



16 de septiembre de 2004

Globalización, Libertad Económica y Crecimiento

Ian Vásquez

Buenas tardes. Agradezco a la UPC haberme invitado a participar en este evento. La verdad es que siempre es un placer estar fuera de Washington; lo es también porque comparto una vez más un panel con John Williamson sobre el Consenso de Washington, pero por primera vez fuera de Washington que para mí es significativo dado a que, como lo indicó Pedro Pablo Kuczynski esta tarde, el Consenso de Washington tiene muy poco que ver con Washington.

Una paradoja de los años 90 fue que las reformas que se introdujeron dentro de esa década fueron acompañadas por un incremento en el sector informal de la región. La Organización Internacional del Trabajo reporta que a principios de la década un 52% del sector laboral estaba en el sector informal y que eso llegó a casi un 60% a finales de esa época. El Banco Mundial informa que el sector informal representa un 41% del producto interno bruto de la región y eso es exactamente opuesto a lo que hubiéramos esperado si la región hubiese implementado reformas liberales que funcionen bien.

Menciono la economía informal porque creo que es el mejor indicador de que algo mal existe en las políticas y en las instituciones de un país. Te dice que las reglas formales de un país no son relevantes para la mayoría de la gente y, lo que es peor, pueden dificultar la vida de la mayoría de la gente.

¿Cómo fue que los años 90 han producido tal resultado? Después de todo sí hubo progreso en los años 90. Recordemos que a principios de los 90 hemos visto reformas liberales profundas e importantes, cuyos resultados inmediatos se manifestaron en la forma de alto crecimiento y alta popularidad de los líderes políticos que implementaron tales políticas ya sea en el Perú, Argentina o en México. Pero hay que recordar también que los líderes políticos que implementaron esas reformas de ninguna manera eran liberales convencidos. No, las reformas que se hicieron en Latinoamérica se hicieron como una respuesta a las crisis económicas que se vivían en los países. Se hicieron porque finalmente los países se enfrentaron a la realidad económica.

Es la realidad latinoamericana que impulsó estas reformas de tal manera que no se puede decir que el Consenso de Washington fue de alguna manera impuesto en la región. O sea que no nos debemos sorprender, como se ha mencionado hoy día, que a mediados de los 90 los líderes de los países en Latinoamérica que reformaron perdieron el interés de seguir reformando. Quiero decir que Latinoamérica se quedó ni a mitad de camino en términos de reformas económicas. El resultado, claro, ha sido un crecimiento bajo de un promedio de 1.5% per capita para esa década. Es mejor que lo que ocurrió durante la década perdida de los 80 pero todavía muy por debajo de lo que se esperaba a principios de los 90 y fue acompañado por supuesto por una volatilidad económica y en muchos casos crisis económicas.

Esto ha producido una impresión popular por todo Latinoamérica de que de alguna manera el mercado libre ha fracasado, lo cual ha abierto terreno para que surja la retórica neo populista y para que se implementen políticas poco coherentes y bastante mediocres. Lo que sí se puede decir hoy en día es que no existe ningún consenso en Latinoamérica y mucho menos una visión para Latinoamérica de a donde debe ir.

Con eso quiero hacer dos observaciones del mismo Consenso de Washington. El primero es que no se puede decir que el Consenso de Washington ha fracasado. Las grandes crisis desde los 90 en Latinoamérica—estamos pensando Argentina, México, inclusive Brasil—se deben a la violación de puntos centrales del Consenso de Washington. Acerca del manejo de la política fiscal, hemos visto un gasto descontrolado y mal manejo de deudas. A esto se deben las grandes crisis que hemos visto y estos han sido problemas que han existido en los países de Latinoamérica desde principios de la independencia. Como dice el ministro de hacienda Mexicano, Francisco Gil Díaz, no hay que echarle la culpa a las políticas liberales que no han sido implementadas.

La segunda observación que quisiera hacer es que no se debe confundir el Consenso de Washington con una agenda liberal. En primer lugar el Consenso de Washington siempre fue una agenda bastante incompleta. No se habló para nada del estado de derecho; no se enfatizó ninguna institución; la libertad del individuo no tuvo lugar en ese consenso por no hablar de las ideologías ni de las creencias. Como ha dicho John Williamson muchas veces, en algunos puntos el consenso si coincide con los puntos de vista liberales y en algunos puntos simplemente no, como puede ser el caso del régimen del tipo de cambio manejado por el gobierno que en ese entonces se promovía. Si hay un consenso hoy en día es que los países deben mantener un tipo de cambio que es consistente con el libre mercado.

Propongo yo, entonces, ser algo más riguroso a la hora de hablar de reformas y concentrarnos en reformas liberales y como los países pobres pueden beneficiarse del regreso a la economía liberal mundial. Y digo el regreso a la economía liberal mundial porque la verdad es que la era actual de la globalización no es la primera que el mundo ha vivido. Hace 100 años el mundo también era globalizado y era un proceso que empezó aproximadamente a mediados del siglo 19 y terminó en 1914. La verdad es que la economía internacional liberal fue interrumpida por los grandes cataclismos del siglo 20—las guerras mundiales, la gran depresión, el comunismo y el fascismo—y solamente en los últimos 20-25 años hemos regresado a los niveles de integración que antes existían y ahora estamos sobrepasando.

Fue en el siglo 19 que los países que ahora llamamos ricos lograron escapar de la pobreza y lo hicieron a través del crecimiento acelerado. Acordemos que durante la mayor parte de la historia humana el crecimiento económico ha sido caracterizado por un estancamiento o por un crecimiento muy bajo, cosa que empezó a cambiar en el siglo 19 en los países que nosotros llamamos ricos hoy en día. Lo que ha eliminado la pobreza masiva ha sido, pues, el crecimiento económico, especialmente el alto crecimiento económico, lo único que al fin del día reduce la pobreza.

En 1820 el 75% de la población del mundo vivía bajo el nivel de ingreso equivalente a un dólar por día. Hoy solo el 20% vive bajo ese nivel. Eso todavía es demasiado, pero si observamos un periodo de tiempo más reciente (un periodo de tiempo de 10 años entre los 80 y 90) podemos ver progreso también durante esta era de globalización. Y es que el porcentaje de la gente pobre (definida de la misma manera) en los países en desarrollo cayó del 29% al 24%. A pesar de ese progreso la cantidad de gente pobre sigue siendo constante, o más o menos 1.2 mil millones de

personas, y lo cierto es que muchos de los países que han introducido reformas no han visto reducciones en la pobreza. Este desempeño ha hecho repensar el concepto de muchas personas sobre la importancia del crecimiento económico para reducir la pobreza. Mucha gente quiere reenfocar el debate y enfatizar otras políticas como la redistribución de riqueza.

Para mí eso es un gran error. Mantener el enfoque sobre el ingreso económico es importante por tres razones: porque existe una relación fuerte entre el crecimiento y la reducción de la pobreza; porque la libertad económica es lo que causa y sostiene el crecimiento; y porque la mayoría de los países en desarrollo tienen todavía mucho por hacer para reformar sus políticas e instituciones y así promover un crecimiento que beneficia especialmente al pobre.

Si uno mira como ha evolucionado el crecimiento alrededor del mundo en los últimos 20 años se nota un patrón muy interesante. Como observó Martin Wolf, entre el año 87 y 98 había solamente una región del mundo que vio caer de manera dramática tanto la cantidad de gente que vivía en la pobreza como el porcentaje. Y esa es el este asiático. El este asiático era también la única región del mundo que vio durante mucho tiempo un crecimiento económico consistente y rápido.

El alto crecimiento en esa parte del mundo ha hecho posible que el porcentaje de pobres allí haya caído del 26 al 15% y que la cantidad de pobres haya caído de 417 a 278 millones. China, con un crecimiento en los últimos 20 años de entre 8 y 9%, crecimiento alto y sostenido, ha sacado a más de 100 millones de personas de la pobreza. Ese progreso en su escala y en su rapidez es inédito en la historia humana. La India desde los 80 también ha crecido como al 5 o 6%. Quiere decir que los dos países que representan la mitad de la población del mundo en desarrollo ahora están creciendo a niveles en que le están alcanzando a los países ricos. Lo cual quiere decir que la desigualdad global que por más de 100 años había estado creciendo, en los últimos 10 años se ha empezado a reducir.

Podemos ver dentro de distintas regiones del mundo destacados casos. En África, Botswana y Uganda. En Latinoamérica el caso ejemplar es, por supuesto, Chile, país que en los años 80 y 90 creció un 7%, lo cual hizo posible la reducción de la pobreza de un 45% al 22%. Claro, no hay otro país en Latinoamérica que puede señalar tal progreso y eso se logró casi totalmente por el crecimiento económico.

El escapar de la pobreza que experimentaron los países de Europa, los países que hoy llamamos ricos, no ocurrió por casualidad. Ocurrió dentro de un contexto donde había respeto por los contratos, había respeto a la propiedad privada y había competencia tanto en el mercado como entre las entidades políticas. Hoy en día los países pobres tienen una ventaja que puede llamarse la ventaja del subdesarrollo: al adoptar políticas liberales pueden lograr dentro de una generación lo que les demoró 100 años lograr a los países ricos. El alto crecimiento es posible simplemente porque los países pobres están alcanzando a los países ricos. Y muchos estudios del Banco Mundial y otras instituciones demuestran que los países que más se han abierto son los países que están cerrando esa brecha.

El estudio más sofisticado y completo sobre la relación de las políticas económicas y el desempeño económico es este estudio que publica el Instituto Fraser, de Canadá, junto con el Cato Institute en Washington, donde yo trabajo, y que se llama *Libertad Económica en el Mundo*. Es un proyecto en el que medimos el nivel de libertad económica de más de 120 países alrededor del

mundo con 38 factores en cada país durante los últimos 30 años. Es un proyecto que hemos elaborado desde los años 80 con los más destacados economistas, incluyendo premios Nobel como Milton Friedman, Gary Becker y Douglass North. Lo que claramente muestra este estudio empírico es que la relación entre la libertad económica y la prosperidad es muy fuerte. Los países que son más libres económicamente son más prósperos y tienden a crecer mucho más rápido.

Pero no solo hay una relación con respecto al crecimiento económico. También hay una relación con respecto a la reducción de pobreza y con respecto a una serie de indicadores de desarrollo humano. Más libertad económica tiende a crear expectativas de vida más larga, tiende a reducir la mortalidad infantil, tiende a proveer mayor acceso a agua potable, a reducir la corrupción, etc. El estudio se relaciona fuertemente con el estudio de las Naciones Unidas del Índice de Desarrollo Humano.

Hace un año atrás en el Instituto hemos publicado un estudio que se llama “La Globalización del Bienestar Humano”, donde hemos visto no los indicadores económicos de los países sino los indicadores de desarrollo humano. En los últimos 30 años lo que ha ocurrido claramente es que en varias áreas, ya sea expectativa de vida o mortalidad infantil, la brecha entre los países ricos y los países pobres se está reduciendo de una manera rápida y dramática y mucho más de lo que se hubiera reconocido si solamente se hubiera tomado en cuenta el crecimiento económico. Eso quiere decir que para cada incremento de crecimiento económico y libertad económica, los países pobres hoy en día pueden lograr mucho más de lo que los países ricos podían lograr años atrás en términos de estándar de vida.

¿Cómo entonces debe ser una agenda de alto crecimiento basado en la libertad económica? Quiero señalar unos puntos rápidamente. El primero es que hay que prestar atención a la macro economía; no hay que descuidarla porque si somos irresponsables en eso no va a funcionar nada más. Pero más allá de las reformas bien conocidas quiero destacar reformas y políticas que han recibido muy poca atención y que si fuesen implementadas harían mucho para reducir lo que es el sector informal en todos los países en desarrollo. Esas cuatro áreas son regulaciones burocráticas, el nivel alto de impuestos, los derechos de propiedad y el estado de derecho.

La regulación sigue siendo un peso enorme en todos los países en desarrollo. En nuestro estudio de libertad económica hemos encontrado que Latinoamérica sale muy mal dentro de las medidas de regulación de negocios y comercios comparado a los otros países. Un estudio del “National Bureau of Economic Research” en EE.UU., para dar tan solo un ejemplo, encontró que para abrir un negocio en Canadá demora dos días, cuesta \$280 y dos procedimientos burocráticos. En Bolivia, por ejemplo, cuesta \$2696, demora 82 días hábiles y 20 procedimientos burocráticos, esto en el país más pobre de Sudamérica. En el Perú, según estudios del Banco Mundial, estos procedimientos pueden demorar 100 días. O sea que el costo para tan solo entrar a la economía formal sigue siendo enorme; el peso del estado es enorme y sigue discriminando en contra de la mediana y pequeña empresa.

Claro, para operar un negocio una vez que se ha establecido formalmente también hay costos elevados. Y acá ya se ha mencionado un par de veces lo que es en Latinoamérica la regulación del sector laboral. En el libro de Williamson y Kuczynski por ejemplo, el capítulo sobre el sector laboral es muy importante porque destaca que Latinoamérica es la región del mundo que tiene la legislación más restrictiva en materia laboral y más rígida de todo el mundo con la sola excepción de la India y algunos países en África del oeste. Eso quiere decir que la regulación en el

Perú y otros países eleva el costo de emplear a la gente; es un impuesto que simplemente puede elevar el costo de un empleado por un 50% o 60%. Ese costo se tiene que reducir.

Los impuestos también siguen siendo muy altos en Latinoamérica. Estoy hablando de los impuestos del valor agregado y de los impuestos a la planilla que muchas veces sirven para pagar servicios que no se proveen bien. Argentina es un ejemplo donde esos impuestos representan dos o tres veces el equivalente a tales impuestos en EE.UU. Nuevamente, estamos hablando de países pobres, países en crisis. Por eso Ricardo López Murphy, el ex-ministro de hacienda en Argentina, también contribuyente al nuevo libro sobre el Washington Consensus, dice que en Argentina el problema es que se tiene que pagar impuestos a niveles suecos para recibir servicios de calidad africana.

En la práctica, la importancia de los derechos de propiedad ha sido subestimada, a pesar de que la propiedad privada es esencial para hacer funcionar cualquier sistema de mercado y a pesar del trabajo que ha hecho Hernando de Soto, Enrique Ghersi, Mario Ghibellini y muchos otros peruanos en documentar la falta de titulación de propiedad. No sólo en el Perú sino en los países en desarrollo en todo el mundo se ha hecho muy poco para titular la propiedad de los pobres. Y claro, esto tiene un impacto económico respecto a la falta de acceso de crédito, límites al crecimiento, la planificación de largo plazo y la dificultad de crear economías de escala. Todo eso ha sido bien documentado pero no se ha hecho mucho al respecto.

Y una vez establecidos los derechos de propiedad se ve que en toda Latinoamérica hay el problema adicional de que no se protege esa propiedad privada. Un ejemplo tomado de un nuevo estudio del Banco Mundial, el cual recomiendo, que se llama "Doing Business": para hacer cumplir un contrato en el Perú demora más de 400 días y representa un costo de alrededor de 30% del producto bruto per cápita. En otras palabras, es un costo muy pesado en Latinoamérica hacer cumplir la ley y proteger la propiedad.

Y la propiedad está íntimamente relacionada al estado de derecho. Donde sí hay un consenso es respecto a la importancia del estado de derecho. El reporte, *Libertad Económica en el Mundo*, por cierto, encuentra que los países con un estado de derecho sólido gozan de un ingreso promedio per cápita de \$25,716, mientras que los países que sufren de un estado de derecho débil tienen un ingreso per cápita de \$3,094. Además, hemos encontrado algo que parece sustentar la teoría de Douglass North sobre la importancia de las instituciones para el intercambio impersonal. Ninguno de los países con un estado de derecho débil podía sostener un crecimiento sólido (más de 1.1%) una vez que su ingreso superaba \$3,400 per cápita. Es decir que una vez que la economía sobrepasa cierto nivel de desarrollo, el estado de derecho se vuelve esencial para mantener el crecimiento.

Ahora bien, hay una gran cantidad de expertos que se concentran en ese tema; el Banco Mundial tiene un ejército de economistas y abogados que se dedican a promover el estado de derecho. Pero creo que jamás he conocido a alguien que sepa como promover el estado de derecho. Me temo que es posible que el estado de derecho no se puede promover. Puede ser que el estado de derecho es lo que ocurre después de que se hagan otras cosas bien.

Por eso, yo quisiera hacer una propuesta modesta: en lugar de promover directamente el estado de derecho, hay que crear el ambiente dentro del cual el estado de derecho pueda evolucionar. Eso quiere decir entre otras cosas, hacer algunas de las reformas que he mencionado. Pero también quiere decir reducir el tamaño del estado. Países que tienen estado de derecho hoy en

día, los que tienen altos niveles de estado de derecho, primero lograron establecer un estado de derecho fuerte y luego agrandaron sus estados.

Me temo que en los países como el Perú se está tratando de hacer este proceso al revés. Donde existen estados grandes se está tratando de promover el estado de derecho y creo que eso va a ser muy difícil de lograr. Latinoamérica tiene también otro reto tremendo porque está tratando de lograr el liberalismo y la democracia a la vez. Hace poco más de 20 años el economista Friedrich Hayek estuvo en Lima justamente en el momento de la transición a la democracia y él, entonces, observó que el capitalismo democrático era el mejor sistema para promover nuestros valores liberales, pero a la vez advirtió que la democracia era un medio para promover la libertad y si no se veía de esa manera difícilmente se llegaría a una sociedad libre.

Más recientemente Fareed Zakaria ha observado que la mayoría de los países pobres democráticos son democracias no liberales y que en Occidente la tradición constitucionalista liberal ocurrió primero y que la transición democrática, es decir el elegir a quien nos gobierna, ocurrió después. En 1800, por ejemplo, en Gran Bretaña, el país que fácilmente fue considerado el país más libre y liberal, solo el 2% de sus habitantes votaban. Zakaria también observó que en los países no Occidentales que más recientemente han realizado una transición exitosa a la democracia liberal, primero ha ocurrido el establecimiento del estado de derecho y capitalismo—es decir, se ha seguido el patrón establecido por los países Occidentales.

Todo esto quiere decir que en Latinoamérica donde se está tratando de lograr las dos cosas, el liberalismo y la democracia, es todavía más importante llegar a un consenso sobre cual debe ser el fin de la democracia y que valores debe reflejar la sociedad. Necesitamos más que nunca un consenso, algo que nos hace falta en la actualidad. El único país que posiblemente tenga ese consenso es Chile. Cualquiera que ha viajado a Chile se ha dado cuenta que es lejos el país más moderno en Sudamérica. Por eso yo espero que en algún momento podamos reunirnos otra vez y hablar de un Consenso de Santiago. Muchas Gracias.