



Transición de un liberalismo subyacente¹ al liberalismo económico global: notas para el Perú

Ricardo G. Pérez Luyo, MA.
Pontificia Universidad Católica del Perú
Septiembre del 2007

Sumilla: Las ideas de desarrollo económico propuestas por el Consenso de Washington no tuvieron los resultados esperados. En el Perú, se puede observar, asimismo, que estas deficiencias se agravaron más a causa de la crisis del gobierno de Alberto Fujimori. Para solucionar tales carencias, algunas instituciones han ideado nuevos lineamientos. Con el objeto de lograr el desarrollo, en el Perú se deben implementar reformas en pos de la industrialización y la participación en el comercio mundial.

Introducción

En el Preámbulo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT de 1947), aparentemente no se encontrarían mayores cambios respecto del texto del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (conocido también como GATT de 1994).² Como muestra de ello, podemos citar el párrafo introductorio del GATT de 1994 y compararlo con el segundo del GATT de 1947:

“Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales³ de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico” (*GATT 1994*)

Así, de acuerdo con el Preámbulo del Acuerdo de la OMC (GATT de 1994), los países reconocen que sus relaciones en el campo del comercio y la actividad económica deberían coadyuvar a los siguientes lineamientos:

- ❑ incrementar los estándares de vida,
- ❑ asegurar el pleno empleo,
- ❑ aumentar el ingreso real y la demanda efectiva,
- ❑ expandir la producción y el comercio de bienes y servicios.

¹ El término en inglés, *embedded liberalism*, fue acuñado por John Gerard Ruggie en 1983. Se refiere a las políticas de corte keynesiano mediante las cuales los estados deberían instrumentalmente amortiguar sus economías nacionalmente (demanda de empleo, nivel de salarios, etc.) y, paralelamente, mantener una economía abierta. Este término se utiliza para enfatizar la imposibilidad de instaurar un puro liberalismo económico al estilo del siglo XIX (*Laissez faire*)

² Tanto el Acuerdo por el que se establece la OMC y el Acta Final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se firman, simultáneamente, el 15 de abril de 1994 en la ciudad de Marrakech, Marruecos.

³ En el Preámbulo del GATT de 1947, se habla de la utilización completa de los recursos mundiales.



Sin embargo, paralelamente, estos objetivos deben cumplirse conforme a otros tales como los siguientes:

- ❑ preservar el medio ambiente,
- ❑ otorgar espacio a un desarrollo económico sostenible,⁴
- ❑ preservar las necesidades de los países en desarrollo,
- ❑ integrar a los países en desarrollo, especialmente, a los menos desarrollados, en el sistema comercial mundial.

Sin embargo, el GATT de 1994 no solamente tiene por objetivo destrabar los problemas arancelarios, sino, también, las barreras no arancelarias y la liberalización del comercio de servicios. A lo anterior, asimismo, podemos adicionar los denominados TRIMS (*Trade – Related Investment Measures*)⁵ y los TRIPS (*Trade – Related Intellectual Property*)⁶.

¿Qué margen de maniobra tienen los PED⁷ para aplicar sus estrategias de desarrollo en el marco del GATT de 1994?

En el GATT de 1947, podemos observar que las atribuciones en relación con las subvenciones (Artículo XVI), de alguna manera, tuvieron un grado apreciable de permeabilidad, lo que, por ejemplo, fue utilizado muy eficientemente por los países del sudeste y noreste asiáticos.⁸ Otro punto por ser destacado es que el Artículo XVII del GATT de 1947 permitía el establecimiento de empresas comerciales estatales en el ámbito del comercio exterior en tanto sus prácticas comerciales no colisionen con lo dispuesto en el acuerdo. Es muy interesante el Artículo XVIII al referirse a la ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico en el caso de la creación de una determinada rama de producción⁹ o industria naciente. Adicionalmente, tenemos la PARTE IV del GATT de 1947 referida a la promoción de comercio y el desarrollo.

Estas prerrogativas del *liberalismo subyacente* o keynesiano claramente se han minimizado en el GATT de 1994. Las reglas prescritas en el Artículo XVI del GATT de 1947 respecto de las subvenciones se han precisado y desarrollado en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y en el Acuerdo sobre la Agricultura. Las disposiciones del Acuerdo sobre SMC se aplican a los productos industriales; por su parte, las del Acuerdo sobre Agricultura regulan los productos agropecuarios, los mismos que hoy son materia de crítico tratamiento en la Ronda de Doha.

El Acuerdo SMC clasifica las subvenciones en prohibidas (también llamadas subvenciones de color rojo) y permitidas. En el GATT de 1947, la regla que abolía las subvenciones a la

⁴ La literatura habla de un desarrollo económico sostenible y sustentable, en el sentido de que la tasa promedio anual de crecimiento del PIB deba mantenerse en un lapso de tiempo relevante (lo cual evita altos niveles de volatilidad) y en armonía con el medio ambiente respectivamente.

⁵ Medidas de inversión relacionadas con el comercio de mercancías.

⁶ Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

⁷ Países en desarrollo

⁸ El caso de Corea del Sur es muy interesante, especialmente a partir de 1961, con el gobierno del presidente Park Chung Hee. La alianza entre el Gobierno Surcoreano y los grupos económicos privados fue muy estrecha hasta la crisis financiera internacional de finales del siglo XX. El aspecto negativo de esta alianza es que se pudieron encontrar algunos casos de corrupción y de sobreendeudamiento de las empresas.

⁹ IMF – Bank Nagara Malaysia (1990). *Strategies for Structural Adjustment. The Experience of Southeast Asia*.



exportación de productos industriales se aplicaba solo a los países desarrollados. En el GATT de 1994, estas medidas se extienden a los países en desarrollo. Todas las subvenciones que no están prohibidas están permitidas; sin embargo, las permitidas se dividen en dos categorías: subvenciones recurribles (color ámbar) y subvenciones no recurribles (color verde). Por su naturaleza, las reglas de este Acuerdo son muy complejas y dan origen a los denominados derechos compensatorios. A estas alturas, cabe citar a Paul Krugman (1992)¹⁰:

“Once upon a time there was a field called development economics – a branch of economics concerned with explaining why some countries are so much poorer than others and prescribing ways for poor countries to become rich. In the field’s glory days in the 1950s, the ideas of development economics were regarded as revolutionary and important and commanded both great intellectual prestige and substantial real – world influence. Moreover, development economics attracted minds and was marked by a great deal of intellectual excitement. That field no longer exists.”

¿Dónde quedaron las lecciones de Harrod – Domar, desde las canteras del neokeynesiano; las de Solow – Swan, de orientación neoclásica; las de Arthur Lewis; Rosenstein – Rodan; Hollis Chenery; y Albert Hirschman frente al GATT de 1994?. Según Krugman, no solamente las teorías del desarrollo económico cayeron en desprestigio por la falta de éxitos concretos basados en los modelos expuestos, sino que, en algunas circunstancias, las ideas del desarrollo económico fueron mayoritariamente utilizadas para justificar instrumentos de políticas que, en retrospectiva, impidieron el desarrollo en vez de promoverlo como ocurrió con el caso de la política de sustitución de importaciones de la CEPAL. En otras ocasiones, algunas experiencias de rápido desarrollo económico, arguye Krugman, sucedieron de una manera que no fue anticipada ni propuesta por los teóricos del desarrollo.¹¹

Probablemente, y bajo otra perspectiva y enfoque, Joseph Stiglitz (1998)¹² nos puede brindar una sugerente respuesta a la pregunta planteada a partir de las falencias del Consenso de Washington:

“The Washington Consensus held that good economic performance required liberalized trade, macroeconomic stability, and getting prices right (...). Once the government dealt with these issues (...) private markets would allocate resources efficiently and generate robust growth”.

En este sentido, el fracaso de los desarrollistas tendría que ver entonces más con una causalidad ideológica de corte liberal y que, adicionalmente, cuenta con el requerido respaldo en los centros de poder públicos o privados tanto en el ámbito de países desarrollados como en el de los periféricos. Recordemos que el primer cambio económico liberal sistematizado hacia un mundo plano lo encontramos en el trabajo de John Williamson (1990)¹³, cuyas políticas fueron aplicadas en una serie de países bajo el epíteto

10 Krugman, Paul (1992). *Toward a Counter – Counterrevolution in Development Theory. Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics.*

11 Una visión diferente de la de P. Krugman la encontramos en *Frontiers of Development Economics: The future in Perspective* (2001) World Bank – Oxford University Press.

12 Stiglitz, Joseph (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post – Washington Consensus.* The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland).

13 Williamson, John (1990). *Latin American Adjustment. How much has happened?.* Institute for International Economics. Washington, DC.



de *Stabilization and Structural Adjustment Programs*. Luego, con el GATT de 1994, el liberalismo económico toma una legalidad global. En el campo de la legitimidad ideológica de nuestros días, uno de los mayores exponentes (por lo menos en los círculos mediáticos) es Thomas L. Friedman (2005 - 2006)¹⁴, quien, inclusive, en su sugerente libro *The World is Flat* le dedica una sección a los países en desarrollo titulada “*Developing Countries and the Flat World*”. Cabe remarcar que la crisis de la década de 1980 – especialmente provocada por la crisis de la deuda – deslegitimizó no solamente a las corrientes que clamaban por un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), sino que fortaleció el postulado del Consenso de Washington. Al respecto cabe citar a Luis Llambi (2000)¹⁵:

“Identificar quiénes son los protagonistas en estos procesos históricos y cuáles son sus proyectos forma parte de su explicación. Según Phil McMichael, la actual transición (o proceso de globalización) es mejor entendida como la gradual disolución del proyecto desarrollista nacional del período de la postguerra, y su sustitución por el proyecto globalista, en tanto principio organizativo y regulador del orden mundial en gestación. El proyecto desarrollista (o de desarrollo nacional) y los acuerdos de Bretton Woods y del GATT constituyeron las principales estrategias en la construcción del orden mundial de la post guerra¹⁶. Un orden mundial que combinaba tanto principios mercantilistas como liberales en la regulación de las relaciones económicas internacionales, aunque subordinadas siempre al objetivo de un crecimiento económico balanceado al interior de las fronteras nacionales (...). Por el contrario, en opinión de McMichael, el proyecto globalista plantea la especialización competitiva de los espacios económicos con base en el principio de las ventajas comparativas y la regulación de las relaciones económicas con base en los principios de libre mercado, pero subordinando las políticas nacionales a la regulación supranacional¹⁷. Lo que supone no solo la reestructuración de los estados nacionales a fin de que desempeñen un menor número de funciones, pero más eficientemente, sino también la construcción de una institucionalidad supranacional acorde con el proyecto”

Hoy en día, efectivamente, los márgenes de maniobra para aplicar políticas nacionales de desarrollo son casi nulos. Sin embargo, la dimensión de esa cuasi nulidad supone hacer pequeñas grandes diferencias en relación con otros países en desarrollo.

El *Quo Vadis* del Perú: de Prebisch, Velasco Alvarado y el populismo económico a John Williamson

¹⁴ Friedman, Thomas L. (2006) *The World Is Flat. A brief History of the Twenty – First Century*. (Updated and explained). Farrar, Straus and Goroux. USA.

¹⁵ Llambi, Luis (2000). Procesos de Globalización y Sistemas Agroalimentarios: Los retos de América Latina. En AGROALIMENTARIA, N° 10, junio 2000. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (ICIC), Caracas, Venezuela.

¹⁶ La década de 1930 presencié el colapso del sistema multilateral de comercio y de pagos. El GATT de 1947 buscaba instaurar una lógica proteccionista sobre un fundamento librecambista mutuamente aceptable para los miembros del sistema con propósito de estabilizar las economías del mundo occidental y prepararlas para enfrentar la amenaza del comunismo.

¹⁷ A este enfoque se le denomina *regulatory capitalism* sobre la base a la frase *one –size – fits – all*. El subrayado es del autor.



La aplicación en el Perú del programa de estabilización y ajuste estructural en la primera mitad de la década de 1990 (enfoque del Consenso de Washington¹⁸) se sustentó en que una vez que se le permitiera a la economía nacional establecer libremente los macro precios relativos (política del *get prices right*), se lograría promover una eficiente asignación de los recursos no financieros y financieros de la economía (ahorro - inversión) de tal suerte que se generaría un crecimiento económico robusto y sostenido. En este sentido, toda intervención del Estado en promocionar alguna actividad económica se consideraba una práctica ineficiente y distorsionante.

Sin embargo, una vez aplicados los instrumentos de política del Consenso de Washington, se constató que hacer que los mercados funcionaran requería más que una baja tasa de inflación o un ajuste estructural¹⁹. Se requerían otras reformas para promover un entorno favorable que facilitara la gobernabilidad, un poder judicial que funcionara adecuadamente, una política regulatoria que incentivara la competencia y que minimizara los efectos de los monopolios (el caso de la provisión de servicios públicos, por ejemplo), además de políticas que facilitaran la transferencia de tecnología y que promovieran la transparencia de ingresos y gastos en el sector público, entre otras. Paralelamente, a inicios de la década de 1990, Michael E. Porter da inicio al enfoque de lo que hoy se conoce como los fundamentos microeconómicos del desarrollo.²⁰

A este tipo de políticas se les denominó reformas de segunda generación o políticas post Consenso de Washington, según Joseph Stiglitz. En el caso peruano, este tipo de reformas no solamente perdieron velocidad debido a la crisis financiera internacional que cubrió el período 1997 – 1999, sino, también, por las políticas lamentablemente populistas del Gobierno de Alberto Fujimori que trataba de lograr una nueva reelección presidencial. Este trágico episodio de la política peruana no solamente derivó en una drástica desaceleración económica, sino que, además, el descrédito y desconfianza en las instituciones públicas y privadas creció exponencialmente. Esto afectó gravemente la institucionalidad democrática, cuya crisis influye sobre las bases de un desarrollo económico y social sostenido.

Al día siguiente del Consenso: de la *stagflation* al crecimiento sin chorreo²¹

¹⁸ Este enfoque trata de resumir en una serie de instrumentos de política económica lo que el Banco Mundial, el FMI, el BID, USAID y la academia oficial proponían como programas de ajuste para las economías de América Latina. Contemplaban los puntos siguientes: a) Disciplina fiscal b) Reforma tributaria c) Tasas de interés determinadas por el mercado d) Tipo de cambio determinado por las fuerzas del mercado cambiario sin políticas intervencionistas que sobrevolaren la moneda local e) Liberalización de la balanza comercial, especialmente, en el caso de la liberalización de las importaciones como instrumento de fomento a las exportaciones f) Promoción de la inversión extranjera directa g) Política de privatizaciones de las empresas públicas h) Desregulación de la economía en el sentido de eliminar los controles para la constitución y establecimiento de empresas i) Defensa de los derechos de propiedad.

¹⁹ La combinación ente las denominadas *expenditure-switching policies* y las *expenditure-reducing policies*.

²⁰ Porter, Michael E. (2003). *Ser Competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Ediciones Deusto S.A. España.

²¹ *Stagflation* fue un término utilizado por los economistas de la década de 1970 con el propósito de describir la situación combinada de muy bajo o nulo crecimiento económico con altas tasas de inflación. El término de ausencia de chorreo es una expresión popular en el Perú para significar que mientras la macro está bien, la micro no lo está.



La política económica aplicada en la década de 1990 ha tenido evidente repercusión en la economía peruana de nuestros días (por lo menos hasta finales del 2004 para aislar al análisis del efecto del *boom* internacional como consecuencia del alza de precios de los metales). Este periodo lo podemos resumir en una situación de razonable estabilidad macroeconómica, crecimiento económico insuficiente, altos niveles de pobreza y altas tasas de informalidad laboral. El Consenso de Washington, por tanto, habría resultado débil e incompleto para nuestra compleja realidad. En síntesis, se produce una suerte de paradoja entre el relativo auge macroeconómico (récord en exportaciones en el 2004²², balanza comercial positiva, altos niveles de RIN, inflación proyectada cercana al 2,5%, déficit fiscal manejable, crecimiento del PBI proyectado en más del 4% en el 2004, niveles adecuados de riesgo país, entre muchos otros elementos) y la frustrante insatisfacción de la mayoría de los ciudadanos.

Ante esta situación, algunos economistas de la región, especialmente de la CEPAL, e instituciones multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como la OIT, vienen desarrollando una amplia gama de estrategias destinadas a la promoción del denominado desarrollo endógeno, el cual, de alguna manera, vendría a complementar y subsanar las deficiencias del Consenso de Washington y de las reformas de segunda generación arriba señaladas.

Para lograr este desarrollo endógeno, se ha desarrollado toda una literatura y un instrumental de gestión a partir del denominado desarrollo económico local y regional, y el enfoque sistémico de la competitividad²³.

Entonces ¿se puede hablar, por ejemplo, de una política industrial nacional en el marco de la OMC?

En el 2005, se llevó a cabo en el Perú el 7º Congreso Nacional de Industriales de la SNI denominado Estrategia Industrial para un Desarrollo Nacional Sostenido²⁴ del cual se pueden tomar²⁵ las siguientes recomendaciones:

- Es necesario revalorizar en el Perú el papel del sector manufacturero en el proceso de desarrollo económico y social del país.
- Es necesario que el desarrollo económico y social requiere una eficiente y efectiva inserción en la economía internacional que permita al país beneficiarse de las oportunidades que ofrece la globalización.

²² A lo largo la década de 1990 la balanza comercial peruana siempre fue negativa. Allí se observa el claro efecto esperado de la denominada curva J después de la liberalización comercial.

²³ Desarrollado por los alemanes Meyer y Stamer. Se diferencian cuatro niveles de análisis territorial: nivel meta (institucionalidad), nivel macro (política económica y social), nivel meso (instituciones públicas y privadas de apoyo a la competitividad territorial) y nivel micro (desarrollo empresarial a través de la asociatividad empresarial de las PYME). Naturalmente, se ha desarrollado un instrumental y metodologías interesantes sobre este tema. Véase <http://www.mesopartner.com> en donde se explica la metodología PACA (*Participatory Appraisal of Competitive Advantage*).

²⁴ Todas las ponencias como los análisis pertinentes de este Congreso Nacional se publicaron en diciembre del 2005. La conferencia magistral denominada “Rol del Estado moderno en las relaciones económicas del siglo XXI” fue dictada por el ex Presidente de la República Federativa del Brasil Dr. Fernando Enrique Cardoso.

²⁵ Tomadas textualmente de la sección “Comentarios y Análisis del Séptimo Congreso Nacional de Industriales” de la publicación.



- Para el desarrollo industrial y para una efectiva inserción internacional, se requiere una política industrial basada en la transformación productiva, la integración en el mercado mundial y la corrección de las fallas de mercado, y que oriente a la consecución de incrementos de la productividad.
- Se constata que la participación del país en ambiciosos acuerdos comerciales, en particular el TLC con los Estados Unidos, impone urgencia en la definición e implementación de una política industrial que contemple medidas de incremento de la productividad y la competitividad internacional del sector manufacturero nacional.
- El reconocimiento de que las políticas de desarrollo industrial tienen que incorporar y estar inscritas en un marco de políticas de inclusión.
- Es necesario que la política industrial debe inscribirse en el marco de una política nacional de desarrollo de largo plazo plasmada en un Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez dicho esto, nos podríamos preguntar si a un año de la actual gestión gubernativa existe la real voluntad política para que los lineamientos arriba descritos puedan traducirse en efectivos instrumentos de política en el marco de la denominada reforma del Estado. Lo que podemos afirmar es que, actualmente, el Perú está completamente rezagado en la promoción empresarial y especialmente en el campo industrial y de innovación tecnológica respecto de países como Chile, Colombia, Brasil y México, por ejemplo.²⁶

Seguramente que muchos *policy makers* peruanos se quedaron ensimismados con algunos *papers* de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) respecto de las recomendaciones sobre la política industrial en el marco del GATT de 1994²⁷, naturalmente, todas estas bastante tímidas y de sesgo muy neutral. En el Perú, no se observan *policy makers* que puedan haber planteado por lo menos temas al filo del reglamento.

Esperemos que al final del 2011 no nos quedemos escuchando esta suerte de epíteto de los que efectivamente se quedan alumbrados con Thomas L. Friedman: “no hay mejor política industrial que la ausencia de una política industrial”.

²⁶ Tomando tan solo en consideración la institucionalidad pública (y los respectivos presupuestos asignados) para el apoyo a la pequeña empresa en América Latina tenemos el caso de la CORFO, SERCOTEC PRO Chile y la Fundación Chile en Chile; SEBRAE y APEX en Brasil, por ejemplo. La estrategia estatal y el presupuesto peruano respectivo asignado en esta línea es simplemente menos que epidérmico.

²⁷ Un clásico sobre la materia es *Industrial Policy and the WTO* de Bora, Lloyd y Pengestu. Policy Issues in International Trade and Commodities – Study Series N° 6, 2000.