

MEMORANDUM

Seleccionando políticas con poca evidencia

Eduardo Engel

Noviembre 16, 2004

1. Introducción

“¿Qué hacer para que América Latina crezca de manera rápida y sostenida?” es la pregunta que nos convoca a este coloquio. Mejorar la calidad de la educación, blindar la economía de shocks externos, promover la innovación tecnológica, profundizar los mercados financieros, flexibilizar los mercados laborales y reformar los entes regulatorios son algunas de las muchas propuestas que analizaremos.¹

Cada uno de nosotros trae su particular *bestia negra* a esta reunión, su política favorita, su obsesión personal. Y cada uno argumentará con entusiasmo a favor de su visión. Como los convocantes han tenido la sabiduría de congregar a un grupo con obsesiones diversas, nos veremos obligados a contrastar nuestras bestias negras, proceso del cual emergerán conclusiones interesantes.

Yo también traigo mi política favorita a este coloquio y la defenderé con entusiasmo y pasión en la sesión correspondiente. Sin embargo, déjenme confesarles que en más de una ocasión me he preguntado si, de llevarse a cabo mi política favorita, su impacto sobre el crecimiento sería (económicamente) significativo. Cada vez que me asaltan estas dudas, mis mecanismos de defensa se activan y me hago la misma pregunta respecto de las restantes propuestas que andan circulando, concluyendo que la mayoría tiene el mismo problema. ¿Estamos realmente seguros de que, de implementarse, su impacto sobre el crecimiento sería de primer orden?

En general, la evidencia empírica no es una guía muy útil cuando se trata de seleccionar políticas que promuevan el crecimiento.² A pesar de las conclusiones sugerentes que a veces entregan, las *cross-country regressions*, están bastante desprestigiadas en círculos académicos, y con

¹La lista es larga y ha ido creciendo a medida que se ha profundizado la frustración en la región.

²En un país dado en un momento determinado. Que el contexto importa estará implícito en lo que sigue.

justa razón. Los estudios de caso, por su parte, son fuente de mucha inspiración, pero sirven poco para cuantificar el impacto de políticas concretas.

En este memorándum me propongo esbozar algunas ideas sobre cómo seleccionar políticas que promuevan el crecimiento en un escenario con poca evidencia y mucha incertidumbre. Con tal objeto, comenzaré clasificando las políticas que promueven el crecimiento en dos grandes grupos:³

1. Aquellas que son obviamente deseables.
2. Aquellas que (con alta probabilidad) apuntan en la dirección correcta pero no sabemos si su impacto sobre el crecimiento será de primer orden.

El desafío es elegir dentro del segundo grupo cuáles políticas debieran priorizarse.

2. Las obvias

Hay algunas políticas sobre las cuales hay un consenso amplio⁴ respecto de su importancia para crecer de manera rápida y sostenida. Dos ejemplos importantes son la estabilidad macroeconómica y el respeto a los derechos de propiedad.⁵

La importancia de mantener cuentas fiscales sanas y una inflación baja es aceptada por políticos de los colores más variados. La necesidad de un diseño institucional que respete los derechos de propiedad y promueva el cumplimiento de los contratos también ha sido aceptada ampliamente.

Políticas como las anteriores son *condiciones necesarias* o *precondiciones* para crecer rápida y sostenidamente. Sin ellas no se puede, pero con ellas el crecimiento sostenido tampoco sigue automáticamente. Lo cual nos lleva al segundo grupo de políticas.

3. Las con impacto incierto

Hay varias políticas que apuntan en la dirección correcta, pero donde tenemos fundadas dudas sobre la magnitud del beneficio. Algunos ejemplos:

³También están aquellas propuestas para las cuales ni siquiera sabemos si apuntan en la dirección correcta, las cuales ignoraré en lo que sigue.

⁴Al menos entre economistas.

⁵Un tercer candidato en esta categoría, aunque con un consenso menos amplio, es la apertura comercial.

3.1. Nueva política industrial

La teoría neoclásica de crecimiento supone la existencia de una función de producción, al alcance de todos los países, que transforma capital y trabajo en producto. Luego es cosa de acumular capital para crecer y cerrar la brecha con los países desarrollados.

La realidad es bastante más compleja.⁶ Los países deben descubrir aquellos sectores que servirán de motores para su crecimiento, proceso que es costoso y para el cual los incentivos privados son insuficientes debido a problemas de apropiabilidad. Ergo se requiere de un rol activo del estado promoviendo la búsqueda de nuevos nichos, es decir, una “nueva política industrial”.

El que la propuesta venga bautizada como “nueva” pone de manifiesto que hay una “vieja” política industrial de la cual desea distanciarse. El problema no está en el objetivo (descubrir los nuevos nichos) sino en si las políticas propuestas serán más efectivas que aquellas utilizadas cuando la sustitución de importaciones estuvo en boga en la región.

Los proponentes son optimistas. “Hemos aprendido de errores del pasado” argumentan. “Los subsidios estarán atados a las exportaciones que sea capaz de generar el sector privilegiado” agregan.⁷

El argumento que los privados no van a invertir lo suficiente para encontrar las áreas productivas que servirán de motores del crecimiento es válido. El beneficio de las políticas propuestas, en cambio, es menos obvio. ¿Será de primer orden o terminaremos con una serie de subsidios ineficientes capturados por grupos corporativos varios? La verdad es que no sabemos.

3.2. Política antimonopolios

A comienzos del los 90 la mayoría de los economistas pensábamos que las grandes diferencias en ingreso per cápita entre países se debían a diferencias en capital físico y humano. Durante la última década (Klenow-Rodríguez) aprendimos que no era así, reorientando la atención de los analistas hacia diferencias de productividad (total de los factores) entre países.

Una primera posibilidad a considerar es el gasto en tecnología. No conozco la experiencia de la región, pero es evidente que al menos en Chile se gasta poco (0.7 % del PIB vs. 2.5 % en países industrializados) y mal (20 % privado vs. 80 % público). Las fallas de mercado subyacentes son, una vez más, problemas de apropiabilidad, además de problemas de coordinación y falta de confianza entre privados.

El diagnóstico es claro, también hay una serie de propuestas concretas sobre qué hacer, con

⁶Lo que sigue se basa en Hausmann y Rodrik.

⁷Además está la experiencia exitosa de instituciones como Fundación Chile.

especial énfasis en subsidios a la demanda (subsidios tributarios, incentivos directos a la demanda). Sin embargo, al momento de cuantificar, aunque sea aproximadamente, el impacto que tendría una política de subsidios generosos para la innovación tecnológica no hay números confiables.

Una segunda explicación para entender por qué hay diferencias tan grandes de productividad entre países, se centra en barreras a la introducción de nuevas tecnologías (Parente-Prescott). El asunto acá es menos obvio, ya que hay una tradición en economía argumentando las bondades de los monopolios. Es claro que un monopolio legal puede resolver el problema de apropiabilidad antes mencionado. Sin embargo, trabajos recientes (Acemoglu-Aghion-Zilibotti) argumentan que sólo en etapas muy iniciales de desarrollo es mejor no tener una política antimonopolios. Más aun, estos autores también argumentan que las tendencias monopólicas tienden a perdurar mucho más tiempo del deseable a medida que los países se desarrollan.

Varios de los trabajos anteriores son buenos trabajos académicos, pero todavía distan mucho de responder preguntas tales como: “¿Cuánto más rápido crecerá Chile gracias al recientemente creado Tribunal de la Libre Competencia?” La verdad es que no sabemos.

4. Priorizando propuestas

¿A cuáles políticas apostar si sabemos tan poco sobre la magnitud de su impacto en el crecimiento? La respuesta natural es hacer lo que se recomienda a los inversionistas ante la incertidumbre que enfrentan: diversificar.⁸

La idea es diseñar políticas en varias de las áreas donde la magnitud de los beneficios es incierta. Igualmente importante es definir cómo se planea evaluar el impacto de dichas políticas sobre el crecimiento. Esto debe ir acompañado de un diseño institucional en el cual las políticas se evalúan en forma seria y además es posible discontinuarlos si resultan mal evaluados.

El desafío es mayor. Chile es uno de los pocos países de la región con una larga tradición de evaluación social de proyectos. A pesar de lo anterior, la evaluación de programas es bastante más débil y la posibilidad de descontinuarlos en caso de resultar mal evaluados bastante limitada.

La importancia de la evaluación de programas es clave. Sin ella es mucho más probable que se impongan sesgos ideológicos y los errores perduren por largo tiempo o, por el contrario, no se de suficiente tiempo a una política determinada para ver si realmente sirve.

Eventualmente se acumulará suficiente evidencia a favor de las buenas ideas, tal como sucedió con la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Pero en este caso se necesitó de casi

⁸Es cierto que hay factores apuntando contra la diversificación. Uno de ellos es que los gobiernos solo pueden jugársela por un número limitado de reformas mayores.

medio siglo y una serie de grandes crisis originadas en manejos fiscales irresponsables para que emergiera dicho consenso. El desafío es acelerar el proceso mediante el cual van emergiendo las buenas políticas. La diversificación de propuestas, combinada con una evaluación seria de políticas, puede ser un elemento importante para lograr dicho objetivo.