

**Libertad:
El Mejor Remedio
contra la Pobreza**

Otto Graf Lambsdorff

Traducción del inglés por Juan Carlos Hidalgo

Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin previa autorización por escrito de los autores

Impreso en México / Printed in Mexico

Publicado por

Fundación Friedrich Naumann (FFN)
Oficina Regional América Latina
Cerrada de la Cerca 82
Col. San Ángel Inn, C.P. 01060 México D.F.
Tel.: (5255) 55501039
Fax: (5255) 55506223
www.la.fnst.org

Instituto Liberal de la
Fundación Friedrich Naumann
Truman-Haus
Kart-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam
www.libinst.de

INDICE

	<i>Página</i>
El Desafío de la Pobreza	5
La Educación y la Movilidad Social	11
Servicios de Salud.	14
También se necesita crecimiento económico... ..	15
Los pobres necesitan una revolución legal.	19

"Existe un rechazo sincero y casi universal a entender los principios económicos básicos detrás de la creación de la riqueza".

(P.J. O'Rourke)

El Desafío de la Pobreza

La pobreza masiva continúa siendo un desafío para la comunidad global. De acuerdo con el Banco Mundial, 1.200 millones de personas vivían en la pobreza absoluta en 1998, es decir, con un ingreso inferior a \$1 al día, casi la mitad de ellos en el sur de Asia. Aunque la pobreza ha disminuido un poco, todavía constituye el principal desafío de la humanidad.

Las consecuencias de la pobreza son tan perniciosas que merecen ser repasadas: Primero que todo, la pobreza tiene un efecto deshumanizador. Diariamente inflige sufrimiento a través del hambre y la frustración constante de incluso la más mínima de las aspiraciones. La pobreza ataca a las personas ya que empuja a algunos hacia la violencia, y además envenena las relaciones humanas, especialmente dentro de la familia. La pobreza es un factor importante en la violencia contra las mujeres. Cuando la mayoría de los pobres salen adelante, uno de los cambios más destacados que mencionan las mujeres en las villas del Sudeste Asiático es que existe una mayor armonía dentro de la familia, es decir, menos violencia doméstica.

La pobreza evita que los pobres materialicen su potencial humano inherente. Sin acceso a la educación, los pobres ven seriamente restringidas sus posibilidades de desarrollar sus talentos, su capacidad, y su productividad. En una época en que se habla mucho sobre la importancia de la educación y del desarrollo del recurso humano, los miles de millones de personas que han quedado fuera de estas oportunidades representan un desperdicio de potencial humano a una escala masiva — para los individuos, pero también para la sociedad como un todo. Mucha gente no se da cuenta de la importancia de esta situación, se inquietan por la sobrepoblación y creen que ésta es un gran problema. La pobreza masiva se convierte entonces en culpa de los pobres — un enfoque verdaderamente cínico,

y que discrepa en mucho de la experiencia histórica y la teoría económica. Ningún país rico se ha empobrecido debido a un aumento en la tasa de natalidad, y el crecimiento económico siempre ha sido impulsado por ciudades densamente pobladas, no por las áreas rurales con poblaciones dispersas. La teoría económica nos enseña que la creación y distribución del ingreso nacional es un proceso dinámico, que depende de diversas variables, de las cuales el tamaño de la población es solo una — y una que de hecho tiene una influencia positiva si aceptamos que cada persona tiene el potencial de contribuir al desarrollo económico y social. El crecimiento de la población es visto como un problema únicamente en aquellas sociedades que han creado sistemas disfuncionales que producen estancamiento en lugar de dinamismo, y que no permiten que la gente desarrolle su potencial. Dichos sistemas disfuncionales exacerbaban el problema ya que generan incentivos perversos para que los pobres tengan familias más grandes, como una especie de seguro para la vejez y mano de obra adicional para expandir el ingreso familiar marginal.

La pobreza tiene serias ramificaciones políticas. Obliga a que la gente participe en relaciones desiguales que limitan seriamente su libertad, y los expone sin defensas al comportamiento predatorio de otros. La lucha que día a día viven los pobres por su supervivencia usualmente no les deja tiempo para participar en la vida política de su comunidad o país. Sus intereses no son representados, y por lo tanto no son atendidos. Usualmente son obligados a aliarse a algún patrón, ya sea el líder de la villa, el jefe de la barriada, o el agente laboral: no les queda otra opción que “vender” sus derechos políticos a un patrón que les brinda a cambio una pizca de seguridad, una situación que amenaza seriamente a la democracia. Históricamente, las sociedades se las ingeniaron para transformarse en verdaderas democracias únicamente cuando la pobreza fue reducida y dichas relaciones de patrón-cliente se hicieron menos dominantes.

Por lo tanto, la pobreza es un gran desafío para los liberales, tanto por su visión de la humanidad, así como por su visión de una sociedad liberal justa. Los liberales creen en el principio de libertad

del individuo y en un conjunto de derechos humanos inalienables. La pobreza extrema es un ataque diario contra el derecho a la vida de un individuo, y por ende no puede ser tolerada por los liberales. Además, una persona que lucha por la supervivencia física cuenta con muy pocas opciones en la vida donde él o ella pueda experimentar la libertad individual. La materialización de la libertad individual en toda la sociedad presupone un alivio de la pobreza masiva.

Desdichadamente los liberales han fracasado en presentar este punto enérgicamente. También han olvidado las raíces del movimiento liberal: fue en gran medida un movimiento contra la dominación feudal que no solo ahogaba la libertad política, religiosa y cultural, sino también la libertad económica. En su debido momento se reconoció que esto era causado por la pobreza masiva. Dichas estructuras de dominación cuasi-feudal todavía existen en muchos países en desarrollo, aún cuando la nomenclatura de los señores feudales haya cambiado; a menudo ya no son miembros de una aristocracia, sino de una clase parasitaria de burócratas y políticos socialistas que extraen rentas a través de la sobre-regulación y la corrupción, o mediante el manejo de vastos imperios de industrias y bancos nacionalizados. El liberalismo podría convertirse en un verdadero movimiento revolucionario en muchos países en desarrollo que podría representar las esperanzas y aspiraciones de los pobres — si los liberales aprenden a hablar su lenguaje y a conceptualizar reformas en base a sus necesidades.

La respuesta liberal a la pobreza también ha sido obstaculizada debido a que es, hasta cierto punto, contra-intuitiva. La reacción humana básica a la pobreza es ayudar a los pobres. En cambio, los liberales han hablado de la libertad como el objetivo y además como un instrumento, y para muchos éste es un enfoque muy abstracto. Detrás de esto yace un gran dilema. En un nivel muy básico, ciertamente se debe ayudar a aquellos que se encuentran demasiado oprimidos como para ayudarse a sí mismos. Sin embargo, la ayuda se puede convertir en una característica permanente, y puede hacer que las personas se vuelvan dependientes.

Aún más importante, usualmente se olvida cómo la gente ha escapado históricamente de la pobreza en todo el mundo: a través de sus propios esfuerzos, su trabajo duro, su ahorro, su inversión en educación, su anuencia a desplazarse en busca de mejores oportunidades, su disposición a intentar algo nuevo, a tomar riesgos. Como famosamente lo indicara Lord Bauer, si la ayuda exterior hubiera sido una condición necesaria para aliviar la pobreza, todos todavía deberíamos estar viviendo en la Edad de Piedra. Si bien hay algunos individuos que sin lugar a dudas se encuentran demasiado oprimidos para ayudarse a sí mismos, no representan al grueso de los pobres. Estos no necesitan ayuda; necesitan de acceso a oportunidades, y requieren la protección de la ley para escapar del dominio de grupos o individuos poderosos que tienden a apropiarse del fruto de sus esfuerzos.

No es casualidad que el liberalismo siempre ha puesto un gran énfasis en derechos de propiedad estables, ya que la propiedad privada es una garantía importante de la libertad individual. A menudo se afirma que la preocupación liberal por la propiedad privada refleja los intereses de las clases propietarias, sin embargo ese es un enfoque muy limitado. Los pobres lo necesitan aún más, ya que es su derecho a las propiedades que tienen el que a menudo no es reconocido por la ley o no es protegido por el sistema judicial.

La preocupación liberal por la propiedad privada también debe ser vista como un objetivo de política estatal: el Estado debe permitirles a todos los ciudadanos adquirir propiedad privada, especialmente a los pobres. Esto es substancialmente diferente de, o incluso lo opuesto a, las políticas socialistas que quieren que el Estado limite o incluso confisque la propiedad privada con el fin de financiar el pago de subsidios a los ciudadanos. Los liberales son escépticos del valor de los subsidios ya que éstos introducen un elemento de dependencia, mientras que adquirir una propiedad incrementa la autonomía financiera y por ende fortalece la libertad individual.

Por supuesto, hay casos donde los subsidios de algún tipo serán necesarios, por ejemplo a través de instrumentos con objetivos

propios como los esquemas de trabajo por comida, que son efectivos en evitar hambrunas, especialmente en caso de desastres naturales. Dichas transferencias son ciertamente superiores a los controles de precios, por ejemplo sobre la comida, que a menudo son impuestos en nombre de los pobres pero tienen serias consecuencias económicas, ya que distorsionan los incentivos económicos. Precios alimenticios artificialmente bajos pueden lastimar seriamente a los agricultores, lo cual deprimiría la economía rural con graves consecuencias para las oportunidades de empleo de los pobres rurales, que son los que conforman el grueso de los pobres del mundo.

Sin embargo, cuando sea posible, la política social liberal explorará si existen instrumentos que ayuden a los pobres a adquirir más propiedad, en lugar de ofrecerles un nuevo beneficio otorgado por el Estado. Si la obligatoriedad es inevitable, los liberales prefieren entonces obligar a la gente a ahorrar dinero en cuentas de retiro individuales o esquemas de seguro de salud o desempleo, en lugar de forzarlos a pagar un impuesto y distribuir el dinero entre gente interesada en algún beneficio estatal o algo similar. El camino del ahorro/seguro obligatorio permite la operación de agencias privadas eficientes, controladas por la regulación estatal que podría incluir un requisito de reaseguro. Por otra parte, el enfoque del impuesto/distribución necesita del establecimiento de una enorme burocracia estatal de asistencia social que se comerá una parte significativa de los recursos. Nótese que en ambos casos el Estado asume la responsabilidad de proteger a la gente ante los riesgos económicos, pero los instrumentos empleados son radicalmente diferentes. No solo es la ruta del ahorro/seguro posiblemente más barata y más eficiente, sino que también produce ahorros que pueden ser invertidos, siempre y cuando exista un mercado de capitales funcional. Esta inversión adicional contribuirá al crecimiento económico, mientras que la burocracia estatal redistribuidora constituye un peso muerto para la economía — y los pobres pagan un alto precio por esta pérdida.

Una posible objeción en este contexto es que los esquemas de ahorro y seguro son irrelevantes para la mayoría de los pobres en el Tercer Mundo. Nada puede ser más alejado de la realidad. Existe un sinnúmero de estudios que demuestran que los pobres tienen tasas de ahorro sorprendentes. De lo que carecen es de instrumentos financieros accesibles. En muchos países los sistemas financieros han sido nacionalizados, y los obstáculos que enfrenta una persona pobre y analfabeta que se atreve a intentar abrir una cuenta bancaria son increíbles. Pero cuando se establecen instituciones financieras profesionales especializadas en los pobres, como el Grameen Bank de Bangladesh, los ahorros depositados por éstos han alcanzado rápidamente proporciones asombrosas, y algunas de estas instituciones también han desarrollado exitosamente esquemas de seguro para los pobres. Esto no debe verse como una sorpresa: los bancos cooperativos privados locales o las asociaciones de ahorro y crédito han jugado un gran papel en la historia económica de Occidente. Ahora estamos redescubriendo lo que ha funcionado en el pasado, luego de un costoso desvío en muchos, si no en la mayoría, de los países en desarrollo a través de instituciones financieras manejadas por el Estado. Éstas han excluido a los pobres y han desviado los ahorros de las zonas rurales hacia las ciudades donde fueron "invertidos" en industrias estatales ahora decrepitas, o en proyectos artificiales de falsos capitalistas conectados políticamente. Desdichadamente, en muchos países continúa este proceso perverso. La necesidad inmediata es la de sacar al Estado del manejo de las instituciones financieras y en su lugar enfocarlo en crear el marco legal apropiado para los bancos y las compañías de seguro privados de todos los tamaños en las zonas rurales. También se necesita, por supuesto, de instituciones de supervisión bancaria y de seguros que se mantengan alejadas de la interferencia política.

Por desgracia parece que los socialistas han logrado de alguna manera convencer a la mayoría de la gente de que la creación de una enorme burocracia estatal de asistencia social es la única respuesta ética sensata al desafío de mitigar la pobreza. Este recurso a la emoción sirve para reprimir un debate razonable sobre la

efectividad de instrumentos alternativos. Esto es pernicioso para los pobres, como lo demuestran los ejemplos de educación y salud.

La Educación y la Movilidad Social

No debe haber duda alguna de que la educación es un elemento crucial en la lucha contra la pobreza. Puede equipar a la gente con habilidades comerciables que les permite encontrar mejores empleos que los que tuvieron sus padres, y por lo tanto ascender en la escalera social. La educación para todos ayuda a reducir la discriminación que enfrentan las mujeres. La educación de las jóvenes ha demostrado disminuir las tasas de nacimiento al posponer el matrimonio, dándoles acceso a información sobre contraceptivos y sobre mejores medidas sanitarias para la familia, especialmente para los niños, por ende reduciendo la mortalidad infantil. No es necesario decir que la educación también le permite a la gente adquirir información, incluyendo sobre temas políticos, lo cual estimula el debate y ultimadamente fortalece la democracia y la libertad.

Si el objetivo de la educación es mejorar la movilidad social, la calidad de la educación impartida a los pobres debería revestir de una importancia crítica. Escribimos "debería" ya que, de manera extraña, muchos reformadores educativos que afirman interesarse por los pobres han estado más preocupados por aspectos cuantitativos, es decir, en darle títulos educativos a la mayor cantidad de gente posible, mostrando poco interés en la calidad de dicho título. El resultado es la consolidación de la estratificación social. Curiosamente, esto puede verse en países desarrollados como Alemania, así como en muchos países en desarrollo.

Una razón para que esto suceda es que la provisión de la educación le ha sido confiada a una burocracia gubernamental a menudo centralizada, sin haberse hecho la pregunta obvia de si las burocracias son los instrumentos apropiados para brindar educación. Esto ha sucedido probablemente debido a que la gente, incluyendo la mayoría de los liberales, están de acuerdo en que es deber del Estado garantizarle a todos un acceso a la educación. Pero aún cuando

estemos de acuerdo en que ésta es de hecho una tarea del Estado, no implica necesariamente que tenga que ser implementada a través de una burocracia gubernamental. Sin embargo, la tendencia inherente de las burocracias de crecer y multiplicarse ha garantizado que éste fuera el caso en casi todo el mundo. Cualquiera que haya cuestionado este imperialismo burocrático ha sido acusado de intentar destruir el acceso universal a la educación, una acusación mortal en cualquier sociedad democrática.

Los resultados a menudo han sido perniciosos. En la mayoría de los países del sur asiático, por ejemplo, la calidad de la educación en las escuelas gubernamentales es tan mala que la gente pasa penurias económicas con el fin de enviar a sus hijos a escuelas privadas, las cuales ofrecen una educación significativamente mejor — a menudo con el inglés como medio de enseñanza. Sin embargo, en las zonas rurales dichas escuelas privadas son poco comunes, de tal forma que a los pobres de las zonas urbanas y a la mayoría de la población rural no les queda otra opción que las escuelas gubernamentales de baja calidad, o no recibir educación del todo. Dado que el 40% del presupuesto educativo en la India, Bangladesh y Pakistán se gasta en las universidades — a las cuales asisten mayoritariamente estudiantes de familias de clase media — no hay suficiente dinero para que las escuelas primarias les den a todos los niños una alfabetización al menos rudimentaria.

Un paso importante sería darle más control a la gente sobre su escuela local, al transferir la responsabilidad de la educación de un ministerio central a las municipalidades y pueblos. El gobierno central podría concentrarse en establecer y hacer cumplir estándares educativos. Esta separación de tareas aumentaría la transparencia del gasto en educación, ya que los padres de familia encontrarían más fácil controlar qué sucede a nivel municipal o del pueblo. Separar a la organización que define los estándares de la organización que los implementa probablemente aumentaría también la calidad de la educación. Se puede añadir un elemento de competencia mediante la publicación de los resultados de los diferentes centros educativos, y la premiación de las buenas escuelas al tiempo que se castiga a las

malas. Algunas de estas reformas han sido implementadas con algún éxito.

Un enfoque más radical sería aceptar la realidad, la cual, al menos en las áreas urbanas, es que existe un creciente mercado para la educación, pero los pobres no pueden participar en éste. El gobierno podría darles acceso a los pobres mediante el pago del costo de enviar a sus hijos a la escuela de su preferencia, por ejemplo, mediante un sistema de bonos educativos. El gobierno establecería estándares y objetivos educativos y se concentraría en monitorearlos y hacerlos cumplir. Las escuelas gubernamentales dejarían de recibir ayuda presupuestaria y tendrían que financiarse a sí mismas mediante la atracción de estudiantes, es decir, ofreciendo mejor calidad. Dicho sistema generaría una competencia muy sana entre las escuelas. Los padres de familia escogerían los centros educativos en base a la calidad que ofrecen, ya que el sistema de bono educativo garantiza que el dinero no será desviado a otros propósitos. Las escuelas se verían obligadas a buscar las maneras más efectivas en términos de costos de brindar una educación de calidad. Los centros educativos que comprometan la calidad perderían estudiantes, las escuelas que no controlan los costos quebrarían. La creación de un mercado educativo competitivo también les daría a los padres de familia más opciones en cuanto al tipo de educación que sus hijos reciben, especialmente si se incluyen a las escuelas manejadas por organizaciones religiosas. Esto, por supuesto, aumentaría la posibilidad de conflicto entre el plan de estudios determinado por el Estado y los valores religiosos difundidos por las escuelas, pero es definitivamente posible alcanzar un acuerdo por el interés de los pobres. Por ejemplo, cualquiera que haya visto el desempeño superior de las escuelas privadas, usualmente católicas, en los guetos urbanos de Estados Unidos comparado con el de las escuelas estatales probablemente sentirá que vale la pena buscar dicho compromiso. Por consiguiente, en Estados Unidos ya se han iniciado algunos experimentos prometedores con dichos esquemas. No resulta sorprendente que la burocracia estatal deteste estas ideas y se oponga con todo a ellas, de igual forma que se resiste a que se evalúe la

calidad de la educación que imparte. Pero hasta el tanto no sea la calidad el objetivo indiscutible de la reforma educativa, a los pobres se les privará del instrumento más poderoso de movilidad social disponible, y la sociedad como un todo se verá privada del potencial que permanece inactivo en los niños pobres. El costo extraído por la burocracia educativa es vergonzosamente muy alto.

Servicios de Salud

Un argumento paralelo puede ser esbozado en relación a la salud. Los pobres enfrentan riesgos sanitarios mucho más altos, y la ausencia de instalaciones sanitarias provoca miseria indescriptible, sufrimiento y muerte prematura — a un costo dolorosamente alto para los individuos al igual que para la sociedad como un todo. De nuevo es ampliamente aceptado que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar servicios de salud básicos para todos, y nuevamente los políticos de mentalidad socialista y los burócratas interesados en sí mismos han utilizado esto como pretexto para crear una inmensa y a menudo centralizada burocracia de salud. Por lo tanto, en muchos países en desarrollo el Estado se ha comprometido a brindar acceso gratuito y universal a los servicios de salud, y en prácticamente todos ellos la calidad del servicio es bastante baja. Al igual que con la educación, este fracaso enorme (pero predecible) ha engendrado un mercado creciente de servicios de salud privados que atiende a todos aquellos que de alguna forma pueden pagarlo. Los pobres también se ven forzados a gastar mucho en el mercado de salud privado, ya que los servicios estatales supuestamente gratuitos no existen, no sirven, o son accesibles únicamente mediante el pago de un soborno considerable. Al igual que con la educación, existe un amplio ámbito para explorar instrumentos diferentes que el Estado podría usar para garantizarles atención médica a los pobres: bonos de salud, apoyo a esquemas básicos de seguros médicos privados, o, por lo menos, descentralización de responsabilidades — ¡y de presupuesto! — hacia los gobiernos locales.

Desafortunadamente, las reformas liberales en los sistemas educativos y de salud son pocas y dispersas. La razón de esto no es que las reformas sean poco realistas, sino que existen pequeños pero poderosos intereses creados contra éstas: la burocracia central que tendría que reducirse o desaparecer, pero también los políticos que usan el sistema para ganar votos. Ellos atacan cualquier propuesta de reforma al generar temor de que el cambio representará costos más altos para los pobres, y hasta ahora su cortina de humo emocional no ha sido penetrada efectivamente por el faro de la racionalidad liberal.

También se necesita crecimiento económico...

La interrogante de cómo darles a los pobres mejor acceso a las oportunidades económicas es otro tema fundamental. En primer lugar, esto requiere de una economía dinámica y en crecimiento. Otro disparate socialista es ignorar o al menos minimizar el tema del crecimiento económico cuando se trata de lidiar con la lucha contra la pobreza. Nuevamente, esto se explica únicamente por la preocupación de la izquierda con los beneficios entregados por el Estado y con las burocracias intervencionistas — y por el incómodo hecho (desde el punto de vista izquierdista) de que las políticas económicas liberales, especialmente el libre comercio, han sido mucho más exitosas en producir un crecimiento duradero que las políticas de intervención estatal — ¡tanto así que los ambientalistas atacan al liberalismo, y especialmente al comercio, por producir demasiado crecimiento económico!

La verdad evidente es que el liberalismo clásico, bajo el cual floreció el libre comercio, ha sido la estrategia económica más exitosa en la historia mundial. Puso fin a las hambrunas europeas en el siglo XIX, que hasta ese momento eran consideradas el destino inevitable de la humanidad. Tendemos a olvidar que, por ejemplo, durante el siglo XVIII en Francia hubo nueve hambrunas que mataron a más del 5 por ciento de la población. Cuando vemos hambrunas en la actualidad, sólo las encontramos en dictaduras que no son

capitalistas, ni liberales, ni de libre mercado, como Corea del Norte. La era del libre comercio en el siglo XIX hizo posible la riqueza para todos por primera vez en la historia humana. Que el libre mercado sea fuente de riqueza es una verdad incuestionable hoy en día. La evidencia empírica lo confirma.

La Fundación Friedrich Naumann es uno de los 52 co-editores de un estudio anual llamado "Libertad Económica del Mundo" que fue concebido originalmente por el premio Nóbel Milton Friedman. El propósito de este estudio es medir y comparar la libertad económica en 123 países. Indicadores que pueden medirse, como los tipos impositivos, el porcentaje de consumo del gobierno como porcentaje del PIB o la cantidad de restricciones al comercio son utilizados para ubicar el lugar de cada país en este ranking comparativo. Esto no se hace por mero interés académico. El estudio ha demostrado claramente que existe una extraordinaria correlación entre la libertad económica y el crecimiento económico. En cambio, entre más grande sea el peso del Estado sobre el individuo, más estancada se encuentra la economía. Esto no constituye una sorpresa para los economistas liberales que siempre han creído que el dinamismo económico depende de la iniciativa individual, la creatividad y la toma de riesgos, y estos rasgos necesitan de la libertad para florecer. Desdichadamente el sentido común no siempre ha guiado la formulación de políticas económicas.

También se ha demostrado al correlacionar los resultados de "Libertad Económica del Mundo" con otros criterios de "niveles de vida", en lugar de simples tasas de crecimiento, que los países más libres del mundo tienen las tasas más bajas de pobreza, cuentan con menos analfabetismo, menos corrupción, y una expectativa de vida más alta que los países menos libres. De nuevo, el sentido común sugeriría esto, ya que el crecimiento económico genera los recursos que se necesitan para resolver los problemas más apremiantes de la humanidad; sin embargo, el mito de que los beneficios del crecimiento no les llegan a los pobres es poderoso — la vieja visión de que el rico se hace más rico y el pobre más pobre. Esta creencia está claramente equivocada, como la experiencia histórica y la

evidencia empírica del "Índice de Libertad Económica del Mundo" lo demuestran, no obstante esta visión parece ser insensible a los hechos. Probablemente se deba a la incapacidad de comprender el elemento de la economía que es de alguna forma contra-intuitivo: que una economía no es un juego suma-cero, que mi ganancia económica no se basa en su pérdida, que ambos lados ganan en un intercambio libre y voluntario — que, en otras palabras, todos podemos hacernos más ricos, aunque tal vez a velocidades diferentes.

¿Pero qué dice este estudio sobre aquellos que se "quedan rezagados"? Todos hemos escuchado que la brecha entre los países ricos y los pobres está aumentando. Eso es cierto. En el Tercer Mundo hay países con tasas de crecimiento estancadas o incluso negativas, mientras que la mayoría de las economías del primer mundo están — al menos moderadamente — creciendo. Pero puede entenderse únicamente si, de nuevo, uno lo correlaciona con el grado de libertad económica. El resultado: el grupo de los países más pobres y con las tasas de crecimiento más precarias es casi idéntico con el de aquellos que no han abierto sus economías y constantemente interfieren en la libertad de sus pueblos. Sí, hay gente que se "queda rezagada", pero no son víctimas del libre comercio o la globalización, sino de sus propios gobiernos.

Uno podría sostener que una tasa de crecimiento tomada en el agregado no dice mucho sobre la distribución interna de la riqueza. La prensa reporta que en los países industrializados la liberalización de la economía bien pudo haber creado nuevos empleos, pero éstos solo eran empleos basura o "Mac-empleos", como los llaman los expertos con el fin de añadirle al argumento el usual tono anti-estadounidense. Los "trabajadores pobres" es el nuevo estereotipo que se supone le da alguna munición retórica a los guerreros contra la globalización y el libre comercio, tanto en la derecha como en la izquierda. Aún si fuera cierto, todavía sería un mejor escenario que la exclusión del mercado laboral de los trabajadores menos calificados que practican los abotagados Estados Benefactores en Europa. Pero no es para nada cierto — al menos en la forma en que

se presenta generalmente. Las nuevas tecnologías no solo no destruyeron empleos, sino que crearon nuevos y mejores.

Aquellos países que mantuvieron sus mercados relativamente abiertos experimentaron un aumento en la demanda de trabajadores altamente calificados en lugar de un incremento en la demanda de trabajadores poco calificados. En Estados Unidos, el 55% de los empleos creados entre 1983 y 1996 fueron altamente calificados, cerca del 32% requerían capacidades medias, y únicamente un 18% eran trabajos poco calificados. Si uno mira la distribución del ingreso dentro de los países, las naciones más pobres y menos libres económicamente también cuentan con desigualdades en el ingreso más grandes que los países libres económicamente. De vez en cuando uno debiera simplemente echarle un vistazo a las cifras para darse cuenta qué sucede detrás de los estereotipos comunes sobre la libertad económica y los mercados mundiales. Por lo tanto, a nivel global la conclusión debe ser la de continuar enérgicamente la liberalización multilateral del comercio bajo los auspicios de la OMC, sostiene el profesor Jagdish Bhagwati, una prominente autoridad en materia comercial, en un reciente artículo titulado "La mejor esperanza de los pobres" (*The Economist*, 22 de junio del 2002). En éste reprende a los gobiernos de los países en desarrollo por no ver el daño que les causa a sus economías su añejo amor por el proteccionismo, y por la creencia errónea que predomina en muchos de estos países que el proteccionismo de las naciones ricas — por más condenable que sea — justifica la perpetuación del proteccionismo propio. Esto significa castigarse uno mismo dos veces.

El objetivo de la elaboración de las políticas económicas es por lo tanto crear instituciones políticas y económicas que permitan la aparición de mercados eficientes de bienes y factores. En este contexto son cruciales las cortes, el sistema legal, un mecanismo imparcial de aplicación de la justicia, y un sistema eficiente de derechos de propiedad. La importancia directa para el pobre de todo esto será discutido luego, pero sí es necesario mencionar aquí un factor importante en la aparición de dichos mercados: la provisión

y mantenimiento de la infraestructura. Los estudios sobre la pobreza han mostrado a lo largo del mundo que el acceso a infraestructura como caminos y electricidad disminuye la pobreza en las regiones estudiadas. La infraestructura en transporte conecta a los mercados y les da a los pueblos rurales acceso a nuevos bienes y nuevas oportunidades económicas, como producir productos más lucrativos tales como vegetales para mercados urbanos. La electricidad permite la aparición de pequeños talleres de reparación y producción. Sin dicha infraestructura, el crecimiento se concentrará en aquellas regiones que están ligadas al comercio internacional, como las costas, mientras que el interior se estanca. Una mirada superficial a China o a la India demuestra esto.

Los pobres necesitan una revolución legal

El ligamen positivo entre políticas económicas liberales, crecimiento económico y reducción de la pobreza ha sido bien establecido empíricamente. Pero cuando se les confronta con la realidad del sufrimiento de los pobres, la mayoría de la gente siente que una respuesta que se concentra en la reforma de la política económica a nivel macro es muy abstracta y distante de la realidad que viven los pobres. Esto también constituye un impedimento político, ya que dicho razonamiento no atraerá a los pobres para que voten por un movimiento político liberal.

Existe una necesidad comprensible y loable por hacer algo, cualquier cosa, para ayudar directamente a los pobres — a través de la caridad o de los instrumentos del Estado Benefactor. Esto también es lo que pedirán muchos pobres, acostumbrados a los sistemas estatales paternalistas. Pero el impulso moral a menudo oculta la interrogante sobre si estas reacciones en realidad enfrentan las raíces de la pobreza, o si solo alivian los síntomas al tiempo que generan dependencia y ahogan la iniciativa de los mismos pobres. Habiéndose dado cuenta de esto, por muchos años la promoción de iniciativas de auto-asistencia ha sido el objetivo preferido entre las organizaciones que entregan ayuda. De esta forma se reconoció al

menos que los pobres no son criaturas incapaces, sino que son individuos con mucho potencial innato. Sin embargo, esto da por sentado una simple pregunta: ¿Por qué los pobres necesitan el aliento de agencias externas, a menudo extranjeras, para que hagan lo obvio y se ayuden a sí mismos? No había ONG's extranjeras cuando las personas de los países desarrollados se embarcaron en su largo camino por salir de la pobreza.

Muchas de las respuestas pueden encontrarse en dos libros brillantes del economista peruano Hernando de Soto. Su punto de partida es el sistema económico en que se encuentran los pobres del mundo, y señala que éstos no tienen acceso a los instrumentos e instituciones legales que hacen eficiente a la economía de mercado moderna: Estado de Derecho, protección y cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad estables y seguros, y regulaciones simples pero eficientes de los mercados. En cambio, los pobres se ven enfrentados a un sistema legal que es excesivamente complicado e ineficiente. Aún cuando las cortes son independientes y profesionales, los casos duran años en resolverse. Las regulaciones gubernamentales son horrorosamente complicadas y entrometidas, haciendo que cualquier actividad económica requiera de un sinnúmero de autorizaciones y vistos buenos. La gente pobre bien puede controlar activos como un pedazo de tierra en una barriada, pero estos activos no están registrados legalmente a su nombre.

De Soto y su equipo realizaron un experimento práctico: intentaron poner un simple taller textil con un solo trabajador siguiendo todas las normas y regulaciones requeridas, sin pagar sobornos. Les tomó más de un año, y la conclusión es cruda: alcanzar la legalidad es prácticamente imposible para cualquier microempresario. Aquí yace una de las principales razones para el tamaño del mercado informal.

Estas regulaciones inhibitoras también se extienden a iniciativas de auto-asistencia de los pobres: en muchos países éstas son técnicamente ilegales, especialmente las referentes a micro-crédito. Estas regulaciones son a menudo diseñadas para proteger a los pobres de ser explotados — en teoría. En la práctica, los expone a la

explotación por parte de policías y burócratas a quienes tienen que sobornar con tal de llevar a cabo las actividades económicas más sencillas. Ya sea que trabajen como vendedores ambulantes, jaladores de coches, o conductores de microbuses, los pobres tienen que pagarle a quienes ostentan el poder, es decir, a la policía y la burocracia.

Esto también explica porqué la participación extranjera era necesaria: persuadió o presionó a los gobiernos y sus burocracias a permitir — usualmente de mal modo — dichas actividades, al menos a una escala limitada. Uno de los logros menos reconocidos de la ayuda externa es que ha ayudado a proteger al creciente movimiento de auto-asistencia en los países en desarrollo contra los intentos de estrangulamiento por parte del aparato estatal.

No obstante, el problema más serio es el tema de los derechos de propiedad. En la mayoría de los países en desarrollo, los derechos de propiedad están mal definidos, mal protegidos, o son difíciles de transferir. Estos países sí cuentan con sistemas de propiedad privada, a menudo muy complicados, no obstante estos no reflejan la realidad en la que viven los pobres, y no son para nada manejados de manera eficiente. Muchos pobres viven en viviendas en barrios bajos cuyos títulos de propiedad no están claros. La ineficiencia del mercado de propiedades significa que no existe suficiente tierra y vivienda disponibles para el creciente número de personas que migran a las ciudades. Por lo tanto, la gente tiene que tomar tierras que usualmente pertenecen al Estado, y éste a su vez no sabe qué hacer con ellas, o a menudo no está en capacidad de defenderlas. Dichas tomas de tierras son organizadas por "empresarios informales", también conocidos como jefes de las barriadas, quienes organizan las defensas de los asentamientos ilegales y su protección política. Los pobres que viven en estas nuevas barriadas les pagan una renta, votan de la manera en que se les indica y hacen barra en las concentraciones políticas. Es evidente la manera en que esto daña tanto a la democracia como al desarrollo económico, sin embargo los pobres carecen de otra opción.

Los efectos económicos de este fenómeno no son para nada momentáneos: Los activos como viviendas, casuchas, o terrenos cuya propiedad no esta clara no pueden ser transformados en capital. En el momento en que la propiedad de un activo esté claramente definida, protegida por la ley, y su transferencia pueda realizarse segura y eficientemente, podrá entonces ser utilizada como colateral para recaudar dinero. El activo asume entonces una segunda vida virtual como capital. Los pobres de este mundo se ven usualmente excluidos de esto: ellos controlan activos, pero no cuentan con acceso a los instrumentos legales que convierten esos activos en propiedad y, por ende, en capital. De Soto estima que el monto de capital sin uso o "muerto" causado por derechos de propiedad deficientes en los países menos desarrollados excede los \$9 billones, y la mayor parte es controlada por los pobres. Ninguna suma de ayuda externa puede igualar este potencial de formación de capital. Además, les daría a los pobres una proporción más amplia de la riqueza registrada.

Lo que surge de esto es la idea con la cual inició este panfleto: la mejor manera de superar la pobreza es ayudar a los pobres a tener acceso a la propiedad. Resulta que en muchos casos, esto se puede hacer prácticamente sin ningún costo: simplemente significa reconocer mediante la ley lo que ya es una realidad, es decir, el control de los activos. El pobre en una barriada ya sabe quién es el "dueño" de cualquier casucha. Todo lo que el Estado necesita hacer es registrar la realidad y darle la debida protección de la ley. La formulación de la ley debe ser vista, en palabras de de Soto, como un proceso de descubrimiento de la realidad, y en este proceso la necesidad de un grupo variado de instrumentos legales podría llegar a ser aparente. Para tomar un ejemplo, la tierra que por siglos ha sido poseída colectivamente por tribus puede ser integrada en un sistema formal de derechos de propiedad individual utilizando personerías no solo naturales, sino también legales, como cooperativas o empresas de acciones. Ya contamos con ejemplos en Europa como los monasterios, donde los monjes o monjas poseen un terreno colectivamente y el monasterio se convierte en el actor en el mercado. Si una tribu desea formalizar su vieja práctica del

uso colectivo de la tierra, éste sería un instrumento que podrían utilizar dentro de un sistema económico de mercado.

Reconocer los derechos de propiedad de los pobres y defenderlos no es una tarea técnica sino política. Por muchos años, los defensores de los pobres han ignorado el tema de los derechos de propiedad, pensando que éste solo les concierne a los ricos. En los países menos desarrollados, esto es una falacia nefasta. Los ricos no necesitan protección de sus derechos de propiedad tanto como los pobres, y en la realidad son los derechos de propiedad mal definidos y desprotegidos de los pobres los que son atacados por los ricos. Un ejemplo de Bagladesh sirve para ilustrar este proceso: Una mujer en ese país había escapado de la pobreza a través de la obtención de préstamos del Grameen Bank, que le permitieron constituir una pequeña base de capital mediante la inversión prudente de éstos y el trabajo duro. Luego ella quiso empezar un pequeño aserradero. Cuando el competidor local, un empresario con buenas conexiones políticas, se dio cuenta, mandó a sus matones a que la amenazaran con agredirla y violarla si no abandonaba el proyecto. Ella desistió sabiendo que la policía iba a estar del lado del miembro de la elite local y que un caso en la corte tomaría años. Estas historias suceden todos los días en los países en desarrollo. Si uno discute con los empresarios en el Tercer Mundo sobre trasladar una planta o construir una nueva, encontrará que no se atreven a penetrar en territorios desconocidos — debido a que el Estado falla en implementar el imperio de la ley, y este vacío es llenado por los arreglos de poder locales que acosan a los forasteros, a los pobres, y a las minorías étnicas y religiosas. Este es un obstáculo importante para el crecimiento, y crea un techo de vidrio para las actividades económicas de los pobres. Diversos estudios del antes mencionado Grameen Bank se han cuestionado por qué sus acreedores no parecen ir más allá de una economía de subsistencia estable pero simple. La respuesta radica en la falta de derechos de propiedad estables, y de manera más general, de un Estado de Derecho y especialmente una ley económica que facilite su transición hacia una economía formal.

La ausencia de derechos de propiedad bien definidos también ha sido la causa de la miseria generalizada de pueblos pobres, a menudo grupos indígenas, que han sido desplazados por "proyectos de desarrollo" como grandes represas. Precisamente para abaratar dichos proyectos, la India incluso abolió el derecho constitucional a la propiedad, el cual implicaba una compensación completa en caso de expropiación estatal. La retórica iba dirigida a los grandes terratenientes, pero la realidad ha sido que decenas de miles de pobres han sido desplazados sin una compensación adecuada, y la falta de claridad en los derechos de propiedad ha representado que los tribunales no puedan ofrecerles protección a los pobres. Desdichadamente, muchos de los activistas que se oponen a la construcción de grandes represas ni siquiera han empezado a entender el problema en términos de derechos de propiedad.

Cambiar todo esto es un proceso político, y debe garantizarse que en la transición hacia un sistema estable y eficiente de derechos de propiedad el pobre no será apartado a un lado por grupos poderosos como los líderes de las barreadas. Esto ciertamente sucederá si el proceso es manejado exclusivamente por burócratas y tecnócratas que sirven los intereses del status quo. Se necesita una revolución liberal—y podemos recordar apropiadamente en este momento que eso fue exactamente lo que sucedió en la historia de Occidente.

Por lo tanto, la tarea ante nosotros no es la de divisar nuevos y mejores instrumentos para darles subsidios a los pobres. Consiste en reconocer sus derechos de participación económica y divisar los instrumentos e instituciones legales apropiados que les permitan abandonar el sector informal y trasladarse a la economía formal—un derecho de nacimiento del cual han sido excluidos por mucho tiempo.

El Dr. Otto Graf Lambsdorff es ex ministro de Economía de Alemania y presidente de la Junta Directiva de la Fundación Friedrich Naumann.