

ENSAYO

LA LECCIÓN DE HONG KONG*

Peter T. Bauer**

El éxito económico de países como Hong Kong ha contradicho el pensamiento político y económico dominante a partir de la última guerra mundial. También ha dejado entrever que el desarrollo es un fenómeno que está más relacionado con el trabajo, la creatividad y la vigencia de políticas racionales que con la riqueza de recursos naturales, la ayuda externa o la planificación económica estatal.

Hong Kong proporciona el ejemplo de una economía que ha prosperado por encima de toda suerte de restricciones y adversidades. La pobreza podrá ser un círculo, pero la experiencia comprueba que en caso alguno es un círculo vicioso.

En sus alcances más controvertibles, el autor postula, en la parte final de su trabajo, la eventual autonomía de las libertades económicas y políticas.

¿Qué perspectivas económicas daría Ud. a un país asiático que tiene escaso territorio (y sólo colinas erosionadas) y que es el país más densamente poblado del mundo, cuya población ha crecido rápidamente tanto por cau-

* El presente trabajo corresponde al capítulo 10 del libro *Equality, The Third World and Economic Delusion* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), que reúne diversos ensayos del autor sobre temas de política económica. La traducción y publicación están debidamente autorizadas.

** Profesor del London School of Economics, miembro de Gonville & Caius College de Cambridge y de la British Academy. Es autor de diversos estudios sobre economías en vías de desarrollo. En *Estudios Públicos*, N° 25 (Verano 1987), apareció su ensayo "El Sentimiento de Culpa en las Sociedades Capitalistas Respecto de la Pobreza del Tercer Mundo", que corresponde al capítulo N° 4 del libro mencionado.

zas naturales como por inmigración en gran escala; que debe importar todas sus materias primas y petróleo y que, incluso, debe importar la mayor parte del agua que consume; que tiene un gobierno que no está dedicado al desarrollo planificado y no opera controles de cambio o restricciones a las exportaciones o importaciones de capital, y que es la única colonia occidental de importancia que todavía existe? Ud. pensaría que tal país está condenado, a menos que reciba cuantiosa ayuda exterior. O quizás lo debería creer si se basara en las ideas que plantean los políticos de todos los partidos, las Naciones Unidas y sus países miembros, los más prominentes economistas y la prensa especializada respecto de los países en vías de desarrollo. ¿No ha sido acaso el círculo vicioso de la pobreza, la idea de que la pobreza se autoperpetúa, la piedra angular de la principal corriente de desarrollo económico desde el término de la segunda guerra mundial, y ella no ha sido explícitamente respaldada por los Premios Nobel Gunnar Myrdal y Paul Samuelson? No nos han dicho acaso, categóricamente, los economistas del Massachusetts Institute of Technology que

la escasez general relativa a la población de la mayor parte de los recursos crea un círculo de pobreza que se autoperpetúa. Es necesario capital adicional para incrementar la producción, pero la pobreza misma hace imposible lograr el necesario ahorro e inversión, mediante una reducción voluntaria del consumo.¹

Como hemos visto en estudios anteriores, de acuerdo a la opinión dominante sobre el tema, la escasez de moneda extranjera es una consecuencia inevitable de un desarrollo razonable de países pobres, y el rápido crecimiento de la población y el status colonial son grandes obstáculos, e incluso barreras infranqueables, para lograr un avance material. En realidad, y de acuerdo a lo señalado por las más respetables figuras académicas en economía del desarrollo y por los representantes de la, así llamada, opinión mundial, incluso una cualquiera de la media docena de características enunciadas precedentemente aseguran una persistente pobreza.

Pero si, en lugar de seguir esta moda, Ud. decide investigar por sí mismo y busca evidencia obvia, entonces sabrá que Hong Kong, el país

¹ Estudio presentado por el Centro de Estudios Internacionales del Massachusetts Institute of Technology al Comité del Senado que investiga la Ayuda Exterior. Washington, Government Printing Office, 1957 p. 37.

en cuestión, ha progresado en forma extraordinaria desde 1940, cuando era todavía muy pobre. Y también que se ha transformado en un tan formidable competidor que los países occidentales más importantes han erigido barreras para proteger sus propias industrias nacionales contra las importaciones desde ese lejano país. Si Ud. quiere más a fondo, sabrá que los ingresos y salarios reales se han elevado rápidamente en Hong Kong en las décadas recientes. Incidentalmente, Hong Kong es sólo un caso extremo de un fenómeno más general, porque un progreso similar pero menos pronunciado ha ocurrido en varios países del área, como Corea del Sur, Taiwan y Singapur, entre otros, aun cuando en realidad, y de acuerdo a los expertos, esto debería haber sido imposible.

Si Ud. sospechó durante todo el tiempo que la opinión establecida sobre estos asuntos carecía, obviamente, de base, entonces apreciará una corta pero instructiva monografía del Dr. Alvin Rabushka, titulada, *Hong Kong: A Study in Economic Freedom* (University of Chicago Press). El Dr. Rabushka, un dentista político americano convertido en economista, conoce bien Hong Kong y su mujer es china. Tiene una mente muy aguda. Escribe con claridad, confianza y mucho entusiasmo. Sus temas principales no son difíciles, aunque se requiere una mente clara y algo de valor para expresarlos en forma tan concisa como vigorosa.

El Dr. Rabushka revisa los procesos y métodos por los cuales, en menos de 40 años, un conjunto de roqueños estériles se transformó en un importante centro financiero y comercial, con más de 5 millones de habitantes. Atribuye esta historia de éxito económico a las aptitudes de la gente y a la implementación de políticas adecuadas. Iniciativa, trabajo duro, habilidad para detectar y aprovechar oportunidades económicas están ampliamente difundidas en la población que es china en un 98%, y que está obstinadamente empeñada en hacer dinero, día y noche. Muchos son inmigrantes que trajeron con ellos la habilidad y la iniciativa chinas, en particular del Shanghai de antaño, centro de habilidades e iniciativa en la China continental. Estas políticas, enfatizadas por el Dr. Rabushka, corresponden a un conservantismo fiscal, bajos impuestos, el cobro de precios de mercado por servicios públicos específicos; una política liberal de inmigración, por lo menos hasta hace poco; libre comercio en ambas direcciones; irrestricto movimiento de capitales hacia y desde el país, y una mínima participación del gobierno en la actividad comercial, incluyendo la negativa de conceder privilegios a intereses sectoriales. No existen incentivos ni barreras especiales a la inversión extranjera, y no se insiste en la participación local en la propiedad de las empresas extranjeras.

Tampoco existe un tratamiento tributario preferencial u otro tipo de concesiones especiales al capital extranjero, pero tampoco hay restricciones

sobre el retiro de capital o el envío de utilidades al exterior. Estas políticas liberales, específicamente la libertad de poder retirar capital, fueron diseñadas especialmente para estimular la llegada de empresas y capitales productivos, lo que en realidad se logró plenamente.

La falta de recursos naturales, junto a la administración colonial, alentaron tanto la no intervención económica oficial como la moderación fiscal. La ausencia de recursos naturales ha incentivado una economía abierta con gran volumen de exportaciones para poder pagar las importaciones. Tal tipo de economía requiere de una amplia gama de exportaciones competitivas y también de mercados domésticos competitivos. La asistencia gubernamental a determinadas actividades económicas distrae recursos de usos más productivos, a la vez que debilita la posición competitiva internacional de la economía. Además, en una economía tan abierta como la de Hong Kong, los costosos resultados de tales subsidios serían aparentes más pronto que en cualquiera otra parte. De esta manera, la misma ausencia de recursos naturales ha ayudado al progreso material al desalentar políticas antieconómicas. Políticas inapropiadas inhiben el desarrollo económico más que la falta de recursos materiales. Presupuestos deficitarios continuos financiados mediante créditos tienden a producir gastos excesivos, de manera que la pobreza de recursos desalienta el déficit financiero. En el sistema de contabilidad colonial británico, las colonias no podían mantener presupuestos deficitarios, y esta tradición fue mantenida tras la autonomía fiscal de 1958, en parte por las razones ya señaladas. La ausencia de promesas electorales, junto a una economía abierta y a un gobierno limitado, ha reducido mucho las recompensas de la actividad política y, por lo tanto, el interés en organizar grupos de presión. Estas circunstancias alentaron la moderación fiscal, esto es, bajos impuestos, presupuestos equilibrados y el cobro de precios de mercado por servicios públicos. El deseo de atraer capital extranjero, la manera de hacer negocios de una comunidad comercial tradicional y la preocupación general de ganar dinero también influyeron en la misma dirección.

La política oficial y las aptitudes y hábitos de la población han creado una economía capaz de rápidos ajustes. Esta capacidad de adaptación le ha permitido a Hong Kong sobrevivir e incluso prosperar frente a numerosas restricciones en contra de sus exportaciones, a menudo impuestas o aumentadas con poca anticipación. Por razones sociales, la política de cobrar precios de mercado por servicios públicos específicos ha estado, durante algún tiempo, sujeta a excepciones importantes. La asignación de recursos en gran escala para subsidiar casas para los más pobres y el racionamiento de agua mediante el corte del abastecimiento por períodos determinados, antes que cobrar tarifas más altas por un sistema de abastecimiento

continuo, son las dos excepciones más importantes. Ellas fueron puestas en práctica tras un cuidadoso examen tomando en consideración las condiciones sociales locales. Los subsidios, además, están en su gran mayoría confinados a los realmente pobres. En adición a estos subsidios en especies existen importantes subsidios en dinero para los pobres, para asegurarles ingresos mínimos, y también se conceden otros por incapacidad y enfermedad. Educación primaria universal obligatoria, tan buena en los hechos como suena su nombre, y amplios servicios de salud pública han estado funcionando durante muchos años.

En años recientes, Hong Kong se ha visto cada vez más presionada, tanto por el gobierno británico como por diversos organismos internacionales, para implantar el, así llamado, Estado benefactor, con privilegios para las asociaciones sindicales, servicios sociales comprensivos, legislación laboral extensa e impuestos redistributivos. Rabushka señala, acertadamente, que estas presiones externas reflejan, principalmente, el deseo de satisfacer diversos intereses occidentales, como, por ejemplo, reducir la competencia de Hong Kong mediante un incremento de sus costos. Rabushka también se refiere a la inquietud e incluso resentimiento producido entre los partidarios de la economía controlada por el Estado por el rápido incremento en los estándares de vida en ésta y otras economías orientadas al mercado. Estas presiones exteriores puede que ganen en Hong Kong el apoyo de administradores ambiciosos, intelectuales descontentos y aspirantes a políticos, todos los cuales esperan contar con un espacio mayor en una sociedad más politizada. El actual gobernador, Sir Murray McLehose, está también más preocupado de la opinión exterior que sus predecesores. Rabushka cree, y yo pienso que correctamente, que la expiración en 1997 del arriendo a China de la mayor parte del territorio de Hong Kong y una posible acción hostil de parte de la República Popular China constituyen una amenaza menor para el futuro de Hong Kong que las barreras arancelarias de Occidente y las presiones occidentales para la introducción de legislación laboral adicional, del establecimiento de un Estado benefactor comprensivo y de otras políticas que inflarán los costos y reducirán la actual capacidad de adaptación. Son las políticas de Occidente, más que las de la República Popular China, las que amenazan a Hong Kong.

La no disimulada admiración de Rabushka por Hong Kong y su economía de mercado está presente en cada página del libro:

¿Me atrevería a revelar mi rusticidad al decir que encuentro que el bullicio y actividad de Hong Kong son más interesantes, entretenidos y liberadores que su falta de una buena ópera, música y drama? Ciertamente, el Este ha encontrado

al Oeste en la economía de mercado. Los chinos y europeos de Hong Kong no tienen tiempo para disputas raciales, que sólo interferirían con su posibilidad de hacer dinero. Esta perspectiva de ganancias individuales en el mercado hace innecesaria la actividad de grupos para obtener ganancias políticas; en realidad la economía de mercado es ciega al color (p. 85).

Encontramos aquí una cierta sobresimplificación. Por ejemplo, el objetivo de ganar dinero podría también operar conjuntamente con problemas raciales en una economía controlada por el Estado. El factor crucial, sin embargo, no es ganar dinero sino gobierno limitado.

Aparte de los temas principales, existen muchos detalles informativos e inesperados en este libro. Por ejemplo, quién se habría imaginado que en 1843 el Secretario británico de Relaciones Exteriores hubiera insistido en que, si, como resultado de la creación de un puerto libre " ... mucha gente fuera atraída a Hong Kong, el gobierno de Su Majestad se sentiría justificado en asegurar para la Corona el mayor valor que la tierra adquiriría entonces".

La lección más notable de Hong Kong es la importancia decisiva que tienen para el éxito económico los atributos personales, las motivaciones, costumbres sociales y un orden político adecuado. El acceso a mercados es también importante pero menos fundamental. Otros países también han tenido acceso a mercados y abastecimiento externos sin producir tal éxito económico.

Hong Kong muestra nuevamente que el éxito económico no depende de tener dinero o de la posesión de recursos naturales. La utilización de los recursos naturales depende completamente de los otros factores ya señalados. En determinadas condiciones económicas o políticas, la posesión o adquisición de recursos naturales puede acarrear ganancias a veces inesperadas y aun grandes ganancias; recordemos el auge del oro y la plata en la América del siglo XVI y las operaciones de la OPEP en el siglo XX. Pero, por lo menos hasta ahora, tales ganancias inesperadas no han llevado a un progreso económico duradero, y mucho menos a un progreso tan sostenido y espectacular como el de Hong Kong. No es que el éxito económico sin recursos naturales propios tenga algo de nuevo, ya que tenemos a la vista los ejemplos de Venecia, los Países Bajos, Suiza y Japón. Al contrario, el atraso en medio de abundantes recursos naturales es evidente desde la época de los indios americanos hasta el actual Tercer Mundo, en donde muchos millones de personas extremadamente subdesarrolladas viven en medio de ilimitadas extensiones de tierra cultivable. Como Tocqueville escribió hace más de cien años:

Mirando el giro dado al espíritu humano en Inglaterra por la vida política; viendo al inglés seguro del respaldo de sus leyes, confiado en sí mismo y ajeno a cualquier obstáculo, excepto el límite de sus propios poderes, actuando sin restricciones... Yo no tengo necesidad de averiguar si fue la naturaleza la que le ha construido puertos naturales o le ha dado hierro y carbón. La razón para su prosperidad comercial no está allí: está en él mismo".²

Hong Kong demuestra que el incremento de la población no es un obstáculo para el progreso, que la gente adecuadamente motivada constituye un capital y no un pasivo, que son agentes de progreso al mismo tiempo que los beneficiarios del mismo. Muestra también que el rendimiento económico poco debe a la educación formal. En Hong Kong, como en cualquier parte del Lejano Oriente, el comportamiento de la economía o el éxito de cientos de miles e incluso de millones de personas ha resultado no de la educación formal sino del trabajo, industria, ahorro y la habilidad para aprovechar oportunidades económicas. Esto es inquietante para los educadores profesionales que desean vender sus mercancías, lo que es necesario para el éxito económico.

Hong Kong es, además, otra evidente refutación de los principios centrales del pensamiento económico en boga que antes mencionara, como la idea de que la pobreza debe ser autoperpetuante; que los problemas de la balanza de pagos son inevitables en el desarrollo que parte desde la pobreza; que una planificación comprensiva y la ayuda externa son indispensables o, al menos, suficientes para el progreso económico. La experiencia de Hong Kong también ofende respetables opiniones de otras maneras. Muestra que los grupos asesores y los equipos de planificación son innecesarios para el desarrollo, lo que contrasta con la experiencia de otros países que sufren bajo las políticas sustentadas por las Naciones Unidas y los asesores académicos convencionales.

Hong Kong es impopular con los intereses organizados en favor de la ayuda y con la beneficencia politizada. Estos grupos son hostiles a la gente que puede prescindir de sus ministraciones. De allí la mala prensa que tiene Hong Kong en Occidente y la hostilidad que encuentra entre los grandes y los buenos. El éxito es ignorado o minimizado, y los defectos, sean ellos reales o inventados, evitables o inevitables, son destacados en forma

² Alexis de Tocqueville, *Journeys to England and Ireland* (1833) (ed. J. P. Mayer) Londres, Faber and Faber, 1958.

preferente. El hacinamiento de su población o el trabajo de niños son claros ejemplos de ello. En todos estos aspectos Hong Kong se compara favorablemente con el resto de Asia. Por vía de ejemplo, sus salarios reales son los más altos de Asia, con la excepción de Japón. Si un gobierno trata de imponer una economía socialista o un tipo de economía controlada por el Estado, los políticos, ensayistas, académicos y periodistas occidentales son capaces de presentar los sufrimientos y limitaciones que se produjeren como inevitables, e incluso los destacarían como el resultado de un encomiable esfuerzo por promover el progreso. Pero si el gobierno confía en una economía de mercado, entonces esos mismos agentes condenarán cualquier desviación de normas arbitrarias y de inspiración occidental como un defecto, e incluso, un crimen.

La experiencia de Hong Kong confirma, una vez más, que la soberanía política nada tiene que ver con la libertad personal. Esto es, a todas luces obvio, pero a menudo es pasado por alto. Los nuevos Estados independientes de Africa son habitualmente llamados libres, queriendo significar con ello que sus gobiernos son soberanos. Pero la gente de allí está lejos de ser libre, incluso mucho menos de lo que eran cuando estaban bajo dominio colonial. Ellos también son mucho menos libres que la gente de Hong Kong. Hong Kong es una dictadura, en el sentido de que sus habitantes no tienen derecho a voto. Pero en su vida personal y, especialmente, en sus actividades económicas son mucho más libres que la mayor parte de la gente de Occidente, sin siquiera mencionar el Tercer Mundo. Hong Kong debería recordarnos que un gobierno no elegido puede ser más limitado que uno electo, y que para la mayor parte de la gente común es, sin duda, más importante si el gobierno es limitado o no lo es, que si es elegido o no. □