

El caso guatemalteco en el Índice de Libertad Económica y las instituciones adecuadas para el crecimiento

Por Pablo E. Guido

DOCUMENTOS

Las instituciones que comparten los países de mayor crecimiento económico del mundo están orientadas a respetar las reglas de juego del capitalismo competitivo, garantizar los derechos de propiedad, integrar los mercados comerciales y financieros domésticos con el mundo, asegurar la disciplina fiscal, limitar la presión tributaria y restringir la capacidad de endeudamiento público. También hay innumerables ejemplos donde la crisis o el estancamiento económico se vuelven crónicas y no se generan las condiciones necesarias para el cambio de estrategia: la casi totalidad de los países de América Latina, África o Asia. Un país como Guatemala, con niveles de pobreza elevados e ingresos per cápita relativamente bajos, necesita realizar muchas reformas institucionales orientadas hacia una mayor libertad económica para lograr tasas de crecimiento anuales superiores a las que hoy tiene. La alternativa de no realizar las reformas económicas necesarias es sencillamente horrorosa: de continuar creciendo a la misma tasa del 1,1% anual per cápita los guatemaltecos alcanzarían un nivel de ingresos similar a la que hoy disfrutaban los habitantes de los países más desarrollados del mundo recién en el siglo XXII, más precisamente allá por el año 2.130. Es decir, dentro de 125 años.

Pablo E. Guido es Profesor full time de la Escuela de Negocios de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Es Licenciado en Ciencia Política y en Economía (Universidad del Salvador – Argentina) y MBA (ESEADE – Argentina). Anteriormente fue Profesor de Finanzas Públicas y Economía (UCA – Rosario, Argentina), Profesor de Política Económica y Economía Superior (ESEADE – Argentina), Economista Jefe e Investigador (Fundación Atlas – Argentina).



“Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten”.

Mancur Olson

Esta misma afirmación que Olson realizó en la segunda mitad del siglo XX la podemos encontrar hacia el siglo XVIII, cuando los más conocidos exponentes de la Escuela Escocesa (Adam Ferguson, David Hume y Adam Smith) analizaban la evolución de las instituciones sociales. Estos pensadores intentaban explicar las causas que generaban las grandes diferencias económicas entre las tierras bajas (Lowlands) y las tierras altas (Highlands) de Escocia: en las primeras, *“comenzaban a emerger los primeros signos de esa gran revolución comercial e industrial que conmovió los cimientos del mundo en los siglos venideros”*¹, mientras que las segundas *“ofrecían una geografía tan atractiva como áspera, marco adecuado para ese mundo viril y altivo de los clanes, mundo aislado, pobre e impotente para contribuir a la multiplicación de la especie”*². Las mismas diferencias que podemos encontrar entre Canadá o Estados Unidos y el resto de los países americanos al sur del Río Grande, entre la ex Alemania Oriental y Alemania Occidental o entre Hong Kong y China continental.

No son mayoría las naciones que han alcanzado un bienestar económico relativo importante. Podemos decir, sin temor a equivocarnos demasiado, que aproximadamente unos 35 países se encuentran en este selecto “club” llamados “desarrollados”, es decir, poco menos del 20% del total de las naciones del mundo. Estos países albergan alrededor de 1.000 millones de personas (17% del total de la población mundial).

Las instituciones

Entre las décadas del 60’ y mediados del 80’ del siglo XX, las teorías que explicaban las causas del crecimiento económico encontraban como fuentes la inversión en capital físico (que incluye al cambio tecnológico) y la inversión en capital humano. Robert Solow (Premio Nobel 1987) argumentaba que el crecimiento económico residía en un incremento del ahorro y por ende la acumulación del capital físico, lo cual permite incrementar la tasa de inversión per cápita generando un aumento en el ingreso y una aceleración en la tasa de crecimiento económico. Para Douglass North, en cambio, la innovación tecnológica, las economías de escala, la educación o la acumulación de capital no son causas de crecimiento. Son crecimiento económico. Según North, el crecimiento económico no se producirá a menos que la organización económica existente sea eficiente y las personas tengan los incentivos necesarios para desarrollar actividades socialmente deseables. Es por esto que la Nueva Economía Institucional coloca en primer lugar a las instituciones como la clave o causa principal del desarrollo económico. Olson, en una aproximación similar a la de Douglass North, afirma que lo que diferencia a los países en lo que respecta a su desempeño económico son la calidad de las instituciones y sus políticas públicas. Para North las instituciones *“son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”*³.

La libertad económica y el bienestar económico

Anualmente, Heritage Foundation realiza una medición de la Libertad Económica (LE) sobre la mayoría de países del planeta. Para ello utiliza un conjunto de indicadores (diez) y mide la LE en cada país y en cada región del mundo. Este índice se ha ido construyendo desde 1995 e *“incluye el conjunto más amplio de factores institucionales que determinan la libertad económica”*⁴. Pero, ¿qué es para la Heritage Foundation la Libertad Económica? La definen como *“la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios más allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma”*⁵. El Dr. Marc Miles lo expone de esta manera: *La libertad económica hace referencia a las oportunidades que tiene una persona de lograr sus objetivos y satisfacer sus necesidades (...)* El puntaje de un país en el Índice de libertad económica es, por lo tanto, un indicador de las oportunidades que tiene un individuo de alcanzar el éxito”⁶.

¹ Ezequiel Gallo, Libertas 6, Mayo de 1987, p 132.

² Ibidem.

³ Douglass North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, 1995, p 13.

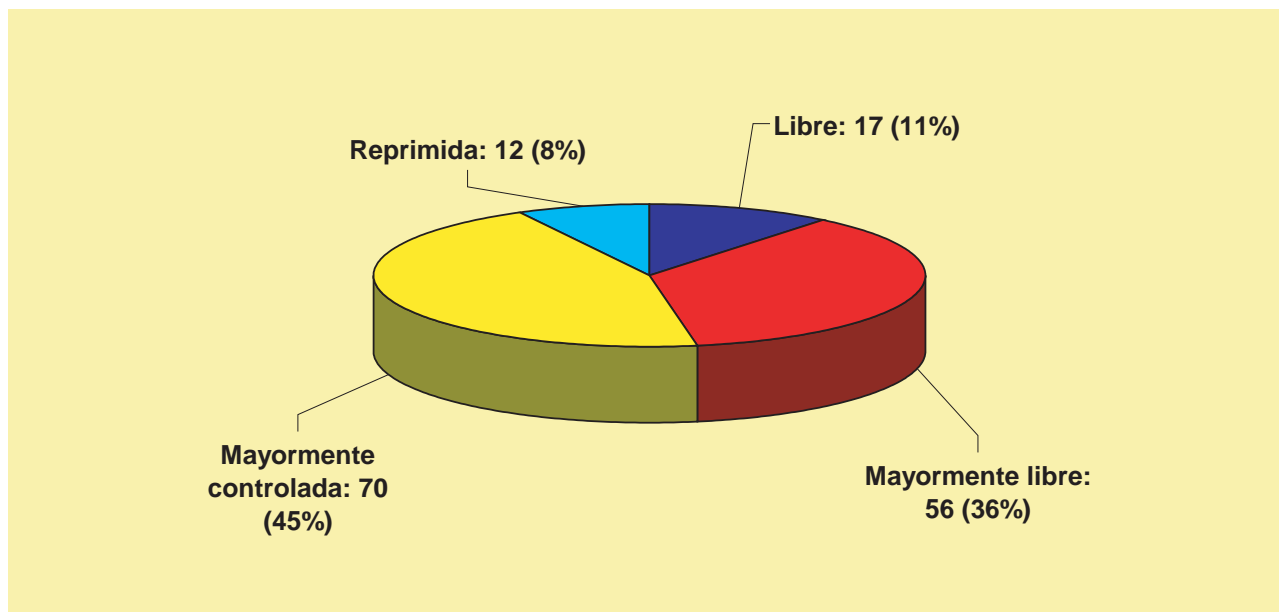
⁴ Heritage Foundation, Índice de Libertad Económica 2005, p. 61.

⁵ Heritage Foundation, op.cit., p.62.

⁶ Heritage Foundation, op.cit., p.23.

Los 10 factores que forman el índice de libertad económica son: Política comercial, carga impositiva del gobierno, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y actividad del mercado negro. Cada uno de estos indicadores contiene un conjunto de variables a través de las cuales se evalúa al país: El puntaje general de libertad económica de cada país se calcula sobre la base del promedio simple de los puntajes de los 10 factores individuales. Cada factor recibe un puntaje de acuerdo con una escala exclusiva. La escala es del 1 al 5: un puntaje de 1 representa un ambiente económico o un conjunto de políticas que más conducen hacia la libertad económica, mientras que un puntaje de 5 representa un conjunto de políticas que menos conducen hacia ella⁷.

La última publicación del Índice de Libertad Económica (2005) evaluó a 155 países, que se clasificaron de la siguiente forma:

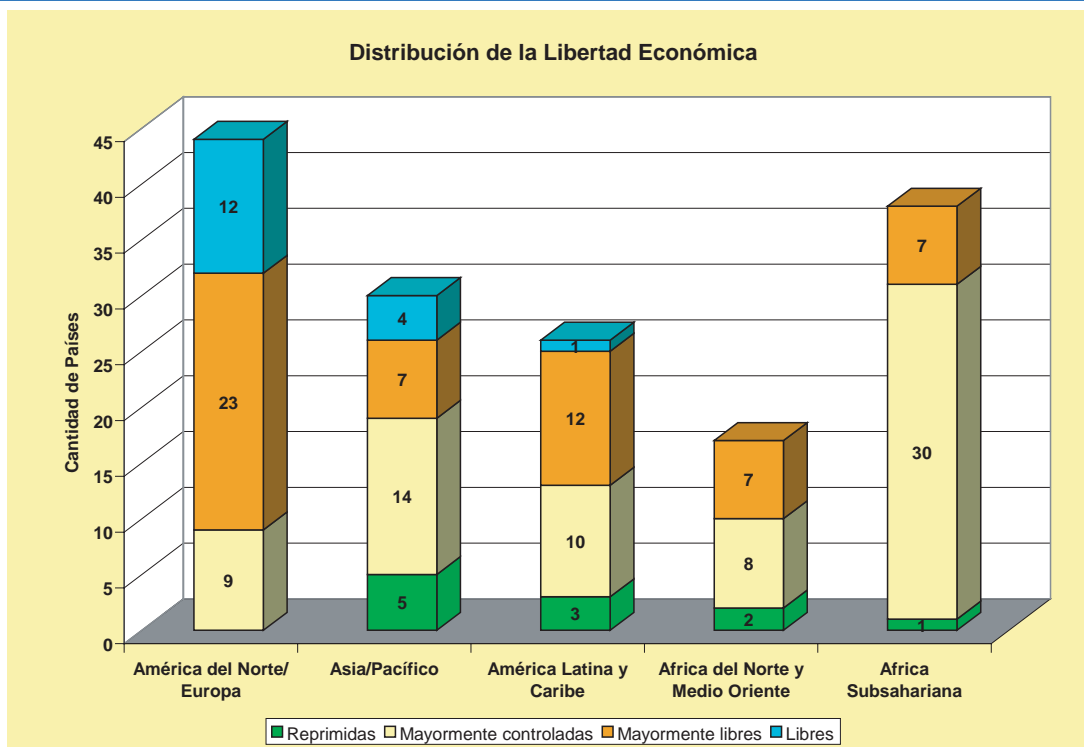


Fuente: Índice de Libertad Económica 2005, Heritage Foundation.

Observamos que el 53% de países se encuentran bajo economías “mayormente controladas” o “reprimidas” mientras que el restante 47% son países de economías “libres” o “mayormente libres”. En términos poblacionales podemos decir que el 8% de las personas vive en países de economías “libres”, el 16% en economías “mayormente libres”, el 72% en aquellos países considerados como economías “mayormente controladas” y el 4% restante en países con economías “reprimidas”. ¿Cómo se distribuyen la libertad económica en el mundo? La región de mayor libertad económica es América del Norte/Europa donde hay 12 países que tienen economías “libres” y le sigue la región de Asia/Pacífico donde hay 4 países de economías “libres”, mientras que la restante economía “libre” está en América Latina. África y Medio Oriente no tienen ninguna economía “libre” actualmente.

La región de menor libertad económica sería África Subsahariana ya que de los 83 países con economías “mayormente controladas” o “reprimidas”, 31 se encuentran en dicha región. Sin embargo, tanto Asia/Pacífico, América Latina y Caribe como África del Norte y Medio Oriente son regiones con gran densidad de economías “mayormente controladas” y “reprimidas”: 19, 13 y 10 países respectivamente entran en aquellas dos categorías.

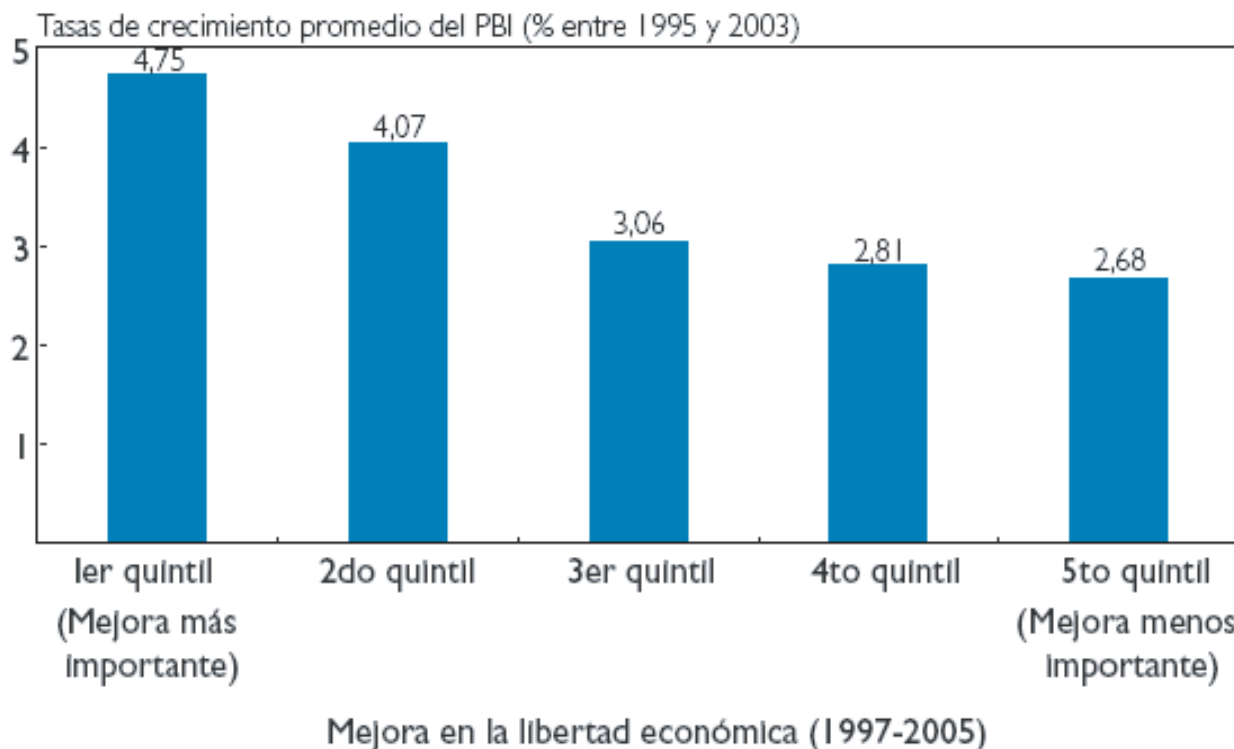
⁷ Heritage Foundation, op.cit., p 63.



Fuente: elaboración propia en base a Índice de Libertad Económica 2005 de Heritage Foundation.

De todas maneras, el progreso en materia de libertad económica es evidente en los últimos 10 años: la cantidad de personas que viven en países de economías “libres” ha aumentado desde 361 millones en 1995 a 478 millones en 2005. Y la cantidad de personas que vive en países de economías “reprimidas” (casi nula libertad económica) ha disminuido en el mismo período desde 391 millones a 242 millones. Pero, ¿cuál el efecto sobre el bienestar de las personas que tiene vivir en una economía más o menos libre? Veamos el siguiente gráfico:

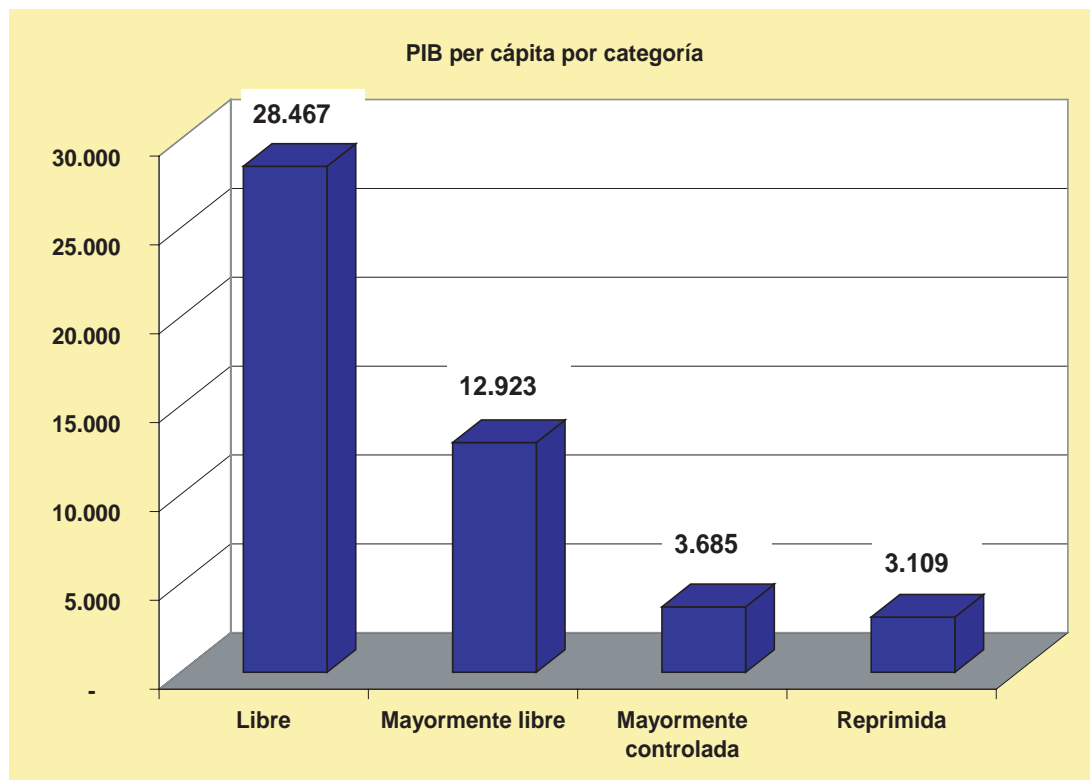
Mejora en cuanto a la libertad económica y el crecimiento económico



Fuente: Índice de Libertad Económica 2005. Heritage Foundation.

¿Qué nos muestra el gráfico anterior? Que aquellos países que tuvieron avances mayores hacia la libertad económica, entre 1997 y 2005, lograron una performance mejor en términos de tasa de crecimiento que aquellos países que avanzaron menos. El primer quintil de países (el 20% de los países que más mejoraron) alcanzó una tasa de crecimiento promedio entre 1997 y 2005 del 4,75% anual, mientras que el quinto quintil (el 20% de los países que menos avanzaron) logró promediar una tasa anual de crecimiento del 2,68%. Parece una diferencia pequeña, pero veamos una demostración para ver que la diferencia es sustancial: si un país crece al 4,75% anual logrará duplicar su nivel de producción (Producto Bruto Interno) en un plazo de 15 años, mientras que el país que crece al 2,68% anual doblará su nivel de producción en un plazo de 27 años. Vemos así que una diferencia de dos puntos porcentuales en la tasa de crecimiento no es poca cosa si lo que nos interesa es el nivel de vida de las personas.

Podemos también observar claramente que los países que alcanzan niveles de mayor libertad económica se encuentran beneficiados por un mayor ingreso per cápita.



Fuente: Índice de Libertad Económica 2005, Heritage Foundation.

En síntesis, existiría un conjunto de instituciones que jugarían a favor de un mayor crecimiento económico: el respeto por los derechos de propiedad, menores barreras a los flujos de capitales, una más amplia desregulación de los mercados de factores, la independencia de la justicia, la menor intervención del Estado en la economía, la menor presión tributaria del fisco sobre las actividades económicas, una moneda sana y estable y una mayor apertura del comercio exterior.

Guatemala: evaluación a través del Índice de Libertad Económica

De los 208 países evaluados por el Banco Mundial en términos del ingreso per cápita, Guatemala ocupa el lugar 131°. El PIB per cápita anual del país es de \$2,009 (dólares corrientes) o de \$4,148 (en dólares ajustado por PPP). Mencionaremos algunas características de Guatemala que nos permiten observar que es un país con niveles de bienestar bajos de su población en general⁸:

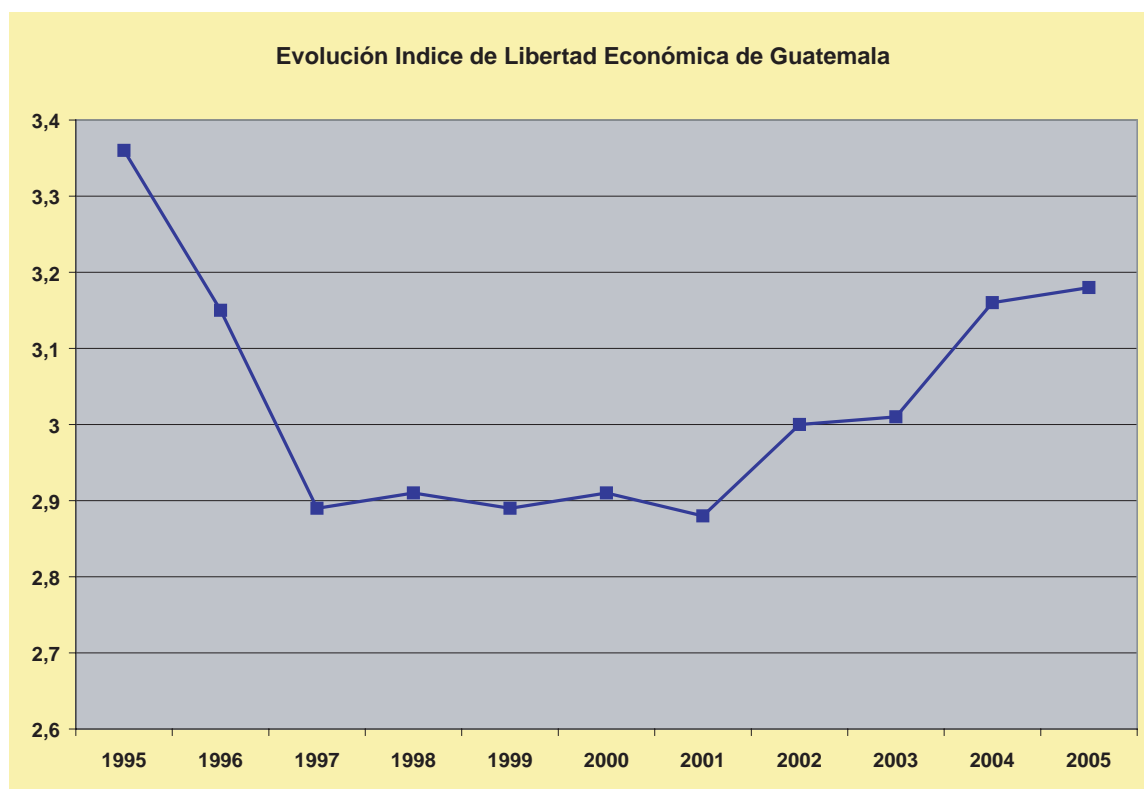
- Esperanza de vida: 67,3 años
- Tasa de analfabetismo: 30,9%.
- Porcentaje de pobreza sobre el total de la población: 56,2
- Porcentaje de pobreza sobre el total de población rural: 74,5
- Población con ingresos iguales o menores a \$1: 16%
- Población con ingresos iguales o menores a \$2: 37,4%
- Desnutrición: 24% de la población total.

⁸ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Humano 2005.

- Niños con peso inferior a la media para su edad (menores de 5 años): 23%.
- Niños con altura inferior a la media para su edad (menores de 5 años): 49%.
- Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1000 nacidos vivos): 77,6% en el 20% de la población más pobre.
- Partos atendidos por personal sanitario especializado: 8,8% en el 20% de la población más pobre.
- Tasa de mortalidad materna (por cada 1000 nacidos vivos): 240.
- Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad: 15,9
- Tasa neta de matriculación secundaria: 30%

No es necesario profundizar demasiado para darnos cuenta que una inmensa mayoría de guatemaltecos vive en condiciones levemente mejores que la mayoría de las personas que habitaba Europa en las décadas previas a la Revolución Industrial allá por mediados del siglo XVIII. Actualmente el ingreso promedio de los guatemaltecos es similar al ingreso promedio que tenía un europeo occidental en 1913. Es decir, el atraso en términos de ingresos de los guatemaltecos es de unos 90 años si lo comparamos, por ejemplo, con el ingreso promedio de los habitantes de Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Holanda o Suiza.

Guatemala integra el conjunto de países que es evaluado por Heritage Foundation para medir la libertad económica. Actualmente el país se encuentra dentro de la categoría de economías “mayormente controladas” ya que alcanzó en 2005 un puntaje de 3,18. Pero lo importante no solamente es el puntaje obtenido por una economía en un año en particular, sino la tendencia que dicha economía viene manteniendo en los últimos años. Veamos el gráfico siguiente para analizar el comportamiento en materia de libertad económica de Guatemala:



Fuente: elaboración propia en base a datos del Índice de Libertad Económica 2005. Heritage Foundation.

¿Qué nos muestra el gráfico? Hay tres etapas claramente identificables desde el inicio de la medición en 1995 hasta el presente: 1º) entre 1995 y 1997 donde Guatemala mejoró su calificación, bajando de 3,36 a 2,89 puntos, 2º) entre 1997 y 2001 con un estancamiento absoluto ya que las oscilaciones van de 2,88 a 2,91 y 3º) desde el 2001 hasta el presente donde claramente hay un empeoramiento de la libertad económica en el país.

Habíamos observado que el PBI per cápita de los países que tienen economías “libres” alcanza, en promedio, los \$28.467 anuales, es decir, siete veces más que el ingreso promedio de los guatemaltecos. La diferencia de ingresos residiría en la enorme brecha que existe en materia institucional o reglas de juego, como veremos más adelante en profundidad.

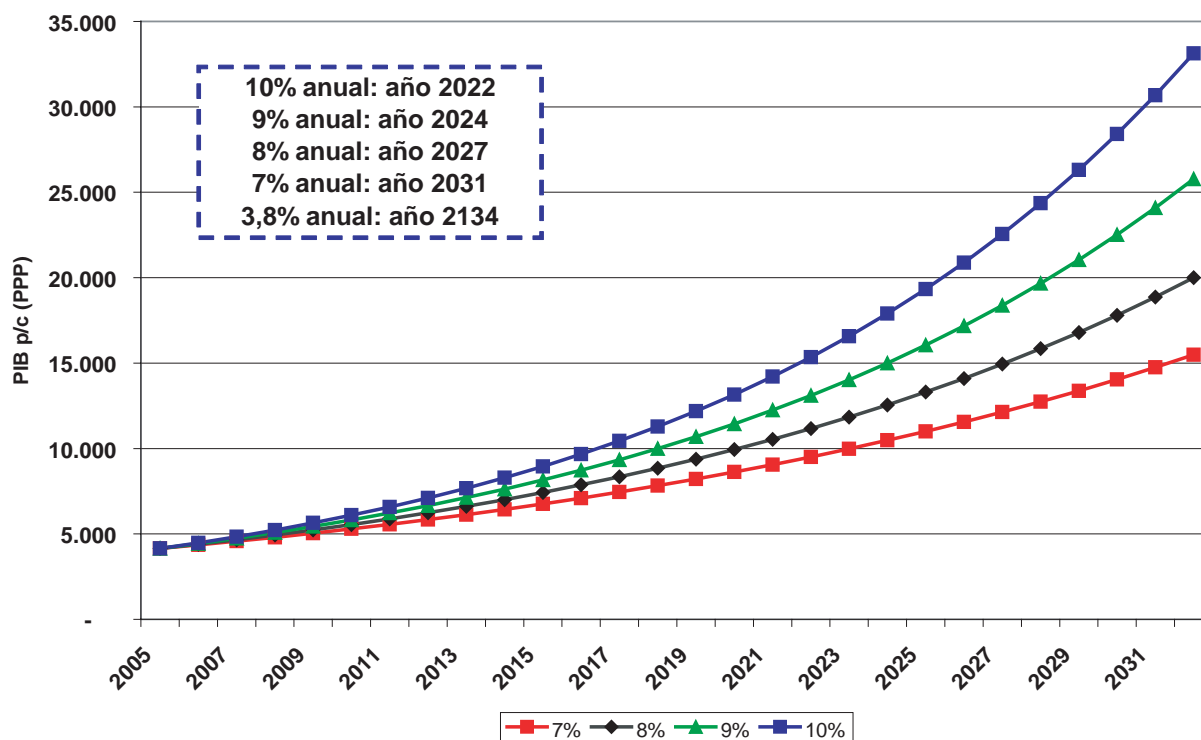
Estrategias de crecimiento: caminos diferentes, resultados diferentes

La tasa de crecimiento de la economía guatemalteca ha sido del 3,8% anual entre 1990 y 2003, según datos del Banco Mundial. Esto representó un incremento del ingreso per cápita anual de tan solo un 1,1%. De continuar con esta pobre

performance los guatemaltecos alcanzarían a duplicar su ingreso por habitante en un lapso de 65 años, claramente insuficiente para salir de la pobreza.

Tal como observamos más arriba los países que logran orientar su política económica hacia una mayor libertad económica obtienen mayores tasas de crecimiento de su economía. ¿Cuánto debería crecer anualmente Guatemala para lograr mayores niveles de bienestar?

¿Cuándo alcanzaría Guatemala el desarrollo?

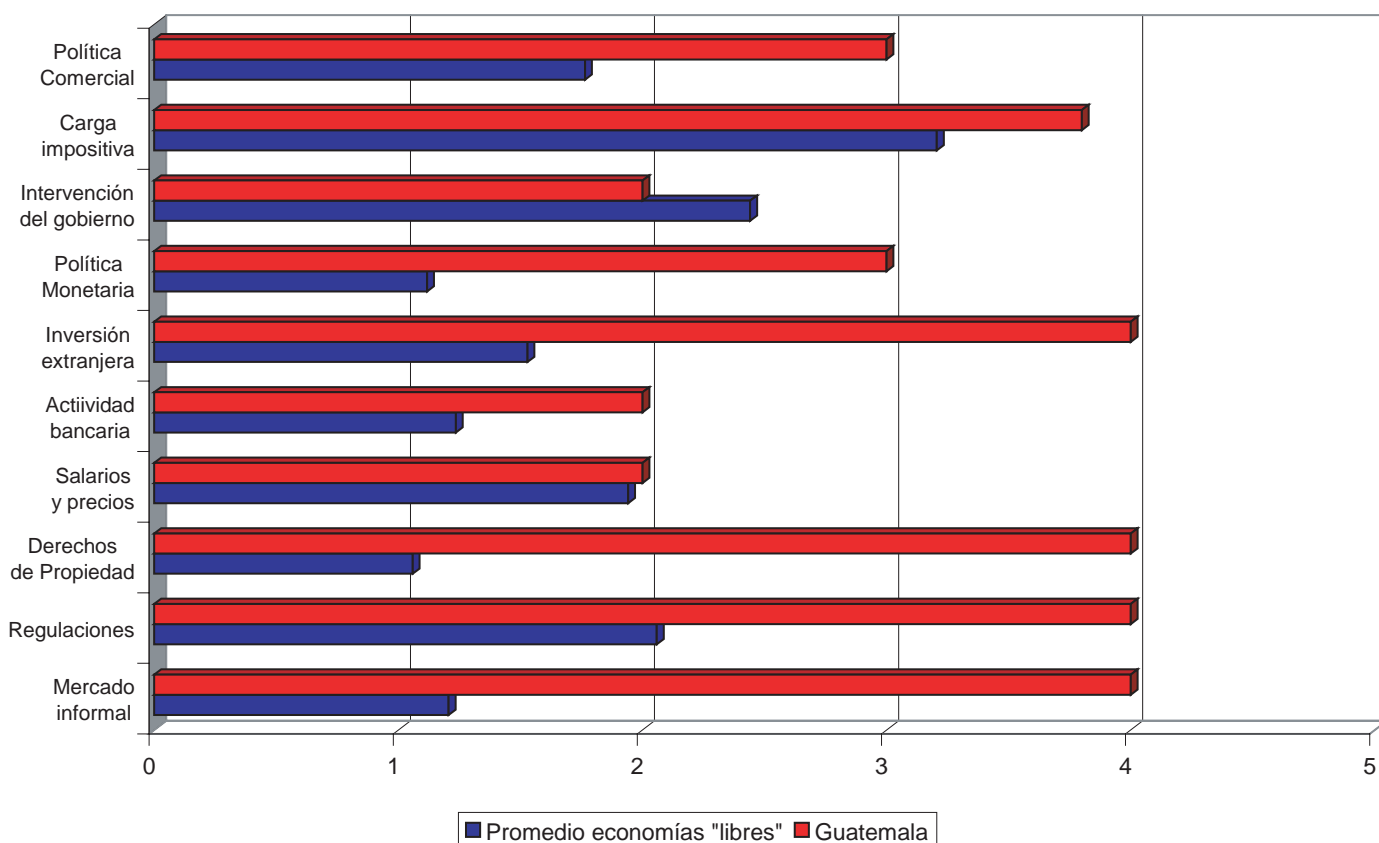


Fuente: elaboración propia en base a datos del Índice de Libertad Económica 2005. Heritage Foundation.

En el gráfico anterior planteamos diferentes escenarios teniendo como objetivo alcanzar un ingreso per cápita de \$15.000 anuales (medidos en términos de PPP). Observamos, entonces, que de lograr crecer la economía guatemalteca entre un 7% y un 10% anual esta meta se alcanzaría entre el año 2031 y 2022 respectivamente. Y de continuar con la actual tasa de crecimiento lograda en los últimos quince años recién en el siglo XXII o más precisamente en el año 2134 los guatemaltecos alcanzarían la meta de los \$15.000 anuales. La diferencia es enorme y merece ser tomada en cuenta por aquellos policy makers del país centroamericano. Las altas tasas de crecimiento que debería lograr Guatemala pueden lucir extravagantes o inalcanzables si lo comparamos con la performance actual. Pero hay esperanzas, ya que el mundo ha visto cómo países que se encontraban en situaciones similares o eran países subdesarrollados lograron salir de este aparente destino de pobreza: Irlanda, Corea del Sur o Chile son claros ejemplos de ello en el siglo XX. O también podemos mencionar el caso de Argentina cuando hacia el primer centenario de la Revolución de Mayo alcanzaba niveles de ingreso semejantes a los de los países más desarrollados del mundo.

¿Qué le hace falta a Guatemala para crecer a tasas elevadas? Reformas institucionales. Las llamadas reformas de mercado son claramente las condiciones necesarias para salir del subdesarrollo. Si tenemos en cuenta a los diez factores que mide y evalúa el Índice de Libertad Económica nos podrá dar una idea más precisa de cuáles áreas son las que deben ser reformadas.

Comparación Guatemala vs Economías libres



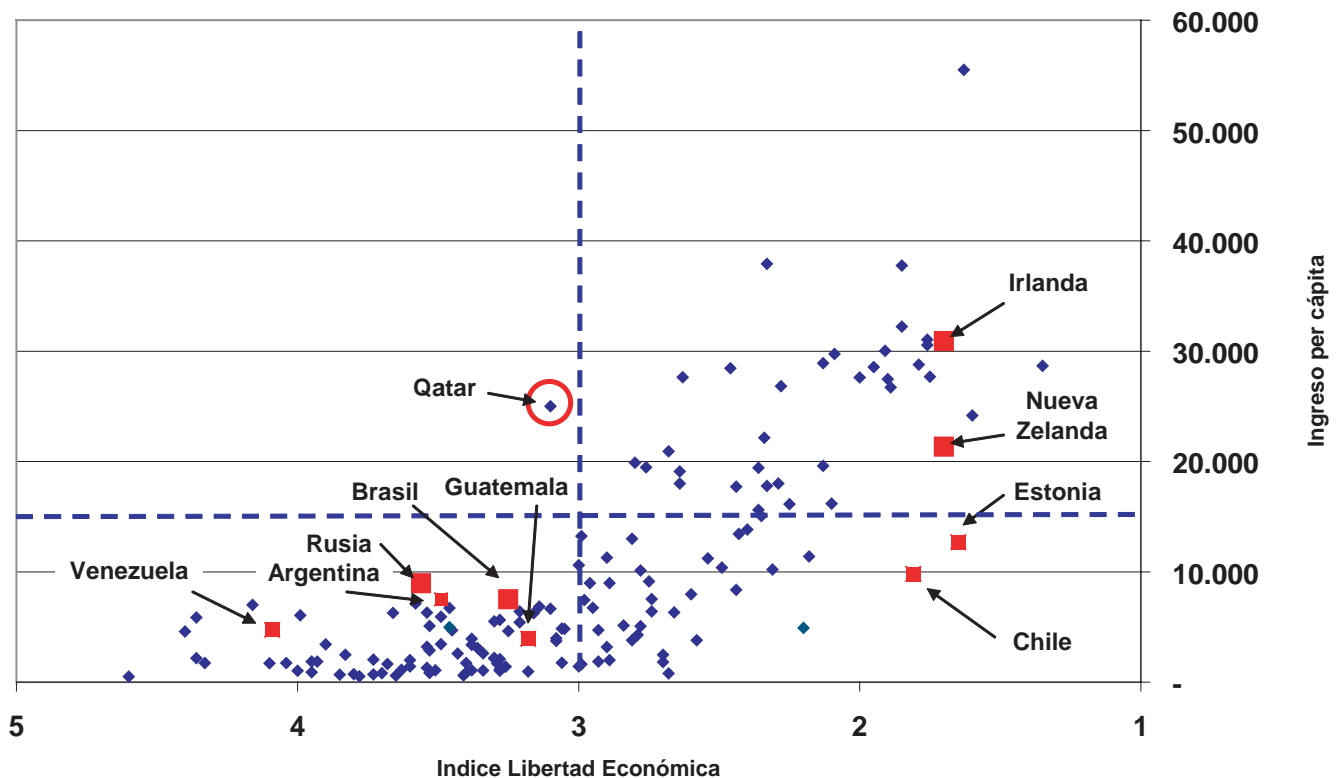
Fuente: elaboración propia en base a datos del Índice de Libertad Económica 2005. Heritage Foundation.

En el gráfico anterior se compara para cada uno de los diez factores la situación de Guatemala contra el promedio de las diez economías más libres del mundo, según la medición de la Heritage Foundation para el año 2005. Hay cinco áreas donde Guatemala obtiene sensiblemente peores resultados: política comercial, política monetaria, inversiones extranjeras, regulaciones y derechos de propiedad. No existen casos de reformas de mercado exitosas en el mundo que hayan dejado de lado la apertura comercial en bienes y servicios, el respeto a los derechos de propiedad, una moneda estable, la apertura a los flujos de capitales extranjeros y la disminución de las regulaciones a las actividades productivas.

El éxito de las reformas de mercado en Chile, Irlanda, Estonia y Nueva Zelanda, para poner algunos ejemplos, reside fundamentalmente en aquellas áreas institucionales. El “pecado” de muchos analistas, economistas y políticos a finales del siglo XX fue creer que la venta de empresas públicas (muchas veces a monopolios privados), el establecimiento de políticas de tipo de cambio fijo para crear la “sensación” de estabilidad monetaria y una tibia apertura comercial eran suficientes para generar condiciones de crecimiento económico sostenido. Sin respeto a los derechos individuales, entre los cuales se encuentra la propiedad privada, el éxito de esas reformas parciales tiene “patas cortas”. Como casos emblemáticos podemos citar a la Argentina, Brasil o Rusia.

Está claro que no existen distintos caminos hacia el desarrollo económico en términos institucionales. Veamos dónde se encuentra Guatemala en la actualidad para dimensionar el problema de los caminos posibles que puede seguir y del resultado que puede obtener dependiendo de la estrategia seleccionada.

Guatemala: los tres futuros



Fuente: elaboración propia en base a datos del Índice de Libertad Económica 2005. Heritage Foundation.

El gráfico que observamos arriba relaciona el índice de libertad económica (eje horizontal) con el ingreso per cápita anual (eje vertical) para los países evaluados por Heritage Foundation. A los efectos de un mejor análisis dividimos el gráfico en cuatro cuadrantes. Las líneas azules punteadas separan a los países con un índice de libertad económica mayores o menores a los tres (3) puntos y un ingreso promedio por habitante mayor o menor a los \$15.000 anuales. Guatemala se encuentra ubicada en el cuadrante de la izquierda y abajo junto a países como Venezuela, Rusia, Argentina y Brasil. Son todos países de ingresos per cápita menores a los \$10.000 anuales y con economías “mayormente controladas”. Por otro lado, aquellos países mencionados como casos de reformas de mercado exitosas (Chile, Estonia, Nueva Zelanda e Irlanda) se ubican en la derecha de la línea divisoria. Los cuatro países son economías “libres” y con ingresos per cápita iguales o superiores a los \$10.000 anuales. Observemos que no hay ningún país, a excepción de Qatar, que con un índice de libertad económica igual o mayor a los tres (3) puntos tenga ingresos por habitante mayores a los \$15.000 anuales. Mencionemos que Qatar, ubicado en el Golfo Pérsico, tiene una economía altamente dependiente de los recursos energéticos: el petróleo y el gas representan el 30% del Producto Interno Bruto y a su vez representan el 80% de las exportaciones totales del país y generan las dos terceras partes de los ingresos del Estado. Actualmente el emirato se beneficia de los altos precios mundiales del petróleo y el gas. Para dimensionar la importancia del “oro negro” en la economía de Qatar podemos decir que mientras la población de este país representa tan solo el 0,01% de la población mundial, la producción de petróleo es de 800.000 barriles diarios, es decir, el 1% del total del mundo.

Siguiendo el gráfico expuesto más arriba, podemos decir que Guatemala tendría tres caminos o estrategias hacia el futuro. La primera es mantener el statu quo, es decir, no realizar reformas de mercado lo que significa continuar con las mismas instituciones. Esta estrategia mantendría las actuales tasas de crecimiento pero no le permitiría abandonar el status de país pobre o subdesarrollado. La segunda estrategia es ir en sentido contrario a las reformas: cerrar más la economía, aumentar la intervención del Estado en la economía, extender los controles de precios y salarios, bloquear o restringir el ingreso de capitales extranjeros y empeorar la política monetaria y fiscal. El resultado es muy evidente: no hay ningún país que habiendo implementado este camino haya logrado niveles de ingresos superiores a los \$5.000 anuales, tal como observamos en el cuadrante de la izquierda y arriba. El ejemplo actual es el camino elegido por el presidente Chávez en Venezuela con los resultados desastrosos sobre la economía y el bienestar de la población. La tercera estrategia es la seguida por Estonia, Chile, Nueva Zelanda o Irlanda: reformas de mercado orientadas hacia una mayor libertad económica. No hay

país cuyo ingreso per cápita anual sea igual o mayor a los \$20.000 y que no sea una economía “mayormente libre” o “libre”.

Conclusión

Las instituciones que comparten los países de mayor crecimiento económico del mundo están orientadas a respetar las reglas de juego del capitalismo competitivo, respetando y garantizando los derechos de propiedad, la integración de los mercados comerciales y financieros domésticos con el mundo, asegurando la disciplina fiscal, limitando la presión tributaria y restringiendo la capacidad de endeudamiento público.

Existen y han existido casos donde aquellas instituciones se han llevado a la práctica y han logrado resultados exitosos en materia económica: Alemania y Japón en la segunda post guerra, Chile a partir de mediados de los 70' o Irlanda y Nueva Zelanda a partir de mediados de los 80'. Podríamos mencionar ejemplos más lejanos en el tiempo como Inglaterra en los siglos XVIII y XIX o Argentina desde 1860 a 1930.

También hay innumerables ejemplos donde la crisis o el estancamiento económico se vuelven crónicas y no se generan las condiciones necesarias para el cambio de estrategia: la casi totalidad de los países de América Latina, Africa o Asia.

Un país como Guatemala, con niveles de pobreza elevados e ingresos per cápita relativamente bajos, necesita realizar muchas reformas institucionales orientadas hacia una mayor libertad económica para lograr tasas de crecimiento anuales superiores a las que hoy tiene. Estas reformas permitirían alcanzar niveles de ingreso por persona muy diferentes a las que actualmente se tienen. ¿Por qué es importante que las personas alcancen un ingreso más elevado? Porque con mayores ingresos las personas pueden alcanzar mayores y nuevos bienes y servicios y así satisfacer mayores necesidades. La alternativa de no realizar las reformas económicas necesarias es sencillamente horrorosa: de continuar creciendo a la misma tasa del 1,1% anual per cápita los guatemaltecos alcanzarían un nivel de ingresos similar a la que hoy disfrutaban los habitantes de los países más desarrollados del mundo recién en el siglo XXII, más precisamente allá por el año 2.130. Es decir, dentro de 125 años.

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, y una representación en Montevideo, Uruguay, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación, difusión y capacitación trabajando en las siguientes áreas: Política Latinoamericana, Derechos Humanos, Periodismo y Democracia, Economía y Estado de Derecho, Modernización de los Partidos Políticos, y Desarrollo y Comunicación Institucional.

CADAL integra la Red Interamericana para la Democracia, el Network of Democracy Research Institutes y ha recibido dos premios internacionales por su labor: “2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence” y “2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values”.

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R
(C1035AAO) Buenos Aires – Argentina
Tel/Fax: (54-11) 4343-1447
e-mail: centro@cadal.org
website: www.cadal.org