académicos despotriquen contra el “Consenso de Washington”, las políticas que muchos de ellos han seguido no son muy distantes de las políticas recomendadas por el FMI. El mismo Williamson menciona como irónicamente, la campaña del entonces candidato

Lula da Silva en Brasil tenía un discurso en el cual se prometía acabar con las políticas del Consenso de Washington y del FMI, pero, se proponía un modelo de desarrollo basado en el trabajo de la mano con la empresa privada, unas bajas tasas de inflación y un aumento de las exportaciones. Y no es el único: la política del presidente Evo Morales de dar bonos alimenticios a los más necesitados está soportada por el mismo sistema financiero que según él “ha saqueado a los pueblos de América”; los modelos de desarrollo soportados sobre los ingresos del petróleo de países como Ecuador y Venezuela, tienen como eje central las exportaciones a los Estados Unidos, el malvado “imperio” contra el que tanto dicen luchar; la pareja que lleva 10 años gobernando a la Argentina también ha adoptado la manía de despotricar en público contra el FMI, pero, negocia nuevas modalidades de financiación con el mismo en privado (solo basta averiguar cómo se pensaba financiar el supuesto tren bala que querían construir entre Buenos Aires y Córdoba, para hacerse una idea de esta situación), y de hecho, los bonos de deuda argentina se han convertido en un valioso instrumento para el gobierno bajo la confianza en la compra de los mismos por parte del gobierno venezolano, lo que debe tener a Friedman feliz en su tumba; Uruguay y sus gobiernos socialistas han encontrado grandes beneficios de su zona franca, la única existente en la zona, considerando las cerradas posiciones de argentinos y brasileros sobre el tema; Chile y México se vanaglorian de sus TLC, Panamá está creciendo a un ritmo del 10% gracias a su fuerte atracción de inversión extranjera y Colombia está a la espera de terminar su conflicto interno para así lograr un aumento en sus niveles de exportaciones y de inversión extranjera.

Quinto, denótese cómo en los puntos en los que los textos del Consenso de Washington entraban en clara contravención con las preferencias del FMI, este organismo utilizaba su gran capacidad de negociación para que sus recomendaciones fueran seguidas, aunque algunas entraran en conflicto claro con la ideología neoliberal.

Sexto, es posible encontrar una mayor responsabilidad de las desventuras económicas de América Latina en su débil modelo de desarrollo, con una industrialización rezagada y basado en la exportación de materias primas y de prácticamente todo lo que pueda explotar del suelo, cuando los precios de estos productos son muy volátiles, la competencia por capturar mercados es bastante recia o simplemente son recursos no renovables y, por ende, finitos. Todo ello, sin contar el inmenso daño ambiental de estas actividades... pero tal vez ello también sea culpa del “Consenso de Washington”.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. (2012). *Why nations fail*. Nueva York: Crown Publishers.

Across Nations. (2001). Second edition. Sage Publications.

Altimir, O. (1994). Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina. *El Trimestre Económico* 241, LXI, 85-134.

- Arrébola Rodríguez, C.A. (2011). From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Consequences in transition economies. *European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, 3(4), 19-34.
- Axtmann, R. (2004). The State of the State: The Model of the Modern State and its Contemporary Transformation. *International Political Science Review*, 25(3), 259-279.
- Baldwin, P. (1989). The Scandinavian origins of the social interpretation of the welfare state. *Comparative Studies in Society and History*, 31(1), 3-24.
- Barro, R. J. (1992). World interest rates and investment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 94(2).
- Barthes, R. (1990). *La aventura semiológica*. Barcelona: Paidós.
- Bello, W. (2008). La crisis global de la legitimidad de la democracia liberal en Lechini Gladys et al. *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur*. Buenos Aires: CLACSO, Buenos Aires.
- Bird, G. (1996). The international monetary fund and the developing countries: A review of the evidence and policy options. *International Organization*, 50, 3.
- Birdsall, N. y Fukuyama, F. (2011). The Post Washington Consensus. Development after the crisis. *Foreign Affairs*.
- Chang, H. J. (2004). Reclaiming development from the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 273-291.
- Chang, H. J. (2005). Reclaiming development from the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 273-291.
- Chang, H. J. (2012). *23 Cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Dale, S. y Haldane, A.G. (1993). Interest rate control in a model of monetary policy. *Working Paper Series*, 17, Bank of England, London.
- Echevarría, C. (1995). Agricultural development vs. industrialization: Effects of Trade. *The Canadian Journal of Economics* 28(3), 631-647.
- Edwards, S. (2008). Globalization: Growth and crises: The view from Latin America. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 14034, Cambridge, Massachusetts.
- Eichengreen, B. (1998). *Globalizing capital: A History of the International Monetary System*. Princeton University Press.

- Eichengreen, B. (2004). Global imbalances and the lessons of Bretton Woods. Working Paper No. 10497. *National Bureau of Economic Research*. Cambridge, Massachusetts.
- Emminger O. (1975). International Financial Markets and the Recycling of Petrodollars. *The World Today*, 31(3), 95-103.
- Fairbanks, M. (2000). *Arando en el mar. Fuentes ocultas de la creación de riqueza en los países en desarrollo*. Bogotá: McGraw-Hill Editores.
- Friedman, M. (1977). Inflation and unemployment. *Journal of Political Economy*, 85, 451-472.
- Friedman, M. (2012). *Myths that concealed reality*. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=xNc-xhH8kkk> el día 19 de diciembre de 2012.
- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy. *The American Economic Review*. LVIII(1), 1-17.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Hall, J. A. y Smit, M. R. (2002). The political and economic consequences of Mr. Keynes. *The Canadian Journal of Sociology*, 27(2), 245-267.
- Hofstede, G. (s.f.). *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations* (s.l.): (s.e.).
- Kapur, D. (1998). The IMF: A Cure or a Curse? *Foreign Policy*, 111, 116-129.
- Katz, S. (31 de agosto de 1971). Devaluation. Bias and the Bretton Woods System. *International Finance Discussion Papers*, 2.
- Keylor, W. (1998). *El mundo del siglo XX: La guerra entre las superpotencias*. Buenos Aires: Docencia.
- Keynes, J. M. (1987). *Las consecuencias económicas de la paz*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Knight, A. (2001). Democratic and revolutionary traditions in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 20(2), 147-186.
- Krugman, P. (2012). *Acabemos ya con la crisis*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Krugman, P. (7 de diciembre de 2010). Ice and Fire Update. *The New York Times*. Recuperado de <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/12/07/ice-and-fire-update/> el 24 de agosto de 2013.

- Lal, D. (2012). Is the Washington Consensus Dead? *Cato Journal*, 32(3), 493-512.
- Maddison, A. (2003). *Historical statistics for the world economy*. Angus Maddison Groningen Growth and Development Centre. Octubre 31 de 2003.
- Manrique Gonzáles, L. E. (1998). *América Latina, el legado de la década neoliberal*, 12(61), 131-140.
- Mikesell, R. (1994). Bretton Woods debates: A Memoir. *Essays in International Finance*, 192.
- Mills, J. S. (1869). *On liberty*. London: Longman, Roberts & Green.
- Morawetz, D. (1978). Helping students to learn to identify and set up economic problems: An Evaluated Experiment. *The Journal of Economic Education*, 9(2), 92-95.
- Naim, M. (2000). Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign Policy*, 118, 86-103.
- Odell, J. S. (1988). From London to Bretton Woods; Sources of Change in Bargaining Strategies and Outcomes. *Journal of Public Policy*, 8(3/4), 287-315. International Monetary Cooperation, Domestic Politics, and Policy Ideas.
- Przeworski, A. y Limongi, F. (1993). Political regimes and economic growth. *The Journal of Economic Perspectives*, 7(3), 51-69.
- Ramonet, I. (12 de febrero de 2001). El Consenso de Portoalegre. *Diario El País*.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2008). *This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises*. Universidad de Harvard.
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus hello Washington confusion? A review of the World Bank's "Economic Growth in the 90s: Learning from a Decade of Reform." *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987.
- Rosling, H. (junio de 2006). *The best statistics you have ever seen*. Ted Talks. Recuperado de http://www.ted.com/talks/hans_rosling_shows_the_best_stats_you_ve_ever_seen.html el 23 de agosto de 2013.
- Sharawy, H. (2008). La globalización liderada por Estados Unidos como el mayor obstáculo para el desarrollo de la democracia en el Mundo Árabe y en África, en Lechini Gladys et al. *La globalización y el Consenso de Washington: Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sharma, R. (2013). *Países emergentes en busca del milagro económico*. Bogotá: Ediciones Aguilar.

- Spraos J. (1986). IMF conditionality: In effectual, inefficient, mistargeted. *Princeton Essays in International Finance*, 166, (s.d.)
- Stiglitz, J. (2008). *Is there a Post-Washington Consensus?* Oxford Scholarship.
- Thacker, S. C. (1999). The high politics of IMF Lending. *World Politics*, 52(1), 38-75.
- Trentmann, F. (1998) Political culture and political economy: Interest, ideology and free trade. *Review of International Economy*, 5(2), 217-251.
- Trigger, B. G. (1993). *Early civilizations. Ancient Egypt in context*. Cairo: The American University in Cairo Press (marzo)
- Williamson, J. (2003). From reform agenda to damaged brand name. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next. *Finance & Development*. 40(3)10-13.
- Williamson, J. (1985). On the system in Bretton Woods. [Papers and proceedings of the ninety seventh annual meeting of the American Economic Association]. *The American Economic Review*, 75(2), 74-79.
- Williamson, J. (2004). The strange history of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 200-201.
- Williamson, J. (2004). The strange history of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 196.

Anexo

Tabla 1
Tabla comparativa entre el texto original de Williamson, el texto oficial del Consenso de Washington, los planteamientos neoliberales y las políticas condicionadas del FMI

| Punto del texto original de Williamson | ¿Concuerda con lo planteado en el texto oficial del Consenso de Washington? | ¿Concuerda con las políticas del FMI? |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Déficit presupuestales: deben ser lo suficientemente bajos como para no tener que recurrir a los impuestos inflacionarios. | No. En el texto oficial se habla de disciplina fiscal, mientras que este punto del texto original permitía que los Estados entraran en pequeños déficits presupuestales. | No. El FMI tradicionalmente ha hecho énfasis en la disciplina fiscal. |
| 2. El gasto público debe ser redirigido de áreas políticamente sensibles que reciben más recursos de aquellos que sus ingresos económicos les permiten soportar... hacia campos olvidados con amplias utilidades económicas y el potencial de mejorar la distribución del ingreso, tal como la educación primaria, salud e infraestructura. | No. El texto oficial del Consenso de Washington no dice explícitamente hacia donde se debe redirigir el gasto pero sí hace explícito que se deben recortar subsidios, cosa que no sucede con el texto original. | No. El FMI trata el recorte de gastos con el ánimo de lograr un equilibrio en la balanza de pagos, por ende, la redirección del mismo no es una prioridad. |
| 3. Reforma tributaria... para ampliar la base gravable y recortar las tasas fiscales marginales. | Sí. | Sí. |
| 4. Liberalización financiera, que involucre un objetivo último de tasas de interés dirigidas por el mercado. | No. El sutil "idealmente" cambia el sentido de la palabra porque le dio a los Estados la potestad de influir en la determinación de las tasas de interés. El resultado de esta situación es que las tasas de interés se redujeron, atrayendo así grandes cantidades de inversión de portafolio que trajeron alivio financiero efímero a la región y terminaron siendo en parte responsables de las crisis de finales de la década. | Sí y No. La apuesta del FMI en un principio eran las bajas tasas de interés para atraer inversiones de portafolio y concebía la liberalización financiera como la reducción de trabas para impedir la entrada de inversiones de portafolio, no para dejar que las tasas de interés sean fijadas por las fuerzas del mercado. Stiglitz ha hecho énfasis en este punto como causa del derrumbe económico de muchos países del sudeste asiático. |
| 5. Una tasa de cambio unificada a un nivel suficientemente competitivo que permita inducir un crecimiento rápido por medio de exportaciones. | No. Mientras la idea del primer texto era la unificación de las tasas de cambio de tal manera que indujeran a un incremento colectivo de las exportaciones, el texto oficial habla de una tasa de cambio individual dirigida hacia el fomento de las exportaciones no tradicionales. | No. De hecho el FMI presionaba por la paridad cambiaria. Bajo esta lógica, la Argentina de los 90 fue ampliamente alabada por su famosa "equivalencia" por parte del FMI. |
| 6. Rápido reemplazo de las restricciones cuantitativas del mercado por tarifas a ser progresivamente reducidas hasta que una tasa uniforme en el rango del 10 o 20% sea alcanzada. | No. El texto original claramente estipula la reducción de la tasa de manera gradual hasta llegar al 10 o 20%. El texto oficial simplemente dice "Liberalización del comercio". | No. El FMI claramente presionaba por una mayor liberalización del comercio. |
| 7. Remoción de barreras que impidan la inversión extranjera directa. | Sí. El texto oficial dice exactamente lo mismo. La inversión extranjera directa es una de las formas de inversión extranjera más lucrativa para los países. | Sí. La inversión extranjera directa es altamente valorada por el FMI. |

| ¿Concuerda con los planteamientos neoliberales de acuerdo con lo estipulado hasta el momento? | ¿Cumplieron los Estados latinoamericanos con políticas públicas acordes con este principio? |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| No. Para Friedman el cobro de impuestos por parte del Estado era una de las grandes obstrucciones que sufría el mercado. | Las políticas de ajuste fiscal fueron cumplidas por la mayoría de los Estados latinoamericanos. |
| No. Para el neoliberalismo el gasto público debe reducirse a su mínima expresión ya que distorsiona el mercado. | En vista de que las políticas del FMI primaron durante la década de los 90 por encima del texto del Consenso de Washington, hubo recorte de gasto público pero no reordenamiento del mismo. |
| No. Por el motivo mencionado anteriormente. | Los Estados latinoamericanos llevaron a cabo grandes reformas tributarias durante la década de los 90, aunque aún existe debate sobre los resultados en materia de recortes de tasas fiscales marginales |
| Sí. El neoliberalismo defiende que las tasas de interés sean dirigidas por el mercado. | No. Las bajas tasas de interés durante la década de los 90 fueron mayoritariamente inducidas por el Estado. |
| No. El neoliberalismo aboga por la eliminación de todo tipo de restricción al comercio internacional, incluyendo las restricciones cambiarias. | Sí y no. La Argentina cumplió con las condiciones del FMI, también lo hizo México antes de la crisis del tequila. La naciente Unión Europea lograría la ansiada unificación cambiaria, pero esto fue más obra de la adopción de una moneda única. |
| No. El neoliberalismo defendía la liberalización del comercio. | Claramente no. Aunque los países latinoamericanos redujeron sus aranceles, mostraron y siguen mostrando niveles de comercio bajo a nivel regional e internacional en comparación con otras regiones del mundo. Si no pudieron hacerlo con la ALALC, mucho menos lo iban a hacer en esos momentos. Los únicos organismos que han mostrado débiles avances en este sentido han sido Mercosur y el Mercado Común Centroamericano. |
| Sí. El neoliberalismo avala la supresión de todo tipo de barreras. | Sí. De hecho en la actualidad todos los gobiernos de América Latina (con la única excepción de Cuba), tienen políticas encaminadas a fomentar la inversión extranjera directa. |

| Punto del texto original de Williamson | ¿Concuerda con lo planteado en el texto oficial del Consenso de Washington? | ¿Concuerda con las políticas del FMI? |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8. Privatización de empresas estatales | Sí. El texto dice exactamente lo mismo. La privatización de las empresas estatales tenía el objetivo de reducirle gastos innecesarios al Estado a la vez que dinamizaba el sector de servicios en la economía nacional. | Sí. Este es un objetivo del FMI. |
| 9. Abolición de regulaciones que impidan la entrada de nuevas firmas o restrinjan la competencia. | Sí pero de hecho el texto oficial añade que la seguridad, las finanzas y el medio ambiente quedarían excluidos de este estándar. Era otra medida más para atraer la inversión extranjera. | Sí. El FMI ha mostrado su simpatía por este principio. Pero vale la pena mencionar que también lo ha hecho la OMC, y han sido los mismos Estados Unidos y Europa quienes se han opuesto con mayor vehemencia al mismo, porque es casi un axioma desde el momento en que David Ricardo expuso su famosa teoría de las ventajas relativas, que cada país debe proteger sus propios productos. De hecho todos los tratados o intentos de tratado de libre comercio de la historia han incluido la etapa en donde cada país expone ante el otro una lista de los productos que quisiera proteger. |
| 10. La garantía de derechos de propiedad, especialmente al sector informal. | No. Al añadir la frase "sin costos excesivos" se le restó importancia a uno de los aspectos fundamentales del andamiaje del Estado liberal-democrático, en aras de la disciplina fiscal. | Sí. |

| ¿Concuerda con los planteamientos neoliberales de acuerdo con lo estipulado hasta el momento? | ¿Cumplieron los Estados latinoamericanos con políticas públicas acordes con este principio? |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sí. El neoliberalismo de hecho es un poco más radical y aboga por la privatización de la mayoría de las entidades del Estado. | Sí. Pero esto tuvo dos efectos negativos: el primero es que en muchos casos, el monopolio estatal simplemente pasó a convertirse en un monopolio privado; el segundo es que, a nivel mundial, muchos gobernantes creyeron que la privatización también incluía entidades y funciones propias del Estado como la educación y/o la salud. En ningún caso dicha intención se pudo concretar y en todos se hizo evidente el enérgico rechazo de la sociedad. |
| Sí. | Sí. Pero la desregulación en momentos en que las industrias nacionales no estaban preparadas para competir con las industrias extranjeras solo trajo efectos contraproducentes. Actualmente, muchos países latinoamericanos han dado marcha atrás en este asunto. |
| Sí. La protección de los derechos de propiedad fue una de las grandes contribuciones de John Locke y siempre ha hecho parte de la esencia del Estado liberal. | No. De hecho una de las grandes falencias estructurales de América Latina ha sido la pobre protección de derechos de propiedad que existe en el continente. |

