



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea specialistica in Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

—

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Washington Consensus

La *policy* neo-liberista tra mito e realtà

Relatore

Ch.mo Prof. Mario VOLPE

Laureando

Emanuele AMPOLA

Matricola 839992

Anno Accademico

2012/2013

*“Potrete ingannare tutti per un po’.
Potrete ingannare qualcuno per sempre.
Ma non potrete ingannare tutti per sempre.”*

Abramo Lincoln

Indice

Abstract	01
Introduzione	04
Capitolo I – <i>Il nuovo colonialismo</i>	
- Genesi di un teorema: la scuola strutturalista e l'ECLAC	07
- Neoliberismo per lo sviluppo?	14
- I “dieci punti” di <i>Williamson</i>	17
Capitolo II – <i>Da colonia a potenza economica?</i>	
- Un caso “esemplare”: il Brasile	22
Capitolo III – <i>L’illusione dell’autonomia</i>	
- L’ideologia del <i>Washington Consensus</i>	36
- Il ruolo del Tesoro USA	39
- Il ruolo delle istituzioni economiche internazionali	46
Capitolo IV – <i>Scenari futuri</i>	
- Globalizzazione e “ <i>development policies</i> ”	49
Conclusioni	56
Allegato: <i>A Short History of the Washington Consensus</i>	62
Bibliografia	78

Abstract

This paper discusses Latin American development since the implementation of the Washington Consensus, a set of economic reforms developed by Williamson in 1989 that judged to be desirable for most Latin American countries by “Washington”.

In fact for Williamson the term Washington Consensus has been used in many different ways, distinguishing three different meanings, but the original usage was a list of specific reforms desirable in all the countries of Latin America. The word Washington - obviously referred to the capital of the United States of America – suggested that this was a list of policies that Washington was seeking to impose on the world.

The thesis covers the history of the Washington Consensus reforms and discusses and empirically tests the role of the “deep determinants of growth”, which were largely overlooked during the reform implementation.

“Washington”, for Williamson, incorporate the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the US executive branch, the Federal Reserve Board, the Inter-American Development Bank, those members of Congress interested in Latin America, and the think tanks concerned with economic policy; it is an amalgamation of political, administrative and technocratic Washington.

The ten policy Recommendations of the Washington Consensus were converted into “the Ten Commandments” for international development policy.

The “Ten Commandments” are: Fiscal Discipline, Reordering Public Expenditure Priorities, Tax Reform, A Competitive Exchange Rate, Trade Liberalization, Liberalization of Inward Foreign Direct Investment, Privatization, Deregulation and

Property Rights.

My work is divided in four chapters: the first one focusing on the Washington Consensus and the broader economic development discourse in historical context.

The second chapter examines the case of the Brazil with its successes and failures, where the Washington Consensus was exported; in fact the country of Brazil reacted in a different way to these economical aids and today the country is an emerging economy, which attracts many investors from around the world as a result of the adoption of winning social economical policies, which have put it among the top of many macroeconomic indexes of the last few years, but that not thanks to the Washington Consensus reforms.

Chapter 3 presents how the international economic institutions – World Bank, IMF and the government of the USA - had a determining role in the creation of Washington Consensus ideology, but also in the control of these one.

The last chapter explains how all these development policies took the world that we know today, into an always more interconnection and globalization between countries, governments and people.

In the paper I tried to place the Washington Consensus in the context of evolution of the economic development discourse. The consensus of the 1980s was a reaction to the well-established consensus of the previous three decades. However challenges to the Washington Consensus emerged no sooner than it had been formulated, in the realm of ideas and from outcomes on the ground.

This analysis leads to the conclusion that “Washington Consensus” no longer prevails as an elite northern Consensus, and we are presently not only in a period of debate, but in the midst of a paradigm shift and in the next future we will see all the consequences made by the Washington Consensus in the

developing countries where it was promoted.

Economists talk about a new consensus, a post Washington Consensus.

One principle that emerges from these ideas, is that whatever the new consensus is, it cannot be based on Washington. If policies are to be sustainable, developing countries must claim ownership of them.

It is relatively easier to monitor and set conditions for inflation rates and current account balances. Doing the same for financial sector regulation or competition policy is neither feasible nor desirable.

A second principle of the emerging consensus is that a greater degree of humility is called for, acknowledgment of the fact that we do not have all of the answer. Continued research and discussion, not just between the World Bank and the International Monetary Found but throughout the world, is essential to better understand how to achieve many goals.

Introduzione

Gli Stati Uniti sono diventati nel corso degli anni, anche grazie alla loro storia, sinonimo di modernizzazione. La modernità americana da modello è diventata esempio, i modelli americani si sono posti come modelli universali.

L'idealtipo della famiglia americana – che vive nei suburbs, che guida una Ford e che si riunisce in salotto davanti alla televisione – è qualcosa di più di un semplice set pubblicitario, è l'ideale di uno stile di vita che punta a stabilità e benessere. Un modello irresistibile agli occhi del mondo pronto per essere standardizzato ed esportato.

Nel 1960 Walt Rostow traduce in teoria, standardizzando i processi, questa volontà di esportare un modello di modernizzazione universalmente applicabile e pubblica un paper dal titolo *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*”, all'interno del quale c'è la ricetta in cinque stadi dello sviluppo – una parola fondamentale per lo sviluppo dell'intera tesi - che un'economia dovrebbe seguire progressivamente per raggiungere l'ultimo stadio, quello della società dei consumi di massa. Tradotto nell'ideologia di Rostow, la realtà americana.

Così facendo Rostow creò un modello scientifico e universalmente vero, che al netto delle differenze riscontrate nella sua applicazione, si rivelò un fallimento. Come vedremo la più rilevante conseguenza politica è stata che la teoria della modernizzazione “(...) è diventata negli anni '60 il paradigma fondamentale delle amministrazioni statunitensi, al fine di elaborare strategie di crescita economica e stabilità politica da esportare nel Terzo mondo, principalmente nei paesi dell'America Latina”.

L'implicazione più importante di questa teoria è stata l'imperativo politico derivante da una visione evolucionista e unilineare della storia: se le democrazie occidentali sono i sistemi

politici più sviluppati ed avanzati, al resto del mondo non rimane che imitare il loro modello di sviluppo, percorrendo lo stesso sentiero; ai paesi avanzati non rimane che indirizzare i paesi sottosviluppati sul sentiero dello sviluppo in modo da raggiungere i livelli di avanzamento del mondo industrializzato.

Analogamente, ma in tempi più recenti, grazie alle dieci direttive elencate nel Washington Consensus, i paesi dell'America Latina si sarebbero sviluppati e avrebbero ottenuto una crescita economica. Il condizionale, alla luce dei dati emersi, è d'obbligo.

Una teoria, un approccio e un'ideologia della modernizzazione i cui frutti sono ancora oggi visibili nelle immagini di Paradise City (pag.35); paradigma esemplificativo di una cieca applicazione di modelli che si credevano universali, ma che si sono in realtà rivelati – come vedremo – fallimentari.

L'immagine a pag. 35 evidenzia come oggi la situazione in Brasile -paese dell'America Latina che ho deciso di prendere in esame - è ancora molto problematica.

Soprattutto nella frase che precede la foto e che invito a leggere, il “Liberal dad” che ho citato, fa parte di quella cerchia di persone che alla fine degli anni Ottanta hanno usato come cavallo di Troia le parole “sviluppo e crescita economica”, per entrare, controllare e “saccheggiare” i paesi sottosviluppati in particolar modo quelli dell'America Latina.

Le conseguenze economiche di tali politiche sono state le stesse quasi dovunque: un grosso aumento delle disuguaglianze economiche e sociali, situazione ambientale disastrosa e un'economia complessiva instabile e una prosperità senza precedenti degli speculatori finanziari.

Il credo neoliberista del Washington Consensus è un insieme di principi fondati sulla centralità del mercato. Il governo degli Stati Uniti e le istituzioni finanziarie internazionali largamente dominate da questo paese l'hanno elaborato e applicato in vari modi, spesso

imponendolo alle società più vulnerabili sotto forma di programmi strutturali vincolanti. Le decisioni di chi impone tale “credo” influiscono in maniera decisiva sull’ordine globale.

I “principali artefici” secondo il pensiero neoliberista del Washington Consensus, sono i vertici dell’economia privata, soprattutto quelli delle grandi aziende che controllano gran parte dell’economia internazionale e possiedono gli strumenti indispensabili per determinare le decisioni politiche e indirizzare il pensiero dell’opinione pubblica.

Quando parliamo dei vertici dell’economia privata, ovviamente stiamo prendendo in considerazione le grosse multinazionali, che operando a livello mondiale, fanno sì che la globalizzazione tra i paesi sia sempre maggiore.

La globalizzazione è un fenomeno geoeconomico, ovvero, la tendenza dell’economia ad assumere una dimensione mondiale, anche se poi il fenomeno della crescente integrazione dei servizi, dei mercati dei beni e dei fattori produttivi può dare luogo a implicazioni politiche, culturali e ambientali.

Stiglitz sostiene, infatti, che le politiche economiche promosse dalle principali istituzioni della globalizzazione non sradicano la povertà ma fanno l’esatto contrario, dimostrando come, per i paesi del Terzo mondo, le carte del gioco economico siano sempre truccate a sfavore.

CAPITOLO I

Genesi di un teorema: la scuola strutturalista e l'ECLAC

”La più alta ambizione che un’economista che creda nel carattere scientifico dell’economia può nutrire sarebbe soddisfatta non appena egli riuscisse a costruire un semplice modello esponendo tutte le essenziali caratteristiche del processo economico tramite un ragionevolmente piccolo numero di equazioni che connettesse un ragionevolmente piccolo numero di variabili”.⁽¹⁾

Quest’auspicio - non a caso posto da Joseph Schumpeter - evidenzia come la teorizzazione economica considera in una qualche misura “di propria competenza” l’elaborazione di *un modello unificato di spiegazione della realtà*, non di rado “arricchito” da una specifica visione del mondo e dalle conseguenti raccomandazioni politiche.

A voler limitare tale evidenza allo scenario internazionale man mano definitosi a partire dal secondo dopoguerra, non è difficile coglierne gli effetti nei “percorsi di sviluppo” imposti ai paesi incardinati nelle aree d’influenza che le “grandi potenze” hanno marcato coi reciproci “patti di spartizione”, innescando il conseguente “processo di de-colonizzazione”.

E però, il sorgere nello scenario internazionale degli “stati deboli” del Terzo Mondo portava alla ribalta il problema delle differenze esistenti tra sistemi formalmente uguali, in termini di *performances* e *capabilities* economiche, sociali e politiche, sintetizzato nelle formule ideologiche di “sviluppo” e “sottosviluppo”.

In questo scenario, la nascita degli stati post-coloniali è declinata sulle caratteristiche di un pre-esistente *Sistema Internazionale* in cui la soglia di accesso alla “democrazia occidentale” era rappresentata dalla forma dello Stato-Nazione. A

¹ Joseph A. Schumpeter, *The decade of the Twenties*, cit. *Joseph A. Schumpeter, Teoria dello sviluppo e capitalismo* a cura di Adelino Zanini – Milano, 200 –

partire dal veto posto dal sistema internazionale, non solo sul tema di una reale sovranità politica, quanto sul tema della sovranità economica, si è sviluppato il processo di *state-building* in molti contesti ex coloniali più formale che sostanziale.

Lo “sviluppo” è diventato dunque “imperativo morale” che ha modificato il concetto di sovranità nell’esperienza statale di molti paesi del cosiddetto Terzo Mondo, il concetto di sviluppo è stato quindi esteso alla nozione di diritto alla sovranità economica.

La decolonizzazione ha in tal modo completato l’opera di alterazione dei processi politici organizzativi e istituzionali inaugurata dal colonialismo.

L’estensione della sovranità giuridica con l’obiettivo di migliorare la situazione socio - economica dei paesi di nuova indipendenza, ha legato maggiormente questi paesi alle dinamiche economiche del sistema capitalista.

La società internazionale è quindi diventata un’associazione assistenziale con lo scopo di sostenere i propri membri più poveri e questo “umanitarismo” è diventato l’ennesimo Cavallo di Troia degli stati forti nei confronti di quelli deboli.

Parallelamente alla costruzione di questa “associazione assistenziale” a favore dei paesi più poveri, sono nate teorie e “scuole di pensiero” che studiano e analizzano la situazione di questi paesi in via di sviluppo, per esempio, la “scuola strutturalista”, ovvero quell’insieme di teorie economiche che si ispirano allo strutturalismo e considerano un sistema economico nel suo complesso, ponendo particolare attenzione alle relazioni tra le diverse componenti e sottolineando ostacoli e rigidità reali, come la struttura produttiva di un Paese, le relazioni di potere tra Paesi e la mancanza di elasticità nel mercato del lavoro.

Le teorie strutturaliste analizzano strutture sociali, istituzionali ed economiche che, pur non essendo direttamente osservabili, determinano fenomeni economici di rilievo. Non esiste

dunque una sola scuola strutturalista ma un insieme di contributi che si basano sullo strutturalismo, in contrasto con l'approccio positivista dell'economia neoclassica.

A fornire contributi decisivi a questi approcci, sicuramente concorrono le storiche elaborazioni "macroeconomiche" di A. Smith, K. Marx e J.A. Schumpeter, pur se con presupposti ed esiti tutt'affatto differenti.

Fra la lettura apologetica del "capitalismo classico", mercantile e progressivo, di marca liberale proposta da Smith, e il "capovolgimento rivoluzionario" del modo di produzione propugnato da Marx, emerge l'ottimismo critico di Schumpeter, che considerava il capitalismo comunque in grado di ampliare il benessere degli individui più rapidamente di quanto abbia mai fatto qualsiasi altro ordine economico e sociale.

L'approccio "positivo" schumpeteriano, verrà ascritto alla cd. "scuola strutturalista" come *modus* che vuole in ogni caso ricercare una *soluzione razionale* alla crisi ciclica del capitalismo che minaccia crescita economica e libertà della società civile, diventando una sorta di garanzia di legittimazione teorica del sistema.

Nel 1948 nasceva – sotto l'egida delle Nazioni Unite - la più famosa scuola strutturalista "applicata" ai "paesi sottosviluppati", in particolare del Sudamerica: l'ECLA – Commissione Economica per l'America Latina, con l'obiettivo di contribuire in modo significativo allo sviluppo regionale. Le sue teorie e i suoi approcci hanno ottenuto il riconoscimento in diverse parti del mondo. Il lavoro della Commissione è stato in seguito ampliato per includere i paesi dei Caraibi, e con delibera 1984/67 del 27 luglio 1984, il Consiglio economico ha deciso di cambiare il suo nome in Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC) o, secondo l'acronimo spagnolo, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Carybe).

La scuola dell'ECLAC ha sede a Santiago del Cile, è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite, fondata con lo scopo di contribuire allo sviluppo economico dell'America Latina, coordinando le azioni mirate a questo fine, e di rafforzare i legami economici tra i paesi e con le altre nazioni del mondo. La promozione dello sviluppo sociale della regione, è stato poi incluso tra i suoi obiettivi primari.

Formata da 44 Stati membri (20 in America Latina, 13 nei Caraibi e 11 fuori dalla regione), la scuola elaborerà le basi culturali di un processo dinamico che ha saputo adattarsi ai cambiamenti radicali che si verificano nelle arene economiche, sociali e politiche a livello regionale e internazionale. Nei suoi primi anni la Commissione ha sviluppato un metodo di analisi e di orientamento tematico che, con alcune varianti, ha mantenuto fino ad oggi.

Il suo approccio, che è conosciuto come “strutturalismo storico”, si concentra sull’analisi dei modi in cui l’eredità istituzionale della regione e la struttura produttiva ereditata, influenzano le dinamiche economiche dei paesi in via di sviluppo e generano comportamenti diversi da quelli di nazioni sviluppate.

Secondo la scuola dell'ECLAC il sottosviluppo è determinato sia dalla struttura interna dei Paesi sia da quella internazionale. I Paesi si dividono in centro (Paesi industrializzati) e periferia (Paesi a medio-basso reddito). La periferia è caratterizzata da un’economia duale – agricoltura di sussistenza ed esportazione di risorse primarie – con pochi legami tra i diversi settori. Il centro è contraddistinto da un’economia integrata e specializzata in manifattura ad alto valore aggiunto. Tale divisione internazionale del lavoro genera nella periferia una bassa domanda per prodotti manifatturieri, che vengono importati.

Contemporaneamente, lo scarso investimento domestico in manifattura mantiene la forza lavoro impiegata in settori agricoli a

basso reddito. Di conseguenza, i termini di scambio tra periferia e centro peggiorano a causa della rigidità nell'offerta di beni primari esportati dalla periferia e della loro bassa elasticità di reddito.

La principale soluzione indicata dall'ECLAC è quindi un cambio di struttura interna alla periferia: *l'industrializzazione, attraverso politiche di "sostituzione d'importazioni", promozione delle esportazioni, capitali esteri e politiche industriali attive.*

Non è difficile riconoscere, in tale impostazione, sia le concessioni ideologiche allo spirito liberale "classico" del capitalismo "progressivo" sia l'impegno dirigista di promozione dello sviluppo economico adottato in *America latina* dal populismo "radicale".

Senza richiamare nel dettaglio l'intero percorso di *'prassi per lo sviluppo'* che la Commissione ha suggerito ai Paesi dell'Area sudamericana (principalmente Brasile, Argentina, Cile), tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, va qui sottolineato che l'intera strategia elaborata dall'ECLAC, nonostante i successi iniziali, non è riuscita a far fronte alla situazione di ristagno socio-economico che il continente latinoamericano ha subito nel XX secolo.⁽²⁾

Tale condizione d'insufficienza delle "politiche dello sviluppo" fondate sulla cd. "sostituzione di importazioni" e sul protezionismo dell'industria nazionale, ha favorito le *critiche tendenti a "dedurre" il sottosviluppo precisamente dallo sviluppo stesso*, ispirando le "alternative" più diverse, sia di matrice neo-marxista sia d'ispirazione neo-classica, tutte rivolte al sostegno delle più diffuse "politiche del cambiamento": dal *desarrollismo*, al *terzomondismo*, al socialismo rivoluzionario.

² "Ciò che inizialmente si presentò come un modello integrale di sviluppo – ha scritto Julio Echeverría – centrato sulla dinamica dell'industrializzazione, comincerà a metà degli anni '70 a evidenziare i segni della crisi. Invece di alimentare un settore dinamico, trainante dell'economia nel suo insieme, la protezione all'industria favorì la costituzione di gruppi di pressione che non avevano potuto definire una loro chiara identità, fondata sulla capacità di utilizzare le risorse disponibili in vista di una riproduzione allargata e in qualche misura autosufficiente." (Julio Echeverría, *I rapporti fra Stato, Società ed Economia in America Latina* – Università di Trento, Dipartimento di Politica Sociale, Quaderno 18/1991 - pag. 20).

Nella forma di *teorie della crescita e della modernizzazione in versione neo-liberale*, l'approccio riformatore maggiormente condiviso si caratterizzerà "(...) *per due elementi fondamentali: l'idea della modernità culturale e la metafisica del processo. La combinazione di questi due elementi legittima una visione secondo cui la modernizzazione, sia in quanto sviluppo politico che economico, è il risultato dei cambiamenti introdotti in ogni parte del sistema sociale dove gli individui perseguono i propri interessi. Da questo punto di vista la modernità può essere definita come la capacità di sostenere il cambiamento a partire proprio dagli interessi individuali.*"⁽³⁾

La più rilevante *conseguenza politica* è stata che la teoria della modernizzazione "(...) *è diventata negli anni '60 il paradigma fondamentale delle amministrazioni statunitensi, al fine di elaborare strategie di crescita economica e stabilità politica da esportare nel Terzo mondo, principalmente nei paesi dell'America Latina. L'implicazione più importante di questa teoria è stata l'imperativo politico derivante da una visione evolucionista e unilineare della storia: se le democrazie occidentali sono i sistemi politici più sviluppati ed avanzati, al resto del mondo non rimane che imitare il loro modello di sviluppo, percorrendo lo stesso sentiero; ai paesi avanzati non rimane che indirizzare i paesi sottosviluppati sul sentiero dello sviluppo in modo da raggiungere i livelli di avanzamento del mondo industrializzato.*"⁽⁴⁾

A partire dagli anni '70, la teoria della modernizzazione divenne uno dei presupposti analitici applicati dagli Stati Uniti nella propria politica estera in America Latina: in seguito alle instaurazioni delle dittature militari – in Cile, Argentina, Brasile, Bolivia, Uruguay, Nicaragua - la collaborazione tra paesi avvenne attraverso piani economici neoliberali le cui basi furono lanciate proprio dalla teoria della modernizzazione, e successivamente

³ Debora Valentina Malito, *L'economia dello sviluppo tra Modernizzazione e Dipendenza* - University of Milano, - pag. 10.

⁴ Id., pag. 20.

sviluppate dalla scuola dei cd. “Chicago boys” guidati da Milton Friedman.

Neoliberismo per lo sviluppo?

A partire, dunque, dagli anni settanta-ottanta del secolo scorso, molti economisti hanno individuato nelle riforme neoliberiste una sorta di “prerequisito” per una crescita economica stabile e di lungo termine. Soprattutto le aree del mondo meno sviluppate dovevano essere investite da “politiche economiche neoliberiste”, al fine di frenare l’inflazione, colmare lacune strutturali in termini di risparmio nazionale e attirare capitali stranieri. Nonostante l’innegabile necessità dell’afflusso di capitali “esterni” in questi pesi, le riforme neoliberiste hanno, però, comportato enormi costi sociali ed economici, in particolare per le classi medie e per quelle più povere.

Il neoliberismo ha fortemente limitato l’autonomia politica nazionale in campo economico, con costi troppo elevati per quei membri della società che sono meno in grado di sostenere il peso di restrizioni. Tuttavia, in quest’ultimo quarto di secolo, questa versione “estrema” del “modello occidentale” sembra aver preso piede, e le democrazie e le economie liberali si sono propagate in tutto il mondo.

Ciò si comprende meglio se si considera che a tal esito ha concorso, in misura determinante, l’intervento del *Fondo Monetario Internazionale (FMI)* che, da istituzione nata per fornire liquidità ai Paesi in crisi, si è trovato a suggerire e sostenere politiche di aggiustamento strutturale restrittive, spesso rivelatesi disastrose per quei Paesi. Altrettanto può dirsi del ruolo chiave della *Banca Mondiale*, quale centro attivo di divulgazione d’idee neoliberiste dal ‘centro’ verso la periferia e di promozione di iniziative politiche neoliberiste a livello internazionale.

In concreto, il ruolo del *FMI* e della *Banca Mondiale* nella diffusione d’idee e pratiche neoliberiste è stato particolarmente significativo a motivo dell’intensa attività di condizionamento volta

a costringere Stati indebitati e in *deficit* di sviluppo ad adottare riforme orientate al cd. “libero mercato”.

L’impegno a diffondere tali idee si è concentrato nella promozione del libero mercato, nella liberalizzazione degli investimenti esteri e nella rimozione dagli ordinamenti interni delle norme regolatrici della circolazione dei capitali, quali presupposti di una più ampia pianificazione dai processi di globalizzazione che hanno caratterizzato l’economia politica internazionale nel secondo dopoguerra.

In effetti, il neoliberismo è diventato egemone attraverso i meccanismi della globalizzazione e, per via di questa egemonia, è stato riprodotto e fissato lo stesso processo di globalizzazione, il libero scambio e la riforma in senso mercantile dell’economia mondiale. Questi “paradigmi” sono stati al centro dei modelli retorici proposti della *Banca Mondiale* e del *Fondo Monetario Internazionale*. La globalizzazione è stata, in tal modo, indissolubilmente legata con l’agenda neoliberista fissata dalle istituzioni finanziarie internazionali, dal potere e dall’influenza crescente delle imprese multinazionali, dalla mobilità dei capitali nei mercati mondiali e dalla compressione spazio-tempo degli investimenti, quali risultati dell’innovazione tecnologica.

L’importanza delle istituzioni finanziarie internazionali nella costruzione di un ordine egemonico si è basata su loro specifiche caratteristiche chiave, in quanto esse:

- (1) hanno incarnato le regole che facilitano l’espansione di un ‘ordine mondiale’
- (2) a un tempo, sono esse stesse i garanti di tale ordine
- (3) hanno ideologicamente legittimate le regole dettate da tale ordine mondiale
- (4) hanno cooptato le *élites* dei paesi periferici e
- (5) hanno neutralizzato le idee contrarie all’instaurazione di un ordine egemonico.

Queste caratteristiche sono certamente riscontrabili sia nella *Banca Mondiale* sia nel *FMI*. Il ruolo egemonico di queste istituzioni è d'importanza cruciale perché si tratta, infine, di organismi progettati per supportare e facilitare l'espansione globale del capitalismo, ma sono anche in grado di affrontare, in modo flessibile e con mutate circostanze, le norme d'integrazione degli interessi subordinati. Questo è stato meglio evidenziato dall'adozione del linguaggio di retorica opposizione alla società civile all'interno di *FMI* e *Banca mondiale*. Ciò legittima l'ordine internazionale nei confronti dell'opposizione politica, che deve essere limitata dalla cooptazione delle élite dei paesi "periferici", che devono quindi lavorare all'interno delle strutture della rivoluzione passiva.

L'emergere del neoliberismo è stato accompagnato da nuove forme di consenso e disciplina o di vera e propria coercizione. La coercizione è sempre esercitata attraverso direttive basate sul libero mercato, come ad esempio una maggiore potenza relativa del capitale sul lavoro o attraverso la disciplina "mercantile" imposta agli Stati e alle imprese tramite il *FMI* e la *Banca Mondiale*.

Il tentativo della *Banca Mondiale* e del *Fondo Monetario Internazionale* di garantire l'espansione della modalità neoliberista e la riproduzione dell'egemonia neoliberista passa attraverso il ruolo svolto dagli Stati Uniti per orientare l'attuazione di un programma politico neoliberale in cambio di risorse finanziarie, come emerge da un esame analitico dell'intero processo a partire dal tema del *Washington Consensus*.

I “dieci punti” di Williamson

Alle origini al *Washington Consensus* viene ascritta una serie di “direttive” di politica economica, elaborate nel 1989 dall’economista britannico John Williamson, ⁽⁵⁾ indirizzate ai paesi latino-americani e, più in generale, a quelli “in via di sviluppo” e agli organismi finanziari multilaterali (in primo luogo *International Monetary Found* e *World Bank*) e, in prima battuta, poste a fondamento di politiche urgenti e necessarie, affinché i paesi sottosviluppati potessero ottenere una crescita economica di lungo termine.

Williamson aveva così enunciato tali direttive:⁽⁶⁾

1. *“Budget deficits ... small enough to be financed without recourse to the inflation tax.”*

Un deficit pubblico abbastanza limitato da essere finanziato senza il ricorso all’inflazione (eccesso di liquidità).

2. *“...redirecting [public] expenditure from politically sensitive areas [that] ... receive more resources than their economic return can justify...toward neglected fields with high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health and education, and infrastructure.”*

“... riorientare la spesa pubblica da finalità sensibili politicamente, che ricevono più risorse di quanto il loro rendimento economico possa giustificare, verso obiettivi trascurati con elevati

⁵ John Williamson, Senior Fellow presso il *Peterson Institute for International Economics* dal 1986, è stato Direttore del progetto dell’ONU sul finanziamento dello sviluppo (relazione Zedillo) nel 2001. In aspettativa come capo economista per l’Asia meridionale presso la Banca Mondiale durante il 1996-1999; professore di economia alla Pontificia Universidade Católica di Rio de Janeiro (1978-81), all’Università di Warwick (1970-1977), al Massachusetts Institute of Technology (1967, 1980), all’Università di York (1963-68) e alla Princeton University (1962-63), è stato consigliere del Fondo monetario internazionale (1972-74) e consulente economico del Tesoro britannico (1968-70).

⁶ La traduzione qui proposta riprende i “10 punti” come formulati in: John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*. - Washington: Institute for International Economics, Williamson editor 1994 - pp.26–28. Si veda anche John Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, in Fundación CIDOB - Conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance” - Barcelona, September 24–25, 2004.

rendimenti economici e con la potenziale capacità di migliorare la distribuzione del reddito, come per esempio la salute di base e l'educazione, e le infrastrutture.”

3. *“Tax reform...[so as to broaden] the tax base and cut... marginal tax rates.”*

“Riformare il sistema di prelievo fiscale in modo da ampliare la base contributiva e ridurre le aliquote marginali.”

4. *“Financial liberalization, [involving] an ultimate objective ... of market-determined interest rates.”*

“Attuare la liberalizzazione finanziaria in modo da perseguire l'obiettivo finale di tassi di interesse determinati dal mercato.”

5. *“...a unified...exchange rate...at a level sufficiently competitive to induce a rapid growth in non traditional exports.”*

“...raggiungere un tasso di cambio unico ad un livello sufficientemente competitivo da indurre una rapida crescita di esportazioni non-tradizionali.”

6. *“Quantitative trade restrictions should be rapidly replaced by tariffs, and these should be progressively reduced until a uniform low rate of 10 [to 20] percent is achieved.”*

“Le restrizioni quantitative del commercio dovrebbero essere rapidamente rimpiazzate da dazi, e questi dovrebbero progressivamente ridursi fino a raggiungere un tasso uniforme del 10 (o 20) per cento.”

7. *“Barriers impeding the entry of foreign [direct investment] should be abolished.”*

“Abolire le barriere che impediscono l'entrata d'investimenti diretti esteri.”

8. *“Privatization of state-owned enterprises.”*

“Privatizzare le imprese statali.”

9. *“[Abolition of] regulations that prevent the entry of new firms or restrict competition.”*

“Abolire le regolamentazioni che impediscono l’entrata di nuove imprese o limitano la concorrenza.”

10. “*The legal system should provide secure property rights without excessive costs and make these available to the informal sector.*”

“Il sistema normativo avrebbe dovuto garantire diritti di proprietà intangibili a costi contenuti e renderli accessibili al settore informale (economia sommersa / *shadow economy*)”.⁽⁷⁾

Questa impostazione di partenza del *Washington Consensus* nelle intenzioni dell’autore prescindeva da ogni ulteriore interpretazione “allogena”, la dove invece, per dirla come Williamson stesso, “*il termine è stato usato per indicare cose molto diverse da persone diverse*”.⁽⁸⁾

Come affermerà in seguito, in sede di ricostruzione storica, Williamson aveva voluto circoscrivere il suo “decalogo” in una dimensione specifica, prescindendo sia da un quadro ideologico di riferimento neoliberale sia dalle concrete esperienze di intervento in campo economico, ispirate ad alcuni dei “principi” da lui proposti e politicamente riconducibili alle direttive di *governance* dell’Amministrazione Reagan, negli Stati Uniti, e del Governo della signora Thatcher, in Inghilterra.⁽⁹⁾

⁷ Sul punto, Williamson riprese le idee dell’economista peruviano Hernando de Soto, sorta di guru della globalizzazione applicata ai paesi in via di sviluppo. Già consigliere del chiacchieratissimo presidente peruviano Alberto Fujimori e di altri numerosi capi di stato, definito da Bill Clinton uno dei più grandi economisti contemporanei, de Soto è diventato il ‘santo patrono’ delle élites culturali fiorite a sostegno della globalizzazione. Presidente dell’*Institute for Liberty and Democracy (ILD)* di Lima, autore di testi ritenuti fondamentali quali *The Mystery of Capital* e *The Other Path*, de Soto ha finito per godere di un’ammirazione *bipartisan* : per la sinistra, ha formulato le idee apparentemente più concrete per ridurre la povertà globale; per la destra, ha proposto il modo più convincente per diffondere il capitalismo fra i poveri.

⁸ John Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004 – pag. 6).

⁹ “*My opinion* – scriveva Williamson, ricostruendo, nel 2004, il percorso storico del “*Washington Consensus*” - *at that time was that views had pretty much coalesced on the sort of policies that had long been advocated by the OECD. I specifically did not believe that most of the “neoliberal” innovations of the Reagan administration in the United States or the Thatcher government in Britain had survived the demise of the former (Mrs. Thatcher’s government was*

In sostanza, doveva essere scontato che già la stessa definizione *Washington Consensus*, richiamava l'idea di un "sostegno di Washington" a schemi di politica economica di privatizzazione di ogni sfera dell'attività pubblica quale panacea di ogni male economico, piuttosto che quella di un "consenso politico" finalizzato all'esercizio del controllo surrettizio su ogni singolo Paese destinatario delle misure derivanti dall'applicazione del "decalogo" di Williamson.

Però, l'esperienza concreta mostrò quasi subito il distacco sempre più vistoso che si venne a creare fra obiettivi e risultati, spingendo gli osservatori a riconoscere che la caratura, all'apparenza positiva, del "messaggio" originale finiva per dissolversi a causa del ruolo, oggettivamente regressivo, a cui erano chiamate le istituzioni dei vari Paesi.

"Qualunque sia l'appellativo prescelto, ha scritto l'economista Dani Rodrik, tale sistema di pensiero era una combinazione di ottimismo eccessivo circa i risultati che i mercati potevano ottenere senza interventi dall'esterno, e una visione assai deprimente della capacità dei governi di intervenire seguendo procedure socialmente auspicabili". "I governi ostacolavano i mercati invece di risultare indispensabili al loro funzionamento, e conseguentemente la portata dei loro interventi doveva essere adeguatamente ridotta".⁽¹⁰⁾

Una contraddizione, questa, alla base del sostanziale fallimento di una prospettiva culturale che Williamson intende comunque come una proposta 'organica' di crescita economica e sociale. Ha scritto lo storico dell'economia Kanbur che, in realtà, la "(...) storia intellettuale di questo progetto nel corso degli ultimi

still in its death throes at the time). The exception was privatization, which was Mrs. Thatcher's personal gift to the economic policy agenda of the world, and which by 1989 had proved its worth. But I thought all the other new ideas with which Reagan and Thatcher had entered office, notably monetarism, supply-side economics, and minimal government, had by then been discarded as impractical or undesirable fads, so no trace of them can be found in what I labeled the "Washington Consensus." (cfr. John Williamson, *A Short History...*, cit. – pag. 2).

¹⁰ Cfr. Dani Rodrik, *La globalizzazione intelligente* – Bari, 2011 – pag. 178 e ss.

due decenni è intimamente legata con la storia economica di questo periodo, proprio come le sue origini erano legate alla storia economica del 1980. Il termine e suoi significati hanno anche interagito con un discorso più ampio sullo sviluppo economico, in particolare: in che modo le politiche e gli interventi diretti del governo possono aiutare o danneggiare lo sviluppo. In realtà, il Washington Consensus, il discorso di sviluppo e la politica economica attuale e i suoi risultati, si sono sviluppati congiuntamente nel corso degli ultimi venti anni, influenzandosi a vicenda gli uni con gli altri. Gli anni 1990 e 2000 sono stati non meno determinanti e intensi rispetto agli anni 1980, tra gli aspetti più significativi: un'accelerazione della integrazione globale dei flussi commerciali e finanziari, una "terapia d'urto" nei paesi ex comunisti, la crisi finanziaria dell'Asia orientale, la rapida crescita di una serie di paesi asiatici e la spettacolare crescita in Cina, con il manifestarsi di quella che è forse la più drammatica prospettiva di impoverimento del reddito nella storia, un forte aumento nella disuguaglianza nei Paesi in rapida crescita, e così via".⁽¹¹⁾

Tutti i Paesi che cercheranno di adottare il “modello” suggerito da Williamson sperimenteranno, invero, un processo di sviluppo tendenzialmente regressivo e gravato da pesanti conseguenze sociali. Per contro, anche i Paesi che favoriranno gli schemi del *Washington Consensus*, sperimenteranno le contraddizioni ‘epocali’ di cui parla Kanbur quale crisi mondiale di un intero processo di sviluppo.

Un esempio può essere individuato nel “caso” del Brasile qui di seguito esaminato in dettaglio.

¹¹ Ravi Kanbur, *The Co-Evolution of the Washington Consensus and the Economic Development Discourse* - Macalester International Vol. 24 – pp. 36.

CAPITOLO II

Un caso “esemplare”: il Brasile

“Negli ultimi cinquant’anni il Brasile è stato considerato ‘il paese del futuro’, pur se in qualche modo è rimasto bloccato in una condizione economica stagnante. (...) Il Brasile può essere visto come una Svizzera all’interno di un’India [l’America Latina], un piccolo paese ricco all’interno di uno più ampio e tra i più poveri. Ma esso ha i più alti livelli di disuguaglianza nel mondo. E mentre è presente una miserabile indigenza in alcuni quartieri di Rio de Janeiro e in altre città, la qualità della vita in generale è anche più bassa rispetto a quella dei paesi asiatici in via di sviluppo. Istruzione, sanità pubblica e aspettativa di vita sono al di sotto di quelle delle cosiddette ‘tigri asiatiche’. Il Brasile, invece, avrebbe dovuto essere ormai più avanti. In quella che è l’ottava economia più grande del mondo, 45 milioni di brasiliani (25% della popolazione di 175 milioni) vivono al di sotto della soglia di povertà”.⁽¹²⁾

La visione disincantata offerta da queste riflessioni dell’economista Thomas Gangale, ancor oggi attuale, costituisce la rappresentazione più significativa di una realtà complessa, ricca di contraddizioni e, all’apparenza, condannata ad un inevitabile squilibrio socio-economico. Basti pensare che in Brasile la disuguaglianza è un problema sociale ed economico irrisolto e circa il 6% della popolazione vive in baraccopoli (le cosiddette *favelas*). Eppure, questo Paese è oggi ricompreso dagli analisti economici fra i BRIICS, solito acronimo da “guru” finanziari di stretta osservanza “bancaria”⁽¹³⁾ che, in contrapposizione ai PIIGS (paesi

¹² Thomas Gangale, *Brazil and Globalism: The Squid on a Rising Tide* - Copyright © 2003 by OPS-Alaska and San Francisco State University.

¹³ Bric (poi Briics) è l’acronimo - apparso per la prima volta nel 2001 in una relazione della banca d’investimento Goldman Sachs a cura di Jim O’Neill,, presidente di *Goldman Sachs* Asset Management - che sta per Brasile, Russia, India e Cina, e poi anche Indonesia e Sudafrica. Tutti Paesi che da emergenti sono diventati un soggetto politico autonomo e con i quali è cruciale avere forti interscambi economici.

contraddistinti da situazioni finanziarie non virtuose), definisce i paesi “virtuosi”, ovvero: Brasile, Russia, India e Cina, e di recente anche Indonesia e Sudafrica, ovvero quei paesi considerati i protagonisti dello sviluppo a livello mondiale.

Anche per il Brasile – ricorda Riccardo Gefter - si era profilata, nell’ambito delle elaborazioni della Scuola strutturalista dalla CEPAL e dell’UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), l’adesione al “modello di sviluppo” basato sulle politiche protezionistiche secondo i noti dettami della “*strategia dell’industrializzazione per sostituzione delle importazioni*”, con l’obiettivo di pianificazione nazionale dello sviluppo e stimolo all’industrializzazione, al fine di ridurre gli effetti della dipendenza insieme al potere delle élite conservatrici che controllavano il settore agro-esportatore. Bisognava creare un’industria nazionale per produrre all’interno i beni che prima venivano importati. Lo Stato doveva farsi volano dello sviluppo imponendo dazi agli scambi con l’estero e garantendo un’accurata politica di controllo dei prezzi e dei tassi d’interesse.⁽¹⁴⁾

“Solo dagli anni Ottanta inizia a radicarsi l’idea che l’integrazione commerciale esterna possa essere uno strumento per promuovere lo sviluppo economico e sociale più efficace rispetto alla chiusura protezionista dei decenni precedenti”. “A partire da allora la politica estera si mette al servizio dell’apertura commerciale, ispirata anche dall’esempio del processo di integrazione europea”.⁽¹⁵⁾

In Brasile, tale prospettiva emergerà, però, con una caratterizzazione significativa rispetto agli altri Paesi dell’area latinoamericana: **l’intera sua politica estera è stata segnata dalla ricerca dell’autonomia**, principalmente nei confronti degli Stati

¹⁴ Riccardo Gefter, *La politica estera e le relazioni internazionali*, in AA.VV., *I BRICs e noi, L’ascesa di Brasile, Russia, India e Cina e le conseguenze per l’Occidente* a cura di Paolo Quercia e Paolo Magri - ISPI, 2011 – pag. 64.

¹⁵ Id., pag. 65.

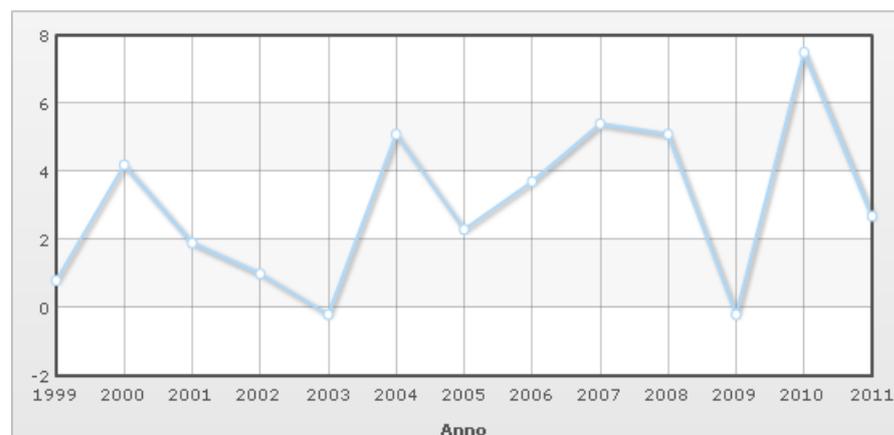
Uniti. **Ciò che è cambiato nel tempo è stato l'approccio tattico adottato per raggiungere questo fine.**

Dal nazionalismo delle dittature militari, animato da un isolamento dalle Grandi Potenze (*autonomy through distance*), al rafforzamento della sovranità nazionale, utilizzando i rapporti diplomatici verso gli Stati Uniti come strumento per aumentare la propria influenza internazionale (*autonomy through participation*), sino alla fase attuale, caratterizzata dall'apertura di nuovi mercati e relazioni con Paesi di più recente sviluppo, sempre con la finalità di acquisire un maggior potere negoziale in ambito multilaterale nei confronti dei Paesi ricchi, e allargare lo spettro di interessi politici, economici e tecnologici (*autonomy through diversification*), fase quest'ultima caratterizzata dai due governi di Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2010) e, oggi, pur con una caratterizzazione più mercantile, da quello del Presidente Dilma Rousseff.⁽¹⁶⁾

Oggi, il Brasile, con un PIL pari - nel 2011 - a 2500 miliardi di dollari, occupa ormai il 6° posto nella classifica mondiale ed è considerato un Paese emergente in forte sviluppo (appunto i cosiddetti BRIICS).

Il tasso di crescita del PIL nel decennio cruciale di sviluppo del Brasile mostra un'economia in forte espansione (Grafico 1).

Grafico 1 - Brasile - Tasso di crescita del PIL (1999-2011)



Fonte: www.indexmundi.com

¹⁶ Id., pagg. 66 e ss..

Là dove la crescita del PIL mostra l'elemento "strategico" dell'economia brasiliana è nella sua composizione. Questa voce definisce il "peso" percentuale, rispettivamente, di agricoltura, industria e servizi sul PIL totale (Tabella 1).

Tabella 1 - Brasile – Ripartizione PIL per settori economici – anno 2012

Settori economici	% su PIL totale
Agricoltura	5.4%
Industria	27.4%
Servizi	67.2% (2012 stima)

Fonte: Word Bank – *Word Countries Data*

Tale evidenza mostra il ruolo assunto dai servizi nella crescita complessiva del Paese. Si tratta di un indicatore che rivela come la significativa espansione dell'economia brasiliana è stata possibile grazie agli **investimenti governativi in infrastrutture strategiche** – i cd. *Piani di Accelerazione della Crescita – PAC*⁽¹⁷⁾ - che hanno attirato ingenti capitali stranieri: nel corso dell'ultimo quinquennio gli investimenti diretti esteri in Brasile sono cresciuti del 118%.

Grazie a sviluppo economico ed investimenti governativi il ceto medio nel corso degli ultimi cinque anni è cresciuto di quasi il 50% passando dai 63 milioni di unità del 2005 ai 93 mln del 2010.⁽¹⁸⁾

Altra rilevante evidenza strategica è quella relativa all'approvvigionamento di energia. *“La principale fonte (...) per il Brasile è da sempre stato l'idroelettrico, potendo il Paese contare su numerosi bacini idrici, tale fonte tutt'oggi ha ancora un peso fondamentale nel piano energetico del paese”*. *“Tuttavia la crescente richiesta di energia fondamentale per le attività produttive di un paese in fervente crescita ha richiesto necessario*

¹⁷ Cfr. Garioni Giampietro e Zahalka Jasmine, *Il Brasile come il nuovo Eldorado*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 7 / 2012, p. 48 e ss.

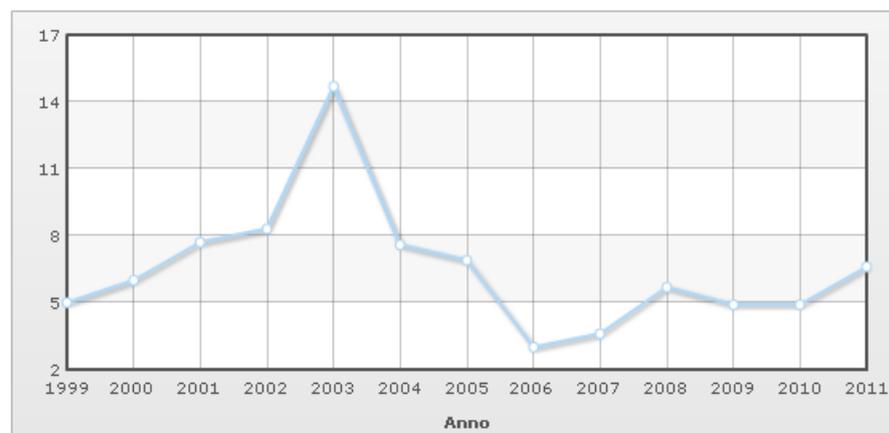
¹⁸ Cfr. Angelo Danzi, Gregorio Procopio e Virginio Toniati, *Entrare nel mercato brasiliano per coglierne le opportunità e consolidare la presenza in Sud America*, in www.01net.it.

lo sfruttamento dell'altra grande risorsa: il petrolio che ad oggi viene utilizzato prevalentemente nel consumo interno".¹⁹⁾

Attualmente il Brasile è l'undicesimo produttore di petrolio al mondo. Nel 2020 potrebbe entrare nella "top 5", in seguito alla scoperta e all'esplorazione di nuovi giacimenti di "prè-sal" (formazioni geologiche risalenti al periodo Cretaceo che appaiono sulle piattaforme continentali di Africa e Sud America) distanti trecento chilometri dalla costa di Rio de Janeiro e nascosti a una profondità di settemila metri, cinquemila sotto il fondale oceanico. Stime riguardo al petrolio recuperabile arrivano a **cinquanta miliardi di barili** (poco meno di tutto quello del Mare del Nord), ma gli ottimisti se ne aspettano addirittura tre volte tanto.

L'aspetto caratteristico e problematico di tale *trend* di sviluppo è certamente l'**alto tasso d'inflazione che esso comporta** (Grafico 2).

Grafico 2 - Brasile - Tasso d'inflazione annuo (prezzi al consumo) (%) - Periodo 1999-2011)



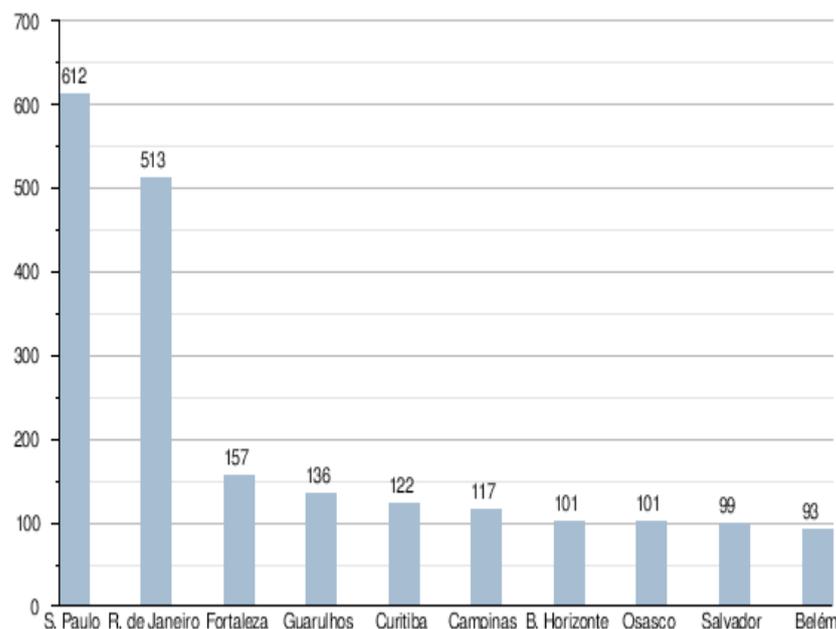
Fonte: www.indexmundi.com

Superati i picchi del 2002-2004 (rispettivamente: l'8,3%, il 14,7% e il 7,6%), nel 2011 l'inflazione viaggiava comunque ancora a un tasso elevato – il 6,6% - in qualche modo "temperato" dagli alti tassi di crescita dell'economia nel suo complesso e dagli effetti sul reddito delle famiglie.

¹⁹ Andrea Caramellino, Angelo Caranfa, Simona Foroni, *Il sistema energetico del Brasile: situazione e prospettive* - MASTER MEA 2010/2011.

E tuttavia, in stridente contraddizione con questa realtà, sempre più gente vive nelle *favelas*. I dati dell'ultimo censimento nazionale diffusi dall'IBGE marcano un notevole aumento rispetto al 2000, più 75% da 6 a 11,5 milioni di persone che vivono nei sottoquartieri, una condizione che stride rispetto alle statistiche sul PIL pro capite del paese sudamericano, che parlano invece di 30 milioni di persone passate dalla povertà alla classe media durante gli otto anni di governo di Lula da Silva. Ci sono meno poveri, ma molti continuano a vivere in agglomerati, dove i quattro servizi essenziali, acqua, luce, cloache e raccolta di rifiuti sono decisamente peggiori rispetto alla media.⁽²⁰⁾

Grafico 3 – Il fenomeno delle *favelas* in Brasile – Distribuzione nazionale



fonte Censo 2000 — IBGE. Elaboração gráfica "Wikipédia".

Il Presidente Dilma Rousseff ha annunciato di recente l'investimento di altri 35 milioni di dollari per la costruzione di 500 nuove abitazioni a Rio de Janeiro per trasferire duemila residenti dalle aree a rischio e quindi cercando di smantellare

²⁰ Cfr. Emiliano Guanella, *Brasile, le contraddizioni della crescita*, in www.lastampa.it del 27/12/2011.

progressivamente le *favelas*. Un altro investimento (circa un miliardo di dollari) verrà indirizzato per la costruzione di “UPA”, cioè piccole strutture ospedaliere d'emergenza, ubicate in posizioni strategiche, capaci di assicurare prestazioni di pronto soccorso anche nelle zone più lontane dai grandi ospedali centrali.

Da qui nascono le critiche, in particolar modo del FMI, che accusa il Brasile e il suo governo di spendere troppo per lo stato sociale, circa il 40% del bilancio nazionale.

In un'epoca in cui lo stato sociale è messo in dubbio anche in molti paesi europei a causa dei numerosi e continui tagli di spesa, o dove in nome dello sviluppo non si va tanto per il sottile nella riduzione delle risorse pubbliche destinate al “sociale”, il Brasile sembra un'eccezione. Eccezione che molti gradirebbero ridimensionare, sia nell'immagine che nella sostanza, pressando per una riduzione degli aiuti ai poveri. La verità sta probabilmente nel fatto che la flessione del Brasile e degli altri Paesi che compongono il BRIICS ha visto sfumare anche l'ultima speranza di quanti puntavano sui lidi sudamericani per migliorare le sorti complessive dal globo, mai così interconnesso e mai così in difficoltà.

Il quadro complessivo non è, tuttavia, così semplicistico come vorrebbero gli analisti economici al servizio delle strutture finanziarie internazionali, né per l'aspetto “progressivo” né per quello delle “negatività” che essi prospettano.

In sintesi: già alla fine degli anni '70 il Brasile era la grande promessa tra i paesi in via di sviluppo, con una lunga storia di crescita, culminata negli anni del *milagre econômico* ⁽²¹⁾ ed eccezionali prospettive per il futuro. Nello stesso anno abbiamo anche il trionfo calcistico e la conquista definitiva della Coppa Rimet che resero il Brasile “*Brazil potência*”.

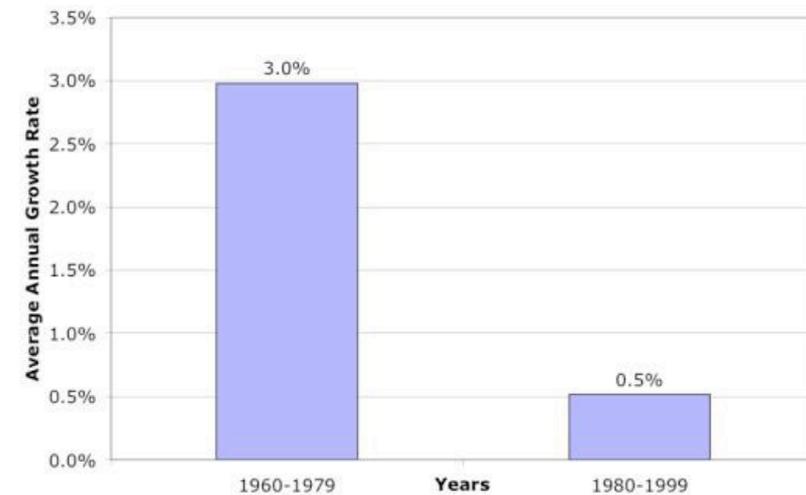
²¹ Con *milagre econômico*, intendiamo il miracolo economico brasiliano, momento di straordinaria crescita economica che si è verificato durante il regime militare in Brasile, noto anche come “*anni di piombo*” durante il governo di Emilio Garrastazu Medici (1969 - 1973).

Il contesto internazionale rese possibile, anzi forse irrinunciabile, il ricorso all'indebitamento estero come volano della crescita.

Il governo brasiliano rivedeva le sue relazioni economiche internazionali rompendo il suo accordo con il FMI. Non ci sono dubbi che il grande cambiamento avvenne all'inizio degli anni '60, con la politica estera indipendente inaugurata dal governo di Janio Quadros, responsabile delle nuove relazioni del Brasile con America Latina, Asia e Africa.

Una strategia più autonoma in relazione agli Stati Uniti, più aperta alla maggior parte dei paesi del mondo, e più combattiva sul piano delle negoziazioni commerciali e finanziarie del paese, come fu chiaro dall'appoggio alla creazione dell'ALALC (Associazione Latino Americana per il Libero Commercio), e alla partecipazione brasiliana nella UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) e nel gruppo dei 77, nei decenni '60 e '70. Questa posizione fu mantenuta, in grandi linee, dalla politica estera di quasi tutti i governi militari.

Alla fine degli anni '60, e durante gli anni '70, l'abbondanza di credito privato per i paesi in via di sviluppo permise un'accelerazione dei tassi di crescita e nel caso del Brasile, gli permise di avanzare nel processo d'industrializzazione iniziato negli anni '50, completando la sua matrice industriale con la produzione di beni di capitale. L'altra faccia della medaglia di questo processo, è stato un indebitamento estero oltre le possibilità di bilancio dei pagamenti, essendo responsabile in gran parte per lo strangolamento della crescita, nel momento in cui l'economia brasiliana fu sottomessa - alla fine degli anni settanta e l'inizio degli ottanta - ci sono stati quattro choc fatali: elevazione dei tassi d'interesse internazionali; recessione nell'economia mondiale, deterioramento dei termini di cambio ed interruzione del finanziamento estero dopo la moratoria messicana.



Source: Penn World Tables 6.1, World Economic Outlook, authors' calculations

Figure 1: Real Per-capita Growth in Brazil (1960-1999)

Sono stati questi i principali fattori che hanno sottoposto l'economia brasiliana ad una grave crisi della bilancia dei pagamenti e che hanno obbligato i governi degli anni '80 a fare una politica di promozione attiva delle esportazioni e di controllo delle importazioni, per dar conto dei servizi dei debiti esteri. Come conseguenza, il paese ha vissuto una recessione seguita da una riduzione del tasso medio di crescita, alla quale si sommarono varie devalorizzazioni cambiali e un'accelerazione dell'inflazione. In questo periodo, l'allontanamento dal mercato internazionale di capitali obbligò il Brasile a cercare l'appoggio del FMI e del BIRD, restando soggetto alle loro condizioni che confermano la tendenza stagnante del periodo.

Nel 1941 Stefan Zweig (²²) formulò la profezia: "*Brasile. Terra del futuro*". Negli ultimi anni le stelle sembrano allinearsi in questo senso: la crescita economica è sostenuta e le conseguenze

²² Scrittore, giornalista, drammaturgo e poeta, nel 1941 Stefan Zweig pubblicò *Brasile, terra del futuro*. "Laddove, in questi nostri tempi difficili, scorgiamo una speranza per un futuro migliore in zone semi-sconosciute, è nostro dovere additarle, indicandone le possibilità. È per questo motivo che ho scritto questo libro".

della crisi mondiale si sono dimostrate molto meno gravi del previsto, la povertà è in costante diminuzione, gli indicatori di sviluppo sociale migliorano, nuove fasce della popolazione accedono al consumo di beni e servizi, immense riserve petrolifere sono state scoperte al largo della costa brasiliana.

La decisione di organizzare in Brasile la Coppa del mondo di calcio 2014 e a Rio le Olimpiadi del 2016, rafforza il *soft power* del paese e offre un formidabile strumento propagandistico nella ricerca di posizioni di prestigio sulla scena internazionale.

Ormai il Brasile sembra rappresentare l'America Latina intera, lontane nel tempo appaiono le rivalità con l'Argentina e il Messico, pienamente legittima la pretesa di essere considerato a pieno titolo uno dei quattro BRIICS, alla stessa stregua di Cina, India e Russia.

Le riforme che hanno aiutato a far emergere il Brasile nella posizione in cui si trova ora, spaziano dall'istruzione che concorre alla formazione del capitale umano ed è pertanto un elemento fondamentale per la crescita economica e negli ultimi decenni il Brasile ha registrato indubbi progressi in questo campo.

Un'altra riforma fondamentale concerne l'area tributaria, il dato che balza immediatamente all'occhio è l'elevata pressione fiscale, cresciuta negli ultimi quindici anni di oltre 10 punti di Pil e superiore ormai a quella di alcuni paesi sviluppati, come ad esempio Lussemburgo, Regno Unito e Spagna.

La terza priorità è stata la modernizzazione del sistema politico-amministrativo che ha cercato e cerca di combattere in primis il costo della corruzione, infatti, per il Brasile è un flagello, retaggio della sua storia e della natura del suo sistema politico, giuridico e istituzionale, problema che non è stato ancora debellato in questo primo scorcio del XXI secolo.

Infine la gestione petrolifera e l'indipendenza energetica dopo lo shock del 1973,⁽²³⁾ hanno rappresentato un filo conduttore della politica brasiliana sotto amministrazioni di tendenze politiche assai diverse. Il Brasile gode di una sostanziale autosufficienza energetica e già oggi è il tredicesimo paese produttore di petrolio e il quindicesimo per riserve comprovate.

E' chiaro che l'inizio del secondo decennio del XXI secolo vede il Brasile in una situazione complessivamente favorevole. Il Brasile ha sofferto durante la crisi del dopoguerra e le crisi del 2008-2009, ma come altre economie emergenti anche quella brasiliana ha dimostrato la propria maturità nel resistere a uno shock esterno, laddove in passato tempeste molto meno intense l'avevano fatta colare a picco.

L'America Latina pare economicamente in salute. Inoltre, accresce la propria indipendenza dagli USA. E' probabile una progressiva affermazione del ruolo egemonico del Brasile, facilitato dall'accordo strategico con la Cina in chiave anti-occidentale. Se il continente saprà sviluppare una propria domanda interna, allora potrà facilmente sostenere una crescita importante nei prossimi anni. Infine, contro quanto visto in passato, l'America Centrale lascia il passo all'America Meridionale, con gli USA certamente impegnati a recuperare la perduta influenza sul continente.

Non è un quadro idillico ma, di certo, è uno scenario assunto a livello internazionale come la rappresentazione di una condizione di crescita socio-economica invidiabile.

Sarà la cronaca più recente a picchiare duro su tale "modello" e proprio con il più fantasmagorico messaggio propagandistico: i Mondiali di calcio e le Olimpiadi.

Dai primi di giugno 2013, per diversi giorni, migliaia di persone scendono in strada a São Paulo e in altre città del paese

²³ La crisi energetica del 1973 fu dovuta principalmente all'improvvisa e inaspettata interruzione del flusso dell'approvvigionamento di petrolio proveniente dalle nazioni appartenenti all'OPEC (l'organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) verso le nazioni importatrici del petrolio.

contro l'aumento delle tariffe dei mezzi pubblici e gli sprechi dei mondiali di calcio. Il 14 giugno prende avvio la repressione violenta della polizia: gas lacrimogeni, spray urticanti e proiettili di gomma contro i cortei; i brasiliani scendono di nuovo in piazza a Rio de Janeiro e Brasilia durante il *weekend*, in concomitanza con l'inizio del torneo *Confederations cups*.

Nella notte tra il 17 e il 18 giugno altre migliaia di persone tornano a manifestare in quelle che sembrano essere le più grandi manifestazioni dal 1992. I manifestanti accusano i mezzi d'informazione *mainstream* di non aver raccontato in maniera corretta le notizie. Il 17 giugno manifestanti occupano il palazzo del congresso a Brasilia e salgono sul tetto della costruzione disegnata dall'architetto *Oscar Niemeyer*, uno dei simboli del paese.⁽²⁴⁾

Il Presidente Rousseff fa la faccia dura, minaccia il pugno di ferro contro le violenze, mobilita persino l'esercito a protezione dei... campi da gioco. Ma – fatta salva la repressione dei “pochi violenti” - è costretta a riconoscere le ragioni dei manifestanti, il malessere profondo che ha dato origine alla protesta: “*Presto – dichiarerò - vareremo un grande piano in tre punti per migliorare i servizi pubblici: destineremo il 6% delle entrate petrolifere all'istruzione, faremo arrivare medici dall'estero per coprire le carenze della sanità e faremo un piano nazionale per la mobilità*”.⁽²⁵⁾

Secondo l'antropologo brasiliano Fred Lúcio, intervistato dalla tv “*O Globo*”, la scintilla che ha acceso queste manifestazioni è stata l'aumento dei prezzi dei mezzi pubblici ma di fondo c'è uno scontento generale sul funzionamento di questi servizi (del tutto inadeguati, ad esempio, in una città come São Paulo di 20 milioni

²⁴ Cfr. Robert MaCkey, *Protests Expand in Brazil, Fueled by Video of Police Brutality*, The New York Times - June 18, 2013

²⁵ Rousseff: «*Non tollererò altra violenza. Organizzeremo un grande Mondiale*» - Il presidente del Brasile promette un piano in 3 punti per rispondere alla protesta di massa e più lotta alla corruzione - Corriere della Sera, 22 giugno 2013.

di abitanti), sulla sanità, l'istruzione e i casi di corruzione. Secondo Lúcio comincia a sentirsi la pressione di una società “*che si crede e ha voglia di essere la prima del primo mondo*”, ma che si trascina retaggi, soprattutto strutturali, non ancora superati.⁽²⁶⁾

Se, come già ricordato, si considera che sui servizi il Brasile ha investito nell'ultimo decennio la maggior parte delle sue risorse pubbliche, l'evidenza emersa nelle proteste e fatta propria dalle autorità al massimo livello ha un che di paradossale.

Il fatto è che nonostante i proclami populistici cavalcanti nella campagna elettorale del 2002, già il presidente Lula aveva adottato sin da subito una linea macroeconomica piuttosto ortodossa, non troppo dissimile da quella del predecessore Cardoso, abbracciando con poche esitazioni il liberismo negli scambi commerciali. La grande apertura ai mercati internazionali si era tuttavia scontrata con l'insostenibilità dalle politiche liberiste, producendo un marcato dirigismo statale che ha condizionato le scelte dei soggetti economici.

E' certo uno “slittamento” tipico di tutti i paesi che, sull'onda della “globalizzazione perfetta”, hanno prodotto *performance* economiche strabilianti (in Brasile ma anche in Russia e in Cina), ma – specie per il Brasile – dove i successi economici e politici ottenuti si sono essenzialmente basati su due fattori.

Primo l'abbondanza di materie prime strategiche, come il petrolio e, nel caso del Brasile, anche di miniere di ferro. Secondo, la possibilità di spendere le briciole di simili rendite a favore di un elettorato di riferimento che garantisse il potere in chiave populista, rappresentato per socialismo, o qualcosa di simile. La crisi internazionale ha però mostrato la corda di queste esperienze, legate a forme diverse di un “capitalismo di Stato” che assume, senza delega ai privati, i moduli organizzativi economico-sociali del “libero mercato”.

²⁶ Cfr Rossana Miranda, *Brasile, non solo Confederation Cup 2013. I perché della protesta a Sao Paulo*, 15 - 06 - 2013

In questo senso, il “caso Brasile” è la riprova di una “ineluttabilità imposta” dell’approccio suggerito da Williamson e, a un tempo, dell’astrattezza dell’impianto socio-economico che esso sottende. Pur essendo il Brasile, il paese che meno ha aderito al modello, esso sconta l’adesione alle politiche neo-liberiste in chiave di adesione allo schema sviluppo-sottosviluppo.

Rich father on the balcony telling his son "If you don't work hard you will end up in that favela".

Poor dad looking up telling his son "If you work hard and you are lucky one day you will be on that balcony".

Liberal dad looking at this picture telling his son: "We have to redistribute the wealth, mix all that together, so there will be peace forever everywhere in the World."



This favela on the left is ironically called Paraisópolis (Paradise city). Photo: Tuca Vieira²⁷

²⁷ <http://www.flickr.com/photos/72577309@N02/6551241397/>

CAPITOLO III

L'ideologia del Washington Consensus

Dopo l'enunciazione del suo decalogo, l'impegno per così dire "postumo" di Williamson, si concreterà nel tentativo sistematico di fornire *a posteriori* una "interpretazione autentica" delle sue idee, specie dopo i primi discutibili risultati conseguenti alla concreta applicazione di politiche ispirate al *Washington Consensus*. L'impegno interpretativo di Williamson sarà soprattutto quello di allontanare due elementi di sospetto, avanzati dai critici del suo pensiero: da un lato quello di aver elaborato una sorta di ideologia "universalistica" dell'imperialismo americano, dall'altro di aver proposto, in questo contesto, un vero e proprio manifesto del neoliberismo.

In realtà, sarà proprio Williamson a considerare che l'inclusione del termine "Washington" nella definizione del suo progetto, si era rivelata alla fine una scelta deplorabile, che aveva innescato la suggestione 'conspirativa' per cui il '*consenso*' – meglio sarebbe dire il '*sostegno*' - non fosse altro che un elenco di criteri che Washington stava imponendo al mondo, cercando di attribuirsi il merito delle riforme che i governi di vari paesi avevano avviato sulla base di tali criteri.

Le critiche che più avevano angosciato Williamson erano quelle che maggiormente si erano diffuse proprio in America Latina, denunciando che la definizione adottata implicava che il programma di riforme era stato fornito dall'esterno anziché progettato all'interno del Continente Latino-americano. Williamson sosterrà che questo non era il suo obiettivo ma che il suo scopo era, piuttosto, quello di smentire – col riferimento a "Washington" - la propaganda secondo cui gli USA erano scettici circa la possibilità di innescare un processo di riforma in America Latina. "*Se la mia intenzione fosse stata quella di fare propaganda per la riforma in*

America Latina, l'ultima città al mondo che avrei associato con la causa della riforma è Washington", dichiarava sconsolato nelle sue riflessioni auto-critiche.⁽²⁸⁾

D'altra parte, è innegabile che il *Washington Consensus* è basato sull'agenda politica del *tandem* Reagan-Thatcher, soprattutto per la parte più "succosa" del programma come, ad esempio, il monetarismo, la *supply-side economics*, il governo minimalista e, ancora, la bassa tassazione dei redditi, in particolare di capitale, pur auspicando l'intervento del governo là dove l'obiettivo ultimo di un'economia efficiente richiede di preservare un ambiente macroeconomico stabile, per ridurre l'incertezza irrazionale e fornire beni pubblici. Inoltre, i fallimenti del mercato possono essere affrontati solo con l'azione dei governi, in presenza di "esternalizzazioni", monopoli e disparità di reddito. E soprattutto per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, nota Williamson: "*la questione vecchia della differente distribuzione del reddito è di nuovo sul tavolo. Qualsiasi attività residua non richiede l'azione di governo e, quindi, può essere esercitata dal settore privato*".⁽²⁹⁾

Se Williamson non riesce a convincere dell' "ingenuità" del suo modello è perché, volente o nolente, esso ripropone uno schema ideologico profondamente innervato nella logica della globalizzazione, ovvero quello che Mattei e Nader hanno definito il "*processo di naturalizzazione del neoliberismo*" orientato in funzione degli interessi delle grandi *corporation* trans-nazionali.⁽³⁰⁾

La sintesi proposta nell'impetosa disamina dei due autori considera che "*(...) la necessità di riforme interne viene giustificata con l'assunto che la legislazione e la partecipazione statale all'economia siano fattori che rompono l'equilibrio, poiché inducono pratiche che limitano la libera competizione*".⁽³¹⁾ Sotto

²⁸ John Marangos, *Williamson's Retort to the Critics: From the "After" to the "Amended" Washington Consensus* – University of Crete - pag. 10.

²⁹ Id., - pag. 3

³⁰ Ugo Mattei, Laura Nader, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali* – Milano-Torino, marzo 2010 – pag.

³¹ Id., - pag. 61

l'egida dell'economia neoclassica e dei suoi schemi di competizione economica razionale e progressiva, l'impianto riformatore dell'ideologia neoliberista insegna, dunque, che “(...) *per incrementare l'efficienza occorre... adottare misure come quelle inevitabilmente imposte dall'aggiustamento strutturale, che riducono queste barriere e promuovono la competizione e che permettono di disaggregare l'offerta mediante denazionalizzazione, taglio dei sussidi statali e privatizzazione massiccia.*”³²)

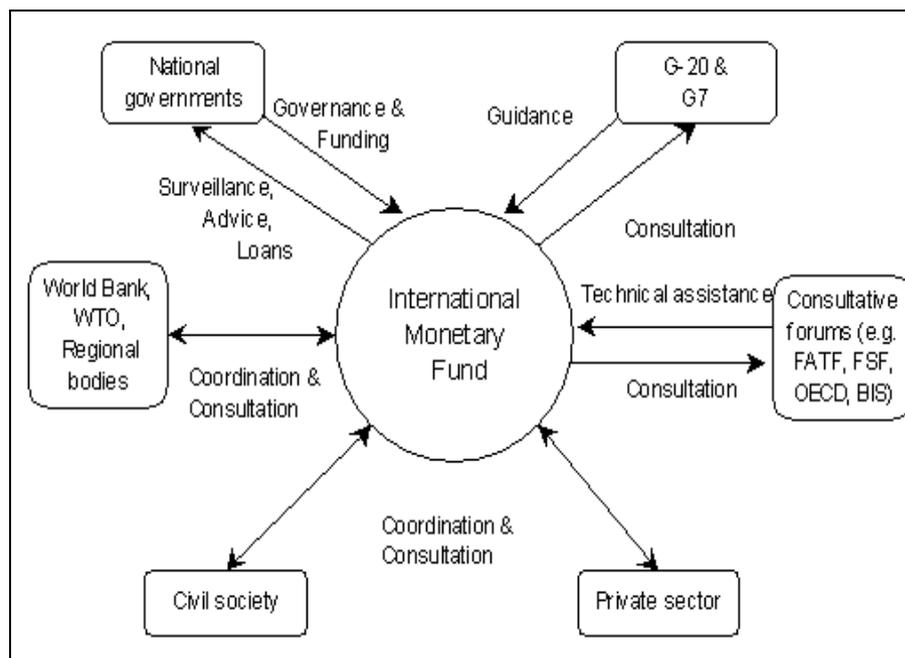
Sarà il ruolo giocato dagli Stati Uniti, quale potenza egemone, e dalle organizzazioni economiche internazionali più o meno formali e burocratiche (FMI, Banca Mondiale, OECD, ecc.) a sostanziare questo disegno attraverso la riscrittura di un “nuovo” *regime di legalità che perde la sua funzione di scudo sociale per assumere quella di ragione dei più forti.*

³² Id., – pag. 95

Il ruolo del Tesoro USA

La definizione "Washington Consensus" coniata da Williamson riflette, tutto sommato, i suggerimenti dalle istituzioni di Bretton Woods (vale a dire, il *Fondo Monetario Internazionale* e la *Banca Mondiale*) e del *Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti*, formulati all'indirizzo delle economie dell'America Latina agli inizi degli anni novanta. La strategia da seguire in quel momento era quella d'incrementare il potere del libero mercato, al fine di accelerare la crescita di queste economie definite "in via di sviluppo".⁽³³⁾

Fig.1 – Le istituzioni di *Bretton Wood*: architettura e interazioni



Fonte: Martin Parkinson and Adam McKissack, *The IMF and the challenge of relevance in the international financial architecture* - Macroeconomic Group and Manager, IMF Unit, Australian Treasury.

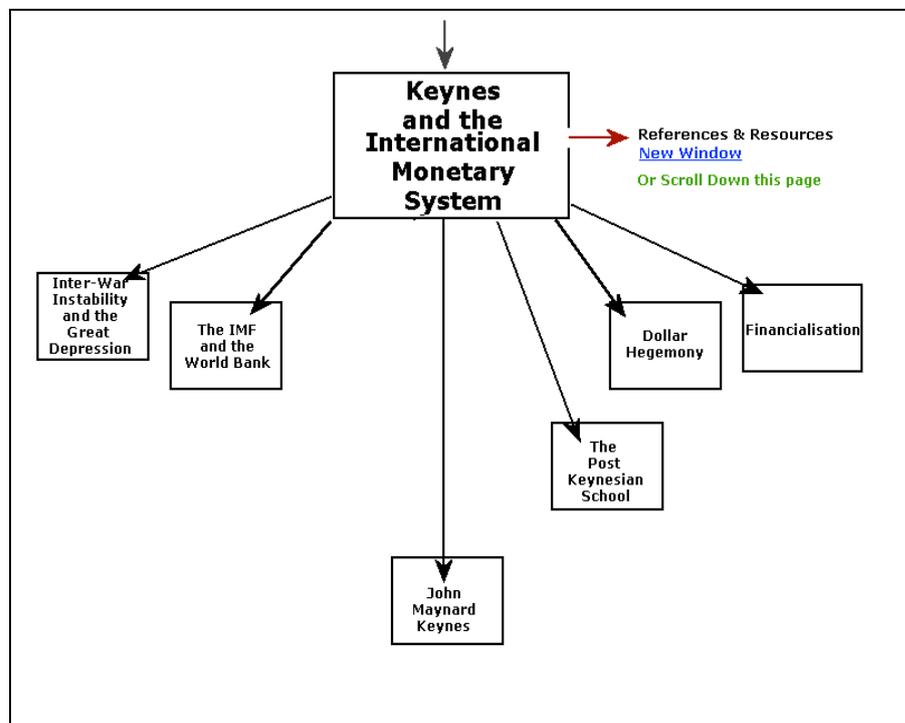
La prospettiva indicata da queste istituzioni è, in effetti, molto più complessa e interessa un quarto di secolo dopo la seconda guerra mondiale, periodo storico che ha visto la massima

³³ Cfr. Carlos-Alberto Arrébola Rodríguez, *Consensus: Consequences in Transition Economies*, in *European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans* - Vol. 3, No. 1 (4), pp 19-34, April 2011.

diffusione del principio di *inward-oriented*, paradigma di sviluppo orientato all'intervento dello stato e giustificato dalla constatazione della generalizzazione dei fallimenti del mercato (o dell'inesistenza di molti mercati) nei paesi in via di sviluppo. Una concezione negativa dei meccanismi di *import-export* in questi paesi, ad esempio, era stata alla base delle strategie di sostituzione delle importazioni.

Il successo delle politiche keynesiane tese al ripristino della piena occupazione nell'occidente industrializzato dopo la forte disoccupazione prolungata degli anni trenta e la trasformazione dell'Unione Sovietica da una nazione agricola, qual era al momento della rivoluzione comunista, in una potenza industriale dal 1930 al 1950, è stata la spinta alla creazione, ad esempio, dei piani quinquennali indiani, con i loro obiettivi di gestione della domanda aggregata e di forti investimenti in industrie di Stato al riparo della protezione doganale.

Fig.2 - Il Sistema Monetario internazionale creato da J.M. Keynes



Fonte: Economics Network – Connections in Political Economy.

I paesi di più recente indipendenza in Africa avevano seguito un percorso simile, con la creazione di meccanismi di commercializzazione, come l'acquisto e la vendita tramite intermediari pubblici, per proteggere i loro agricoltori dai capricci dei prezzi del mercato mondiale e dallo sfruttamento da parte di intermediari commercianti, o lo sviluppo di un'industria di stato per l'elaborazione di strategie di gestione delle materie prime, e così via.

Per quanto sorprendente possa sembrare oggi, Agenzie come la *Banca Mondiale*, sostenevano in pieno queste strategie. Dopo tutto, Keynes aveva progettato la *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BEA)* come un ente pubblico col compito di orientare le fonti di finanziamento (essenzialmente concentrate in *Wall Street*), per la ricostruzione europea e giapponese. In seguito l'attenzione si era spostata dalla ricostruzione dell'Europa e del Giappone allo sviluppo dei paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina.

La *Banca Mondiale* ha finanziato molte delle imprese statali che producevano all'ombra delle barriere doganali nei paesi nati dalle ondate di "decolonizzazione" successive al secondo dopoguerra. Alti tassi di crescita economica in Asia, Africa e America Latina sono stati molto prossimi agli *standard* storici e, in paesi come il Brasile, notevolmente più alti.⁽³⁴⁾

Tutto questo assetto - passato alla storia come "approccio statalista" – oggettivamente non poteva dirsi esente da critiche per le molteplici negative "ricadute" a livello socio-economico, e in specie per la sua insensibilità ai problemi distributivi. L'enfasi posta sullo sviluppo dell'industria pesante, qualunque sia il suo impatto sugli investimenti e sulla crescita economica, non era di alcun aiuto per il contenimento della povertà.

In Brasile, il periodo di forte crescita del 1960 è stato accompagnato da crescenti disuguaglianze, con il risultato che

³⁴ Ravi Kanbur, *The Co-Evolution of the Washington Consensus...* cit., passim.

L'impatto sulla povertà è stato irrilevante. In India, dopo i primi due piani quinquennali, che coprono i periodi 1951-1956 e 1956-1961, il terzo piano quinquennale (1961-1966) iniziò un periodo di esplicita attenzione sulla povertà e sui poveri, con un'attenzione particolare per l'agricoltura, dove la maggior parte dei poveri erano allocati.

Nel complesso, si presenteranno risultati insoddisfacenti che indurranno i poteri economici e quelli politici a rivedere l'insieme di orientamenti economici sostenuti nel secondo dopoguerra, sino a ri-orientare l'intera cultura economica sostenuta sino ad allora, soprattutto alla luce di due avvenimenti "epocali": il crollo dell'Unione Sovietica e del "blocco dell'Est" con la fine della divisione della Germania e la crisi macroeconomica che, a partire dalla fine degli anni 1990, ha colpito il sistema economico mondiale.

“Le crisi macroeconomiche dei paesi in via di sviluppo - Spiega Kanbur - sono inestricabili”. Nell'immediatezza la crisi è data da una mancanza di valuta estera per i pagamento dei debiti relativi alle importazioni e all'acquisto di servizi. In questo contesto la liberalizzazione del commercio viene proposta come una soluzione per l'acquisizione di valuta estera attraverso le esportazioni. Gli 'argomenti della crisi' si associano con analisi di lungo termine sull'efficacia di economie che tendono a ripiegarsi su se stesse rispetto all'adozione di strategie di sviluppo orientate verso l'esterno. Ove necessario, il peso di un singolo caso è stato ulteriormente rafforzato con l'argomento che una tale strategia aumenterebbe la domanda di lavoro non qualificato e quindi i salari non qualificati, com'era accaduto in Asia orientale. Ma il tema di fondo della tesi era che l'integrazione nell'economia mondiale è stata la migliore strategia per la crescita economica, e la crescita è stata la strada migliore per la riduzione della povertà.

Poi è arrivato il 1989, la caduta del muro di Berlino, e il

trionfalismo della "fine della storia". Questo è stato il culmine della pressione generale per la riduzione del ruolo dello Stato nell'economia, che avviata nel 1970 in Europa e in Nord America e che ha visto il suo apogeo nell'era Reagan-Thatcher-Kohl. Con il crollo del sistema comunista statalista (la scritta era ovunque sul muro nei primi anni 1980), la lezione anche per i paesi in via di sviluppo sembrava chiara. Proprio come i successi sovietici degli anni 1930, '40 e '50 avevano ispirato i primi due piani quinquennali indiani, e continuato a influenzare i successivi tre, i piani quinquennali sesto e settimo (1980-1985 e 1985-1989), adesso era iniziata l'era della liberalizzazione economica".⁽³⁵⁾

Questa 'rivoluzione silenziosa del libero mercato' (per usare l'espressione proposta dalla *Heritage Foundation* nel suo Rapporto del 1989) è diventata una rivoluzione globale. Grazie ad una serie di orientamenti collegati tra le istituzioni multilaterali che si muovevano al centro della scena in questo periodo, il *Washington Consensus* è diventato il paradigma globale che ha dominato la politica di sviluppo Terzo Mondo.

Nel 1980, la *Banca Mondiale* ha avviato un nuovo strumento di prestito denominato *policy-based*, ovvero, «prestiti di aggiustamento strutturale», condizionando la corresponsione di un anticipo ai paesi interessati all'applicazione di politiche di deregolamentazione, privatizzazione e liberalizzazione. Nel 1982, quando ha iniziato a manifestarsi la crisi del debito sovrano, a cominciare dall'incapacità del Messico di far fronte ai suoi debiti esteri, il *Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti* ha dato al *Fondo Monetario Internazionale* il via libera a svolgere un ruolo di maggior peso sui paesi debitori per indurli all'applicazione di politiche ispirate al *Washington Consensus* come condizione "macroeconomica" per ottenere i nuovi prestiti al settore privato e

³⁵ Ravi Kanbur, *The Co-Evolution of the Washington Consensus...* cit., pag. 8.

pubblico. Nel corso degli anni 1980, queste politiche sono state proposte per la maggior parte delle nazioni in via di sviluppo.⁽³⁶⁾

In un contesto internazionale paradossalmente più instabile di quello delineatosi immediatamente dopo il secondo dopoguerra, questo ri-orientamento degli indirizzi di politica economica a livello mondiale finirà per affascinare anche la politica dei Paesi egemoni. Reagan, Thatcher e Kohl hanno utilizzato questo stesso paradigma per trasformare le economie nazionali dei loro tre paesi. Negli Stati Uniti, tutta una serie di regolamenti governativi sul commercio, molti dei quali stabiliti durante il periodo della riforma del 1930, vengono indeboliti. Funzioni di governo sono privatizzate nell'ambito del *welfare*, dell'istruzione e di altri comparti. Le barriere commerciali sono state continuamente ridotte.

Questo ruolo di “coordinamento”, per così dire, assunto dal Tesoro USA ha avuto molteplici letture: dalla pura e semplice derivazione del paradigma *Washington Consensus* dalla politica estera dello stesso governo americano (che ne sarebbe stato il “vero” autore), ad un ruolo di “interprete” autorevole delle politiche di sviluppo destinate ai “paesi poveri”, con l'intento di muovere le istituzioni economiche internazionali verso una “corretta” applicazione delle politiche conseguenti, per finire con un quadro d'insieme che disegna il percorso esplicativo dell'intero processo di globalizzazione.⁽³⁷⁾

L'ipotesi più realistica è quella di una concordanza d'intenti “orientata”, appunto, dal Tesoro USA a partire da una “semplice” politica di investimenti in termini di “credito ai paesi in via di sviluppo”. E' questo il punto è fondamentale per comprendere il contesto della creazione del *Washington Consensus*.

In realtà, a partire dalla “crisi del debito” latino-americano, tutto è stato giocato su un gigantesco equivoco: il *Washington*

³⁶ Cfr. Robin Broad, *The Washington Consensus Meets the Global Backlash: Shifting Debates and Policies*, in *Globalizations* - December 2004, Vol. 1, No. 2, pp. 129-154.

³⁷ In questo senso: Mark Rupert - M. Scott Solomon, *Globalization and International Political Economy: The Politics of Alternative Futures* - Rowman & Littlefield, 2006.

Consensus si è rivelato il consenso dei creditori su come trattare con i loro debitori. Ai Paesi sudamericani debitori sarebbe stato permesso di ritardare il rimborso dei loro debiti, ma solo se “sottomessi” a "pesanti condizionamenti", dettati dai creditori di Washington. I creditori – ovvero, in ultima istanza, *il Tesoro degli Stati Uniti*, la *Federal Reserve*, il *Fondo Monetario Internazionale*, oltre alle più grandi banche statunitensi - al fine di sviluppare una posizione coordinata su cosa chiedere come contropartita ai debitori dell'America Latina, per prima cosa imponevano la pratica dell'austerità per *mettendo ordine in casa loro*.

A partire da questo assunto, le istituzioni economiche internazionali hanno sviluppato un'autonoma capacità di condizionamento a livello mondiale.

Il ruolo delle istituzioni economiche internazionali

Man mano che la *policy* neo liberista assumeva un ruolo trainante a livello mondiale, le istituzioni economiche internazionali hanno visto accrescere la loro “importanza”, quale fattore di condizionamento ideologico sia sotto il profilo economico che politico.

L'esportazione delle politiche di *Washington Consensus* è proseguita per tutti gli anni novanta. I governi degli Stati Uniti e di altri Paesi impegnati in nuovi negoziati sugli scambi commerciali bilaterali e multilaterali e su accordi d'investimento, hanno continuato la diffusione di queste politiche verso il mondo in via di sviluppo, e poi nei paesi dell'ex Unione Sovietica e nell'Europa dell'Est dopo il crollo del muro di Berlino.

Nel novembre 1993, i governi di Stati Uniti, Messico e Canada stipulano l'Accordo di libero scambio nordamericano (NAFTA), che ha abbattuto le barriere al commercio e agli investimenti fra i paesi dell'area, sottraendo le attività economiche al controllo del governo.

Un anno dopo, i governi di tutto il mondo creano l'Organizzazione Mondiale del Commercio, attribuendole forti poteri di attuazione delle politiche di *Washington Consensus*, tutte accolte con forte consenso d'élite.

Il *Dipartimento del Tesoro*, il *Fondo Monetario Internazionale* e altri discepoli comprimari del *Washington Consensus* lo hanno sostenuto con tale sicurezza e arroganza che, in sostanza, gli originali 10 principi di Williamson hanno subito una tale “espansione” da includere la liberalizzazione dei capitali (in aggiunta alla liberalizzazione degli scambi) e un “accordo di investimento multilaterale”, che richiede ai Paesi firmatari il trattamento degli investimenti esteri esattamente come quelli interni.

Il *Washington Consensus* è diventato l'unico modo per rappresentare l'economia "ideale", l'opportunità offerta dalle sue politiche è stata presentata come una verità economica oggettiva.

Chiunque non concordava con quel programma era, nelle parole sprezzanti di Thomas Friedman sul *New York Times* del 1999, su *un'arca di Noè di sostenitori della terra piatta, di politiche protezionistiche, di sindacati e yuppies, in cerca dei loro anni sessanta'*.⁽³⁸⁾

Sulla base di tali presupposti, organismi quali la *Banca Mondiale / FMI* (Fondo Monetario Internazionale), l'*OCSE* (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) e il *WTO* (Organizzazione Mondiale del Commercio) diventano, in sostanza, istituzioni di politica transnazionale, tutte impegnate nella produzione di politiche specifiche, così come in processi attraverso cui sono realizzate tali politiche.

Le loro decisioni sono prese in gran parte attraverso procedure non democratiche e opache. Le politiche proposte pretendono di servire principi d'incessante competizione economica volte non solo alla "transnazionalizzazione" del fare politica ma anche alla piena sottomissione di questa ai dettami dell'economia globale.

In questa prospettiva l'azione di queste istituzioni passa per quello che Paul Cammack definisce un autonomo "Global Project" dai contorni sofisticati e ambigui. *"La nozione ampiamente accettata del 'Washington Consensus' – scrive Cammack - spesso ridotto ad una formula di privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione, oltre che di subordinazione degli stati ai mercati, non riuscirà mai a catturare le componenti essenziali delle strategie di sviluppo promosse dal FMI e dalla Banca Mondiale dalla fine del 1980 in poi, per due motivi. In primo luogo, non si fa alcun riferimento al concetto centrale del progetto [di Williamson ndr] che, per citare il Rapporto sullo sviluppo del*

³⁸ Cfr. Robin Broad, *The Washington Consensus*, cit., pp. 131-132.

mondo 1990, rappresenterebbe l'unica via per l'abolizione della povertà, progetto che, invece, è stato tradotto in quello di "promuovere l'uso produttivo delle più abbondanti risorse dei poveri – il lavoro" (World Bank, 1990:3). L'impegno dei poveri nel mondo del lavoro produttivo (o la creazione di un proletariato autenticamente globale), è rimasto l'obiettivo centrale del progetto. In secondo luogo, ha dato l'impressione che lo stesso progetto si concentrasse esclusivamente su ciò che può variamente essere chiamato "paesi poveri" e "paesi a medio reddito" o ancora sviluppo di società o di "economie emergenti". Eppure, nello stesso periodo, una strategia parallela è stata promossa - principalmente da parte dell'UE e dell'OCSE - per le economie sviluppate come gruppo, e dei paesi membri dell'Unione europea in particolare. Questa strategia, enunciati nel Libro Bianco dell'UE 1993, e nello studio sulla Strategia di competitività e l'occupazione del 1994 dell'OCSE, si riflette oggi nella cd. 'Agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione' e la serie annuale dell'OCSE Going for Growth., che esprimono tutte esattamente la stessa attenzione per la necessità di uno stato attivo che promuove l'integrazione nell'economia mondiale capitalista e dei mercati di prodotti competitivi, e in particolare la massimizzazione del numero delle persone nel lavoro e la produttività del loro lavoro. Il tema centrale che attraversa tutte queste proposte non è la privatizzazione o la liberalizzazione o deregolamentazione, ma la competitività - la creazione di ambienti nazionali caratterizzati da concorrenza dei mercati dei prodotti e del lavoro, in un sistema globale regolato in modo tale da aumentare il livello di concorrenza su scala globale".⁽³⁹⁾

Un "Global Project", dunque, che ha lontane radici nelle enunciazioni del liberalismo classico "ri-pianificato" e attualizzato rispetto alla ri-costruzione dell'economia globale.

³⁹ Paul Cammack, *All Power to Global Capital!*, in *Papers in the Politics of Global Competitiveness*, No. 10 – pp. 2-3.

Capitolo IV

Globalizzazione e “development policies”

Il precursore della liberalizzazione, Adam Smith, nella sua teoria macroeconomica sosteneva che “ *il libero commercio permette ai paesi di prendere vantaggio sui propri fattori competitivi*”, di conseguenza ogni nazione si specializza nel fare quello in cui eccelle.

Ampie aree commerciali permettono alle imprese e agli individui di specializzarsi sempre di più nelle rispettive aree competitive e di diventare sempre più eccellenti nelle loro specializzazioni. Una grande città, diversamente da un piccolo villaggio, disporrà di un numero di fornai più ampio e ciascuno si specializzerà in un prodotto particolare. Questo permetterà a ciascuno dei fornai di specializzarsi in qualche prodotto e di servire i clienti appassionati di quei prodotti.

Ne consegue anche che, in assenza di competizione, il lavoro ed il capitale saranno remunerati in modo diverso nei singoli paesi: in un paese in cui vi è carenza di capitale (macchine, tecnologie) il lavoro sarà meno produttivo ed i salari saranno più bassi. Se, invece, il lavoro ed il capitale possono muoversi verso un paese dove la produttività ha spazi per aumentare l'economia mondiale ne beneficerà.

Oggi, stando seduti a casa possiamo comprare prodotti cinesi che costano meno grazie al minor costo del lavoro. I cinesi stando seduti a casa possono acquistare prodotti high-tech dagli USA dove la specializzazione è più elevata per quell'aspetto, tutto questo rientra nella globalizzazione.

L'argomento è convincente ma la realtà è un'altra, infatti il mondo ideale di Smith non esiste, cioè quel mondo in cui: non esiste disoccupazione, dove i mercati funzionano perfettamente e senza attriti, dove non esiste alcun genere di shock e dove le imprese domestiche non sono esposte alla concorrenza di altre

imprese che sono meno efficienti di loro ma che beneficiano di svalutazioni dei cambi.

La parola “globalizzazione” è la traduzione del termine inglese “globalization”, la sua prima apparizione risale al 1962 in un articolo della rivista “Spectator”.

In questo articolo l’autore Charles A. Cerami commenta l’incontro tra il lord del sigillo britannico e il sottosegretario di Stato americano, incontro che aveva per oggetto l’adesione di alcuni Paesi europei al trattato di Roma⁽⁴⁰⁾, osservava come gli americani “dopo aver a lungo biasimato i francesi per la loro paura di *mondialisation* si accorgono ora del carattere sconcertante della globalizzazione”.

Da questo articolo, la parola globalization deriva dal termine *mondialisation*, già diffuso in Francia.

“La globalizzazione è fondamentalmente un fenomeno geoeconomico, ovvero, la tendenza dell’economia ad assumere una dimensione mondiale, anche se poi il fenomeno della crescente integrazione dei servizi, dei mercati dei beni e dei fattori produttivi può dare luogo a implicazioni politiche, ambientali e culturali”.⁽⁴¹⁾

Può essere, un processo potenzialmente vantaggioso, qualora diretto secondo logiche flessibili, tenendo conto di possibilità e situazioni dei diversi paesi, è invece trasformato in ondata destabilizzante dalla rigidità nell’applicazione di dogmi economici che vedono il libero mercato come elemento autoregolante, e le politiche di supporto statali come ostacoli da rimuovere per ottenere la maggiore efficienza, ha portato più insicurezza e contribuito alla crescita delle disuguaglianze, ha anche ridotto il potere dei governi.

Oggi molti economisti convengono che i mercati, da soli, non portano ad efficienza; il punto è come i governi possono intervenire per dare efficienza ai mercati. Gli economisti di fatto

⁴⁰ Per **Trattati di Roma** si intendono due trattati firmati a Roma il 25 marzo 1957: il trattato che istituisce la Comunità economica europea e il trattato che istituisce la Comunità europea dell’energia atomica.

⁴¹ V. Amato, *Trasformazioni e persistenze nella geografia dell’economia globale*, 2009 – pag. 12

non possono sperimentare le loro teorie facendo esperimenti come un chimico o un fisico. Ogni paese, fra l'altro è diverso dall'altro per la sua storia e per una miriade di dettagli non sempre chiaramente interpretabili di conseguenza una soluzione economica per un paese non può essere adattata ad un altro, errore che è stato invece fatto durante il secondo dopoguerra.

Negli anni sessanta e settanta la tesi prevalente sulla causa del sottosviluppo era la mancanza di capitali. La missione che assegnata alla Banca Mondiale fu quella di fornire capitali, ma non funzionò perché, come scrive Stiglitz “ *è necessario un ripensamento attento del modo in cui la globalizzazione è stata gestita, degli accordi commerciali internazionali che tanto hanno fatto per eliminare quelle barriere e delle politiche che sono state imposte ai paesi in via di sviluppo durante questo processo*”(42).

L'enfasi maggiore alla liberalizzazione dei mercati avvenne negli anni '80, con i governi Thatcher e Reagan: l'epoca delle privatizzazioni. Ma anche queste politiche non produssero che insuccessi, fra i quali il Washington Consensus, infatti le sue politiche hanno avvantaggiato pochi a spese di molti e i ricchi a spese dei poveri, di conseguenza i vantaggi non sono stati distribuiti equamente.

Molti si chiedono come la globalizzazione, che ha portato diversi vantaggi in quasi tutti i campi, si è trasformata oggi in un tema controverso e sempre più discusso. Con l'apertura del commercio internazionale, tanti paesi ne hanno beneficiato e sono cresciuti economicamente e molto più rapidamente di quanto avrebbero potuto altrimenti. Il commercio internazionale favorisce lo sviluppo economico quando le esportazioni di un paese spingono la sua crescita economica.

Per gli effetti della globalizzazione oggi molte persone vivono più a lungo e con un tenore di vita nettamente superiore se lo confrontiamo con il passato. La globalizzazione ha ridotto il

⁴² Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, 2002 – pag. XIII

senso di isolamento percepito in gran parte dal mondo in via di sviluppo, consentendo a molti di accedere a conoscenze superiori a quelle di cui cent'anni fa erano in possesso i ricchi di qualsiasi altro paese.

Chi denigra la globalizzazione ne sottovaluta i vantaggi, ma i suoi fautori sono stati se possibile, ancor meno imparziali. Per loro la globalizzazione (*associata tipicamente all'accettazione del capitalismo trionfante, sul modello americano*) ⁽⁴³⁾ è progresso; i paesi in via di sviluppo devono accettarla se vogliono crescere e combattere la povertà in maniera efficace. Ma per molti nel mondo in via di sviluppo la globalizzazione non ha portato i vantaggi economici sperati.

Quando parliamo di globalizzazione, quasi sempre pensiamo agli Stati Uniti e al modello americano, da qui infatti nasce la parola che sempre più spesso viene accosta a globalizzazione, cioè americanizzazione.

Con questo termine vogliamo indicare come gli Stati Uniti influenzino la cultura di altri paesi, ad esempio: nella cultura popolare, nella tecnologia e sempre di più nelle pratiche commerciali e politiche.

Basti pensare al successo di Hollywood nel secondo dopoguerra, ma anche a multinazionali americane come la Coca-Cola, McDonald's e Apple, dove ormai i simboli di questi marchi possiamo trovarli in qualsiasi parte del mondo.

La globalizzazione è guidata, infatti, con forza dalle multinazionali, che, attraverso i confini, fanno circolare non solo capitali e merci, ma anche tecnologia.

Le multinazionali, società con redditi giganteschi muovono la globalizzazione, non sono solamente ricche ma anche politicamente potenti. Esistono per fare profitto e non per fare carità e come operano è frutto di soluzioni sistemiche strutturali che sono insite nel sistema.

⁴³ Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, 2002 – pag. 5

Gran parte degli economisti moderni oggi condivide il concetto che il benessere sociale non viene massimizzato se le corporation sono lasciate senza freni per massimizzare i loro profitti, anzi l'impatto sui lavoratori, sull'ambiente e sulle comunità dell'operato delle multinazionali è diventato un problema centrale per gli economisti ma anche per i Governi.

Gli aspetti della globalizzazione oggetto di controversia sono quelli più strettamente economici, insieme alle istituzioni internazionali hanno scritto le regole e che impongono o spingono provvedimenti come la liberalizzazione dei mercati finanziari.

Secondo Stiglitz sono tre le principali istituzioni che governano la globalizzazione: l'FMI, la Banca mondiale e il WTO. Le prime due, furono istituite dopo la Seconda guerra mondiale a seguito della Conferenza monetaria e finanziaria tenutasi a Bretton Woods, nel luglio 1944, nel contesto della ricostruzione europea dopo la devastazione del conflitto e per salvare il mondo da future depressioni economiche.

Il nome esatto della Banca mondiale – Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo – riflette la sua missione d'origine.

Il compito più difficile per assicurare la stabilità economica globale fu invece assegnato all'FMI, infatti si basava sulla convinzione che per raggiungere la stabilità economica fosse necessaria un'azione collettiva globale, così come l'ONU era stato fondato sul presupposto che occorresse un'azione collettiva a livello globale per garantire la stabilità politica.

L'FMI è un'istituzione pubblica e da quando è stata fondata, sono state introdotte solo alcune modifiche, sono le principali nazioni industrializzate a comandare e solo un paese, gli Stati Uniti, hanno un effettivo diritto di veto.

Negli anni Ottanta però avvenne un cambiamento determinante sia nell'FMI che nella Banca mondiale, quando

Ronald Reagan e Margaret Thatcher predicavano l'ideologia del libero mercato negli Stati Uniti e nel Regno Unito, queste due istituzioni divennero i nuovi istituti missionari preposti a diffondere queste idee in paesi poveri che spesso avevano un disperato bisogno di prestiti e concessioni.

Mezzo secolo dopo la sua fondazione è chiaro che l'FMI ha fallito la sua missione. Non ha adempiuto i propri compiti, cioè fornire ai paesi afflitti da una contrazione economica fondi per consentirne la ripresa e aiutarli nel tentativo di avvicinarsi alla piena occupazione.

L'applicazione di teorie economiche sbagliate non rappresenterebbe un così grave problema se la fine del colonialismo prima e del comunismo poi non avesse dato all'FMI e alla Banca mondiale l'occasione di ampliare i rispettivi mandati originari estendendo notevolmente il loro raggio d'azione.

Oggi queste istituzioni sono diventate protagoniste dominanti dell'economia mondiale. Sono tenuti a seguire i loro dettami economici, dettami che riflettono le loro ideologie e teorie neoliberiste non soltanto i paesi che ne chiedono l'aiuto, ma anche quelli che ne cercano l'approvazione formale per poter accedere più facilmente ai mercati finanziari internazionali.

La globalizzazione, oggi, non funziona per molti poveri del mondo. Non funziona per la stabilità dell'economia globale.

Per alcuni la risposta è semplice: abbandonare la globalizzazione. Questo però non è fattibile, perché come già osservato, la globalizzazione ha portato anche enormi vantaggi – il successo dell'Est asiatico è nato della globalizzazione, in particolare dalle opportunità commerciali e dalla maggiore facilità di accesso ai mercati e alla tecnologia.

Quindi il problema non è la globalizzazione, ma come essa è gestita, parte della colpa si può attribuire alla istituzioni economiche internazionali – l' FMI, la Banca mondiale e il WTO –

che contribuiscono a stabilire le regole del gioco e i cui metodi, hanno servito gli interessi dei paesi industrializzati più avanzati anziché quelli dei paesi del Terzo mondo.

Secondo Adam Smith, infatti, l'individuo non è tenuto a porsi la domanda *“che cosa è bene e che cosa è male, ma unicamente qual è il suo interesse”*.

Non possiamo tornare indietro sulla globalizzazione, è cominciata e deve andare avanti. La questione è come farla funzionare.

Non è facile cominciare a fare le cose in modo diverso. Le burocrazie, come le persone, prendono cattive abitudini e adeguarsi al cambiamento può essere difficile. Ma le istituzioni internazionali devono affrontare i mutamenti, forse che consentiranno loro di svolgere il ruolo per il quale sono nate e di far funzionare la globalizzazione, lavorando per chi sta bene ma anche per i poveri e per le nazioni in via di sviluppo.

L'Occidente deve fare la propria parte per riformare le istituzioni internazionali che governano la globalizzazione.

“Non possiamo, non dobbiamo, rimanere in disparte relegandoci al ruolo di semplici e inerti spettatori”.⁽⁴⁴⁾

⁴⁴ Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, 2002 – pag. 256

Conclusioni

La copiosa produzione di scritti sulla dominazione imperialistica e coloniale e sulla globalizzazione come manifestazione contemporanea e, di simili rapporti di potere fra l'Occidente opulento e il resto del mondo, stona con la limitata attenzione dedicata al ruolo del diritto in questi processi.

E' difficile non accorgersi, infatti, che il "diritto" è stato ed è tuttora utilizzato per amministrare, sanzionare e soprattutto giustificare la conquista e il saccheggio occidentale. Ed è proprio questo continuo e mai interrotto saccheggio che provoca – ben più delle ragioni legate a dinamiche corruttive interne ai paesi poveri con cui si tenta di colpevolizzare le vittime – la massiccia disuguaglianza globale.

Attraverso il "diritto" i paesi economicamente e politicamente più potenti del secondo dopoguerra, hanno creato organizzazioni e progetti volti ad espandere il loro potere e controllo in regioni del mondo da sfruttare e "saccheggiare", usando come parola chiave "sviluppo", per nascondere tutti i retroscena di queste azioni. Il Washington Consensus, piano di aggiustamento strutturale indirizzato ai paesi dell' America Latina, è uno di questi.

L'obiettivo del Washington Consensus era quello di fornire formule per la creazione di un vivace settore privato e stimolare la crescita economica. La realtà dei fatti ci ha dimostrato che le raccomandazioni politiche suggerite erano fortemente avverse al "rischio" e si basavano sul desiderio di evitare gravi disastri economico - sociali.

Anche se il Washington Consensus ha fornito alcune delle basi per far funzionare bene i mercati, era incompleto e talvolta anche ingannevole.

La critica alla filosofia al Consensus ha visto schierati diversi personaggi illustri: economisti e politici dei paesi in via di

sviluppo e in particolar modo dell'America Latina, finanziari come G. Soros e il Premio Nobel per l'economia J. Stiglitz.

Le critiche maggiori riguardavano sia il metodo che l'efficacia, infatti si sottovalutò il fatto di poter applicare lo stesso pacchetto di direttive di politica economica a paesi con condizioni sociali, economiche e istituzionali molto diverse.

Possiamo dire che i tre pilastri su cui si fonda il Washington Consensus, ovvero, “*austerità, privatizzazione e liberalizzazione*” si sono sgretolati man mano che venivano impiegati nei paesi in via di sviluppo, incontrando, a livello pratico i limiti dei loro effetti.

Il Washington Consensus non gode più, ormai da tempo, di un sostegno monolitico. Le istituzioni pubbliche e private, nazionali e multilaterali che erano state tra le più convinte sostenitrici del credo globalizzatore hanno, in molti casi, attenuato le loro posizioni dedicando, almeno nella retorica, una maggiore attenzione alla dimensione sociale ed istituzionale dello sviluppo economico.

“Molti errori nella sequenza degli interventi sono sintomatici di una sostanziale ignoranza dei processi politici ed economici – un'ignoranza che ha caratterizzato in particolare i fautori del fondamentalismo del mercato”.⁽⁴⁵⁾

Questi ultimi, infatti, sostenevano che una volta stabiliti i diritti di proprietà, tutto il resto sarebbe venuto da solo, comprese le istituzioni e le strutture giuridiche che fanno funzionare le economie di mercato, questo perché dietro l'ideologia neoliberista c'è un modello, attribuito ad Adam Smith, secondo cui la *mano invisibile* delle forze di mercato – vale a dire dell'interesse personale – guiderebbe l'economia sulla strada dell'efficienza collettiva.

La frase di Dani Rodrick, riassume così l'essenza della filosofia del Washington Consensus:⁽⁴⁶⁾

⁴⁵ Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, 2002 – pag. 72

⁴⁶ http://www.mayin.org/ajayshah/A/2006_02_01_rodrik_review.pdf

“Stabilize, privatize, and Liberalize” became the mantra of a generation of technocrats who cut their teeth in the developing world and of a political leaders they counseled.

“Stabilizzare, privatizzare e liberalizzare” è divenuto il mantra di una generazione di tecnocrati che si è fatta le ossa nei paesi in via di sviluppo, e dei leader politici che ne seguono i consigli.

Nel complesso, su tali presupposti si è consolidata una sorta di utopia del “libero mercato”, ideologicamente qualificabile come “*Mercatismo*”, versione esasperata del liberalismo storico, dove la nuova finanza, inducendo la divisione del mondo tra Asia produttrice di merci a basso costo e Occidente consumatore a debito, a sua volta ha “dopato” la globalizzazione, superando di parecchio, con i suoi grandi numeri fantastici, i numeri più piccoli e concreti dell’economia reale.

Paradossalmente, tale impianto ha indotto una pronunciata deindustrializzazione dell’economia dominante, americana e inglese *in primis* (e, più in generale, occidentale): basta l’osservazione empirica che nel principale settore manifatturiero – quello dell’auto – USA e Regno Unito sono state oggetto di “colonizzazione” da parte di fabbriche di automobili rispettivamente giapponesi e indiane. Mentre una progressiva *finanziarizzazione dell’economia* ha innescato un processo degenerativo nell’economia reale che ha trasformato l’economia mondiale in *economia del debito*.

Secondo George Soros (⁴⁷), “(...) *la globalizzazione dei mercati finanziari fu un progetto dei fondamentalisti del mercato di grande successo. Se il capitale finanziario è libero di circolare, diventa difficile per uno Stato tassarlo o regolarlo, perché esso può benissimo essere dirottato altrove. Questo pone il capitale finanziario in una posizione privilegiata.*” Lo stesso autore osserva contestualmente che “(...) *il sistema finanziario internazionale è*

⁴⁷ George Soros, *Cattiva Finanza, Come uscire dalla crisi: un nuovo paradigma per i mercati*, Fazi Editore, 2008, pag. 98.

controllato da un consorzio di autorità finanziarie che rappresentano il mondo sviluppato. Sono l'incarnazione del Washington Consensus. Mirano a imporre una rigida disciplina di mercato ai singoli paesi, ma sono disposti a infrangere le regole quando è il sistema finanziario stesso ad essere in pericolo. Per come funziona il sistema, gli Stati Uniti, che godono del diritto di veto nelle istituzioni di Bretton Woods – il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale – sono “più uguali” degli altri”⁽⁴⁸⁾.

Il *Washington Consensus* nell'ultimo decennio ha considerato lo sviluppo come un modo per aumentare il capitale e ridurre le distorsioni economiche. Ma in realtà l'eccesso di fiducia, l'eccessiva assunzione di rischi, sembrano essere anche il frutto di un'asimmetria informativa che ha dominato il pensiero economico e che ha contribuito anch'essa ad una divaricazione sempre più ampia tra economia reale e mercati finanziari.

Del resto, pur rivendicando la “bontà” sostanziale della sua “*original version*”, lo stesso Williamson ammetterà che “*una plausibile interpretazione alternativa sarebbe quella che il Washington Consensus è l'insieme di politiche approvate dalle principali istituzioni economiche situate a Washington: il Tesoro degli Stati Uniti, la Federal Reserve Board, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale*”⁽⁴⁹⁾.

La filosofia sociale ed economica implicita nel “*Consensus*” in realtà non è stata inventata da Williamson. Piuttosto è stata, per così dire, “sospesa nell'aria”, in quanto autorevole corrente intellettuale e ideologica di un certo periodo che ha sottolineato la combinazione virtuosa di democrazia politica e il libero mercato. L'impianto di Williamson cavalcava un'onda che ha trasformato la saggezza convenzionale in “consenso” verso l'economia di libero mercato, che comprendeva l'ascesa dell'economia neoclassica e

⁴⁸ Id, pag. 26 e ss.

⁴⁹ John Williamson, *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?*, in *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2 (August 2000) – pag. 257.

della rivoluzione delle aspettative razionali, in auge tra i macroeconomisti accademici. Non è un caso quindi che la comparsa nel 1989 del saggio sul *Washington Consensus*, ha coinciso con la caduta del muro di Berlino, che simbolicamente ha segnato la fine delle economie pianificate.

Nell'efficace sintesi critica proposta da Galbraith, *“la dottrina conosciuta come Washington Consensus è stata, a suo modo, il Credo degli Apostoli della globalizzazione. Era, infatti, un'espressione di fede che i mercati sono efficienti, che gli stati non sono necessari, che il povero e il ricco non hanno alcun conflitto d'interessi, che le cose vanno per il meglio quando il mercato viene “lasciato solo”. Quest'ideologia ha proclamato che i mercati dei capitali assistiti da privatizzazione e deregolamentazione, finiscono per promuovere lo sviluppo economico, che i governi dovrebbero quadrare i bilanci e combattere l'inflazione e non fare quasi niente altro.*

Ma niente di tutto questo è effettivamente vero. La verità è che le persone povere - vaste maggioranze nella maggior parte dei paesi del mondo - hanno bisogno di mangiare ogni giorno. Politiche che garantiscano che possono farlo, migliorando le diete e gli alloggi e le altre condizioni materiali di vita di salute e su archi di tempo lunghi, sono buone politiche.

Politiche che, al contrario, favoriscono l'instabilità, direttamente o indirettamente, che limitano persino i diritti di sussistenza dei poveri in nome di efficienza o di liberalismo o anche in nome della libertà, non sono buone politiche. Ed è possibile distinguere le politiche che rispettano questo standard minimo da politiche che non lo rispettano. La spinta per l'affermazione di un mercato dei capitali incontrollato, per la sua liberalizzazione e privatizzazione, ha in realtà minato le prospettive economiche per molti milioni di persone tra le più povere del mondo. Non siamo, quindi, solo di fronte ad una crociata ingenua e fuorviante. Nella

misura in cui essa mina la fornitura stabile di pane quotidiano, siamo di fronte ad un pericolo per la sicurezza e la stabilità del mondo”⁽⁵⁰⁾.

⁵⁰ James K. Galbraith, *The Crisis of Globalization*, in *Dissent* 46.3 (1999) – pp. 12-16.

Allegato

A Short History of the Washington Consensus

John Williamson
Senior Fellow, Institute for International Economics

Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004.

The term “Washington Consensus” was coined in 1989. The first written usage was in my background paper for a conference that the Institute for International Economics convened in order to examine the extent to which the old ideas of development economics that had governed Latin American economic policy since the 1950s were being swept aside by the set of ideas that had long been accepted as appropriate within the OECD. In order to try and ensure that the background papers for that conference dealt with a common set of issues, I made a list of ten policies that I thought more or less everyone in Washington would agree were needed more or less everywhere in Latin America, and labeled this the “Washington Consensus.” Little did it occur to me that fifteen years later I would be asked to write about the history of a term that had become the center of fierce ideological controversy.

The first section of this paper describes what I recollect about the background to my background paper for the 1989 conference. The second section retraces much more familiar ground, summarizing the ten points that I included in the Washington Consensus. This is followed by an account of the reception given to the term, and the analysis. The next section tries to account for the fact that the term became used in such different ways in different quarters and thus to be at the center of ideological controversies. The last substantive section is forward-looking and describes what I believe needs to be added to my original list in order to formulate a policy agenda for Latin America today.

Background

The story started in the Spring of 1989 when I was testifying before a Congressional committee in favor of the Brady Plan. I argued that it would be good policy to help the debtor countries overcome their debt burden now that they were making profound changes in economic policy, along the lines advocated by

Balassa, Bueno, Kuczynski, and Simonsen (1986). I encountered rank disbelief in the Congressmen before whom I was testifying that there were any significant changes in economic policies and attitudes in process in Latin America. After discussion with Fred Bergsten, the director at the Institute for International Economics, where I was (and am) professionally located, we decided to convene a conference to test the extent to which I was right and to put the change in policy attitudes on the record in Washington.

A few weeks later I gave a seminar at the Institute for Development Studies in England, where I made much the same argument. I was challenged by Hans Singer to spell out what I meant when I said that many of the countries were changing their policies for the better. This emphasized the need to be very explicit about the policy changes that I was thinking of. I decided that conference that we were planning for the autumn, which we decided to call “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” needed a background paper that would spell out the substance of the policy changes we were interested in. That paper was entitled “What Washington Means by Policy Reform” and was sent to the ten authors who had agreed to write country studies for our conference to try and make sure that they addressed a common set of issues in their papers.

That paper said *inter alia* on its opening page:

Th[is] paper identifies and discusses 10 policy instruments about whose proper deployment Washington can muster a reasonable degree of consensus....The paper is intended to elicit comment on both the extent to which the views identified *do* indeed command a consensus and on whether they *deserve* to command it. It is hoped that the country studies to be guided by this background paper will comment on the extent to which the Washington consensus is shared in the country in question....

The Washington of this paper is both the political Washington of Congress and senior members of the administration and the technocratic Washington of the international financial institutions, the economic agencies of the U.S. government, the Federal Reserve Board, and the think tanks. The Institute for International Economics made a contribution to codifying and propagating several aspects of the Washington consensus in its publication *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (Balassa et al. 1986).

My opinion at that time was that views had pretty much coalesced on the sort of policies that had long been advocated by the OECD. I specifically did not believe that most of the “neoliberal” innovations of the Reagan administration in the United States or the

Thatcher government in Britain had survived the demise of the former (Mrs. Thatcher's government was still in its death throes at the time). The exception was privatization, which was Mrs. Thatcher's personal gift to the economic policy agenda of the world, and which by 1989 had proved its worth. But I thought all the other new ideas with which Reagan and Thatcher had entered office, notably monetarism, supply-side economics, and minimal government, had by then been discarded as impractical or undesirable fads, so no trace of them can be found in what I labeled the "Washington Consensus." Of course, acceptance as relevant to the developing world of ideas that had long been motherhood and apple pie in the developed world was a momentous change. All through the Cold War the world had remained frozen in the 1950s' classification of First, Second, and Third Worlds, each of which was assumed to have its own distinct set of economic laws. 1989 marked the end of the Second World, to the great relief of most of its subjects, and also the end of the intellectual apartheid that had so long assumed that citizens of the Third World behaved quite differently to those of the First World. But the globalization of knowledge never meant general acceptance of neoliberalism by any definition I know of.

Content of the Original List

1. **Fiscal Discipline.** This was in the context of a region where almost all countries had run large deficits that led to balance of payments crises and high inflation that hit mainly the poor because the rich could park their money abroad.
2. **Reordering Public Expenditure Priorities.** This suggested switching expenditure in a progrowth and propoor way, from things like nonmerit subsidies to basic health and education and infrastructure. It did *not* call for all the burden of achieving fiscal discipline to be placed on expenditure cuts; on the contrary, the intention was to be strictly neutral about the desirable size of the public sector, an issue on which even a hopeless consensus-seeker like me did not imagine that the battle had been resolved with the end of history that was being promulgated at the time.
3. **Tax Reform.** The aim was a tax system that would combine a broad tax base with moderate marginal tax rates.
4. **Liberalizing Interest Rates.** In retrospect I wish I had formulated this in a broader way as financial liberalization, stressed that views differed on how fast it should be achieved, and—especially—recognized the importance of accompanying financial liberalization with prudential supervision.
5. **A Competitive Exchange Rate².** I fear I indulged in wishful thinking in asserting that there was a consensus in favor of ensuring that the exchange rate would be competitive, which pretty much implies an intermediate regime; in fact Washington was

already beginning to edge toward the two-corner doctrine which holds that a country must either fix firmly or else it must float “cleanly”.

6. **Trade Liberalization.** I acknowledged that there was a difference of view about how fast trade should be liberalized, but everyone agreed that was the appropriate direction in which to move.

7. **Liberalization of Inward Foreign Direct Investment.** I specifically did not include comprehensive capital account liberalization, because I did not believe that did or should command a consensus in Washington.

8. **Privatization.** As noted already, this was the one area in which what originated as a neoliberal idea had won broad acceptance. We have since been made very conscious that it matters a lot how privatization is done: it can be a highly corrupt process that transfers assets to a privileged elite for a fraction of their true value, but the evidence is that it brings benefits (especially in terms of improved service coverage) when done properly, and the privatized enterprise either sells into a competitive market or is properly regulated.

9. **Deregulation.** This focused specifically on easing barriers to entry and exit, not on abolishing regulations designed for safety or environmental reasons, or to govern prices in a non-competitive industry.

10. **Property Rights.** This was primarily about providing the informal sector with the ability to gain property rights at acceptable cost (inspired by Hernando de Soto’s analysis).

First Reactions

The three American discussants whom I had invited to react to my paper were Richard Feinberg (then at the Overseas Development Council), Stanley Fischer (then Chief Economist at the World Bank), and Allan Meltzer (then as now a professor at Carnegie-Mellon University). Feinberg and Meltzer were intended to make sure that I had not represented as consensual anything that one or other side of the political spectrum would regard as rubbish, while Fischer would play the same safeguard role as regards the IFIs.

Fischer was most supportive of the basic thrust of the paper, saying that “there are no longer two competing economic development paradigms” and that “Williamson has captured the growing Washington consensus on what the developing countries should do.” But he pointed to some areas that I had not commented on and where sharp disagreements remained, such as the environment, military spending, a need for more comprehensive financial reform than freeing interest rates, bringing back flight capital, and freeing flows of financial capital. It was not my intent to argue that

controversy had ended, so I would not take issue with his contention that there remained sharp disagreements on a number of issues (including the desirability of capital account liberalization). And my initial paper did indeed formulate the financial liberalization question too narrowly.

Meltzer expressed his pleasure at finding how much the mainstream had learned (according to my account) about the futility of things like policy activism, exploiting the unemployment/inflation tradeoff, and development planning. The two elements of my list on which he concentrated his criticism were once again the interest rate question (though here he focused more on my interim objective of a positive but moderate real interest rate than on the long run objective of interest rate liberalization) and a competitive exchange rate. The criticism of the interest rate objective I regard as merited. His alternative to a competitive exchange rate, namely a currency board, would certainly not be consensual, but the fact that he raised this issue was my first warning that on the exchange rate question I had misrepresented the degree of agreement in Washington.

Feinberg started off by suggesting that there really was not much of a consensus at all, but his comment mellowed as it progressed, and he concluded by saying that there was convergence on key concepts though still plenty to argue about. His most memorable line does not appear in his written comment but consisted of the suggestion that I should have labeled my list the Universal Convergence rather than the Washington Consensus, since the extent of agreement is far short of consensus but runs far wider than Washington. He was of course correct on both points, but it was too late to change the terminology.

The point about how much more apt it would have been to refer to a universal convergence rather than a Washington consensus was rubbed home in a fourth comment, by Patricio Meller of CIEPLAN in Santiago de Chile.

In the months that followed I participated in several meetings where I not only argued that the policies included in my ten points were in fact being adopted fairly widely in Latin America, as our conference had confirmed, but also that this was a good thing and that lagging countries should catch up. I know that I never regarded those ten points as constituting the whole of what should be on the policy agenda, but perhaps I was not always as careful in spelling that out as I should have been.

The two points in my original list that seem to me in retrospect least adequate as a summary of conventional thinking are the two identified by Allan Meltzer, namely financial liberalization and exchange-rate policy. The agenda for financial liberalization went broader than interest rates, to include most importantly the

liberalization of credit flows, and (as Joe Stiglitz has often pointed out) it needed to be supplemented by prudential supervision if it were not to lead almost inexorably to financial crisis. We already had the experience of the Southern Cone liberalization of the late 1970s to emphasize that point, so I clearly should not have overlooked it. On exchange rate policy I fear I was guilty of wishful thinking in suggesting that opinion had coalesced on something close to my own view, whereas in fact I suspect that even then a majority of Washington opinion would have plumped for either the bipolar view or else (like Meltzer) one of the poles.

In arguing that lagging countries should catch up with the policy reforms on my list, I argued on occasion that the East Asian NICs had broadly followed those policies. A Korean discussant (whose name I regret to say escapes me) at a conference in Madison challenged this contention; he argued that their macro policies had indeed been prudent, but also asserted (like Alice Amsden and Robert Wade) that their microeconomic policies had involved an active role for the state quite at variance with the thrust of points 4 and 6-9 of my list. I think one has to concede that some of the East Asian countries, notably Korea and Taiwan, were far from pursuing *laissez-faire* during their years of catch-up growth, but this does not prove that their rapid growth was attributable to their departure from liberal policies, as critics of the Washington Consensus seem to assume axiomatically. There were after all two other East Asian countries that grew comparably rapidly, in which the state played a much smaller role. Indeed, one of those—namely Hong Kong—was the closest to a model of *laissez-faire* that the world has ever seen. It would seem to me more natural to attribute the fast growth of the East Asian NICs to what they had in common, such as fiscal prudence, high savings rates, work ethic, competitive exchange rates, and a focus on education, rather than to what they did differently, such as industrial policy, directed credit, and import protection.

Incidentally, one should compare the policy stance of Korea and Taiwan with that of other developing countries, not with a textbook model of perfect competition. Most of the countries that failed to grow comparably fast were even less liberal. So even if it was wrong to treat the East Asian NICs as pin-up examples of the Washington Consensus in action, it is even more misleading to treat them as evidence for rejecting microeconomic liberalization. That controversy cannot be resolved by any simple appeal to what happened in East Asia.

But arguments about the content of the Washington Consensus have always been secondary to the wave of indignation unleashed by the name that I pinned on this list of policy reforms. Some of the reformers obviously believed that I had undercut their local standing by calling it a “Washington” agenda, and thus suggesting

that these were reforms that were being imposed on them rather than being adopted at their own volition because they recognized that those were the reforms their country needed. When I invented the term I was not thinking of making propaganda for economic reform (insofar as I was contemplating making propaganda, it was propaganda for debt relief in Washington, not propaganda for policy reform in Latin America). From the standpoint of making propaganda for policy reform in Latin America, Moisés Naím (2000) has argued that in fact it was a good term in 1989, the year the coalition led by the United States emerged victorious in the Cold War, when people were searching for a new ideology and the ideology of the victors looked rather appealing. But it was a questionable choice in more normal times, and a terrible one in the world that George W. Bush has created, where mention of Washington is hardly the way to curry support from non-Americans. It was, I fear, a propaganda gift to the old left.

Varying Interpretations

To judge by the sales of *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* the vast majority of those who have launched venomous attacks on the Washington Consensus have not read my account of what I meant by the term. When I read what others mean by it, I discover that it has been interpreted to mean bashing the state, a new imperialism, the creation of a laissez-faire global economy, that the only thing that matters is the growth of GDP, and doubtless much else besides. I submit that it is difficult to find any of these implied by the list of ten policy reforms that I presented earlier.

One event that I found extraordinary was to learn that many people in Latin America blamed the adoption of Washington Consensus policies for the collapse of the Argentine economy in 2001. I found this extraordinary because I had for some years been hoping against hope that Argentina would not suffer a collapse like the one that occurred, but was nonetheless driven to the conclusion that it was highly likely because of the fundamental ways in which the country had strayed from two of the most basic precepts of what I had laid out. Specifically, it had adopted a fixed exchange rate that became chronically overvalued (for reasons that were not its fault at all, let me add), and—while its fiscal deficits were smaller than in the 1980s—it had not used its boom years to work down the debt/GDP ratio. Its fiscal policy as the crisis approached was not nearly restrictive enough to sustain the currency board system. None of the good reforms along Washington Consensus lines that Argentina had indeed made during the 1990s—trade liberalization, financial liberalization, privatization, and so on—seemed to me to have the slightest bearing on the crisis. Yet Latin American populists and

journalists, and even a few reputable economists, were asserting that the Washington Consensus was somehow to blame for the Argentinean implosion. I am still hoping to learn the causal channel they have in mind.

One has to conclude that the term has been used to mean very different things by different people. In fact, it seems to me that there are at least two interpretations of the term beside mine that are in widespread circulation. One uses it to refer to the policies the Bretton Woods institutions applied toward their client countries, or perhaps the attitude of the US government plus the Bretton Woods institutions.⁴ This seems to me a reasonable, well-defined usage. In the early days after 1989 there was not much difference between my concept and this one, but over time some substantive differences emerged. The Bretton Woods institutions increasingly came to espouse the so-called bipolar doctrine (at least until the implosion of the Argentine economy in 2001, as a direct result of applying one of the supposedly crisis-free regimes), according to which countries should either float their exchange rate “cleanly” or else fix it firmly by adopting some institutional device like a currency board. As pointed out above, that is directly counter to my version of the Washington Consensus, which called for a competitive exchange rate, which necessarily implies an intermediate regime since either fixed or floating rates can easily become overvalued. Again, the Bretton Woods institutions, or at least the IMF, came in the mid-1990s to urge countries to liberalize their capital accounts, whereas my version had deliberately limited the call for liberalization of capital flows to FDI. Both of those deviations from the original version were in my opinion terrible, with the second one bearing the major responsibility for causing the Asian crisis of 1997. But there were also some highly positive differences, as the Bank and Fund came to take up some of the issues that I had not judged sufficiently major in Latin America in 1989 to justify inclusion. I think in particular of institutional issues, especially regarding governance and corruption, in the case of the Bank, and financial sector reform as reflected in standards and codes in the case of the Fund. And by the late 1990s both institutions had replaced their earlier indifference to issues of income distribution by a recognition that it matters profoundly *who* gains or loses income.

The third interpretation of the term “Washington Consensus” uses it as a synonym for neoliberalism or market fundamentalism. This I regard as a thoroughly objectionable perversion of the original meaning. Whatever else the term “Washington Consensus” may mean, it should surely refer to a set of policies that command or commanded a consensus in some significant part of Washington, either the US government or the IFIs or both, or perhaps both plus some other group. Even in the early years of the Reagan administration, or during Bush 43, it would be difficult to contend

that any of the distinctively neoliberal policies, such as supply-side economics, monetarism, or minimal government, commanded much of a consensus, certainly not in the IFIs. And it would be preposterous to associate any of those policies with the Clinton administration. Yet most of the political diatribes against the Washington Consensus have been directed against this third concept, with those using the term this way apparently unconcerned with the need to establish that there actually was a consensus in favor of the policies they love to hate.

For years I was oblivious to this obvious interpretation; I owe my enlightenment to Yaw Ansu of the World Bank. The fact that this usage is widespread was brought home to me vividly at a conference in Havana earlier this year. In my presentation to the conference I thought I had gone to pains to distinguish three concepts: my original one and the two variants described in the text. When my presentation was summarized by Fidel Castro, he told the assembled throng that Williamson had said he disagreed with the Washington Consensus in two ways, naming the ways (exchange rate policy and capital account liberalization) in which I had said that this version was inferior to mine!

Why should the term have come to be used in such different ways? I find it easy enough to see why the second usage emerged. The term initially provided a reasonable description of the policies of the Bretton Woods institutions, and as these evolved the term continued to refer to what these currently were.

What puzzles me is how the third usage became so popular. The only hypothesis that has ever seemed to me remotely plausible is that this was an attempt to discredit economic reform by bundling a raft of ideas that deserve to be consigned to oblivion along with the list of commonsense proreform proposals that constituted my original list. This was doubtless facilitated by the name that I had bestowed on my list, which gave an incentive to anyone who disliked the policies or attitudes of the US government or the IFIs to join in a misrepresentation of the policies they were promoting.

In any event, surely intellectual integrity demands a conscientious attempt in the future to distinguish alternative concepts of the Washington Consensus. Semantic issues may not be the most exciting ones, but being clear about the way in which terms are being used is a necessary condition for serious professional discussion. The practice of dismissing requests for clarification as tedious pedantry should be unacceptable. Perhaps then more critics would follow the example of the Korean discussant to whom I referred earlier who laid out precisely which elements of my original agenda he objected to. Or if a critic chooses to use the third concept, then surely he should say that he is talking about a concept of the Washington Consensus that has never commanded a consensus in Washington.

The Future

However much exception I may take to some of the assaults that have been made on the Washington Consensus, I have to admit that I too am uncomfortable if it is interpreted as a comprehensive agenda for economic reform. Even in 1989, there was one objective of economic policy that I regard as of major importance but that found only very tenuous reflection in the Consensus. Since then fifteen years have passed, and it would be remarkable (and depressing) if no new ideas worthy of inclusion in the policy agenda had emerged. Hence there are two reasons why my policy agenda of today can differ from the Washington Consensus as I laid it out in 1989: because I am not limiting myself to doctrines able to command a consensus but am presenting what I believe deserves to be done, and because time has passed and ideas have developed.

A book that I co-edited last year (Kuczynski and Williamson 2003) addressed the issue of delineating a policy agenda appropriate for Latin America in the current decade. Note that this new agenda, like the original Washington Consensus, was aimed specifically at Latin America at a particular moment of history, rather than claiming to be a text for all countries at all times as many critics have interpreted it to be. We identified four major topics that ought to be included.

The first of these is stabilization policy. The need for more proactive policies to keep the economy on an even keel has been driven home with great force in recent years by the horrifying price that many emerging markets have paid for the crises to which so many have been exposed. When I drew up the Washington Consensus the overwhelming need, at least in Latin America, was to conquer inflation, so that was the macroeconomic objective that I emphasized. Had it occurred to me that my list would be regarded in some quarters as a comprehensive blueprint for policy practitioners, I hope that I would have added the need for policies designed to crisis-proof economies and stabilize them against the business cycle (the sort of measures that Ricardo Ffrench-Davis has advocated under the heading of “reforming the reforms”).

A first implication is to use fiscal policy as a countercyclical tool, insofar as possible. The most effective way to do this seems to be to strengthen the automatic stabilizers and let them operate. (It seems unlikely that emerging markets would have more success with discretionary fiscal policy than the developed countries have had.) Most developing countries have been precluded from doing even this by a need to keep the markets happy, which has required deflationary fiscal policy during difficult times. The way to end this is to use booms to work down debt levels to a point at which the market will consider them creditworthy, which means that countercyclical fiscal policy can be initiated only during the boom

phase of the cycle.

Obviously there are other tools besides fiscal policy that may help minimize the probability of encountering a crisis, and its cost if it nevertheless occurs. Exchange rate policy may be the most crucial, since many of the emerging-market crises of recent years have originated in the attempt to defend a more-or-less fixed exchange rate. For this reason most countries have abandoned the use of fixed or predetermined exchange rates in favor of some version of floating. However, there is still an important difference of view between those who think of floating as implying a commitment on the part of the government not to think about what exchange rate is appropriate, versus those who take the view that floating is simply avoidance of a commitment to defend a particular margin. In the latter view, which I share, it is still perfectly appropriate for a government to have a view on what range of rates would be appropriate, and to slant policy with a view to pushing the rate toward that range, even if it avoids guaranteeing that the rate will stay within some defined margins. In particular, I would argue that while a government should freely allow depreciation in order to avoid or limit the damage of a crisis, it should if necessary be proactive in seeking to limit appreciation in good times, when investors are pushing in money. If a country has a sufficiently efficient and uncorrupt civil service to be able to make capital controls (like the Chilean uncompensated reserve requirement of the 1990s) work (and not all countries do!), then it should be prepared if necessary to use capital controls to limit the inflow of foreign funds and hence help maintain a competitive exchange rate. Monetary policy is also highly pertinent to countercyclical policy. Many countries, especially those that have abandoned a fixed exchange rate and were therefore seeking a new nominal anchor, have told their central bank to use an inflation targeting framework to guide monetary policy. This appears a sensible choice, provided at least that it is not interpreted so rigidly as to preclude some regard for the state of the real economy when setting monetary policy.

Recent experience has demonstrated conclusively that the severity of a crisis is magnified when a country has a large volume of debt denominated in foreign exchange (see e.g. Goldstein and Turner 2004). This is because currency depreciation, which does—and should—occur when a crisis develops, increases the real value of the debts of those who have their obligations denominated in foreign currency. If the banks took the exchange risk by borrowing in foreign currency and on-lending in local currency, then their solvency will be threatened directly. If they sought to avoid that risk by on-lending in foreign currency, then their debtors' financial position will be undermined (especially if they are in the nontradable sector), and the banks are likely to end up with a large volume of bad loans, which may also threaten their solvency. If the government contracted foreign currency debt (or allowed the

private sector to shield itself by unloading its foreign currency debt when conditions turned threatening), then the effect of a currency depreciation will be to increase public-sector debt and thereby undermine confidence at a critical time. Whatever the form of such borrowing, it can intensify any difficulties that may emerge. The solution is to curb borrowing in foreign currency. The government can perfectly well just say no when deciding the currency composition of its own borrowing and issue bonds in local currency (as more and more emerging markets are now starting to do). Bank supervision can be used to discourage bank borrowing, and lending, in foreign exchange. The more difficult issue is foreign-currency borrowing by corporations. To prevent that would require the imposition of controls on the form of foreign borrowing. Perhaps it makes more sense to content oneself with discouraging, rather than completely preventing, foreign currency-denominated borrowing. That could be achieved by taxation policy, which could give less tax relief for interest payments on foreign-currency loans, and/or charge higher taxes on interest receipts on such loans.

Obviously crisis-proofing an economy may require attention to other issues. For example, in many countries subnational government units face a soft budget constraint, which for well-known reasons is not good for stabilization policy. But the purpose of this section is to give an idea of the issues that are important in designing a policy agenda, not to write a comprehensive account of every issue that may face a policy practitioner, so I will leave this first issue.

The second general heading of our policy agenda consisted of pushing on with the liberalizing reforms that were embodied in the original Washington Consensus, and extending them to areas like the labor market where economic performance is being held back by excessive rigidity. One does not have to be some sort of market fundamentalist who believes that less government is better government and that externalities can safely be disregarded in order to recognize the benefits of using market forces to coordinate activity and motivate effort. This proposition is such a basic part of economic thinking that it is actually rather difficult to think of a work that conclusively establishes its truth. But there are a variety of indirect confirmations, from the universal acclaim that meets the abandonment of rationing to the success of emissions trading in reducing pollution at far lower cost than was anticipated.

It is certainly true that the move to adopt a more liberal policy stance in many developing countries over the past two decades has as yet had the hoped-for effect of stimulating growth in only a few countries, like India. The results have not been comparably encouraging in, say, Latin America.

But the blame for this seems to me to lie in the misguided macroeconomic policies—like allowing exchange rates to become overvalued and making no attempt to stabilize the cycle—that

accompanied the microeconomic reforms, rather than in the latter themselves. The same was true in the United Kingdom under Mrs. Thatcher and in New Zealand when Roger Douglas was finance minister; both undertook far-reaching microeconomic liberalizations that can now be seen to have arrested and even reversed the relative decline of those countries, but their peoples saw no benefits for the best part of a decade because of the primitive macro policies that accompanied the micro reform. When we asked what is today most in need of liberalization in Latin America, we concluded that it is the labor market. Around 50 percent of the labor force in many Latin American countries is in the informal sector. This means that they do not enjoy even the most basic social benefits, like health insurance, some form of safeguard against unemployment, and the right to a pension in old age. What people do get is the right to maintain through thick and thin a formal-sector job if they are lucky enough to have one, and a wide range of social benefits that go along with all formal-sector jobs. Not all these benefits appear to be highly valued, to judge by the stories of workers taking second jobs to supplement what they can earn in their guaranteed maximum of 40 hours, or taking another job during their guaranteed summer vacations. So we proposed to flexibilize firing for good reason and curtail the obligation to pay those elements of the social wage that appear less appreciated, in the belief that this will reduce the cost of employing labor in the formal sector and so lead to more hiring and greater efficiency. There is an abundant economic literature that concludes that the net effect of making it easier to fire workers is to increase employment net.

The third element of our proposed policy agenda consists of building or strengthening institutions. This is hardly novel; the importance of institution building has in fact become the main new thrust of development economics in the 15 years since the Washington Consensus was first promulgated. Which particular institutions are most in need of strengthening tends to vary from one country to another, so the possibility of generalizing is limited, but archaic judiciaries, rigid civil service bureaucracies, old-fashioned political systems, teachers' unions focused exclusively on producer interests, and weak financial infrastructures are all common. The final element of the policy agenda is intended to combat the neglect of equity that was as true of the Washington Consensus as it has long been of economics in general. We suggested that it is important for governments to target an improved distribution of income in the same way that they target a higher rate of growth. Where there are opportunities for win-win solutions that will both increase growth and improve income distribution (such as, maybe, redirecting public education subsidies from universities to primary schools), they should be exploited. But the more fundamental point is that there is no intellectual

justification for arguing that *only* win-win solutions deserve to be considered. One always needs to be aware of the potential cost in terms of efficiency (or growth) of actions to improve income distribution, but in a highly unequal region like Latin America opportunities for making large distributive gains for modest efficiency costs deserve to be seized. Progressive taxes are the classic instrument for redistributing income. One of the more questionable aspects of the reforms of the past decade in Latin America has been the form that tax reform has tended to take, with a shift in the burden of taxation from income taxes (which are typically at least mildly progressive) to consumption taxes (which are usually at least mildly regressive). While the tax reforms that have occurred have been useful in developing a broader tax base, it is time to reverse the process of shifting from direct to indirect taxation; effort should now focus on increasing direct tax collections. For incentive reasons one may want to avoid increasing the marginal tax rate on earned income, but that still leaves at least three possibilities:

- The development of property taxation as a major revenue source (it is the most natural revenue source for the subnational government units that are being spawned by the process of decentralization that has rightly become so popular).
 - The elimination of tax loopholes, not only so as to increase revenue but also to simplify tax obligations and thus aid enforcement.
- Better tax collection, particularly of the income earned on flight capital parked abroad, which will require the signing of tax information-sharing arrangements with at least the principal havens for capital flight.

Increased tax revenue needs to be used to increase spending on basic social services, including a social safety net as well as education and health, so that the net effect will be a significant impact in terms of reducing inequality, particularly by expanding opportunities for the poor.

With the best will in the world, however, what is achievable through the tax system is limited, in part by the fact that one of the things that money is good at buying is advice on how to minimize a tax bill. Really significant improvements in distribution will come only by remedying the fundamental weakness that causes poverty, which is that too many people lack the assets that enable them to work their way out of poverty. The basic principle of a market economy is that people exchange like value for like value.

Hence in order to earn a decent living the poor must have the opportunity to offer something that others want and will pay to buy: those who have nothing worthwhile to offer because they have no

assets are unable to earn a decent living. The solution is not to abolish the market economy, which was tried in the communist countries for 70 years and proved a disastrous dead end, but to give the poor access to assets that will enable them to make and sell things that others will pay to buy. That means:

- **Education.** There is no hope unless the poor get more human capital than they have had in the past. Latin America has made some progress in improving education in the last decade, but it is still lagging on a world scale.
- **Titling programs** to provide property rights to the informal sector and allow Hernando de Soto's "mystery of capital" to be unlocked (de Soto 2000).
- **Land reform.** The Brazilian program of recent years to help peasants buy land from *latifundia* landlords provides a model. Landlords do not feel their vital interests to be threatened and therefore they do not resort to extreme measures to thwart the program. Property rights are respected. The peasants get opportunities but not handouts, which seems to be what they want.
- **Microcredit.** Organizations to supply microcredit are spreading, but they still serve only about 2 million of Latin America's 200 million poor. The biggest obstacle to an expanded program consists of the very high real interest rates that have been common in the region. These high interest rates mean either that microcredit programs have a substantial fiscal cost and create an incentive to divert funds to the less poor (if interest rates are subsidized), or (otherwise) that they do not convey much benefit to the borrowers. Macro policy in a number of countries needs to aim to reduce market interest rates over time, which will *inter alia* facilitate the spread of microcredit.

In the best of worlds such policies will take time to produce a social revolution, for the very basic reason that they rely on the creation of new assets, and it takes time to produce new assets. But, unlike populist programs, they do have the potential to produce a real social revolution if they are pursued steadfastly. And they could do so without undermining the wellbeing of the rich, thus holding out the hope that these traditionally fragmented societies might finally begin to develop real social cohesion.

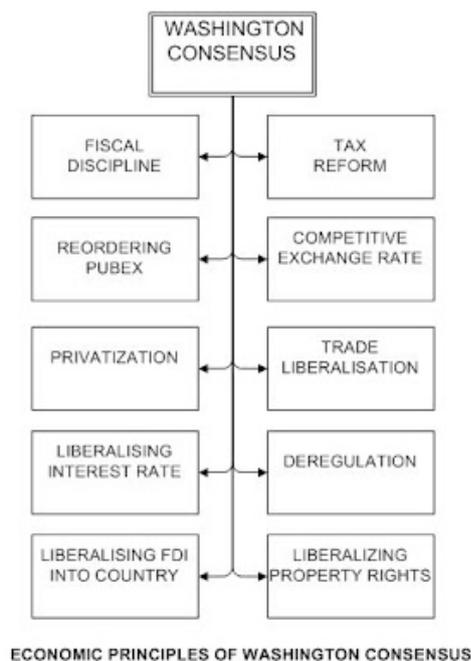
Concluding Remarks

Some may ask whether it matters whether people declare themselves for or against the Washington Consensus. If the battles are essentially semantic, why don't we all jump on its grave and get on with the serious work of pursuing an updated policy agenda?

Good question, but perhaps there is a serious answer. When a serious economist attacks the Washington Consensus, the world at large interprets that as saying that he believes there is a serious intellectual case against disciplined macroeconomic policies, the use of markets, and trade liberalization—the three core ideas that were embodied in the original list and that are identified with the IFIs. Perhaps there is such a case, but I have not found it argued in Stiglitz (2002) or anywhere else. If the term is being used as a pseudonym for market fundamentalism, then the public read into it a declaration that the IFIs are committed to market fundamentalism. That is a caricature.

We have no business to be propagating caricatures. Everyone agrees that the Washington Consensus did not contain all the answers to the questions of 1989, let alone that it addresses all the new issues that have arisen since then. So of course we need to go beyond it. That is the purpose of this conference, to which I hope the penultimate section of this paper will contribute.

<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>



Bibliografia

AA.VV., (2011) *Il modello Cina - Quadro politico e sviluppo economico* a cura di Marina Miranda e Alessandra Spalletta – Roma

Amato Vittorio, (2009) *GLOBAL - Trasformazioni e persistenze nella geografia dell'economia globale* - Roma

Arrébola Rodríguez Carlos-Alberto, (April 2011) *From Washington Consensus to Post-Washington Consensus: Consequences in Transition Economies - European Perspectives* – Journal on European Perspectives of the Western Balkans - Vol. 3, No. 1 (4), pp 19-34

Birdsall Nancy and Fukuyama Francis, (March/April 2011) *The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis* – Foreign Affairs - Volume 9 - Number 2

Birdsall Nancy, De la Torre Augusto, Valencia Caicedo Felipe, (May 2010) *The Washington Consensus Assessing a Damaged Brand* - The World Bank Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region & Center for Global Development - Policy Research Working Paper 5316

Broad Robin, (December 2004) *The Washington Consensus Meets the Global Backlash: Shifting Debates and Policies* - Globalizations, Vol. 1, No. 2, pp. 129–154

Buira Ariel, (December 2004) *The Dogmatism of the Washington Consensus - Diversity in Development - Reconsidering the Washington Consensus* - FONDAD, The Hague. (www.fondad.org)

Cammack Paul, (2009) *All Power to Global Capital!*, in *Papers in the Politics of Global Competitiveness*, No. 10

Cooper Andrew and Heine Jorge, (2009) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization* © United Nations University

Cooper Ramo Joshua, (2004) *The Beijing Consensus* - The Foreign Policy Centre

Díaz Frers Luciana, (2004) *Why did The Washington Consensus Policies Fail?* - CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Argentina (www.developmentinstitute.org)

Echeverria Julio, (1991) *I rapporti fra Stato, Società ed Economia in America Latina* – Università di Trento, Dipartimento di Politica Sociale, Quaderno 18

Fukuyama Francis, (2002) *Le radici politiche del sottosviluppo* - www.letterainternazionale.it

Galbraith James K., (1999) *The Crises of Globalization*, pp.12-16

Gangale Thomas (2003), *Brazil and Globalism: The Squid on a Rising Tide* - Copyright by OPS-Alaska and San Francisco State University.

Garioni Giampietro e Zahalka Jasmine, (2007) *Il Brasile come il nuovo Eldorado*, in *Fiscaltà e commercio internazionale*, n. 7-2012, p. 48 e ss.

Geffer Riccardo, (2011) *La politica estera e le relazioni internazionali*, in AA.VV., *I BRICs e noi, L'ascesa di Brasile, Russia, India e Cina e le conseguenze per l'Occidente* a cura di Paolo Quercia e Paolo Magri - ISPI

Gore Charles, (2000) *The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries* - *World Development* Vol. 28, No. 5, pp. 789-804

Griffith, Benjamin G., (2006) *The Paradox of Neoliberalism: A Critique of the Washington Consensus in the Age of Globalization*. Hispanic Studies Honors Papers. Paper 1 (digitalcommons.conncoll.edu)

Hershberg Eric, (2008) *A Fragmented Landscape Economic Restructuring and Employment in Latin America in the Age of Globalization* - *Nueva Sociedad*, 214

Joseph Alois Schumpeter: una vita per l'Economica, (2008) - Nel 125° anniversario della nascita, a cura di Umberto Antonio de Girolamo - Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche - Università degli Studi di Foggia - Quaderno n. 28

Kanbur Ravi, (2009) *The Co-Evolution of the Washington Consensus and the Economic Development Discourse* - *Macalester International* Vol. 24 – pp. 33-53

Kennedy Scott, (2010) *The Myth of the Beijing Consensus* - *Journal of Contemporary China*, 19(65), June, 461–477

Kregel Jan, (April 2008) *The Discrete Charm of the Washington Consensus* - The Levy Economics Institute - Working Paper No. 533

Lafferriere Augusto, *The nineties: Latin America and the Washington Consensus* – Facultad Latinoamericana de Ciencias

Lütz Susanne & Kranke Matthias, (May 2010) *The European Rescue of the Washington Consensus?* EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries - LEQS Paper No. 22/2010

Malito Debora Valentina, (2012) *L'economia dello sviluppo tra Modernizzazione e Dipendenza* - University of Milano

Marangos John, (2003) *Williamson's Retort to the Critics: From the "After" to the "Amended" Washington Consensus* - Department of Economics - University of Crete

Mattei Ugo, Nader Laura, (Marzo 2010) *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali* – Milano-Torino

Maxwell Simon, (January 2005) *The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!* In Overseas Development Institute - Working Paper 243

Moises Naim, (October 26, 1999) *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?* - Foreign Policy Magazine

Öniş Zija, Fikret Şens, (November 2003) *Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A critical Appraisal* – ERC Working Paper in Economic 03/09

Ortiz Guillermo, (Januar 2004) *Latin America and The Washington Consensus - Overcoming Reform Fatigue* – 15th International Training Program on Utility regulation and Strategy- Gainesville – Florida –USA

Peterson Perspectives - Interviews on Current Topics

The World According to John Williamson: Part I

Peterson Perspectives Interviews on Current Topics

The World According to John Williamson: Part II

Transcript of interview recorded October 31, 2012. © Peterson Institute for International Economics

Rodrik Dani, (2011) *La globalizzazione intelligente* – Bari.

Rodrick Dani,

http://www.mayin.org/ajayshah/A/2006_02_01_rodrik_review.pdf

Schumpeter Joseph A. (2000) *Teoria dello sviluppo e capitalismo* a cura di Adelino Zanini

Soros George, (2008) *Cattiva finanza. Come uscire dalla crisi: un nuovo paradigma per i mercati*, Fazi editore, pag. 98

Stiglitz Joseph E., (1999) *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus* - Villa Borsig Workshop Series - German Foundation for International Development (DSE)

Symoniak Jason D., (2010) *The Washington Consensus - New Voices in Public Policy* -Volume V

Trumn Edwin M., (August 2012) *John Williamson and the Evolution of the International Monetary System* – Peterson Institute for International Economics - Working Paper 12 – 13

Williamson John, (September 2004) *A Short History of the Washington Consensus* - Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance” - Barcelona

Williamson John, (January 2012) *Is the “Beijing Consensus” Now Dominant?* - Asia Policy, 13

Williamson John, (January 13, 2004) *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development* - A lecture in the series “Practitioners of Development” - World Bank

Williamson John, (August 2000) *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?* - The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2 pp. 251–64