

Hacia un *Consenso Centroamericano*: Bases para un modelo de desarrollo equitativo

Eric Hershberg³
hershber@ssrc.org

Al enfocar su mirada en el llamado *Consenso de Washington*, los organizadores de este número de la revista plantean la siguiente pregunta, que nos parece bien oportuna: A) ¿Qué elementos necesitan replantearse para el caso centroamericano? En amplios sectores, tanto dentro de la región como afuera, sigue persistiendo un fuerte compromiso con las políticas de liberalización, privatización y desregulación que constituyeron los ejes principales del famoso *Consenso*. Dichas prioridades se mantienen como centrales en la política de cooperación internacional estadounidense, en los planteamientos de las instituciones financieras, y en decisiones políticas tomadas por los líderes del área, tal como vimos a finales de enero de 2004, cuando Costa Rica optó por unirse al grupo de países centroamericanos que habían suscrito al CAFTA promocionado por el gobierno de Bush.

Sin embargo, hoy en día prevalece un enorme escepticismo, tanto en la sociedad civil como entre los analistas académicos, sobre la viabilidad de las políticas económicas que han predominado en América Latina durante los últimos 20 años y que, bajo el lema del *Consenso de Washington*, han gozado

del respaldo inequívoco de las instituciones multilaterales y de la inmensa mayoría de los Gobiernos. Observamos, efectivamente, una paradoja: la opinión pública muestra un intenso rechazo hacia un conjunto de políticas que para los ciudadanos representan la humillación y la penuria, mientras que para gran parte de los oficiales y técnicos, estas mismas medidas representan *best practice* en materia de política económica.

“Observamos una paradoja: la opinión pública muestra un intenso rechazo, mientras que para los oficiales y técnicos son best practice en política económica”

Para entender esta disyuntiva, y para contemplar cómo debería figurar el *Consenso de Washington* en las políticas de desarrollo elaboradas para los países de Centroamérica, este artículo comienza por subrayar el contexto en que surgió dicho Consenso. A continuación, analizamos su contenido y el grado en que las medidas que encaja enfrentan a los obstáculos fundamentales para la modernización equitativa de las economías y sociedades del Istmo. Tomando este último objetivo como meta prioritaria para la región y reconociendo que no necesariamente tendría que ser prioritaria para Washington, concluimos nuestra breve intervención esbozando las bases para una aproximación al desarrollo que trascendería al *Consenso de Washington*, y que buscaría articular una alternativa, la cual merecería llamarse Consenso Centroamericano.

Orígenes y contenidos del Consenso de Washington

Hay que reconocer que, en su versión original, el *Consenso de Washington* no fue nada más que

³ Político de EE.UU. Es el Director del Programa de América Latina en el Social Science Research Council (Nueva York) y profesor de política comparada y de desarrollo en las universidades de Princeton y Columbia, respectivamente. Agradece al Institute for International and Regional Studies y al Program on Latin American Studies de Princeton por haber financiado un período de investigación durante el cual fue escrito este artículo.

un resumen, por parte del destacado economista John Williamson, de una serie de postulados que, a la altura de la década de los 80, los economistas habían llegado a considerar como básicos para aumentar la eficiencia de las economías latinoamericanas, y para asegurar que la conducción macroeconómica sirviera para generar los recursos necesarios para satisfacer las obligaciones de países altamente endeudados.

Los elementos del Consenso, articulados por Williamson hacia finales de la década perdida, sumaron diez, que por motivos de espacio no resumimos en su totalidad, pero que abordaron temas desde el comercio internacional (que debería liberalizar) al sector productivo (que funcionaría mejor en manos privadas que públicas), a la tasa de cambio (que debería ser estable y favorable a las exportaciones), a las finanzas públicas (que tendrían que equilibrarse, lo cual implicaba que el gasto público no debía dirigirse directamente a fines de redistribución).⁴

Los postulados de Williamson reflejaron una preocupación por el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de precios, y por la importancia de incentivar a la productividad en el sector privado para poder fomentar a las exportaciones. Reflejaron también la conclusión de que las políticas de protección y de desarrollo hacia dentro habían impedido la capacidad de innovación de las economías y las sociedades en la región, de tal manera que habían contribuido a su condición de relativo estancamiento y falta de competitividad internacional.⁵

⁴ Un resumen de los elementos del Consenso y de los temas que no incluía, se encuentra en John Williamson, *Democracy and the Washington Consensus*. *World Development*, Vol. 21, Núm. 8, 1993, páginas 1329-36.

⁵ Esta conclusión, a pesar de ser objetada por muchos que critican a los efectos negativos de la apertura, se presenta de manera incontrovertible en varios estudios. Véase, por ejemplo, Víctor

No cabe duda de que para Centroamérica, al igual que para las demás economías latinoamericanas, lograr el equilibrio macroeconómico era, y sigue siendo hoy, una meta imprescindible para el bienestar colectivo. En este sentido, como insistió Williamson, el *Consenso de Washington* apuntaba a lo que debía convertirse en sentido común, y no sólo para los economistas. No obstante, llama la atención el hecho de que, en la práctica, la explicación de las medidas ha sido desigual.

Ciertos elementos, como la flexibilidad cambiaría favorable a las exportaciones, parece que no han resultado tan imprescindibles (véase el ejemplo de la dolarización salvadoreña), mientras que otros, sobre todo los referidos a la apertura al comercio y a la inversión externa, la privatización de la empresa pública y la reducción del empleo estatal, han sido implementados con un afán casi religioso.

Mas allá del problema de su aplicación desigual, lo que llama la atención es la priorización tergiversada al identificar los objetivos que cumplir. En una zona del mundo donde la desigualdad económica excede a la de cualquier otra región, y donde la monopolización de recursos por parte de minorías de la población asfixia la inversión, se limita el crecimiento económico, se impide al desarrollo social y se tiene una fuente permanente de debilidad institucional –el tema de la distribución de la riqueza destaca por su absoluta ausencia del Consenso–. De igual manera, la cuestión de los costos sociales

Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge University Press, 1995. Sin embargo, el mostrar que las deficiencias de las economías latinoamericanas a finales del siglo pasado resultaron en parte de su inadecuada orientación hacia el exterior no justifica la conclusión, ampliamente compartida en Washington y aceptada por muchos partidarios del Consenso, que la apertura radical e inmediata representa una manera adecuada de superar este legado histórico.

del ajuste y de la reestructuración que fueron impulsadas desde la segunda mitad de los 80 tampoco figuraba en el universo intelectual y político que Williamson buscaba describir. Este silencio no era casual, sino que reflejó el carácter del Consenso que prevalece en las entidades relevantes en Washington, y entre los economistas que protagonizaron los procesos de *policy-making* en la región.⁶ El propósito central fue aumentar la eficiencia de las economías latinoamericanas y aumentar sus perspectivas para satisfacer sus compromisos relacionados con el pago de la deuda. Las políticas concretas que acompañaron al Consenso reflejaron esos objetivos que, efectivamente, correspondían a los intereses de diversos sectores cuya sede intelectual e institucional residía en Washington, y no necesariamente a las prioridades o los intereses de los ciudadanos en los diversos países de la región.

Raíces del rechazo

Dado este contexto, no es de sorprender que los efectos de la explicación sostenida de políticas asociadas con el *Consenso de Washington* hayan provocado rechazo por parte del público en un país latinoamericano tras otro. Mientras que el Consenso refería a una serie de medidas para aumentar las eficiencias, lo cual fue objetivo clave para poder generar los recursos necesarios para transferir recursos hacia el exterior, las ineficiencias no fueron necesariamente lo que

⁶Ahora bien, esto no hay que interpretarlo como preferencia normativa del autor del término (Williamson), ni hay que suponer que los temas distributivos fueron necesariamente ajenos a dicho consenso. Efectivamente, para algunos partidarios del Consenso, incluido el mismo Williamson, era solamente a través del mantenimiento de estos principios básicos que los Gobiernos latinoamericanos podrían algún día conseguir el margen de maniobra necesario para efectuar políticas combatirían la pobreza y que permitirían avanzar hacia circunstancias de mayor justicia social y económica.

había que combatir con mayor urgencia si el propósito central era superar las condiciones del subdesarrollo.

Es factible sostener que para Centroamérica, en los 80 y 90, la amenaza principal al bienestar era el mantenimiento de un sector público ineficiente, las subvenciones a los gastos de consumo de alimentos básicos, la exclusión de empresas extranjeras de la producción de servicios públicos, la protección a los productores nacionales de la amenaza de las importaciones. Y aunque alguna que otra de estas políticas fuese oportuna, ¿podemos sostener una postura que prioriza estos temas, en vez de otros, si el propósito central fue superar las condiciones de precariedad que afectan a la mayor parte de los ciudadanos centroamericanos? Si el desempeño económico de los últimos años hubiese sido exitoso, quizás estas interrogantes no llegarían mas allá de ciertos ámbitos intelectuales, pero la triste realidad ha sido otra. Después de sufrir la década perdida de los 80, una recuperación durante la primera mitad de los 90 (recuperación débil si la comparamos con la experiencia de las tres décadas previas al cambio de paradigma que resumía el *Consenso de Washington*) fue seguida por otro período de estancamiento, provocado en parte por la cada vez mayor vulnerabilidad a los *shocks* externos, particularmente de naturaleza financiera (efecto tequila, crisis asiática, devaluación brasileña, etcétera). Efectivamente, la región enfrenta un panorama preocupante a pesar de haber introducido un sinnúmero de medidas que, conforme al *Consenso de Washington*, aumentaron el papel de los mercados en la conducción de las economías, redujeron las protecciones estatales para productores domésticos, y transformaron tanto el carácter como la escala de la integración de las economías nacionales en el sistema global. La

situación centroamericana no es de las más desventajosas, en términos relativos. Sin embargo, las tasas de crecimiento durante la década de posguerra no han alcanzado los niveles esperados, y los niveles escandalosos de desigualdad –que por su parte fomentaron los conflictos de los 70 y 80– han aumentado en casi toda la región, evidenciando un deterioro que también vemos con respecto a la pobreza.⁷ A su vez, la privatización de diversos servicios públicos –otro elemento central del Consenso– no solamente ha desencadenado resistencias que erosionan el apoyo a la institucionalidad democrática, sino que tampoco parece haber logrado las mejoras de calidad que fueron prometidas.⁸ Mientras, la extrema vulnerabilidad a los *Ashocks* externos permanece como un elemento paradigmático de la realidad económica centroamericana: Es un tema que hoy está volviendo al escenario, ya que la supervivencia del sector maquilero se ha convertido en una gran interrogante a raíz del creciente protagonismo de China en las cadenas globales de producción.

“¿Qué sería un consenso no de Washington sino de Managua, Tegucigalpa o Quetzaltenango?”

A su vez, la evidencia acumulada desde otras longitudes en las Américas tampoco ratifica las expectativas de los apóstoles del mercado que con tanta

⁷ Vale la pena mencionar que este desempeño coincide con una inédita entrada de capitales como resultado de la migración masiva de trabajadores centroamericanos en Estados Unidos. Si no fuera por este fenómeno, que por supuesto no formaba parte de las propuestas del Consenso, las circunstancias distributivas sin duda serían aún más decepcionantes.

⁸Lo que sí ha provocado es un aumento de tarifas perjudicial para los sectores –mayoritarios en términos poblacionales, con excepción del caso de Costa Rica– más necesitados

convicción respaldaron el Consenso. Muy al contrario, desde la Argentina agonizante de los años 2001-02, al colapso sociopolítico de Bolivia en 2003, y pasando por los diversos cuestionamientos de la ortodoxia que emergen desde las instancias del poder en Brasil, en la Argentina de Kirchner, en Ecuador y en Venezuela, detectamos una creciente unanimidad alrededor de la conclusión de que el llamado *Consenso de Washington* no conlleva ni el crecimiento sostenido que buscaba ni la distribución equitativa que debía haber sido prioritaria.

Bases de un consenso autóctono

En un contexto como éste, es oportuno introducir de nuevo el tema de cómo elegir entre diversas opciones estratégicas en el ámbito del desarrollo, y plantear desde Centroamérica la siguiente pregunta: ¿Qué sería un consenso no de Washington, sino de Managua, o de Tegucigalpa, o de Quetzaltenango? La pregunta es más que retórica, pues si los centroamericanos cuentan entre los logros de las últimas décadas el hecho de que viven en democracia, son precisamente estas preguntas las que tendrían que orientar a los tomadores de decisiones que operan como gobernantes de países soberanos responsables ante sus propios ciudadanos. Aunque las respuestas a esta pregunta reformulada tendrían que variar de un país a otro, la urgencia generalizada del tema social y el imperativo regional de fortalecer la democracia inevitablemente generan ciertos ejes centrales que divergen de manera fundamental de los que surgen desde la perspectiva de Washington. Sin pretender reproducir el grado de certeza, para no decir soberbia, que caracterizaba al *Consenso de Washington*, adelantáramos cuatro principios, análogos a los del consenso anterior, los

cuales parecen corresponder a lo que podría convertirse en sentido común dadas las circunstancias y potencialidades de la región.

1. Las aperturas comercial y financiera deberían apuntarse en primera instancia hacia la integración regional, antes que hacia la integración con los Estados Unidos, dadas las inmensas asimetrías que caracterizan esa relación;

2. Dadas las deficiencias en los niveles de recaudación fiscal y del gasto público, así como las desigualdades en la recaudación impositiva, es imprescindible un fuerte aumento de la presión fiscal en todos los países centroamericanos, incluso en Costa Rica, aunque en menor medida por los logros ya alcanzados desde mediados del siglo pasado.⁹ Solamente a través de reformas en este ámbito será posible empezar a compensar la falta histórica de inversión en infraestructura física (desde transporte hasta servicios públicos como agua y electricidad), en recursos humanos (principalmente educación y salud), y en institucionalidad estatal (registros de propiedad, fortalecimiento de sistemas judiciales).

3. Para aproximarse al pleno empleo, la región requiere amplia inversión, e intensivas políticas de apoyo empresarial dirigidas a sectores productivos en mano de obra, tanto en el campo como en las ciudades. Sabemos que la vulnerabilidad social se resuelve de manera más eficaz y más duradera a través del mercado laboral que por medio de políticas sociales focalizadas hacia los sectores con menos ventajas. Efectivamente, estos

sectores se encuentran más rezagados precisamente porque se encuentran fuera del mercado laboral. Al incorporarlos al mundo de trabajo y al prescindir de medidas cuyos efectos suelen incluir la reducción del empleo, es posible incidir de manera más positiva en la tragedia de la pobreza extrema.

4. Finalmente, hay que sostener el énfasis en los equilibrios macroeconómicos, precisamente como proponía el Consenso de Washington, fomentando de esta manera un clima de estabilidad que permite a los agentes económicos actuar con niveles básicos de certidumbre, y que reducen la frecuencia y la intensidad de las fluctuaciones.

Dicho de otra forma, habrá elementos de un consenso centroamericano que coinciden plenamente con los del Consenso de Washington, aunque los motivos de dichas coincidencias pueden ser distintos. Lo importante, al final, es que el Consenso refleja las visiones y esperanzas de los ciudadanos, ya que en sociedades democráticas son ellos los sujetos a quienes corresponde definir su propio camino de integración en los procesos de la globalización. De hecho, lograr redefinir de esta forma los criterios para evaluar la eficacia de las políticas de desarrollo debería convertirse en un elemento constitutivo de un eventual Consenso Centroamericano.

⁹ Algunos ex partidarios del Consenso han llegado últimamente a la conclusión de que quizás deberían ser prioritarias medidas como éstas. Merece la pena analizar estas perspectivas, no sólo por su claridad sino también por cuanto sus recetas para el futuro distan de las políticas que fueron aplicadas durante más de una década. Véase, por ejemplo, Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, *Washington Contentious* Carnegie Council, 2001.