

No culpen de nuestros fracasos a reformas que no se han dado

por Francisco Gil Díaz

Existe la percepción popular de que la economía de mercado se ha intentado y ha fracasado en Latinoamérica. Esta percepción es errónea. Por eso pensé que es apropiado proveer una visión general acerca de la política económica de Latinoamérica, y consecuentemente del bienestar de la población de la región. El ejercicio contrastará nuestro marco institucional con aquel requerido para que una economía se desempeñe bien.

Veremos que las políticas que se han llevado a cabo no son ni siquiera una mala imitación de lo que deberían ser las políticas de una economía de mercado, entendiendo a la economía de mercado como el marco institucional necesario para que una economía sólida opere y florezca. Sin embargo, y sorprendentemente, los comentaristas de radio y televisión, una variedad de políticos, editorialistas y hasta algunos economistas (supuestamente) “de renombre” han podido presentar como algo genuino la grotesca caricatura de economía de mercado que ha sido implementada a lo largo de nuestro continente.

¿Acaso el regreso de muchos populistas a las ideas del proteccionismo, a la intervención estatal, a la regulación, al desperdicio de los fondos públicos, al control de precios, al gasto deficitario y a las compañías estatales se justifica por el fracaso de la economía de mercado, como ellos argumentan? Debido a la importancia de esta cuestión para el futuro de millones de latinoamericanos pobres, es imperante detenerse y considerar si lo que ha ocurrido es realmente un experimento con los mercados libres. O, ¿acaso es lo opuesto—un fracaso atribuible a la intervención en gran escala y los malos intentos de implementar las, maliciosas y erróneamente tildadas, reformas como el “Consenso de Washington”, “ortodoxia económica”, “economía de mercado”, “monetarismo”, o “neoliberalismo”?

Se requeriría de mucha investigación para explicar la dinámica política detrás de las políticas públicas en Latinoamérica a lo largo de los últimos años. No obstante, esta discusión se limitará a establecer lo que se ha hecho y a contrastarlo con lo que los economistas a favor del mercado consideran como condiciones esenciales para que una economía de mercado funcione bien.

La envergadura de la economía

En este respecto es pertinente preguntar cuál es la envergadura de la economía y si sus instrumentos analíticos tienen la

Francisco Gil Díaz es Ministro de Hacienda de México.

capacidad para resolver ciertos rompecabezas sociales. Para nuestro propósito, la economía es poderosa como una disciplina forense; tiene la capacidad de explicar por qué los organismos económicos se estancan o retroceden, o viceversa, por qué pueden funcionar de manera eficiente y crecer rápidamente bajo otras políticas diferentes. Varias investigaciones recientes han abordado esta cuestión y arrojan las siguientes conclusiones. Entre ellas está la necesidad de un ambiente que provea incentivos para la iniciativa individual y, para poder lograrla, —cosa que es de la mayor relevancia empírica—, se requiere de un sistema judicial confiable. Hay otros ingredientes en esta receta, pero como estos estudios recientes señalan, el caldo será incomible sin la columna vertebral del sistema judicial. En esta exploración empírica y teórica, *Why Many Developing Countries Just Aren't* (Por qué tantos países en vías de desarrollo simplemente no se están desarrollando) de Richard Roll y John Talbott, *El Misterio de Capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo* de Hernando de Soto y *The Elusive Quest for Growth* (La búsqueda elusiva del crecimiento) de William Easterly sobresalen. Sus “descubrimientos contemporáneos” no hubieran sorprendido a Douglass C. North ni a historiadores recientes como David S. Landes (*The Wealth and Poverty of Nations*) y Niall Ferguson (*Cash Nexus*), o, con mayor seguridad, a los economistas clásicos. Aunque otras experiencias útiles abundan, en Asia por ejemplo, nuestro continente es un buen laboratorio para probar si las condiciones para que funcione bien una economía de mercado están establecidas.

El fracaso de América Latina

Con la excepción de Chile, quien quiera que examine a Latinoamérica puede tener la tentación de concluir que se han perdido dos décadas; el ingreso por persona para la región no es más alto de lo que era hace 20 años. Aún peor, en plena negación de la evidencia presentada por Chile, y más recientemente por El Salvador y Costa Rica y por países fuera de la región, la terca sabiduría convencional prevalece: El fracaso de América Latina es el fracaso de la economía de mercado.

Más allá de criticar la superficialidad y lo incompleto de este supuesto consenso, las conclusiones acerca de dicho fracaso están enraizadas en los profundos prejuicios o en la mera ignorancia. Esto es porque, sin ir más allá, es obvio que lo que

nosotros podamos considerar como prerequisites esenciales de una política económica exitosa puede que no hayan estado presentes a través de la región, excepto, con la casi suficiente persistencia y entereza, en Chile.

¿Concuerdan las políticas públicas que ha adoptado Latinoamérica con aquellas necesarias para que florezca una economía de mercado? Este ensayo no hace ningún intento cuantitativo de probar una teoría, pero se basa en el sentido común y en la teoría, la cual debería ser más persuasiva que las economías basadas en innumerables elementos que compensan por la información imperfecta. Sería laborioso detallar los fracasos de políticas públicas en cada país, pero algunas generalidades deberían ser suficientes. Yo consideraré los siguientes aspectos: el desempeño del sistema judicial, el libre comercio, la propiedad privada de los medios de producción, la lucha en contra del poder de los monopolios, las salvaguardas institucionales para garantizar la disciplina fiscal, la delegación de poderes al gobierno local y el federalismo competitivo, el ambiente regulador, especialmente aquel relacionado con el costo de iniciar un negocio y la distribución del gasto en educación como también su sistema de rendición de cuentas.

Los sistemas judiciales

Comienzo con el elemento más importante: el funcionamiento del sistema judicial. Con respecto a esto, hay grandes diferencias entre los países. Tal vez con la excepción de Chile¹, ningún país ha reformado radicalmente su sistema judicial. El respeto a los contratos, esencial para el desempeño de una economía de mercado, es una rareza. Los procesos judiciales son impredecibles, enmarañados con corrupción, largos y caros.

Sus costos están reflejados, entre otros efectos, en altos márgenes de intermediación bancaria. Así, los largos e impredecibles costos de la recuperación del colateral resultan en altas tasas de interés. Las tasas de interés excesivamente altas desalientan la demanda de crédito y la pobre demanda de crédito se ve reflejada, por su parte, en poca oferta de depósitos y de otros servicios bancarios. Los márgenes de intermediación son, después de todo, el “precio” o costo del sector financiero, los cuales, cuando son caros, resultan en un sector bancario frágil. Tales sectores financieros, inmaduros e insuficientes, muchas veces se convierten en barreras de entrada —insuperables para las empresas pequeñas— así como en escasez de crédito para vivienda. Una economía de mercado está basada en los derechos de propiedad. Por lo tanto, la baja capacidad de predecir el respeto de los contratos contribuye a una resistencia general a tomar riesgos y, en efecto, a invertir. Si el crecimiento sostenible es el resultado de un ambiente en el que las personas ven que su esfuerzo, su trabajo y su ingenio tienen una muy buena posibilidad de ser recompensados, entonces la clave para entender el estancamiento o la falta de crecimiento sostenible se puede encontrar en los procesos judiciales cuyos resultados son costosos, corruptos e impredecibles. En contraste, dado que la gente responde a los incentivos, en un ambiente en el que los derechos de propiedad son respetados, millones de esfuerzos individuales se combinarán y emanarán de las empresas y de dentro de ellas y generarán prosperidad.

El libre comercio

El libre comercio no es ni suficiente ni una fuente exclusiva del crecimiento económico sostenible, pero ha mostrado ser un importante catalizador del crecimiento. Es evidente que solo unos pocos de los países latinoamericanos han abierto sus países al comercio exterior. Sin la disciplina que conlleva la competencia extranjera, los mercados domésticos son usualmente concentrados y monopolizados, las empresas se vuelven complacientes y su producción depende de equipos viejos, tecnologías atrasadas, e indiferentes habilidades de administración. Las economías cerradas no necesariamente resultan en cero inversión extranjera, pero sí resultan en que las empresas extranjeras introducen bienes de capital no adecuados y tecnologías obsoletas. La baja proporción de comercio respecto del PIB que una economía cerrada tiene también significa mayor vulnerabilidad a los *shocks* externos. Esto fue demostrado dramáticamente por las dos crisis mexicanas de 1983 y 1995: mientras que tuvieron que pasar siete años para que se recuperara la producción industrial en México luego de la crisis de 1983; en 1995, la apertura económica permitió que la economía mexicana se recuperara en tan solo 18 meses.

Empresas privadas versus públicas

Las empresas privadas han mostrado ser más eficientes y ágiles que las estatales. En este aspecto, ningún país en la región ha privatizado ni remotamente lo suficiente. Muchas funciones que podrían ser realizadas de manera mucho más eficiente por el sector privado todavía están bajo el control de burócratas y, en algunos casos, de sindicatos poderosos. La distribución del ingreso, los resultados presupuestarios, la administración, la eficiencia y las oportunidades son todas afectadas de manera perjudicial cuando el sector público produce bienes para el mercado. Es irónico que los supuestos objetivos de la propiedad estatal de empresas productivas, tales como la soberanía nacional y la protección del empleo, sean frecuentemente comprometidos gracias a esos grupos.

Los sindicatos muchas veces logran extraer salarios inflados de las empresas del sector público, mientras que algunos funcionarios corruptos han podido prosperar mediante las ganancias que obtienen de manera deshonestamente a costa de las empresas. Además, la propiedad pública crea la tentación, demasiadas veces aceptada, de subsidiar los precios por razones políticas. Todos estos factores —sindicatos en busca de rentas, funcionarios corruptos y precios subsidiados— asociados con las empresas estatales crean un hoyo negro fiscal para el gobierno. No es sorpresa entonces que la deuda pública se haya acumulado y que buena parte del presupuesto público esté comprometido. Un ejemplo sobresaliente es ahorro que hubiera ocurrido si las tarifas de agua reflejaran el costo de oportunidad y si el agua hubiese sido medida. En ese caso, México debería ser menos de la mitad de su actual deuda pública y también sufriría mucho menos degradación ambiental de la que hoy sufre.

Monopolios regionales

Las empresas estatales y los monopolios públicos no son las únicas cargas económicas. Además de los monopolios conspicuos

que originaron las privatizaciones por no establecer reglas claras y competitivas para las empresas, también hay una gran cantidad de monopolios regionales y resultan en el torpe desempeño del mercado y en un mayor costo del capital. Obsérvese en este contexto los costos impuestos por los sindicatos de transporte local que requieren que, por ejemplo, los materiales para la construcción de carreteras sean traídos de lugares considerablemente más lejanos de lo necesario simplemente para, artificialmente, alzar el volumen de negocios. Los sindicatos imponen un costo importante que fragmenta la transportación en lugar de permitir la operación de entrega de punto a punto. A un nivel más general, la densidad de las telecomunicaciones —la esencia de la globalización— es otro atraso regional, particularmente en México. No debería sorprender que China haya sido tan exitosa en atraer grandes volúmenes de inversión extranjera; entre otras atracciones, se jacta de una infraestructura magnífica y de un bien enraizado sistema de honor que sustituye la protección de un contrato formal.²

Los procesos parlamentarios del presupuesto

Los procesos parlamentarios del presupuesto que imponen disciplina fiscal son pocos. En países que dependen en gran parte de las obligaciones en moneda extranjera y de poca intermediación financiera, la ortodoxia fiscal es esencial para proveer la estabilidad macroeconómica. Por lo tanto, la estabilidad es *sine qua non* si uno piensa atraer grandes y continuos flujos de inversión privada. La estabilidad también es necesaria para prevenir que empeore la situación de los pobres. Muchos países de la región no han diseñado salvaguardas constitucionales para protegerlos en contra del clientelismo, ni tampoco han reducido la deuda pública a un tamaño creíble y financiable a largo plazo. En este contexto, en muchos de los países la carga de las pensiones se proyecta como un oneroso impuesto a futuro.³ Las legislaturas frecuentemente aprueban programas, muchas veces comprometiendo a gastos permanentes que no tienen fuente de financiamiento. Lo que es peor aún, los críticos gastan palabras vacías en el muchas veces citado pretexto para evitar una economía de libre mercado: que el mercado no provee suficientes bienes públicos. Sin embargo, los bienes no han sido provistos. Carreteras malas e insuficientes, rieles cuarteados, lentos y sin mantenimiento y educación estatal insuficiente y de pésima calidad están escondidos detrás de un velo de gasto público que cubre los desembolsos burocráticos y que ciertamente no es una medida de los servicios públicos provistos. Los altos gastos no son una medida de lo que el gobierno produce.

Federalismo

En países que han imitado el modelo federalista estadounidense, el federalismo ha sido interpretado no como una competencia entre unidades políticas que proveen una serie de impuestos y servicios públicos para aquellos que desean establecer a sus familias o sus empresas ahí, sino más bien como un grito de batalla para desangrar a la tesorería federal y evitar el costo político del cobro de impuestos a nivel local. Eso ha derivado en una preocupante tendencia de debilitamiento gradual de las finanzas federales. Hay un riesgo moral de proporciones

preocupantes que lleva consigo la supuesta solvencia y riesgo de liquidez de la deuda soberana, algo de lo que bien puede atestiguar Argentina. Evidentemente estos compromisos fiscales se suman al presupuesto, al riesgo país, al costo de la deuda y, por lo tanto, deprimen las oportunidades de inversión.

Educación

La educación en general es mala —no necesariamente mal financiada— como ha sido demostrado por el sistema educativo bien financiado pero ineficiente de México. Bajo tales circunstancias, el capital humano depende esencialmente de un empujón por parte de la inversión extranjera, la cual típicamente viene con entrenamiento “en el trabajo”, ayudando a compensar la falta de educación. Pero las tecnologías modernas, ya sean en manufacturación, comunicaciones o agricultura, necesitan de por lo menos una educación generalizada y básica que pocos países en la región han logrado.

La rendición de cuentas en la educación es otra cuestión. La educación básica estatal es generalmente centralizada, sin ningún sistema de evaluación objetiva que estimule a las escuelas para que compitan en calidad o para que provean información a los padres de familia. Mientras que es deseable tener educación pública básica subsidiada o pagada por los gobiernos, por lo menos para aquellos que la necesitan, la competencia entre las escuelas promoverá la calidad educativa y la libertad de los padres para escoger. Debido a presiones políticas, muchos países han asignado incorrectamente los recursos públicos a nivel universitario. Esta concentración subsidia a las clases media y alta a costa de la educación básica, que es la que más necesitan los pobres.

Desregulación

De la desregulación se ha dicho mucho pero prácticamente nada se ha hecho al respecto. Nuevas unidades de negocios se demoran hasta meses en iniciarse —algunas veces hasta más de un año en papeleos— y también requieren de desembolsos altos y actos de corrupción a pequeña escala. Esto último es tan común que es considerado un costo normal y aceptable de hacer negocios. Obviamente, los costos de corrupción representan una barrera adicional para la entrada de empresas pequeñas y medianas; éstos incentivan a los negocios a producir fuera del sector formal donde los impuestos son pocos y donde tampoco hay contribuciones de seguridad social.

Una epidemia de crisis

El crecimiento también ha sido socavado por una epidemia de crisis a lo largo de este periodo. Las crisis son inducidas por la atracción de flujos de capital de corto plazo, los cuales son inducidos por las apuestas seguras que representan los tipos de cambio fijos. Estas crisis han sacudido a la región intermitentemente a lo largo de los últimos 20 años y han contribuido a una interrupción profunda y sustancial del crecimiento. Los movimientos libres de capital y los tipos de cambio flexibles están recién acomodándose pero no han estado en su lugar por suficiente tiempo como para lograr la expectativa de permanencia.

He tratado de proveer una lista de requisitos que los mercados necesitan para poder funcionar adecuadamente —en otras palabras, estructuras institucionales que crean los incentivos de mercado apropiados para el esfuerzo individual. Luego de ver esta lista, cualquier persona que dice que Latinoamérica ha estado bajo un manto neoliberal —y por lo tanto, que el neoliberalismo, o la economía de mercado ha fallado— es o ignorante (desconoce los hechos, o ignora el marco institucional que se necesita para que el modelo de mercado funcione), o simplemente hostil a la economía de mercado y opina de manera deshonestamente. De hecho, la falta de crecimiento no es ningún enigma. En su lugar, el misterio es cómo, a pesar de tantas omisiones y errores de políticas públicas, la región no ha sufrido más declives. Tal vez la respuesta yace en las reformas parciales de mercado que han sido implementadas. Vistas en este contexto, tales reformas han sido ampliamente exitosas.

¿Acaso estas malas noticias necesariamente llevan a una conclusión nihilística? Dados los malos resultados de las políticas públicas populistas aplicadas por algunos países latinoamericanos, no lo creo. Esas experiencias han presentado evidencia contundente de los verdaderos frutos del populismo. Pero el hecho de que no hemos participado en más experimentos populistas no es ninguna consolación. La triste verdad es que Latinoamérica tiene un inmenso potencial que no ha podido hacer realidad. Hay millones de pobres entre nuestras masas que no han podido mejorar su situación material, aquellos para los cuales las oportunidades simplemente no se materializarán bajo las actuales políticas públicas. Un marco institucional que funcione bien y sea completo no es un fin. Es un medio. Ha sido mostrado una y otra vez que si no podemos superar los grandes obstáculos constantemente interpuestos por los grupos de presión, en tales áreas como el crecimiento, el empleo, los salarios y el bienestar en general, estaremos operando por debajo de nuestro potencial. En tales circunstancias, como ha mostrado la experiencia, a los pobres siempre les toca la peor parte de la situación.

Los muchos obstáculos que debemos superar no deberían desalentarnos; la investigación de autores, como los citados anteriormente, sugiere que de varias de las cuestiones que hemos dis-

cutido, dos sobresalen como esenciales: los procesos judiciales y la estabilidad macroeconómica. Tal vez valdría la pena para América Latina comenzar por concentrar su capital político para llevar a cabo las reformas en estas dos cuestiones antes de abordar el resto.

Notas

Este ensayo fue publicado en inglés por el Fraser Institute en junio del 2003.

¹ Colombia ha avanzado considerablemente en cuanto a reforma judicial, pero con pocos resultados, de acuerdo a Brent Barton.

² De acuerdo con un comentario de George Chow en la celebración del aniversario 50 ° de Arnold Harberger.

³ Muchos países han seguido a Chile creando sistemas de pensiones financiados, pero estas reformas son relativamente tardías, por lo tanto un peso considerable de las pensiones anteriormente concedidas permanece.

Referencias

Barton, Brent (2001). *Judicial Reform in Latin America*. Stanford University.

de Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.

Easterly, William R. (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Ferguson, Niall (2001). *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700-2000*. New York: Basic Books.

Landes, David S. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations: Why Are Some So Rich and Others So Poor?* New York: W.W. Norton.

Roll, Richard and John Talbott (2002). *Why Many Developing Countries Just Aren't*. California: UCLA, Anderson School (Mayo).

Disponible en formato digital en http://www.anderson.ucla.edu/research/forecast/forecast/2002/insights/Roll_DevelopingCountries.pdf.