

Reformas microeconómicas para “crecer” más rápido

Alexander Galetovic¹
Preparado para el coloquio Latinoamericano,
CEGY, New Haven, Noviembre 19-20, 2004

I

Tiempo atrás escuché disertar a Mariano Tommasi, quien por años se ha dedicado a entender cómo las instituciones afectan o incluso determinan la calidad de las políticas económicas. El trabajo de Mariano me sugiere que es improbable que Latinoamérica llegue a ser desarrollada, termine con la pobreza y alcance niveles tolerables de desigualdad mientras no cambie y mejore sus instituciones. Pero hay una pregunta tal vez anterior y tan importante como la que está tratando de responder Mariano: si a Latinoamérica le regalaran por un par de años (digamos, unos diez) las instituciones apropiadas para crecer y desarrollarse, ¿qué políticas económicas deberíamos adoptar?

A fines de los ochenta había acuerdo acerca de cuáles eran esas políticas (el *Washington Consensus*). Pero durante los noventa esas políticas no funcionaron (salvo, pareciera, en Chile). Y ahora no sabemos qué hacer. Sin embargo, argumentaré a continuación que en el ámbito microeconómico las políticas que deberíamos aplicar son sorprendentemente simples, aunque su puesta en práctica requiere de mucho trabajo consistentemente ejecutado durante varios años. *Grosso modo*, se trata de permitir que los precios reflejen la escasez relativa de recursos y que no existan trabas para que los recursos se muevan hacia donde son socialmente más rentables. Puesto de otra forma, la tesis es que por un par de años la política microeconómica más rentable consiste en eliminar un montón de triángulos y rectángulos de pérdida social que se le deben a regulaciones y restricciones creadas por los propios gobiernos y el sistema político.

Nótese que la pregunta se refiere a políticas económicas ---el tipo de decisiones que debería tomar un ministro, las leyes que debería presentarle al parlamento, etc.--- y que el horizonte de tiempo es *un par de años*, digamos que más o menos diez---. El énfasis es práctico, porque aquí nos interesan políticas que se puedan adoptar rápido; el horizonte es corto, porque preguntarse cómo crecer sostenidamente durante los próximos cincuenta años me parece vano. Si logramos crecer

¹ Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

rápido por diez y dejar anclado el ingreso per cápita permanentemente al nivel que alcancemos, ya se verá qué hacer entonces. Finalmente, discutiré sólo sobre políticas microeconómicas; las políticas macro son cruciales, pero no soy la persona apropiada para hablar de ellas.

II

Hay un par de creencias que creo necesario precisar y acotar, de lo contrario corremos el riesgo de perder de vista cuál es el objetivo que vale la pena perseguir.

El propósito de este coloquio es averiguar qué podemos hacer para que Latinoamérica crezca más rápido. Pero, como suele decir mi guía de tesis Gene Grossman, "... the growth rate is not an argument of the utility function, consumption is". Al final, queremos que una buena parte de los Latinoamericanos consuma más y que ese aumento sea permanente. Tal vez parezca que la distinción es innecesaria e inútil ---¿acaso no es palmario que para aumentar permanentemente el consumo, la tasa de crecimiento debe aumentar permanentemente también?--- Explicaré a continuación por qué es necesario distinguir, enunciando cuatro creencias que pueden inducir errores.

Creencia 1: las políticas importantes son aquellas que aumentan la tasa de crecimiento de largo plazo; las políticas que aumenten el nivel de producto son transitorias y por ende poco relevantes.

La nueva teoría del crecimiento económico nos enseñó a distinguir entre efectos de nivel y de tasa. Una política económica que elimina una distorsión estática (v. gr. un impuesto sectorial, una regulación que regala un monopolio, una restricción de la entrada a una actividad) aumenta el PIB per cápita por una vez, pero la tasa de crecimiento de largo plazo no cambia. De esto a veces se concluye que, en realidad, las distorsiones estáticas no importan mucho.

A mi modo de ver, si se trata de hacer política económica ahora, esta distinción es engañosa e incluso peligrosa. Es peligrosa porque le da una excusa fácil a los gobiernos para justificar políticas y medidas que distorsionan ---"¡Si se trata sólo de un efecto de nivel!", dirá el Ministro de Hacienda---. Es engañosa porque pierde de vista que en el estado actual de cosas las distorsiones microeconómicas son legión en Latinoamérica y se pueden lograr incrementos importantes de nivel

del PIB por varios años simplemente eliminándolas². En las estadísticas eso aparecerá como crecimiento sólo por un par de años. Pero al final del proceso el consumo per cápita habrá aumentado permanentemente. Por supuesto, esta no es la receta para crecer por los próximos 50 años. Pero el punto es que eliminar hoy esas distorsiones es tal vez la política microeconómica más directa y rentable. Una vez eliminadas la legión de distorsiones y sus triángulos y rectángulos asociados, tal vez sea el momento para preocuparse de políticas que aumenten o sostengan la tasa de crecimiento “de largo plazo”.

Creencia 2: las políticas que sirven son las que aumentan la TFP; las que ayudan a acumular capital son transitorias, y por ende poco relevantes.

Esta creencia también puede inducir a error si se trata de averiguar qué políticas debieran adoptarse ahora. Se suele decir, por ejemplo, que el crecimiento económico chileno “de verdad” empezó sólo en 1990, porque sólo a partir de ese año creció fuerte la TFP. Antes de 1990, sigue el argumento, el crecimiento habría sido “sólo” acumulación de capital y por lo tanto no era permanente. El milagro chileno no es tan milagroso después de todo.

Pero en realidad, nada tiene de malo o de poco meritorio crecer acumulando capital, si la acumulación de capital es la respuesta a precios que reflejan el costo de oportunidad social de los recursos. En los años setenta la política apropiada para Chile no era estimular el aumento de la productividad en la industria automotriz, donde el capital se había invertido en los años sesenta para aprovechar la protección arancelaria. Por el contrario, había que eliminar la protección arancelaria para que el capital saliera de ese sector y se trasladara hacia la producción de, por ejemplo, frutas, donde la rentabilidad social era órdenes de magnitud más alta. No es muy sorprendente que en los ejercicios de *growth accounting* aparezca que por varios años el crecimiento chileno se haya debido “sólo” a la acumulación de capital. Esto simplemente refleja que una vez eliminadas las enormes distorsiones de precios relativos, el capital se invirtió en sectores donde antes no era rentable hacerlo. Similarmente, y sin conocer los detalles, me da la impresión que en muchos países Latinoamericanos hay mucho capital mal asignado. Si así fuera, hay amplio margen para crecer acumulando capital en sectores donde su rentabilidad social es alta pero donde hoy no se invierte por culpa de precios distorsionados.

² Seguramente en Chile el número de distorsiones es menor que en otros países. Pero tengo cierta experiencia mirando sectores e industrias y tengo la impresión que aún en Chile hay triángulos y rectángulos que suman un número interesante de puntos del PIB. Por lo tanto, lo que estoy discutiendo es tan pertinente para Chile como para el resto de Latinoamérica.

Creencia 3: las reformas se diseñan en $t = 0$. Luego se administran y cosechan los frutos.

Creo que la impresión de muchos es que el momento crucial de las reformas es el diseño de las leyes fundacionales. Una vez que estas leyes pasan en el Congreso, lo que queda es un trabajo de mera administración que, en realidad, no es muy importante, mucho menos crucial. Puede que esta impresión sea una caricatura que sólo existe en mi cabeza, pero al menos es consistente con el frecuente experto extranjero que, conociendo poco del país que lo contrata lo visita por un par de días, conversa un rato con ministros y autoridades, diseña la ley respectiva y luego se va.

Si la experiencia chilena vale algo, ésta indica que tal creencia es muy equivocada. Las buenas leyes son importantes, qué duda cabe. Pero si se conversa con los autores de las reformas, uno averigua que gran parte del tiempo y el esfuerzo lo dedicaron a ponerlas en práctica. También aprende que la maraña de décadas de regulaciones insensatas diseñadas para favorecer a este u otro interés creado no se desenreda con una ley que deshace de un plumazo lo que ya existe, sino que es un trabajo sistemático de todos los días. A los economistas nos gusta decir que los detalles “son para los contadores”. A mí me da la impresión que si quienes toman las decisiones no conocen y entienden los detalles, las reformas no llegan muy lejos.

Hay una segunda razón de por qué esta creencia es un obstáculo para que las reformas resulten. Como casi todo consiste en poner las reformas en práctica durante años de esfuerzos sistemáticos y consistentes, las reformas exitosas son impensables sin individuos que las pongan en práctica. Mi impresión, de nuevo basado en lo que ocurrió en Chile, es que se necesitan unos 10 individuos de excepción que dirigen las reformas, y unos 100 muy capaces en el nivel inmediatamente inferior. ¿Qué son “individuos de excepción”? Aunque suene a tautología, son personas que saben qué se debe hacer y son capaces de hacerlo. Lo que no es tautología es lo siguiente: estos individuos deben al mismo tiempo, tener una idea clara de cuáles deben ser objetivos centrales de cada política y, a la vez, capacidad de pensar y ejecutar los cientos de detalles que son necesarios para que cada reforma funcione.

Creencia 4: La primera generación de reformas de mercado consiste en privatizar. La segunda en regular.

Es muy común que se iguale reformas de mercado con privatización. Lo central de una reforma de mercado, al menos en Latinoamérica, no debiera ser la privatización de empresas (aunque puede ser importante) sino la liberalización de los mercados. Ambos conceptos son

distintos: “liberalizar” significa eliminar las regulaciones y barreras legales que la competencia en precios y protegen a las empresas de un sector determinado de la competencia tanto interna como externa. En otras palabras, la liberalización permite que opere el sistema de precios. “Privatizar”, por el contrario, sólo implica el traspaso de la propiedad de una empresa desde el Estado a un privado, pero no necesariamente la liberalización del sector---la empresa podría ser monopólica, o el Estado mantener barreras legales a la entrada para proteger de la competencia a las empresas privadas existentes---. Hay mucha evidencia que los beneficios se obtienen cuando los mercados se liberalizan, y no cuando las empresas se privatizan.

Es curioso darse cuenta que la mayoría de la gente cree que las reformas microeconómicas chilenas consistieron fundamentalmente en privatizar las empresas del estado. Es cierto que a fines de los ochenta se vendieron muchas empresas que habían sido tradicionalmente del estado. Pero las reformas fundacionales de los setenta consistieron casi exclusivamente en liberalizar masivamente los mercados. Más generalmente, cuesta entender por qué tantos economistas le llaman reformas “de mercado” a, por ejemplo, privatizaciones que por ley impedían la entrada de nuevos competidores o a procesos que hicieron muy poco por liberalizar mercados tan importantes como el laboral.

III

¿Cuál debería ser, entonces, el objetivo de la política microeconómica? Lo central es eliminar regulaciones, distorsiones y restricciones que impiden que los precios reflejen la escasez relativa de los recursos. Para ello la política debe ser neutral sin favorecer ni a sectores ni a regiones, y los mercados se deben liberalizar. A eso hay que agregarle que los programas de gobierno (gastos e inversiones) debieran estar sujetos a rigurosas evaluaciones sociales de proyectos. Nuevamente, la idea es que los recursos ---esta vez los del estado--- se pongan donde rinden más

A continuación voy a listar una serie de reformas microeconómicas que se hicieron en el Chile de los setenta a partir de fines de 1973 ---la primera ronda de reformas--- y que fueron centrales para establecer una economía de mercado, la que ya existía en 1981 ---vale decir, a siete años del inicio de las reformas. El propósito de esta lista no es contar la historia de las reformas chilenas, sino mostrar qué tipo de medidas son necesarias para crear una economía donde la asignación de recursos es guiada por precios que reflejan la escasez relativa de recursos. Cambiando lo que haya que cambiar, seguramente algo parecido habría que hacer en muchos de nuestros países.

Liberación de precios. En octubre de 1973 se liberaron más de 3 mil precios. Se mantuvieron controlados poco más de 30, pero la mayoría de ellos se liberaron también poco después (sólo permanecieron bajo control los de algunos servicios públicos). En 1980 se promulgó una ley que prohíbe fijar precios si no es por una ley expresa, previo informe favorable de la Comisión Antimonopolios.

Políticas de competencia. Se eliminó una legión de regulaciones que restringían y regulaban la entrada y el ejercicio de un sinnúmero de actividades y profesiones. Básicamente, se eliminaron casi todos los requisitos legales de entrada. Junto con la liberalización de precios, en diciembre de 1973 se dictó la Ley Antimonopolios, la cual creó la Fiscalía Nacional Económica y las Comisiones Preventiva y Resolutiva Antimonopolios.

Liberalización comercial. La liberalización comercial es tal vez la principal política de competencia adoptada. A comienzos de 1974 se eliminaron cuotas y aprobaciones oficiales requeridas para importar bienes, y en 1976 se habían desechado casi todas las barreras no arancelarias, entre ellas las prohibiciones expresas de importación y los depósitos previos de 10.000 por ciento.³ De esta forma, las tarifas se redujeron desde un nivel promedio de 100 por ciento con alta dispersión en 1974 a un 10 por ciento parejo en junio de 1979 (con la sola excepción de los automóviles).

Reforma de empresas en manos del Estado y regulación de servicios públicos. Hasta fines de los años ochenta el Estado mantuvo en su poder casi todas las grandes empresas públicas creadas antes de 1970, y la mayoría de las grandes empresas estatizadas durante el gobierno de Allende (1970-1973).⁴ Éstas fueron racionalizadas: se liberaron sus precios o, cuando se trataba de monopolios, se fijaron de modo que se autofinanciaran. Durante los ochenta y antes de privatizar se introdujeron leyes con mecanismos detallados de regulación de precios. Así se introdujo la tarificación técnica a costo medio de largo plazo para regular monopolios naturales (distribución eléctrica y agua potable) y empresas dominantes de telefonía fija.

³ Muchos bienes sólo podían importarse si 90 días antes se depositaba en aduanas cien veces el valor de importación (sin intereses ni reajustes).

⁴ Entre ellas la gran minería del cobre, la refinación y extracción de petróleo, la generación y distribución de electricidad, la siderurgia, las telecomunicaciones, las empresas sanitarias, los puertos y ferrocarriles, el carbón, la refinación de remolacha azucarera y el salitre. Hoy en día continúan en poder del estado la gran minería del cobre, la refinación de petróleo y los ferrocarriles

Liberalización financiera. Desde fines de 1975 no se fijaron tasas de interés bancarias. Los controles cuantitativos al crédito se eliminaron a fines de 1976 y se reemplazaron por encajes, los que gradualmente fueron unificados y reducidos. Casi todos los activos financieros se indizaron a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En 1981 se promulgaron la Ley del Mercado de Valores (que norma la emisión de valores de oferta pública, los mercados en que se transan y los intermediarios que participan) y la Ley de Sociedades Anónimas (que se refiere a las sociedades que emiten instrumentos de oferta pública). Después del colapso del sistema bancario de 1982, se introdujo la regulación prudencial a mediados de los ochenta.

Reforma tributaria. Se reformó el sistema tributario para hacerlo neutral. El Impuesto a los ingresos se uniformó y se integraron los impuestos personales y a las empresas, para que todo ingreso pagara la misma tasa, independientemente de su fuente (salarios, dividendos, utilidades); con ello se eliminaron casi todas las exenciones, en particular las que eximían a las empresas públicas del pago de impuestos a las utilidades, a las ventas y al comercio internacional. Los impuestos a ventas y servicios fueron reemplazados en 1975 por el impuesto al valor agregado (IVA), de tasa pareja de 20 por ciento (con algunas excepciones). Se mejoró la capacidad de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos, y se introdujo la indización de los de los balances y, para independizar la carga tributaria de la inflación.

Introducción de la evaluación social de proyectos Se introdujo un sistema de evaluación social de proyectos públicos administrado centralizadamente para seleccionar, entre todos los proyectos concebibles, aquellos de mayor rentabilidad social.

Reforma previsional. A partir de 1974 se fueron uniformando la edad de retiro y los beneficios de los distintos planes previsionales. En 1981 se sustituyó el régimen de reparto administrado por el Estado por uno de capitalización individual administrado por empresas privadas: afiliarse a una administradora de fondos de pensiones (AFP) se hizo obligatorio. Se crearon las instituciones de salud previsional privadas (Isapres).

Reforma laboral. Se eliminó la obligación de afiliarse a entidades gremiales únicas para ejercer oficios y profesiones liberales, y se le retiró a estas asociaciones el derecho de fijar los honorarios de su oficio o profesión. En 1978 se eliminó la ley de inamovilidad, lo que permitió el despido sin

expresión de causa y limitó los pagos por desahucio. Por último, el Plan Laboral de 1979 prohibió la negociación colectiva por área, limitó la duración de las huelgas a sesenta días (al cabo de los cuales caducaban los contratos de trabajo), permitió a las empresas contratar reemplazantes durante una huelga y estableció como voluntaria las afiliaciones a los sindicatos.

Junto con las reformas descritas, las que afectaron directamente a la mayoría de los mercados se introdujeron algunos cambios legales que dificultan la acción discrecional del Estado y fortalecen el derecho de propiedad.

Limitación del ámbito económico del Estado. Se eliminaron las franquicias tributarias que favorecían a las empresas públicas y, en general, se adoptó el principio de que una empresa del Estado debe autofinanciarse y someterse a las mismas normas que una empresa privada del mismo sector. Por consiguiente, se separó el papel regulador del Estado de la producción de bienes.⁵ La Constitución de 1980 establece que el Estado pueden emprender actividades económicas sólo si es autorizado por una ley de *quorum* calificado. También se le prohíbe discriminar arbitrariamente al otorgar beneficios a sectores, actividades o áreas geográficas determinadas.

Fortalecimiento del derecho de propiedad. El artículo 19, N° 21 de la Constitución de 1980 establece que la libertad económica de los privados es la regla general. Si bien el Estado mantuvo el poder de limitar los derechos económicos de los particulares, se limitó su ejercicio. Por ejemplo, sólo se puede regular una actividad por ley (que debe aprobar el Parlamento), no por decreto administrativo (una norma emitida por el Ejecutivo); antes de expropiar se debe dictar una ley y se debe indemnizar a precios de mercado y en efectivo. Y, en cualquier caso, las leyes que limitan el derecho de propiedad no pueden afectarlo en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (artículo 19, N° 26).

Introducción del “recurso de protección”. En 1976 se introdujo el “recurso de protección” que permite que particulares soliciten una revisión judicial inmediata cuando ciertos derechos son violados por organismos estatales o por particulares. Los recursos van directamente a las cortes de apelaciones regionales, las que tienen amplia autoridad para ordenar cualquier medida que consideren necesaria.

⁵ Por ejemplo, hasta entonces el sector eléctrico era regulado por la principal empresa eléctrica estatal.

IV

El problema de Latinoamérica parece ser fundamental y abrumador: no tenemos instituciones apropiadas para crecer y desarrollarnos. ¿Se puede hacer algo? No estoy seguro de que se pueda y tal vez sea imposible liberalizar a las economías Latinoamericanas. Más aún, viendo el estado actual de varios países, no deja de parecerme un poco banal y vano proponer que Latinoamérica necesita un esfuerzo sistemático para sea eliminar triángulos y rectángulos de pérdida social ---hay tantas otras cosas que parecen más urgentes---

Pero en el hipotético caso que se dieran condiciones para aplicar políticas sensatas, creo que hay por dónde empezar y mucho a qué dedicarse durante un par de años. Hay un conjunto de políticas de liberalización que, de aplicarse, le permitirían a los precios cumplir con su rol. Si estas políticas (más, por cierto, una serie de otras políticas que no son propiamente microeconómicas) fueran aplicadas con coherencia y sistemáticamente, lo que ocurrió en Chile sugiere que el producto per cápita podría duplicarse en algo así como 10 ó 15 años. Uno de los problemas centrales hoy en día en casi toda Latinoamérica es el mismo que en Chile hace 30 años: las economías están maniatadas por una maraña de regulaciones y restricciones que distorsionan los precios e impiden que los recursos vayan a las actividades socialmente rentables. Y, además, las políticas públicas se hacen sin considerar en lo más mínimo la rentabilidad social de lo que hace el estado. Tal vez este sea el momento de trabajar calladamente pensando en detalle qué habría que hacer en cada uno de nuestros países. Y, luego, aguardar con paciencia algún accidente histórico favorable.