

LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

CARLOS GERVASONI*

Desde la década del '70 América Latina ha sufrido fundamentales cambios en términos políticos y económicos. En la mayoría de los países las dictaduras han sido reemplazadas por democracias, los conflictos propios de la Guerra Fría han desaparecido, los esquemas de integración regional han cobrado mayor profundidad y dinamismo, y las estrategias de desarrollo económico se han modificado radicalmente.

Reconociendo las conexiones existentes entre todos estos cambios, este artículo se concentrará en el mencionado en último lugar. Con algún grado de simplificación se podría afirmar que los países latinoamericanos están haciendo exactamente lo contrario de lo que hacían hace dos o tres décadas en materia económica. La palabra clave entonces era "Estado"; la palabra clave de los '90 es "mercado".

El modelo de desarrollo predominante desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los '80 se caracterizó por su confianza en la acción del Estado para promover el desarrollo económico. Esta confianza se basaba en una visión pesimista sobre el mercado, el capital privado y los flujos comerciales y financieros internacionales. Este último punto es de particular importancia: América Latina se cerraba al comercio internacional justamente en el período (desde los años '50 hasta la

* Licenciado en Ciencias Políticas (UCA), Master en Ciencia Política y Master en Estudios Latinoamericanos (Stanford University). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA a cargo de la materia América Latina en la Política Internacional. Profesor Titular de Métodos Cuantitativos para las Ciencias Sociales en la Universidad Torcuato Di Tella. Consultor metodológico y estadístico del Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados.

primera crisis del petróleo) en que el mismo marcaba récords históricos de crecimiento. La magnitud del error sería evidenciada por el éxito de los "tigres" asiáticos que, partiendo de niveles de desarrollo mucho menores a los de América Latina, se convertirían rápidamente en países prósperos gracias a su obsesiva política de inserción en el comercio internacional.

Bajo la guía intelectual de la CEPAL y alentados por resultados económicos en un primer momento satisfactorios¹, los países de la región, especialmente los más grandes y desarrollados, asignaron al Estado enormes facultades de intervención en la economía. Las más destacables fueron:

1) la protección de la producción nacional mediante el establecimiento de altas barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones (industrialización por sustitución de importaciones);

2) la inversión en infraestructura, servicios públicos e industrias "estratégicas" mediante la nacionalización de esos sectores y la creación de empresas públicas monopólicas (de electricidad, agua, teléfonos, transportes, gas, petróleo, minería, acero, etc.);

3) la regulación de los mercados de bienes mediante las juntas reguladoras de la producción, el control de precios, el "compre nacional", etc;

4) la regulación de los mercados de factores mediante la creación de complicados códigos laborales, la asignación arbitraria del crédito y la manipulación de las tasas de interés;

5) la estimulación de la demanda agregada por la vía del aumento del gasto público financiado mediante el endeudamiento (más a menudo externo que interno) y la emisión de moneda.

Las consecuencias de largo plazo de estas medidas son conocidas: la protegida producción nacional, acostumbrada a no competir y privada de bienes intermedios y de capital importados, se volvió cara y de pobre calidad. La misma sólo podía ser vendida en el mercado interno, lo cual reforzó la dependencia de las exportaciones primarias y, consecuentemente, la vulnerabilidad externa de la región. Los monopolios estatales se convirtieron en deficitarias e ineficientes estructuras burocráticas incapaces de producir ganancias para reinvertir y, a menudo, orientadas principalmente a generar oportunidades de corrupción y clientelismo. Consecuentemente, no tardan en aparecer cuellos de botellas en áreas tan importantes para el desarrollo como la electricidad, las telecomunicaciones, la producción de hidrocarburos y la infraestructura de transporte. La re-

¹ Este es el caso de los gobiernos de Allende en Chile, Siles Zuazo en Bolivia, Perón-Perón y Alfonsín en Argentina, García en Perú, Samey en Brasil y Ortega en Nicaragua.

gulación de los precios y las cantidades producidas sólo logra la represión de las fuerzas productivas y la asignación ineficiente de la inversión, que se orienta en base a precios distorsionados por la intervención estatal. Similares resultados se obtienen con la regulación de los mercados financieros y de las tasas de interés. La rigidez de la legislación laboral impone una restricción adicional a los emprendimientos productivos y a la asignación óptima de recursos.

Las rigideces económicas mencionadas fueron a su vez exacerbadas por una concepción exageradamente keynesiana en lo macroeconómico. La ingenua idea de que el crecimiento económico se logra aumentando la demanda agregada a través del gasto público chocó una y otra vez contra sus límites naturales: la situación de la balanza de pagos, jaqueada por mayores importaciones y menores exportaciones, se deterioró rápidamente; los límites de la capacidad productiva convirtieron a la mayor demanda en mayores precios, es decir, en inflación. Peor aún, el déficit fiscal generado por el aumento del gasto público debió ser financiado costosamente mediante el endeudamiento o la emisión inflacionaria de moneda. Varias naciones de la región abusaron a tal punto de este tipo de políticas que, luego de transitar el típico ciclo populista, terminaron en caóticas situaciones de caída del producto e hiperinflación (Dornbusch and Edwards [ed.] 1991).

Los pobres resultados de este conjunto de intervenciones gubernamentales en la economía ya eran claros en la década del '60. Países relativamente ricos como Argentina y Chile no lograba crecer en forma sostenida ni librarse de recurrentes crisis de balanza de pagos. La crisis petrolera de 1973 haría todavía más evidente la incapacidad del modelo estatista para generar desarrollo y amortiguar los efectos de los shock's externos. Desde ese año en adelante América Latina solo logra seguir creciendo, cuando lo logra, a base de endeudamiento externo. La segunda crisis del petróleo, el posterior estancamiento de la economía mundial, la declinación del precio de los productos primarios y el aumento de las tasas de interés internacionales a comienzos de los '80 crearon una situación muy desfavorable para las endeudadas y rígidas economías latinoamericanas. La cesación de pagos en que incurrió México en agosto de 1982 termina de un día para otro con el financiamiento internacional hacia América Latina e inaugura la *crisis de la deuda*, la cual duraría unos 10 años.

La crisis del año 1982 representa el golpe final al modelo estatista. Los países de la región dejan de crecer y a menudo comienzan a decre-

cer (el PBI *per capita* de la región cae a una tasa del 0,7% anual entre 1982 y 1986³). La pobreza, el desempleo y la inflación aumentan junto con los pagos de la deuda externa. El contraste con los países del Sudeste asiático se hace aún más evidente: con su orientación exportadora, su economía mayormente privada y su sostenida estabilidad macroeconómica, los NIC'S asiáticos no sólo no sufren ninguna crisis durante estos años sino que continúan creciendo a tasas envidiables. Por estos años Hong Kong y Singapur ya muestran indicadores económicos y sociales de países desarrollados, mientras que Corea del Sur y Taiwan sobrepasan a todos los países de América Latina. La nueva ola de tigres, Malasia, Indonesia y Tailandia, crecen a tasas impensables para nuestros países, acortando distancias rápidamente.

En palabras del Banco Mundial:

La estrategia de desarrollo que aplicaron la mayoría de los países latinoamericanos hasta principios de la década de 1980 se caracterizó por un alto grado de proteccionismo, industrialización impulsada por el gobierno y controles generalizados del gobierno que interferían seriamente en todas las esferas de la vida económica. Estas políticas generaron un crecimiento sustancial en muchos países hasta principios de los años setenta. Empero, al mismo tiempo fomentaban mucho el lucro -e incluso la corrupción- y producían una estructura económica muy rígida, que hacía muy difícil que estas economías pudieran reaccionar rápidamente ante las cambiantes condiciones de la economía mundial, entre las que cabe mencionar por su trascendencia las dos crisis del petróleo de los años setenta y la crisis de la deuda de 1982 [...] Como resultado de la debilidad de las estructuras de las finanzas públicas, un número de países cada vez mayor se vieron obligados a recurrir al financiamiento inflacionario para cubrir la diferencia entre el gasto y el ingreso (Banco Mundial 1993, 9).

Como se ha dicho, los signos de agotamiento del modelo estatista aparecieron bastante antes de la crisis de la deuda. Los gobiernos militares de los años '60 y '70 en Argentina y Brasil, por ejemplo, ya habían intentado giros hacia la ortodoxia, los cuales resultaron tímidos e inconsistentes. Chile fue el primer país en implementar un cambio de estrategia económica en forma drástica y sostenida. Luego del golpe de Estado de 1973 Pinochet incorporó al gobierno a varios economistas liberales que

³ Banco Mundial 1993, 8.

habían realizado doctorados en economía en la excelente (y liberal) Universidad de Chicago, gracias a un acuerdo especial que la misma tenía con la Universidad Católica. Este grupo de economistas ortodoxos recibió de Pinochet el apoyo político necesario para implementar un radical programa de liberalización económica que, a lo largo de 16 años, incluyó una política fiscal y monetaria conservadora, una profunda apertura de la economía, la desregulación de los mercados, la restitución de las empresas expropiadas por el gobierno de Allende a sus anteriores dueños, la privatización de muchos sectores tradicionalmente en manos del estado y, convirtiéndose en el pionero y ejemplo mundial en la materia, la desestatización del sistema de jubilaciones y pensiones. Los resultados fueron excelentes hasta fines de los 70 y principios de los 80, cuando la desfavorable situación económica internacional y la crisis de la deuda golpearon a Chile tanto como a las demás naciones latinoamericanas. Las reformas implementadas, sin embargo, permitieron al país salir más rápidamente de la crisis y convertirse en la estrella de la región en términos de crecimiento, inversión, exportaciones, inflación y desempleo. Nadie duda hoy en día que Chile es desde 1985 el país con mejor desempeño económico de América Latina y el de mejores perspectivas. Sugestivamente, es también el que implementó más tempranamente las reformas y el que lo hizo en forma más profunda.

Pero Chile fue la excepción, el caso desviado. Los '70 serían todavía años estatistas en la mayoría de los países de la región. Habría que esperar a los años posteriores a 1982 para ver nuevos intentos de reformas económicas. Hacia 1985 México y Bolivia inician su giro hacia economías más orientadas por el mercado que por el Estado. Otros países con situaciones macroeconómicas no tan caóticas como las de aquellos dos, tales como Uruguay, Costa Rica, Paraguay, Colombia y El Salvador, inician programas moderados de reformas algunos años más tarde. Otro grupo de países, obligados por crisis macroeconómicas terminales, implementan drásticos planes de estabilización y reforma estructural hacia fines de la década: Argentina en 1989, Perú en 1990, Nicaragua en 1990 y, con menor continuidad y éxito, Brasil en 1990. Carlos Andrés Pérez lanza un programa similar en 1989, pero el mismo fue revertido luego de su alejamiento del cargo. Ecuador, la República Dominicana y, obviamente, Cuba, no se suman a la ola de reformas.

Los programas de estabilización y reforma estructural mencionados implican la reversión del modelo estatista, es decir, la apertura de la eco-

nomía a las importaciones y las exportaciones, la privatización y desmonopolización de las empresas públicas (y últimamente de los sistemas de jubilaciones y pensiones), la desregulación de los mercados de productos y factores, y la aplicación de políticas fiscales y monetarias ortodoxas.

Es innegable que estas reformas han tenido muchos éxitos. La alta inflación, por ejemplo, ha prácticamente desaparecido de América Latina, algo impensable durante los '80. También se ha restaurado el crecimiento luego de los recesivos años de la "década perdida". Estos éxitos, sin embargo, son febrilmente discutidos en el debate intelectual y político de mediados de los '90. Hoy en día en la Argentina, y de la misma forma en el resto de los países latinoamericanos, se escuchan muchos y profundos cuestionamientos al nuevo modelo de economía de mercado, provenientes de sectores tan diversos como los partidos de la oposición, los intelectuales, los economistas "estructuralistas", la Iglesia, los sindicatos y algunos sectores empresariales.

Las críticas más habituales tienen que ver con el "costo social" de las reformas. A diario se escucha a periodistas, sindicalistas, políticos, obispos y sociólogos quejarse del "ajuste salvaje", de la "exclusión de las mayorías", de "esta política que genera pobreza y desempleo", etc. Estas críticas, por supuesto, aciertan en lo obvio: las reformas tienen costos. Hay empresas que no resisten la competencia externa, otras caen por la eliminación de subsidios y exenciones impositivas, los contratistas del Estado dejan de enriquecerse en base a sobrepuestos, las empresas privatizadas y la administración central se deshacen de empleados redundantes, etc. Esto no es ninguna novedad. En todo sistema económico hay beneficiados y perjudicados y todo cambio de política económica implica una redistribución de los costos y los beneficios. Es más, la transición de un modelo económico a otro tiene siempre un costo de transición: los perjuicios tienden a aparecer inmediatamente, mientras que los beneficios toman más tiempo en notarse.

Los costos de la liberalización no sólo se experimentan con rapidez, sino que típicamente afectan a grupos relativamente pequeños pero poderosos y bien organizados, tales como los sindicatos, los dueños y empleados de empresas protegidas o subsidiadas, los empleados públicos y aún los militares, cuando sus presupuestos son recortados y sus empresas privatizadas. Aunque estos grupos estén lejos de representar a la mayoría de la población, sí tienen poder político y capacidad de *lobby*. De acuerdo a las teorías de Mancur Olson acerca de la acción colectiva y las

coaliciones distributivas, estos pequeños y organizados grupos están en muchas mejores condiciones de hacer prevalecer sus intereses sobre otros sectores mucho más amplios que no tienen incentivos para organizarse: *"Algunos grupos, tales como los consumidores, los contribuyentes, los desempleados y los pobres no cuentan ni con los incentivos selectivos ni con el pequeño número necesario para organizarse, y por lo tanto ellos son excluidos de las negociaciones"* (Olson 1982, 37; traducción mía). En otras palabras: cuando se piensa en los costos y los beneficios de las reformas, debe pensarse en términos de bienestar social agregado, asignándose igual peso al bienestar de cada habitante y no privilegiando a aquellos sectores que cuentan con organización, poder y capacidad de obtener atención de los políticos y los medios. Dos ejemplos muy claros: 1) la mayor apertura de la economía puede perjudicar a los obreros de una determinada rama de la industria que no puede sobrevivir sin protección, pero a su vez los consumidores, un grupo mucho más grande, se verán beneficiados por el acceso a bienes importados de mejor calidad y precio; 2) la reducción de la burocracia estatal y las privatizaciones perjudican a los empleados públicos que son despedidos, sin embargo los ahorros presupuestarios conseguidos con esas reformas contribuyen a reducir la inflación y, por lo tanto, a aumentar el ingreso de toda la población, particularmente el de los más pobres.

El tema de los costos y beneficios sociales de las reformas económicas resulta, desde esta perspectiva, muy complejo. Deben medirse en forma seria la cantidad de personas beneficiadas y perjudicadas, la intensidad de esos beneficios y perjuicios, y la distribución de los mismos a través del tiempo. Como lo ha escrito recientemente una especialista estadounidense, aparentemente *"los costos de la liberalización son o menores o están distribuidos más complejamente que lo que se asumió inicialmente"* (Geddes 1995, 203; traducción mía).

Resulta muy significativo el hecho de que los presuntos perjudicados no parecen coincidir con los críticos del nuevo modelo. Como ha sido expuesto en otros trabajos (Gervasoni 1995 y 1996), entre 1982 y 1995 los votantes de la región han recompensado a los gobiernos reformistas y ortodoxos y castigado a los estatistas y heterodoxos. Si las reformas fuesen tan impopulares como las presentan sus críticos, se esperarían resultados electorales mucho peores para las administraciones reformistas que para las no reformistas.

Otra punto débil de las críticas a las reformas es su concentración en

la falta de una política social: se acusa a los "neoliberales" de olvidarse de los pobres y los desempleados, al rechazar la implementación de programas de asistencia social. En realidad no hay nada en el modelo de mercado que prohíba o desaconseje que las reformas sean acompañadas de políticas sociales compensatorias. De hecho los organismos internacionales del "Consenso de Washington" las recomiendan (Banco Mundial 1993, 134-151). La ausencia o debilidad de estos programas esta normalmente más relacionada con la escasez de fondos públicos que con la ideología de los reformadores. Financiar programas sociales con deuda o inflación no es una forma adecuada de hacerlo (la inflación equivale a un impuesto muy regresivo y la deuda a un impuesto sobre las generaciones futuras).⁴

Finalmente, existe entre los críticos del nuevo modelo económico una evidente confusión entre contemporaneidad y causación. Se asume que los males de hoy se deben (o se deben exclusivamente) a las políticas de ayer. Esto implica una visión demasiado simplista de la realidad social: los costos de las reformas resultan a menudo altos en el corto plazo debido justamente a lo profundo y duradero de las distorsiones acumuladas durante los años del modelo estatista. Por ejemplo, problemas como la acumulación de un enorme "desempleo disfrazado" en el Estado y sus empresas, la perpetuación de grandes ineficiencias en las empresas a causa de la falta de competencia y la rutinización de un gran déficit fiscal no pueden ser resueltos sin altos costos. Pero tampoco se los puede sostener indefinidamente: tarde o temprano la situación estalla, como ocurrió en Argentina en 1989. Desde este punto de vista, las nuevas políticas no son las causantes de los costos sociales, sino sólo el remedio, a veces doloroso, que cura graves enfermedades no tratadas previamente. Un tratamiento más temprano, o una enfermedad menos grave, hubiera implicado una cura menos dolorosa. Los costos sociales del presente, entonces, se deben principalmente a las equivocaciones de las políticas estatistas del pasado.

Los críticos del nuevo modelo, sin embargo, perciben al desempleo y

⁴ Miguel Bonangelino, Subdirector del Departamento de Hemisferio Occidental del FMI, declaró recientemente en una entrevista: "Muchos de los países que están ejecutando políticas de ajuste económico y reforma estructural han estado trabajando en el tema de los costos transitorios de estos ajustes sobre las clases menos favorecidas. En algunos países hay programas destinados a una red de seguridad social. Quizás haya que profundizar en eso también, pero naturalmente esto tiene que hacerse en el contexto de una política fiscal global que sea prudente." (La Nación, Martes 8 de abril de 1997, Sección 2, Página 2).

la pobreza como productos inevitables y permanentes del "neoliberalismo inhumano y excluyente". Aquéllos que apoyan las nuevas políticas, en cambio, creen que los problemas sociales son "costos de transición" hacia una situación mucho mejor. Chile constituye su modelo: luego de los primeros años de reformas su economía se vio golpeada por la crisis de la deuda, la cual provocó una agudísima recesión y una explosión en la tasa de desempleo. Sin embargo, Chile perseveró con su modelo y fue el primer país de la región en salir de la crisis, logrando de allí en adelante muy altas tasas de crecimiento y una reducción del desempleo a niveles prácticamente friccionales (muy por debajo del promedio de la Comunidad Europea y sólo algo superior al de los Estados Unidos).

Parte de este debate acerca de la naturaleza de los costos sociales de las reformas puede ser decidido en términos de performance económica. Está claro que el crecimiento económico es una causa necesaria (y a menudo suficiente) del aumento del bienestar social y de la reducción de la pobreza y el desempleo. Existen algunos casos de países que han crecido sin disminuir la pobreza o el desempleo, pero no existen casos de naciones que mejoren el bienestar material de sus habitantes sin tasas altas y sostenidas de crecimiento del producto. Es decir que es esperable que los países que crezcan a tasas más altas por más tiempo obtengan mejores resultados en su lucha por elevar el nivel de vida sus habitantes.

Desde hace mucho tiempo existen datos confiables para la evolución del PBI de cada uno de los países de América Latina. Recientemente han aparecido también algunos intentos de medir sistemáticamente el grado de "libertad económica" de los países. Al menos dos proyectos de investigación han publicado los resultados de un "índice de libertad económica" para gran cantidad de países. El primero de ellos, *The Index of Economic Freedom* (Johnson and Sheehy 1995) fue conducido por la Heritage Foundation y presenta un índice para 101 países (incluyendo todos los latinoamericanos) a principios de los 90. El segundo, *Economic Freedom in the World* (Gwartney, Lawson and Block 1996), presenta una serie de datos correspondientes a tres índices de libertad económica para 103 países (todos los latinoamericanos menos Cuba) para 1975, 1980, 1985, 1990 y 1993-1995. Por su naturaleza diacrónica y su mayor rigurosidad metodológica y conceptual, en este artículo se utilizarán datos del segundo trabajo. Debe destacarse, sin embargo, que ambos incluyen aproximadamente las mismas variables en sus índices (tales como indicadores de la política comercial, la política impositiva, el tamaño del sector

público, la política monetaria, la política de inversiones extranjeras y las regulaciones del sector financiero). A mayor grado de liberalismo en cada una de estas dimensiones, mayor calificación en el índice de libertad económica. En los hechos los coeficientes de correlación (r de Pearson) entre el índice de la Heritage Foundation y los tres índices de *Economic Freedom in the World* para los 18 países latinoamericanos incluidos en ambos estudios oscilan entre un mínimo de 0,715 y un máximo de 0,746, una asociación fuerte y en la dirección esperada, pero no tan fuerte como se esperaría si ambos índices midieran exactamente el mismo fenómeno.

Utilizando los datos del segundo estudio se analizará de aquí en adelante el efecto del nivel y la evolución del índice de libertad económica sobre la tasa de crecimiento del PBI de los 18 países latinoamericanos incluidos. Los datos para cada país se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Índice de libertad económica de 18 países latinoamericanos. Evolución 1975-1995.

Para interpretar la tabla 1 es importante fijar los valores de referen-

País	1975	1980	1985	1990	1993-95	diff.95-90	diff.95-85
Argentina	3,1	3,3	2,5	3,4	6,2	2,80	3,70
Bolivia	5,3	4,4	3,2	5,8	6,1	0,30	2,90
Brasil	2,8	2,5	2,0	2,1	2,8	0,70	0,80
Chile	2,8	4,1	4,8	6,1	6,3	0,20	1,50
Colombia	3,7	3,1	4,2	4,4	5,3	0,90	1,10
Costa Rica	5,3	4,9	4,8	6,5	6,7	0,20	1,90
Ecuador	4,4	4,6	4,0	4,6	5,4	0,80	1,40
El Salvador	4,3	3,4	3,9	4,0	6,0	2,00	2,10
Guatemala	5,9	6,4	5,6	6,3	6,2	-0,10	0,60
Honduras	7,1	6,1	6,2	5,9	5,5	-0,40	-0,70
México	4,8	3,7	4,0	5,1	5,7	0,60	1,70
Nicaragua	6,0	3,5	1,2	1,5	2,7	1,20	1,50
Panamá	7,3	6,6	7,0	6,7	6,6	-0,10	-0,40
Paraguay	5,3	5,8	6,2	6,1	5,9	-0,20	-0,30
Perú	3,1	3,0	3,2	3,4	5,4	2,00	2,20
Rep. Dominicana	3,4	5,3	4,4	3,4	5,1	1,70	0,70
Uruguay	5,7	6,0	6,3	6,1	6,0	-0,10	-0,30
Venezuela	6,4	6,3	5,0	5,2	4,0	-1,20	-1,00
PROMEDIO	4,82	4,61	4,36	4,81	5,44	0,63	1,08

Fuente: Gwartney, Lawson and Block 1996.

cia a nivel mundial: los puntajes más elevados registrados son los de Hong Kong (9,0), Singapur (8,2), Nueva Zelanda (8,4), Suiza (7,9) y Es-

tados Unidos (7,9). En el otro extremo de la escala aparecen Argelia (2,2), Irán (2,0) y Zaire (1,8). Es decir que el rango real del índice no es 10 sino 7,8. Los países con mayor libertad económica de América Latina, Costa Rica y Panamá, aparecen bastante por debajo de Hong Kong, mientras que los de menos libertad económica, Nicaragua y Brasil, están algo por encima de Zaire.

Se detecta, observando el promedio simple de todos los países de la región, un descenso del grado de libertad económica entre 1975 y 1985, revirtiéndose la tendencia entre ese año y la última medición. De hecho 1993-95 marca el máximo valor de la serie (+0,62 respecto de 1975 y +1,08 respecto de 1985). Más allá de esta tendencia regional, pueden observarse diferentes trayectorias a nivel individual. Chile asciende constantemente en cada medición. Venezuela y Honduras, en cambio, hacen lo contrario. Varios países, como Argentina, Bolivia y México describen una curva en forma de "U". Las dos últimas columnas permiten ver que la mayoría de los países incrementó su grado de libertad económica entre 1985 y 1993-95 y también entre 1990 y 1993-95.

En la tabla 2 se clasifica a los países de América Latina de acuerdo al índice de libertad económica de 1993-95 en países de "alta libertad económica" (6 puntos y más), "mediana libertad económica" (5 a 6 puntos) y "baja libertad económica" (menos de 5 puntos). Para cada uno de estos tres grupos se calcula la tasa promedio de crecimiento económico para el cuatrienio 1992-1995 (utilizando como indicador la variación porcentual anual del PBI a precios constantes; Fondo Monetario Internacional 1996).

La tabla 2 y el gráfico 1 muestran con claridad un mayor crecimiento de las economías más libres. A medida que baja el índice de libertad económica también lo hace el crecimiento del PBI. La diferencia entre la tasa promedio de aumento del PBI de las economías más y menos libres es de casi el 3%. Si bien existe una variabilidad importante al interior de cada uno de los tres grupos, las diferencias entre las tres tasas de crecimiento promedio parecen lo suficientemente grandes como para atribuir-las al azar. Los datos analizados, entonces, indican que un mayor grado de libertad económica está asociado con un mejor desempeño económico.

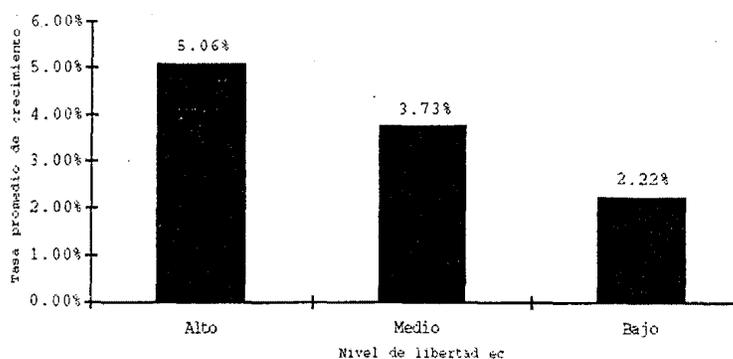
¿Qué ocurre cuando en lugar analizar el nivel de libertad económica se analiza la evolución del mismo en los últimos años? La última columna de la tabla 1 muestra la diferencia entre el índice de libertad económica en 1985, el primer año de la serie de datos posterior a la crisis de la deuda y 1993-95. La tabla 3 agrupa a las naciones latinoamericanas

Tabla 2. Índice de libertad económica (1993-1995) y crecimiento del PBI (1992-1995) de 18 países latinoamericanos.

Países de...	País (tasa promedio del crecimiento del PBI 1992-1995. En porcentaje.)
Alta libertad económica (6 puntos o más) Ocho países Índice de libertad económica promedio: 6,26	Argentina (4,43) Bolivia (3,75) Chile (7,50) Costa Rica (5,25) El Salvador (6,75) Guatemala (4,43) Panamá (4,50) Uruguay (3,83) Promedio simple del crecimiento del PBI: 5,06 %
Mediana libertad económica (5 a 6 puntos) Siete países Índice de libertad económica promedio: 5,50	Colombia (5,10) Ecuador (3,08) Honduras (3,48) México (0,03) Paraguay (3,30) Perú (6,15) República Dominicana (5,00) Promedio simple del crecimiento del PBI: 3,73 %
Baja libertad económica (menos de 5 puntos) Tres países Índice de libertad económica promedio: 3,17	Brasil (3,33) Nicaragua (1,88) Venezuela (1,45) Promedio simple del crecimiento del PBI: 2,22 %

Fuente: en base a Gwartney, Lawson and Block 1996 y Fondo Monetario Internacional 1996.

Gráfico 1. Tasa promedio de crecimiento del PBI de 18 países latinoamericanos (1992-95) según nivel de libertad económica.



nuevamente en tres grupos, las de "liberalización rápida" (diferencias 95-85 de +1,50 y más), las de "liberalización lenta" (diferencia 95-85 de 0 a

+1,49) y las de "liberalización negativa" (diferencia 95-85 menor a 0).

Tabla 3. Variación del índice de libertad económica (1995/1985) y crecimiento del PBI (1992-1995) de 18 países latinoamericanos.

El efecto de la evolución del índice de libertad económica (tabla 3 y

Países de...	País (tasa promedio del crecimiento del PBI 1992-1995. En porcentaje.)
Liberalización rápida (dif 95/85 de 1,50 o más) Ocho países Diferencia 95/85 promedio: 2,19	Argentina (4,43) Bolivia (3,75) Chile (7,50) Costa Rica (5,25) El Salvador (6,75) México (0,03) Nicaragua (1,88) Perú (6,15) Promedio simple del crecimiento del PBI: 4,47 %
Liberalización lenta (dif 95/85 de 0 a 1,49) Cinco países Diferencia 95/85 promedio: 0,92	Brasil (3,33) Colombia (5,10) Ecuador (3,08) Guatemala (4,43) República Dominicana (5,00) Promedio simple del crecimiento del PBI: 4,33 %
Liberalización negativa (dif. 95/85 menor a 0) Cinco países Diferencia 95/85 promedio: -0,54	Honduras (3,48) Panamá (4,50) Paraguay (3,30) Uruguay (3,83) Venezuela (1,45) Promedio simple del crecimiento del PBI: 3,31 %

Fuente: en base a Gwartney, Lawson and Block 1996 y Fondo Monetario Internacional 1996.

Gráfico 2. Tasa promedio de crecimiento del PBI de 18 países latinoamericanos (1992-95) según evolución de la libertad económica (1985-1995).

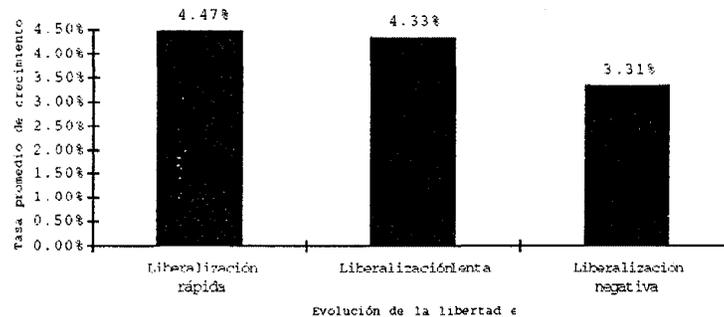


gráfico 2) es más débil que el de su nivel: los países que se liberalizaron a gran velocidad entre 1985 y 1993-95 registraron una tasa de crecimiento económico promedio sólo levemente superior a la de los que se liberalizaron a menor velocidad. Estos dos grupos de países, sin embargo, lograron una tasa de crecimiento promedio superior en más de un punto a la de los países que perdieron libertad económica durante este período. Es decir que la velocidad de las reformas económicas tiene un efecto en la dirección esperada sobre el crecimiento, aunque de menor magnitud que el efecto del nivel de libertad económica.

No se deben dejar de destacar las limitaciones del análisis estadístico aquí realizado. Por motivos de espacio se ha simplificado la tarea reduciendo los valores de dos variables intervalares (el índice de libertad económica y su evolución entre 1985 y 1993-5) a tres categorías ordinales, con la consiguiente pérdida de información. También se ha utilizado análisis bivariado en lugar de las más rigurosas técnicas multivariadas. El refinamiento del análisis estadístico requeriría, entonces, utilizar modelos de regresión múltiple que permitan: 1) introducir las variables intervalares sin tener que convertirlas en ordinales; 2) analizar las dos variables independientes al mismo tiempo y controlarlas por otras variables relevantes, evitando así posibles sesgos en la estimación de los coeficientes debido a variables omitidas y colineariedad y; 3) estimar la magnitud del efecto de cada variable independiente sobre la tasa de crecimiento del PBI. También debe advertirse que se ha utilizado un índice de libertad económica definido y medido de acuerdo a los criterios de una determinada fuente. Es posible que la definición conceptual de "libertad económica", el conjunto de indicadores que surgen de su operacionalización, la ponderación y la medición de cada uno de ellos no coincidan exactamente con los criterios de otras fuentes e investigadores. Una forma de solucionar parcialmente este problema consistiría en incluir en el análisis de regresión múltiple cada uno de los ítems del índice de libertad económica en forma separada, para poder de esta forma estimar coeficientes para cada indicador (es muy posible que algunos componentes del índice tengan mucha más influencia sobre el crecimiento que otros).

Hechas estas salvedades, queda claro que una primera aproximación al tema muestra una innegable asociación entre libertad económica y crecimiento –una conclusión que también es cierta para el total de los países estudiados por Gwartney, Lawson and Block (1996)–. Es verdad que no siempre crecimiento económico es sinónimo de bienestar social.

De hecho buena parte de los críticos de las políticas de libre mercado enfatizan que "el crecimiento no llega a la gente". Varias aclaraciones deben ser hechas sobre este punto:

[1] Ningún país ha logrado incrementar el bienestar social o reducir la pobreza sin tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico.

[2] El crecimiento económico puede no mejorar la situación social en el corto plazo, especialmente cuando el mismo surge de altas tasas de aumento de la productividad originadas en la eliminación de distorsiones asociadas con el estatismo. El crecimiento económico, sin embargo, siempre mejora la situación social en términos de empleo e ingresos en el largo plazo.

[3] El bienestar social de los sectores más vulnerables, como los niños, los pobres, los desempleados y los jubilados, depende en gran medida de los programas sociales del Estado. Pero, asumiendo una distribución determinada del gasto público, los recursos necesarios para financiar estos programas sólo aumentan si también crecen los ingresos fiscales, los cuales a su vez crecen junto con la economía.

[4] Los economistas han detectado una asociación positiva entre crecimiento por un lado y ahorro e inversión por el otro: los países que crecen más rápidamente tienden a ahorrar más y a atraer más inversiones, lo cual a su vez implica un más robusto crecimiento. Este círculo virtuoso resulta, tarde o temprano, en un aumento de la demanda de trabajo y de los salarios reales.

Si lo dicho hasta aquí es cierto, entonces aquéllos que critican la liberalización económica están, a menudo sin saberlo, criticando políticas que mejorarán la situación social que les preocupa; o, a la inversa, están proponiendo la vuelta a políticas que ya demostraron su ineficacia en este sentido. En estas críticas se mezclan buenas intenciones con motivaciones político-electorales, ignorancia de temas económicos y un evidente provincialismo: basta mirar al otro lado de la cordillera para ver lo que sí funciona, y al otro lado del Río Uruguay para ver lo que no funciona. En efecto, la lentitud y falta de convicción mostrada por Brasil en la liberalización de su economía no sólo alejaron al país de sus tasas de crecimiento "milagrosas" de los años '60 y '70, sino que lo llevaron a reproducir desde el comienzo de la crisis de la deuda el patrón de crecimiento débil y errático de la mayoría de sus vecinos hispanohablantes. Chile es el exacto contraejemplo: una liberalización temprana y acelerada de su economía le permitió crecer a tasas altas y sostenidas desde 1985 en ade-

lante y convertirse en el país más competitivo de la región. No es casual, de acuerdo a lo argumentado más arriba, que Chile sea también el país que más éxito ha tenido en reducir la pobreza y el desempleo en los últimos años. Decir que la liberalización de la economía conduce a un deterioro de la situación social implica, en el mejor de los casos, una desconocimiento de la evidencia comparada.

El debate sobre el costo social de la liberalización económica debería partir del estudio de la evidencia empírica nacional e internacional de muchos años. Emitir opiniones basadas en información parcial y asistemática de un país en un período corto puede conducir a conclusiones equivocadas y, peor aún, a políticas que agraven la situación que desean mejorar.

REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL. (1993): AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. DIEZ AÑOS DESPUÉS DE LA CRISIS DE LA DEUDA. OFICINA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. WASHINGTON, D.C.
- DORNBUSCH, R. AND EDWARDS, S., EDS. (1991): THE MACROECONOMICS OF POPULISM IN LATIN AMERICA. THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS.
- GEDDES, B. (1995): "THE POLITICS OF ECONOMIC LIBERALIZATION". LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW, VOL. 30, N. 2, 1995: 195-214.
- GERVASONI, C. (1995): "ECONOMIC POLICY AND ELECTORAL PERFORMANCE IN LATIN AMERICA, 1982-1995." M.A. THESIS, CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES, STANFORD UNIVERSITY.
- GERVASONI, C. (1996): "COSTOS Y BENEFICIOS ELECTORALES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA". EN CRITERIO, AÑO LXIX, No. 2177. JUNIO DE 1996.
- GWARTNEY, J., LAWSON R. AND BLOCK W. (1996): ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD: 1975-1995. THE FRASIER INSTITUTE.
- JOHNSON, B. AND SHEEHY, T. (1995): THE INDEX OF ECONOMIC FREEDOM. THE HERITAGE FOUNDATION. WASHINGTON, D.C.
- OLSON, M. (1982): THE RISE AND DECLINE OF NATIONS. ECONOMIC GROWTH, STAGFLATION, AND SOCIAL RIGIDITIES. YALE UNIVERSITY PRESS.