

Para acertarle al diagnóstico

Un nuevo enfoque de reforma económica

Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco

EN LOS últimos 15 años se ha hecho enorme hincapié en lograr el crecimiento de los países en desarrollo a fin de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida. Para ayudarles a alcanzar este objetivo, muchos países han adoptado las políticas enmarcadas en el “Consenso de Washington” (aplicación de los derechos de propiedad, mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, integración en la economía mundial y creación de un clima adecuado para el comercio). Los resultados han sido extraordinariamente diversos. De hecho, la experiencia adquirida en esos 15 años ha demostrado que las políticas que obran milagros en un país pueden tener efectos precarios o negativos en otro.

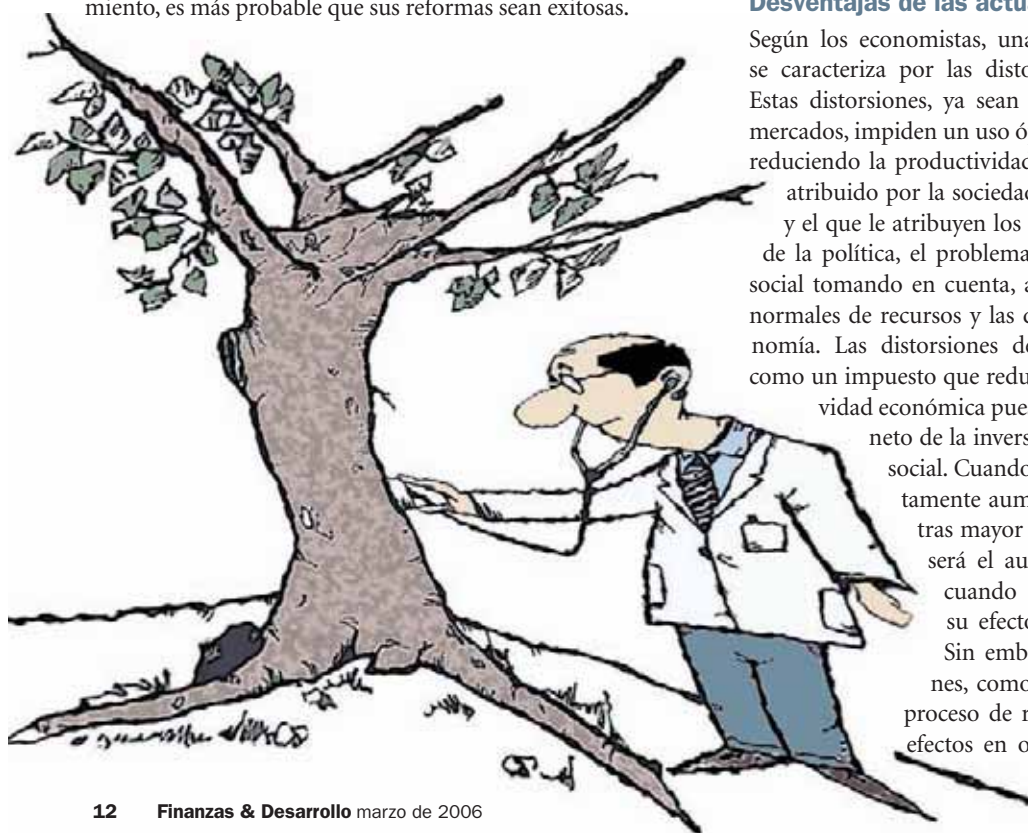
En este artículo proponemos un nuevo enfoque para la reforma, mucho más supeditado a las circunstancias económicas: los países deben identificar *el obstáculo más limitante* (o *los dos obstáculos más limitantes*) para sus economías y concentrarse en su eliminación. Los responsables de la política, ante una lista exhaustiva de reformas, han tratado de resolver de una vez todos los problemas existentes, o iniciado reformas que no eran cruciales para promover el crecimiento de sus países. En general, además, las reformas en un sector han creado distorsiones inesperadas en otros sectores. Si los países se concentran en el área que representa el principal obstáculo para el crecimiento, es más probable que sus reformas sean exitosas.

Proponemos una metodología basada en un “árbol de decisiones” que ayude a delimitar los obstáculos más importantes en un país. Si bien no determina específicamente los costos y beneficios de las diversas estrategias de reforma, esta metodología, al centrarse en hipótesis alternativas, ayudará a esclarecer las opciones disponibles para abordar las limitaciones políticas. Más que las restricciones *futuras* al crecimiento, lo que nos interesa son los obstáculos *a corto plazo*; o sea, la manera de activar el crecimiento y detectar los obstáculos que surgirán inevitablemente a medida que la economía se vaya expandiendo.

Demostramos cómo funcionaría este enfoque mediante estudios de casos de Brasil, El Salvador y la República Dominicana. En Brasil y El Salvador las autoridades trataron en la década de 1990 de aplicar una reforma integral en base a prácticas óptimas internacionales. Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes, pues el crecimiento fue escaso durante la mayor parte de ese período. En la República Dominicana la escala de las reformas fue mucho más limitada, pero se logró un fuerte crecimiento, que fue interrumpido por la crisis bancaria de 2002. Este país logró eludir los principales obstáculos para su economía con un mínimo esfuerzo en materia de reforma, mientras que en Brasil y El Salvador los principales obstáculos persisten.

Desventajas de las actuales estrategias de reforma

Según los economistas, una economía de bajo rendimiento se caracteriza por las distorsiones endémicas del mercado. Estas distorsiones, ya sean impuestas o inherentes a ciertos mercados, impiden un uso óptimo de los recursos económicos, reduciendo la productividad y metiendo cuñas entre el valor atribuido por la sociedad a ciertas actividades económicas y el que le atribuyen los particulares. Para los responsables de la política, el problema es cómo maximizar el bienestar social tomando en cuenta, al mismo tiempo, las limitaciones normales de recursos y las distorsiones imperantes en la economía. Las distorsiones del mercado pueden considerarse como un impuesto que reduce el nivel de equilibrio de la actividad económica pues mantiene el rendimiento privado neto de la inversión por debajo de su rendimiento social. Cuando se reduce una distorsión, supuestamente aumenta el bienestar agregado; mientras mayor es el costo de la distorsión, mayor será el aumento del bienestar. Esto ocurre cuando solo existe una distorsión, pues su efecto directo es el único que cuenta. Sin embargo, cuando hay otras distorsiones, como es habitual en una economía en proceso de reforma, es necesario verificar sus efectos en otros sectores. Si al reducirse una





distorsión también se reducen otras, el resultado será un incremento adicional del bienestar. No obstante, si estas interacciones exacerbaban otras distorsiones, ese incremento es menor. En consecuencia, la reducción de una distorsión puede producir una *pérdida* de bienestar. Este fenómeno se conoce como “interacciones subóptimas”. Por esto, las interacciones subóptimas son un aspecto crucial que las autoridades deben considerar al formular sus estrategias de reforma.

Una forma de descartar la incertidumbre relativa a los efectos de la reforma es eliminar todas las distorsiones simultáneamente. Dado que esto elimina las interacciones subóptimas, esta estrategia —que se conoce como *reforma integral*— garantiza un incremento del bienestar. Sin embargo, para aplicarla las autoridades deben tener un conocimiento cabal de todas las distorsiones presentes, y la capacidad para eliminarlas. Por lo tanto, esta estrategia, si bien es correcta desde el punto de vista técnico, es casi imposible de aplicar en la práctica.

La segunda estrategia —*reformar en la mayor medida posible*— consiste en aplicar las reformas que se consideran prácticas y políticamente viables. Esta estrategia —al parecer el enfoque predominante en la actualidad— se basa implícitamente en la idea de que todas las reformas son buenas: mientras más sectores se reformen, y más profundas sean las reformas, mejor. Sin embargo, ese razonamiento económico es incorrecto. Según el principio del segundo óptimo, una determinada reforma no promueve necesariamente el bienestar cuando las distorsiones son numerosas. Por consiguiente, el bienestar no aumenta necesariamente con el número de sectores reformados, y una reforma más profunda, en un sector determinado, puede ser tan afectada por las interacciones subóptimas adversas como un enfoque incremental.

Una versión más refinada de la estrategia de “reformar en la mayor medida posible” (*reforma subóptima*) se centra en las reformas con interacciones subóptimas positivas y limita o evita las reformas con efectos adversos. Sin embargo, muchas (o la mayoría) de las interacciones subóptimas son difíciles de identificar antes de su implementación. Por tanto, para aplicar esta estrategia es necesario comprender bien las consecuencias de los cambios de política en los distintos mercados y actividades, y los adelantos en este terreno no son alentadores.

En cambio, los responsables de la reforma podrían adoptar un enfoque orientado a eliminar o reducir las *principales distorsiones* de la economía. En ciertas condiciones (bastante restrictivas), esta estrategia puede aumentar el bienestar, aunque tiene dos inconvenientes. Primero, hace necesaria una lista completa de distorsio-

nes. Segundo, no garantiza que las reformas con el mayor efecto en el bienestar y el crecimiento sean las primeras en adoptarse. Por estas razones, sus ventajas son inciertas, especialmente en el corto plazo.

Especificar las principales limitaciones

Somos partidarios de establecer prioridades de reforma en base a la magnitud de sus efectos directos. Como no es posible o práctico identificar todas las reformas necesarias y como es casi imposible determinar las interacciones subóptimas en los mercados, es mejor centrarse en las reformas que supuestamente tendrán efectos directos importantes. El principio es simple: aplicar reformas que reducen los obstáculos más limitantes y lograr así el mayor efecto posible.

Comenzamos con una clasificación básica pero efectiva (gráfico). En un país de bajo ingreso, la actividad económica estará limitada por al menos uno de los dos siguientes factores: el costo del financiamiento es demasiado alto o el rendimiento privado de la inversión es demasiado bajo. Si el problema es el bajo rendimiento privado, esto a su vez se deberá a un bajo rendimiento económico (social) o a una brecha importante entre el rendimiento social y el rendimiento privado (bajo nivel de apropiabilidad privada). El primer paso es determinar cuál de estas condiciones caracteriza mejor la economía en cuestión.

Muchas reformas, pocos resultados

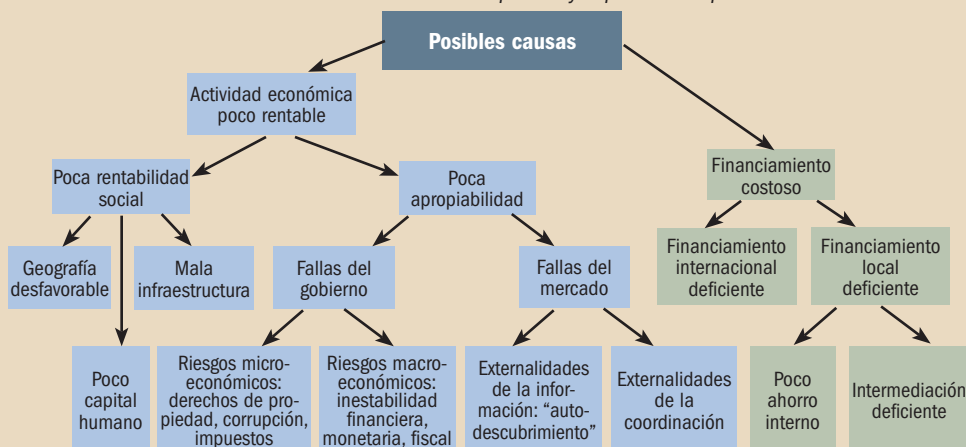
Por mucho tiempo, la política de desarrollo se centró en promover el ahorro y la acumulación de capital. La teoría era que un crecimiento bajo se debía a un incremento insuficiente de los factores de producción, especialmente el capital físico. Sin embargo, en los últimos años la atención se ha centrado en aumentar el capital humano mediante un mejoramiento de la salud y la educación.

¿Es atribuible el escaso crecimiento en Brasil y El Salvador a un bajo nivel de ahorro y a la falta de hincapié en la educación? Este argumento es persuasivo porque en ambos países los

Ya es hora de hacer un chequeo

Un árbol de decisiones como este puede ayudar a detectar los principales obstáculos para el crecimiento.

Problema: Escasez de inversión privada y espíritu de empresa



Fuente: Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

niveles de ahorro e inversión son reducidos y el rendimiento escolar es relativamente bajo. Sin embargo, para que sea plausible, el rendimiento del capital y la educación tendrían que ser elevados. Si el ahorro interno es escaso, un alto nivel de endeudamiento externo o un abultado déficit en cuenta corriente indicarían un amplio uso del ahorro externo. También habría un fuerte interés por remunerar el ahorro interno por medio de altas tasas de interés.

En Brasil ocurren ambas cosas y, de hecho, en los últimos años el crecimiento ha corrido parejas con los impedimentos externos, lo cual indica que el crecimiento está limitado por la disponibilidad de ahorro. El Salvador, sin embargo, no ha agotado su acceso al ahorro externo, y el ahorro interno no se remunera con altas tasas de interés. Más aun, El Salvador tiene las tasas activas más bajas de América Latina, y Brasil, las más altas. Tal vez el indicador más elocuente de que en El Salvador la falta de ahorro no es un obstáculo es el hecho de que el extraordinario incremento de las remesas no se ha destinado a la inversión. Esto parecería indicar que ese país invierte poco, no porque no puede movilizar recursos (aunque el ahorro es escaso), sino porque no se pueden encontrar inversiones productivas. Por consiguiente, parecería que en El Salvador la rentabilidad es baja y en Brasil es alta.

El nivel de educación en ambos países acusa un contraste similar. Si la educación fuera un obstáculo importante para el crecimiento, cabría suponer que los pocos que se educan ganan mucho. En ambos países la escolaridad de la fuerza laboral es baja, pero los sueldos de los brasileños con educación se cuentan entre los más altos de América Latina. En cambio, en El Salvador la rentabilidad de la educación es inferior al promedio regional. Por tanto, una educación deficiente no es la principal causa del bajo crecimiento en El Salvador, aunque en parte podría explicarlo en Brasil.

En conclusión, para El Salvador el problema es determinar los motivos del bajo rendimiento de la inversión y, para Brasil, explicar por qué el ahorro interno no permite explotar el alto rendimiento de la inversión.

El Salvador: Escasez de ideas. En este país, los bajos niveles de inversión podrían deberse a las distorsiones que mantienen baja la rentabilidad privada a pesar de haber una alta rentabilidad social, en particular si la rentabilidad social no se traspa fácilmente a los particulares. La remuneración inadecuada del riesgo para los particulares puede tener muchas causas, principalmente, los impuestos elevados, los desequilibrios macroeconómicos, las deficiencias relativas al cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, y la incertidumbre política. Los defectos en la infraestructura y las políticas laboral y cambiaria también pueden reprimir la inversión y el crecimiento, aunque en El Salvador no representan un problema grave.

En ese país, la falta de innovación y demanda de inversión son el obstáculo más limitante. El término “innovación” se refiere aquí a la capacidad para crear actividades más productivas y productos no tradicionales que pueden generar rentabilidad. Los sectores tradicionales de El Salvador (algodón, café, azúcar) han sufrido una fuerte contracción, que no ha sido compensada con nuevas ideas en otros sectores. Esto explica los bajos niveles de crecimiento, inversión y rentabilidad prevista. La incapacidad

para “descubrir” nuevas posibilidades parece ser el principal obstáculo para el crecimiento. Por consiguiente, la estrategia de desarrollo deberá centrarse en estimular el espíritu de empresa y crear nuevas oportunidades de comercio.

Brasil: Demasiadas ideas, poco dinero. En Brasil, en cambio, las ideas son más abundantes que los fondos para inversión. El clima para el comercio es inadecuado, el suministro de infraestructura es escaso, los impuestos son elevados, el precio de los servicios públicos es alto, la ejecución de los contratos es deficiente, los derechos de propiedad son precarios y la educación es inadecuada, pero nuestro enfoque no incluye estos factores entre las prioridades de reforma. Si son obstáculos importantes para el crecimiento, deberán reducir la inversión al mantener un bajo nivel de rentabilidad privada, y en Brasil la rentabilidad privada de la inversión es alta. Lo que limita la inversión es la incapacidad para movilizar un nivel adecuado de ahorro interno y externo que permita financiar la inversión con tasas convenientes.

El mejoramiento de las condiciones para el comercio en Brasil haría aun más atractiva la inversión, aunque no resolvería el problema del ahorro, exacerbando así el factor que más limita el crecimiento (la falta de capital para inversión). Esto demuestra por qué las reformas que, aparentemente, promueven el crecimiento (reducción de impuestos y precios en el sector público y mejoramiento de la infraestructura y educación), pueden disminuir el ahorro público, y tener el efecto contrario.

Para superar la escasez de ahorro, se ha intentado atraer el ahorro externo y se ha remunerado el ahorro interno con tasas reales muy altas. El gran volumen de préstamos obtenidos en el exterior ha creado la percepción de que el país se encuentra al borde de la quiebra. Cuando ese obstáculo externo se mitiga y aumenta el capital disponible —por ejemplo, al aumentar el interés general por tomar riesgos en los mercados emergentes o el precio de los productos básicos, como ha ocurrido recientemente— la economía puede crecer. Pero cuando esa limitación externa es más restrictiva, aumentan las tasas de interés, se deprecia la moneda y se reduce el crecimiento.

Esto parece indicar que el problema de fondo es el conflicto entre la fuerte demanda de inversión y la escasez de ahorro interno. Por consiguiente, para atenuar de forma más duradera los factores que limitan el crecimiento sería necesario aumentar la tasa de ahorro interno, lo cual no es fácil. En Brasil los ingresos públicos representan el 34% del PIB, la proporción más alta de América Latina y una de las más elevadas del mundo en desarrollo. No obstante, el ahorro público ha sido negativo y, aunque los impuestos son altos (y distorsionadores), el saldo fiscal es precario. Los impuestos elevados y el escaso ahorro son reflejo de un alto nivel de gasto y transferencias sociales y reducen el ingreso disponible para el sector privado formal. Los recursos no se usan para aumentar el ahorro público, y el efecto negativo de las tasas de interés elevadas en el ahorro público contrarresta su efecto positivo en el ahorro privado, pues esas tasas aumentan el costo de servir la deuda pública. Los impuestos elevados y el desahorro también denotan un alto nivel de prestaciones, el derroche y el gran volumen de la deuda heredada. Esta situación obliga al país a elegir entre unos impuestos altos, precios elevados en el sector público, poca inversión en infraestructura y escasas subvenciones para fomentar el capital humano.



Todos estos factores afectan negativamente el crecimiento porque reducen el rendimiento privado del capital. No obstante, el rendimiento es alto, y la inversión está limitada principalmente por la falta de fondos. Si los impuestos elevados y la falta de servicios públicos fueran el factor limitante, el rendimiento privado de la inversión sería bajo y el equilibrio entre el ahorro y la inversión se produciría a un nivel más bajo de rendimiento del capital. Esta distinción es fundamental para determinar si la reforma deberá centrarse en promover el ahorro agregado (por ejemplo, el ajuste fiscal) o el rendimiento privado (por ejemplo, impuestos más bajos).

¿Cuál deberá ser el foco de atención en Brasil? Podría aumentarse el ahorro nacional si se reducen las prestaciones públicas y el derroche. El efecto directo sería un mayor nivel de ahorro agregado, tasas de interés más bajas, una mejor dinámica de la deuda pública y márgenes de intermediación más bajos, y podría tener un efecto positivo en el ahorro externo. Esto puede lograrse también reduciendo la carga de las pensiones mediante una reforma del seguro social, aunque en la actualidad esa medida podría no ser políticamente viable.

Cuando esta política óptima no existe, el problema es dilucidar si una estrategia que promueve el crecimiento puede basarse, en cambio, en medidas que aparentemente lo reducen, como un aumento de los impuestos y el precio de los servicios públicos y una reducción de las subvenciones para crear infraestructura y capital humano. Nuestro análisis indica que sí. Las ineficiencias microeconómicas de los impuestos elevados y el gasto subóptimo no tienen un efecto limitante porque, aunque su reducción incrementaría el rendimiento del capital, no generaría los medios para aprovechar nuevas oportunidades de inversión. Si puede establecer una trayectoria de crecimiento más acelerado y el derroche no aumenta con el PIB, el país podría superar su carga y mejorar gradualmente sus sistemas tributario y presupuestario a medida que aumentan los recursos fiscales. La actual estrategia de Brasil, centrada en el ajuste fiscal y la reducción de la deuda pública, podría ser la más apropiada para lograrlo, a pesar de sus ineficiencias microeconómicas.

Pocas reformas, excelentes resultados

En la década de 1980, tras el derrumbe del sector de exportación de azúcar y el agotamiento de sus recursos auríferos, la República Dominicana tuvo que rehacer su economía. Las instituciones eran deficientes y estas dificultades destruyeron el equilibrio macroeconómico. En 1991 se desató una crisis de balanza de pagos que, no obstante, se abordó con prontitud, y se adoptaron pequeñas reformas estructurales. La unificación del tipo de cambio y un cierto grado de liberalización del comercio generaron altos índices de crecimiento hasta la crisis bancaria de 2002. Pero a pesar del caos financiero de 2002–04, no se produjo una contracción económica. ¿Cómo se explica esto?

La respuesta, al parecer, radica en la importancia de los principales factores del crecimiento en ese país: el turismo, la *maquila* (ensamblaje de componentes importados para la reexportación) y las remesas. Los tres dependen de un marco institucional adecuado. En particular, el turismo es afectado por los problemas de seguridad personal e infraestructura, mientras que la industria maquiladora es muy vulnerable frente al proteccionismo

comercial. En lugar de resolver estos problemas para todas las actividades económicas —que es una tarea enorme— se suministraron bienes públicos apropiados para estos dos sectores, aislándolos de las dificultades del resto de la economía y permitiéndoles prosperar. Se mejoraron la seguridad personal y la infraestructura en las principales zonas turísticas, y se otorgó un régimen de comercio especial para la industria maquiladora.

El problema de esa estrategia es que la economía podría evolucionar más rápido que sus instituciones, o los intereses creados podrían alcanzar tal magnitud que perturben el proceso político. Los problemas no surgieron de las deficiencias en las instituciones políticas y fiscales, sino en el sistema financiero. Fue difícil imponer normas prudenciales, tanto en el terreno político como institucional. Con la súbita interrupción del turismo internacional tras los ataques terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos se puso al descubierto un esquema de Ponzi (un tipo especial de régimen piramidal) en el sistema bancario. Para afrontar esta crisis fue necesario convertir las pérdidas bancarias —equivalentes a más del 20% del PIB— en deuda pública. El crédito interno registró un aumento extraordinario porque el Banco Central no tenía reservas internacionales para esterilizar la creación de dinero, y el tipo de cambio sufrió una depreciación tajante, con lo cual la inflación anual aumentó a más del 65% llegando junio de 2004.

Estos cambios hicieron estragos en las cuentas fiscales, y el país recién ahora está superando la crisis. La moraleja de esta historia es evidente: para reactivar el crecimiento no se necesita la lista interminable de reformas que hoy se considera “práctica óptima”. Sin embargo, cuando la economía está creciendo, las autoridades deben eliminar los obstáculos institucionales y de otro tipo que inevitablemente se harán más limitantes a medida que crece la economía.

Un enfoque más eficaz

Dado que las reformas generales son difíciles desde el punto de vista político y en muchos casos no han servido para alcanzar el desarrollo, hemos propuesto un enfoque centrado en los obstáculos que más limitan el crecimiento. Una ventaja importante del mismo es que abarca todas las estrategias de desarrollo fundamentales y ayuda a determinar cuándo podrían ser eficaces. Como se indicó, las señales para un diagnóstico variarán según las circunstancias. Una estrategia de desarrollo basada en esas señales probablemente será mucho más eficaz que un enfoque basado en una larga lista de reformas institucionales y administrativas que podrían o no abordar las restricciones más limitantes del crecimiento. ■

Ricardo Hausmann dirige el Centro para Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Dani Rodrik y Andrés Velasco enseñan Economía política internacional, y Finanzas y Desarrollo internacionales, respectivamente, en la Facultad de Ciencias Públicas John F. Kennedy, de la misma institución.

Referencias:

Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco, 2005, “Growth Diagnostics”, Facultad de Ciencias Públicas John F. Kennedy, Universidad de Harvard (Cambridge, Massachusetts), <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>.