

El «Consenso de Washington»: antes y después. El caso de Argentina y Perú en el período 1990-2008

The «Washington Consensus»: Before and After. The Case of Argentina and Peru During the 1990-2008 Period

Héctor Noejovich

Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Economía

Resumen

La intención de este trabajo es mostrar que el problema no se encuentra en el modelo en sí, sino en el gerenciamiento erróneo de las políticas. A pesar de las diferentes estructuras sociales y económicas, Argentina y Perú enfrentaron problemas similares durante el mismo período (1990-2000): una hiperinflación al comienzo y una crisis institucional al final. Después de varios años de recuperación, Argentina enfrentó una grave crisis política y económica y luego de responsabilizar a la llamada «política neoliberal», revirtió su política. Actualmente Perú tiene mejores perspectivas y Argentina tiene un colapso en perspectiva.

Palabras clave: políticas económicas, neoliberalismo, crisis, gerenciamiento.

Abstract

This paper intends to show that the problem is not in the model itself but in the mismanagement of the prescribed policies. Despite their different social and economical structures, Argentina and Peru faced similar problems during the same period (1990-2000): a hyperinflation in the beginning and an institutional crisis at the end. After several years of economic recovery, Argentina faced a big political and economic crisis and after blaming to the so-called «neoliberal policy», reverses her policy. Actually Peru has better perspectives and Argentina has a collapse in perspective.

Key words: economical policies, neoliberalism, crisis, mismanagement.

1. Presentación

La temática que expondremos ha estado inmersa en las discusiones, tanto políticas como económicas propiamente dichas, durante los últimos veinte años. Este trabajo corresponde a una investigación comenzada hace unos ocho años, y que partió de las crisis¹ de dos economías que habían seguido las mismas «recetas económicas» y cuyos resultados fueron diferentes.

En este trabajo pretendo enfocar, de una manera accesible, aquello que nos parece el *quid* de la cuestión: ¿ha dado buenos resultados satanizar las políticas estigmatizadas como «neoliberales», haciendo exactamente lo contrario que ellas proponen?

Los casos de Argentina y Perú, que hasta el año 2001 siguieron políticas semejantes son un buen ejemplo: a partir de ese año, la política económica argentina dio

¹ Ponencia presentada en las XVIII Jornadas de Historia Económica, Mendoza, Argentina, septiembre 2002, publicada en Noejovich, 2009, pp. 236 y ss.

un giro de 180 grados volviendo a los esquemas de la década de 1980². Por el contrario, el Perú continuó en la misma senda. Los resultados de ese viraje están por verse en el transcurso del presente año preelectoral en ambos países, pues tendrán elecciones presidenciales en 2011.

Si bien ambos tuvieron una estructura social diferente durante gran parte del siglo XX, en los últimos años han ido convergiendo. En el ámbito de las políticas económicas, antes de las décadas de las que nos ocupamos, también habían sido similares con controles de

precios y otras regulaciones, además de un significativo rol de las empresas del estado, todo lo que, finalmente, se tradujo en agudos procesos inflacionarios.

El punto central de la controversia, desde nuestro punto de vista, está en identificar como «neoliberal» el denominado Consenso de Washington, definido en Williamson (1990) y revisado por el mismo autor (1996). Tal como señala Vega-Centeno (2001: 6) tales prescripciones son más bien lineamientos para una sana política económica, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Las prescripciones del Consenso de Washington

Tema	Enunciado
Déficit fiscal	El incremento en el ahorro doméstico puede ser más importante que la reducción del déficit fiscal.
Priorización del gasto	El gasto público debe ser priorizado hacia áreas sensibles.
Reforma tributaria	Debe expandirse la base imponible para permitir la reducción de tasas del impuesto a la renta y permitir la acumulación de riqueza.
Tasas de interés	Establecidas en el mercado pero con fuerte fiscalización del sistema financiero.
Tipos de cambio	Deben ser competitivos.
Comercio exterior	La liberación debe ser gradual y no abrupta.
Desregulación	Debe ser políticamente aceptable, por ejemplo, en el sector laboral.
Privatización	No es para proveer recursos sino para promover la competitividad y eficiencia.
Derechos de propiedad	Se busca asegurar la transparencia y claridad de los mismos.
Instituciones	Se recomienda su reconstrucción, especialmente de las financieras.
Educación	Se debe mejorar dado que el capital humano es esencial para el desarrollo y se deben impulsar los centros de investigación y desarrollo tecnológico.

Fuente: Williamson (1990, 1996). Elaboración propia

² El antecedente de este trabajo es la ponencia presentada en la South Eastern Council of Latin American Studies 56th Annual Conference, New Orleans LA, EEUU, en abril 2009. Agradezco los comentarios del panel que han servido para mejorar este artículo.

Estas «prescripciones», como Williamson (1996) señaló, no se ajustan al «neoliberalismo», de las políticas de Reagan y Thatcher, por ejemplo, derivadas de un automatismo en la economía que es notoriamente inexistente, sino que responden a meras normas de prudencia. La cuestión es que la existencia de «lobbies» y un marcado corporativismo³, son los que hacen difícil el manejo prudencial. Veamos en las informaciones disponibles integrando los gráficos con el discurso.

2. Perfiles comparativos

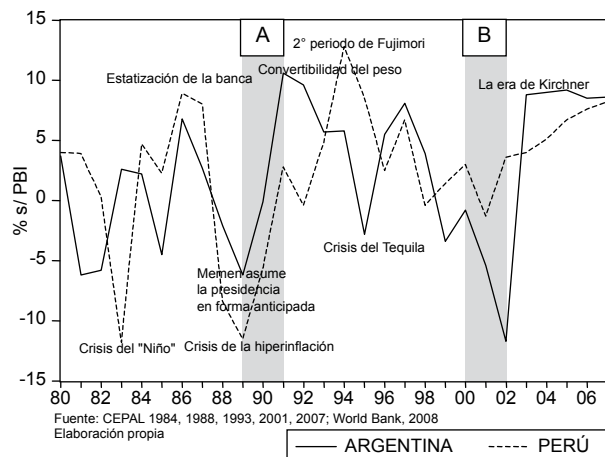
Para tener un panorama inicial, establezcamos algunos indicadores en dos áreas: económica y social.

2.1. Económica

El gráfico 1 presenta las variaciones de la tasa de crecimiento anual, correlacionando la serie con los acontecimientos relevantes.

Las áreas sombreadas señaladas como A y B corresponden a las crisis provocadas por el modelo heterodoxo

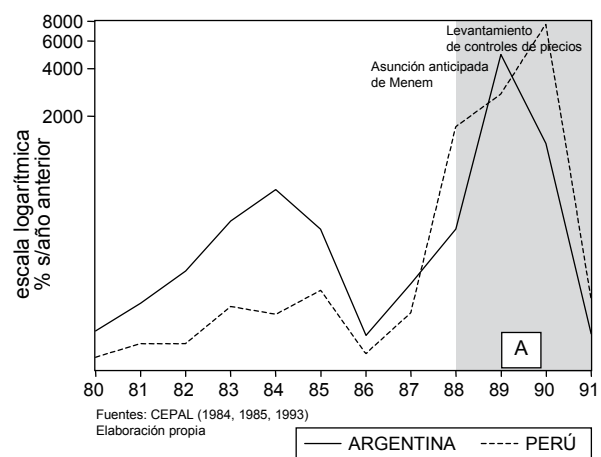
Gráfico 1. Variaciones de las tasas de crecimiento del PBI. Argentina-Perú: 1980-2000



seguido por ambos países hasta 1990 aproximadamente, como por la política implementada entre 1990-2000. Sin embargo, en este momento se produce una diferencia entre Argentina y Perú, ya que la primera retorna a los sistemas anteriores —alta intervención estatal, expropiación de empresas privatizadas, controles de precios, subsidios, confiscación de depósitos en moneda extranjera—, en tanto que la política económica peruana, luego de algunos ajustes, mantiene los mismos lineamientos. Uno de los aspectos claves, y que diferencian las políticas monetarias, es la existencia de un tipo de cambio fijo en Argentina —ley de convertibilidad: un peso = un dólar.

La etapa de la heterodoxia, que podemos nombrar como «pre Consenso de Washington», seguía las ideas de Kalecki (1954) y consistía en congelar variables que afectaran los costos: salarios, tasas de interés y tipo de cambio. La evolución de los índices de precios al consumidor, que muestra el gráfico 2 es bastante elocuente para describir el periodo.

Gráfico 2. Variaciones del índice anual de precios al consumidor. Argentina-Perú (1980-1991)

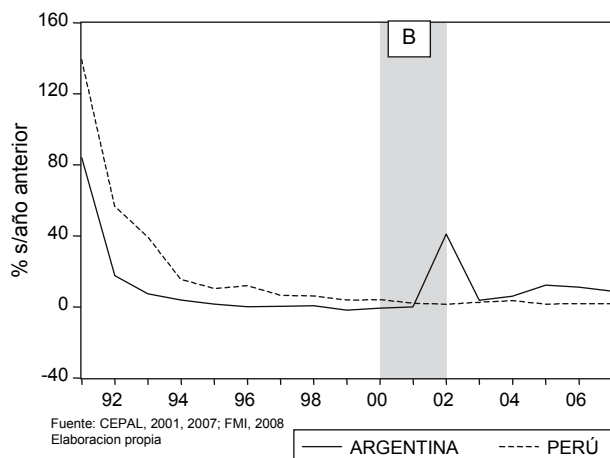


³ En este contexto se entiende por corporativismo o Estado corporativo, aquel donde los «factores de poder» —sindicatos, uniones de empresarios, colegios profesionales— tienen peso político en las decisiones institucionales. Para el caso argentino ver Erro, 1993.

Claramente el modelo implementado entre 1985-1986 tuvo un impacto inicial positivo, que duró solo dos años, después de los cuales se agudizó el proceso inflacionario; este último tuvo consecuencias políticas como la entrega anticipada del poder en Argentina —1989— y la asunción de Fujimori —1990.

En el gráfico 3 podemos apreciar el comportamiento posterior tras la adopción de políticas económicas siguiendo las prescripciones del Consenso de Washington:

Gráfico 3. Variaciones anuales del índice de precios al consumidor. Argentina-Perú



Obviamente las criticadas políticas de «modelo perverso» tuvieron redujeron drásticamente la inflación. El «hipo inflacionario» en Argentina para 2002 fue resultado del ajuste como consecuencia de la crisis del mismo año.

Sin embargo, los índices argentinos no son confiables; además de ser un hecho de dominio público su manipulación, los subsidios y los controles de precios encubiertos —por ejemplo, con amenazas a los productores— distorsionan definitivamente su significado. Una demostración de ello podemos apreciarla en los gráficos 4 y 5 que comparan para cada país, la evolución de los índices de precios al consumidor y mayorista.

Gráfico 4. Índices de precios: consumidor y mayorista Argentina (2000-2007)

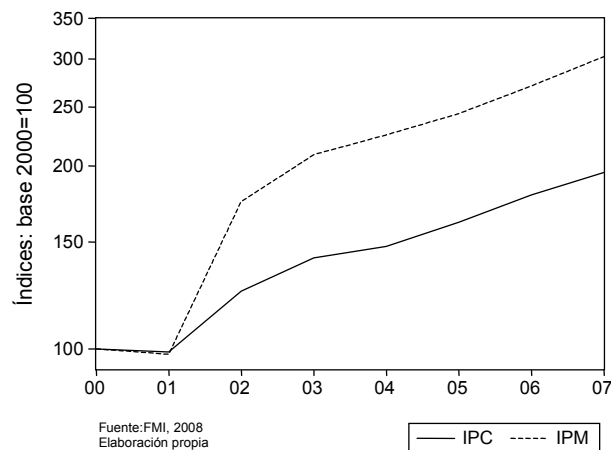
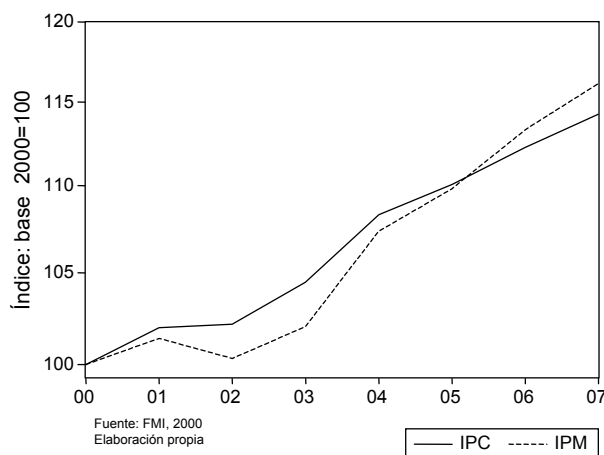


Gráfico 5. Índices de precios: consumidor y mayorista Perú (2000-2007)



La discrepancia entre ambas series confirmaría nuestro argumento sobre la falta de representatividad del índice de precios al consumidor en Argentina, toda vez que resulta ilógico que durante seis años, el índice de precios mayorista llegue a duplicar el índice de precios minorista. En Perú, en cambio, la secuencia de ambos es congruente.

2.2. Social

Desde este ángulo, las estructuras de distribución del ingreso entre ambos países resultaron semejantes; en el caso argentino la concentración del ingreso se hizo patente en la década 1980-1990, de tal manera que no se puede culpar al «modelo neoliberal»⁴. Las cifras del cuadro 2 ilustran la situación.

**Cuadro 2. Distribución del ingreso
(en porcentajes sobre el PBI)**

Año	País	Quintil superior	Quintil inferior
1980	Argentina	45,3	6,8
1990	Argentina	50,0	6,2
1994	Argentina	51,1	5,0
1997	Argentina	51,9	5,4
2004	Argentina	55,4	3,1
1996	Perú	51,2	4,4
2003	Perú	56,7	3,7

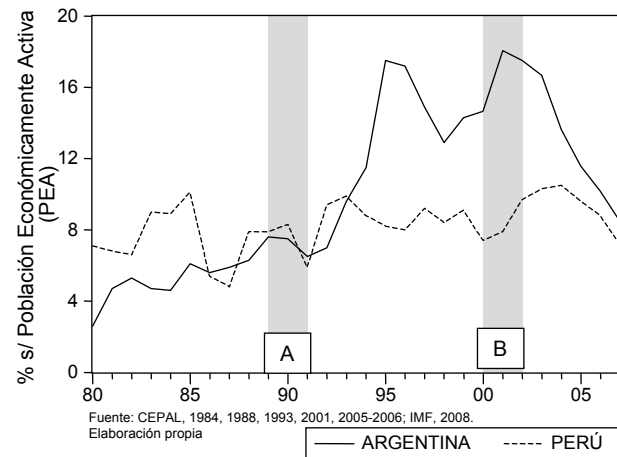
Fuentes: CEPAL 2001; Banco Mundial, 2001; World Bank 2008. Elaboración propia

El otro aspecto a considerar es el concerniente al desempleo. Como vemos en el gráfico 6, durante el período 1990-2000 la tasa de desempleo argentina creció abruptamente, hecho que no ocurrió en Perú, aunque se aplicó el mismo modelo de política. Evidentemente no es culpa del modelo, toda vez debería haber sucedido lo mismo en ambos espacios y eso no aconteció.

Aquí encontramos un ejemplo del problema de las estructuras corporativas que señaláramos —cf. *supra*, n.3—. En el mercado de trabajo argentino la acción de los sindicatos, tanto de trabajadores como empresariales, establecen rigidices que en el caso peruano no

existen, especialmente por el desarrollo de un sector denominado «informal», pero en realidad de «auto empleo», además de una estructura de las denominadas PYMES, de tal manera que se pueden soportar socialmente los ajustes con mayor elasticidad.

**Gráfico 6. Tasas de desocupación urbana
Argentina-Perú (1980-2007)**



3. La política macroeconómica y sus efectos

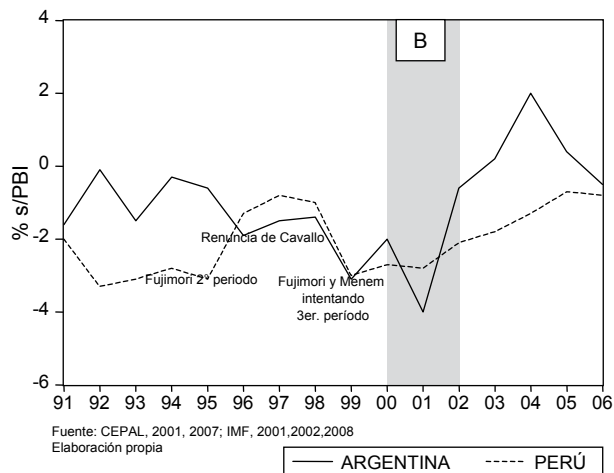
El análisis se focaliza en cuatro áreas: fiscal, monetaria, sector externo e inversiones. La pregunta a responder es: ¿se han seguido las prescripciones del Consenso de Washington?

3.1. Fiscal

De acuerdo con el gráfico 7, los déficits fiscales son congruentes con los proyectos reeleccionistas de Menem y Fujimori, de tal manera que la «priorización del gasto público» indicada por Williamson (1996) estuvo ausente, como puede verse en el cuadro 3, respecto de dos sectores importantes en el desarrollo: educación y salud.

⁴ El coeficiente de Gini que mide la desigualdad en la distribución del ingreso es similar en ambos países: Gini = 0.52 (World Bank, 2008).

**Gráfico 7. Déficit fiscal
Argentina - Perú (1991-2006)
(Gobierno Central solamente)**



**Cuadro 3. Gasto público en educación y salud
(porcentaje del PBI)**

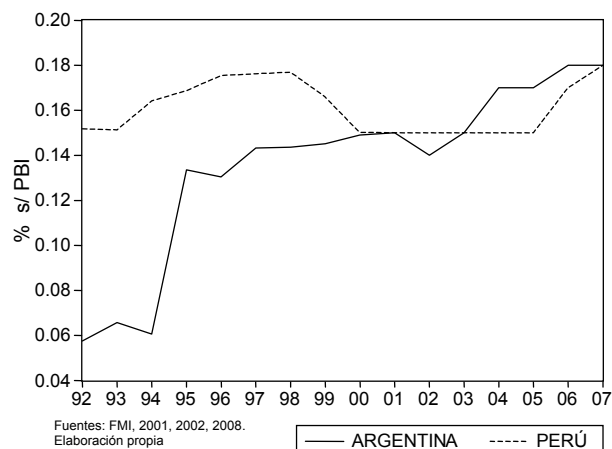
País	Educa- ción	Educa- ción	Educa- ción	Salud	Salud
Año	1980	1997	2006	1990-98	2005
Argentina	2.7	3.5	3.8	4.0	4.5
Perú	3.1	2.9	2.7	2.2	2.1

Fuente: Banco Mundial 2001, World Bank 2008. Elaboración propia

En el caso de salud es difícil la comparación por cuanto el sistema argentino de salud es sui géneris: además de la usual división entre salud pública y privada, existe un tercer sistema denominado «obra social». Este es un sistema administrado por los sindicatos, cuyos fondos se recaudan oficialmente a través de una contribución forzosa de los trabajadores; esto posibilita a los sindicatos disponer de fondos a través de una suerte de «impuesto». En el Perú no existe algo equivalente. Pero no solamente existió déficit por expansión del gasto público, sino también por las

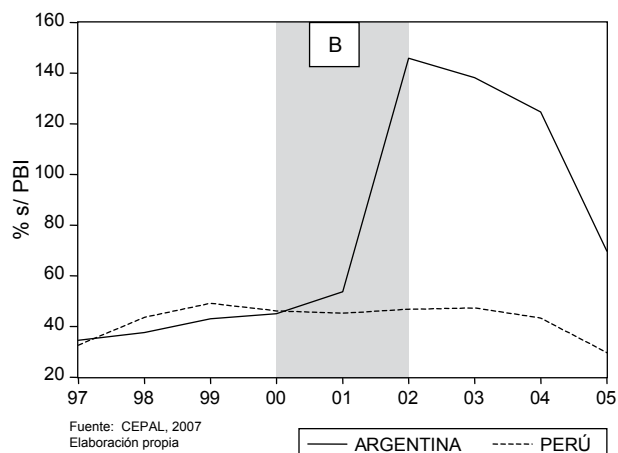
deficiencias en la recaudación. En ese aspecto, Perú fue más eficiente que Argentina, como lo muestra el gráfico 8.

**Gráfico 8. Presión tributaria
Argentina - Perú (1992-2007)**



La consecuencia fue el crecimiento de la deuda pública, como muestra el gráfico 9, especialmente luego del «default» argentino.

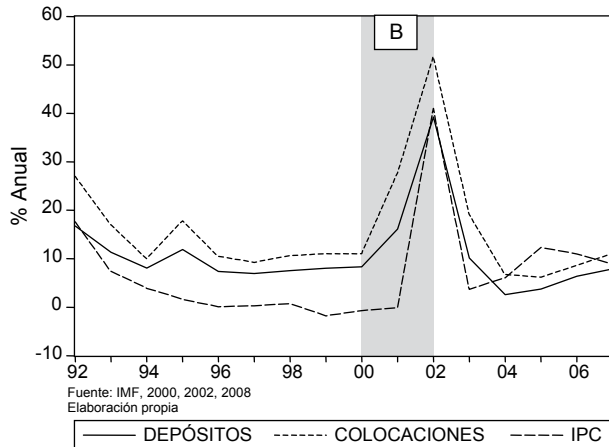
**Gráfico 9. Deuda pública
Argentina - Perú (1997-2005)**



3.2. Monetaria

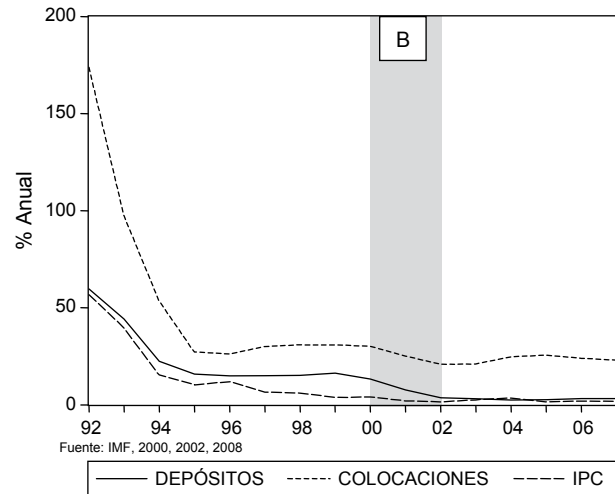
Uno de los aspectos importantes del sistema propugnado por el Consenso de Washington era el fortalecimiento del sistema financiero y en ello juegan un rol importante las tasas de interés, especialmente en relación al índice de precios al consumidor. En este caso, y es uno de los elementos de nuestra hipótesis conclusiva que veremos en el acápite final, el motivo que las tasas de interés fueron más altas en Argentina que en Perú se debe al mayor endeudamiento del primero respecto al segundo, además de la política de cambio fijo con la ley de convertibilidad. A partir de 2000-2002 con el «abandono del modelo» se inició aquello que he denominado «era Kirchner» —cf. *supra*, gráfico 1—, etapa en que la tasa de interés real se vuelve negativa, como un rasgo de ese retorno al «populismo», acompañado por un sistema de control de precios. El gráfico 10 nos ilustra al respecto.

Gráfico 10. Tasas de interés e índice de precios al consumidor Argentina (1992-2007)



El siguiente gráfico 11 nos muestra una situación más cómoda en el mercado financiero después de una desaceleración en el periodo 1992-1995; de otro lado hay que tener presente la diferencia en el manejo cambiario.

Gráfico 11. Tasas de interés e índice de precios al consumidor Perú (1992-2007)



Mientras en Argentina se siguió una política de cambio fijo, en el Perú se adoptó un sistema flexible, operándose en el sector financiero en las dos monedas —la nacional y el US\$—, situación que subsiste hasta la fecha.

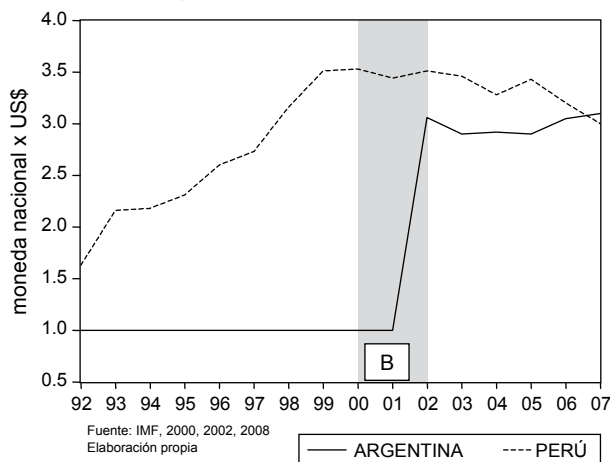
Otra de las piezas angulares de las diferencias fue en el manejo del tipo cambio que señaláramos, el cual, dada la diferencia de tasas de interés con el exterior y ante la carencia de expectativas de devaluación empujó indudablemente, al menos en el sector público como se mostró en el gráfico 9, el «default» entre 2001-2002 fue acompañado de la congelación de fondos y abandono de la convertibilidad.

Nada de eso ocurrió en el Perú que fue saliendo de la crisis 2000-2002 en forma menos dolorosa. Uno de las críticas de sectores políticos argentinos es pensar que la política de cambio fijo es una consecuencia de las prescripciones del Consenso de Washington: una lectura acuciosa de Williamson desmiente este aserto.

La medida fue tomada en su momento (1991) para bajar abruptamente las expectativas, componente de los

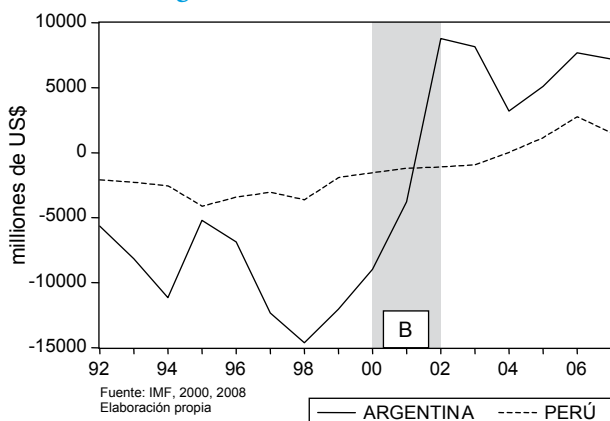
procesos inflacionarios. En el Perú el famoso «shock» se produjo con la liberación de controles, entre ellos los correspondientes a los mercados financieros y cambiarios. El gráfico 12 nos ilustra sobre la evolución cambiaria.

Gráfico 12. Tipo de cambio Argentina - Perú (1992-2007)



3.3. Sector externo

Gráfico 13. Balance en cuenta corriente Argentina - Perú (1992-2007)

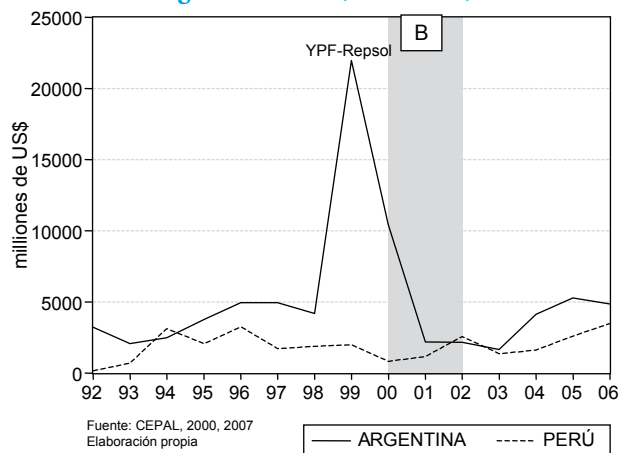


La política cambiaria, con el endeudamiento, tiene ambas sus repercusiones en el balance de cuenta corriente, especialmente en lo concerniente al pago de los servicios de la deuda pública externa.

El gráfico 13 es demostrativo de las diferencias de ejecución; aun dentro del mismo modelo, los resultados son diferentes. La situación argentina tuvo constantemente un balance negativo, que evidentemente se fue cubriendo con endeudamiento, toda vez que la inversión extranjera fue similar, como veremos luego.

3.4. Inversiones

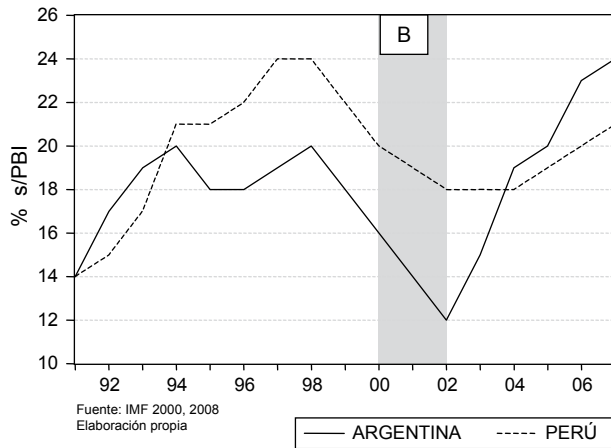
Gráfico 14. Inversión extranjera directa Argentina - Perú (1992-2006)



Comencemos por la inversión extranjera directa que indica el gráfico 14. Las cifras de las inversiones siguieron una tendencia similar, salvo el «pico» en Argentina (1999), que corresponde a la venta de la participación estatal en YPF a la española REPSOL, en las postrimerías del gobierno de Menem. Pero mientras en el caso de Perú, el balance en cuenta corriente se mantenía en límites manejables, en el caso argentino los volúmenes de inversión no cubrían el déficit.

Nuevamente hacemos la pregunta ¿eso es consecuencia del estigma «neoliberal»? y sigue la pregunta: si los esquemas eran comunes ¿por qué la diferencia? Nos referimos al periodo anterior a la crisis 2000-2002, toda vez que la estigmatización del modelo en Argentina fue posterior a la misma.

Gráfico 15. Formación bruta de capital Argentina - Perú (1991-2007)



Antes de resumir y formular nuestras hipótesis conclusivas⁵ introduzcamos los indicadores que corresponden a la inversión en capital fijo, dado que, como se habrá percatado el lector estamos frente a diferentes estructuras de comportamiento frente a las «inversiones». Una vez más, en el periodo anterior a la referida crisis, la inversión fija en Perú fue mayor que en Argentina, siempre con relación al PIB, como nos muestra el gráfico 15. Obviamente, la recuperación argentina posterior está vinculada a las medidas «populistas» y a que la caída en 2002 había sido mucho mayor que en Perú —cf. *supra* gráfico 1.

4. Resumen e hipótesis conclusivas

La periodización de nuestra presentación puede ser sintetizada en tres etapas:

Hasta 1989, década en la cual tuvieron lugar, en ambos países, las políticas denominadas «heterodoxas» y con una continuidad en la intervención estatal de la economía, tanto directa, como a través de empresas

estatales. Este periodo termina con la crisis y ajuste que señalamos como intervalo A [1989-1991] en el gráfico 1 y subsiguientes.

A partir del intervalo A [1989-1991], se inició la etapa que supuestamente tomó las prescripciones del Consenso de Washington como modelo de política económica en ambos países. El desenlace hasta la crisis está indicada por intervalo B [2000-2002].

Luego de esta última crisis, las políticas seguidas fueron diferentes. Perú realizó los ajustes pertinentes y continuó por la misma senda. Argentina cambió y, después de responsabilizar al «neoliberalismo» de la crisis, volvió a prácticas controlistas y populistas.

La confrontación de los aspectos especiales fue expuesta en detalles y sería redundante volver sobre los mismos. En términos generales, aquello que funcionó razonablemente en el Perú no tuvo el mismo resultado en Argentina. La reciente crisis mundial 2008-2009 mostró también las consecuencias prácticas de ambos caminos: mientras la economía peruana mantuvo tasas de crecimiento positivas, eso no parece haber sucedido en la economía argentina.

Si bien consideramos prematuro trabajar con cifras a partir de 2007, toda vez que los organismos internacionales que utilizamos como fuentes están en proceso de actualización, en el momento de escribir estas líneas las informaciones periodísticas son bastantes elocuentes.

El porqué de la diferencia estaría en las restricciones que imponen en Argentina los «factores de poder» — sindicatos, uniones, empresariales y grupos políticos dominantes— cuya conjunción crea restricciones en el gerenciamiento económico, dando lugar a un alto «grado de monopolio» que hace difícil los ajustes y,

⁵ Denominamos de esta manera a una hipótesis que se formula para invitar a la discusión.

llegado el caso, de niveles traumáticos. En todo caso esa es nuestra hipótesis conclusiva, postulada como punto de partida de futuras discusiones.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2001 *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*. Madrid: Mundi Prensa.

CEPAL

1984 *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. Santiago: Naciones Unidas.

1988 *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. Santiago: Naciones Unidas.

1993 *Balance preliminar de las economías de América y el Caribe latinoamericano*. Santiago: Naciones Unidas.

2000 *Balance preliminar de las economías de América y el Caribe latinoamericana*. Santiago: Naciones Unidas.

2007 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CD-ROM.

ECLA

2007 *Economic Survey*. Santiago: United Nations.

ERRO, Davide G.

1993 *Resolving the Argentine Paradox. Politics and Development 1966-1992*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.

KALECKI, Michael

1954 *The dynamics of capitalist economy*. London: George Allen and Unwin

FMI

2000 *International Financial Statistics*. Washington DC: CD-ROM.

2002 *International Financial Statistics*. Washington DC: CD-ROM.

2008 *International Financial Statistics*. Washington DC: CD-ROM.

NOEJOVICH, Héctor

2009 «El Consenso de Washington y sus efectos: Argentina y Perú, 1990-2000». En Efraín Gonzales de Olarte y Javier Iguíñiz Echeverría (Eds.). *Desarrollo Económico y Bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

VEGA-CENTENO, Máximo

2001 «Un consenso que no fue, la política económica y el desarrollo». *Moneda*, 130. pp. 76-78.

WILLIAMSON, John (Ed.)

1990 *Latin American Adjustment*. Washington DC: Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John

1996 «The Washington Consensus Revisited». Sep. Development Thinking and Practice Conference. Washington DC.

WORLD BANK

2008 *World development indicators 2008*. Washington DC: World Bank.

Fecha de recepción: 19 de enero de 2010

Fecha de aceptación: 10 de marzo de 2010

Correspondencia: hnoejov@pucp.edu.pe