

Notas sobre las reformas económicas para el crecimiento y el rol de las instituciones¹

Luis Zambrano Sequín

Advertencias iniciales:

- Se nos ha invitado a dialogar sobre los requisitos que debe cumplir un programa de reformas estructurales en Venezuela, aún a sabiendas del escaso espacio que en la coyuntura (julio 2014) se dispone para adelantar este tipo de reformas. Los importantes desequilibrios macroeconómicos que se han acumulado en la última década imponen la necesidad de aplicar, ante todo, un programa de ajustes y estabilización.
- ¿El actual gobierno podrá diseñar y llevar a cabo un programa de ajustes que permita entrar en una transición económica que sienta las bases para adelantar importantes reformas estructurales? Mi opinión es un definitivo no; es más, me temo que se seguirán profundizando los desequilibrios. Las restricciones y los elevados costos políticos que afectan a la presente administración del Estado impiden la ejecución de un programa de ajustes con la calidad suficiente para destrabar los mercados y promover el desarrollo del sector privado, elementos imprescindibles para destrabar, al menos a corto plazo, la actual situación de estancamiento.
- No es necesario enfatizar que las condiciones básicas asociadas con el desarrollo están hoy notablemente ausentes en Venezuela:
 - no existe un sistema de derechos de propiedad claramente definido,
 - prevalece un marco regulatorio cuya ejecución no pone freno al fraude ni a la corrupción, ni tampoco a la conducta anticompetitiva y menos aún a la búsqueda de rentas;
 - la sociedad está fragmentada y es difícil alcanzar los niveles mínimos de consenso requeridos para implementar reformas de largo alcance;
 - se carece de instituciones que permitan reducir los riesgos y administrar los conflictos sociales; y

¹ Estas notas fueron escritas para ser presentadas en el Foro: Propuestas Económicas desde la UCAB, el cual fue promovido por la Universidad Católica Andrés Bello y tuvo lugar en Caracas, el 16 de julio de 2014.

- no existe un Estado de derecho y un gobierno con credibilidad suficiente para formular y conducir eficazmente la política económica.
- Debemos agregar que la economía venezolana está plagada de imperfecciones y distorsiones de mercado, la mayoría de ellas impuestas por el gobierno, pero otras son inherentes al funcionamiento de los mercados (externalidades, asimetrías de información, falta de economías de escala etc.). Estas fallas crean divergencias importantes entre la valoración privada y social de las actividades económicas, factor clave para explicar los obstáculos estructurales que impiden la diversificación y el desarrollo sostenido en Venezuela.

Sobre las políticas económicas de reforma estructural

- En la literatura económica de las últimas décadas hay consenso en que el crecimiento económico es una condición necesaria, sin duda la más poderosa, para reducir la pobreza (ver: Bourguignon, 2004; Deininger y Squire, 1979; Kraay y Dollar, 2002; Ravallion, 2001). De la misma manera, tanto la teoría como la investigación empírica son concluyentes al considerar que los países que muestran los mayores éxitos son aquellos que han podido aprovechar las fuerzas de la globalización para su propio beneficio (ver entre otros: Yanikkaya, 2003). Además, en todos los casos, el éxito ha supuesto el desarrollo de grupos empresariales que han logrado emprender nuevos negocios y productos que siempre implican afrontar importantes riesgos. Una política de reforma estructural debe partir de estas consideraciones fundamentales.
- Cuando hablamos de reformas estructurales nos referimos al proceso de transferir los recursos de una economía, desde las actividades tradicionales de baja productividad hacia actividades modernas de alta productividad. Lograr esto dista mucho de ser un proceso automático y requiere bastante más que tener mercados que funcionen bien. Como es bastante conocido por los economistas, los mercados necesitan de otras instituciones para poder desenvolverse adecuadamente. Los mercados no se regulan, estabilizan ni se legitiman por si solos y para desarrollarse requieren de acciones de gobierno que, especialmente en economías que confrontan problemas estructurales de envergadura, van más allá de garantizar los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y de asegurar la estabilidad macroeconómica. En especial, los gobiernos tienen un papel estelar que cumplir en el ámbito estratégico y de coordinación entre los agentes económicos, tanto en la dimensión sectorial como espacial del desarrollo. No es exagerado decir que, más

que los recursos productivos disponibles, la mezcla de políticas que elige un país es el factor determinante del crecimiento, tal y como lo atestiguan numerosos ejemplos recientes referidos en la literatura económica.

- Pero no se trata de la mera adopción de medidas de políticas que tuvieron éxito en otros lugares y momentos. Las políticas que persiguen reformas estructurales tienen que formularse tomando en cuenta el contexto específico en el que se aplicarán. Además hay que tener siempre en cuenta que la política económica no es un mero proceso técnico, aunque implica importantes consideraciones técnicas. La formulación y ejecución de la política económica es, sobre todo un proceso político. Pretender copiar recetas y paquetes de políticas, tal y como nos muestra la evidencia empírica reciente en América Latina, significa comprar un boleto al desastre (Rodrik, 2007).
- Debemos insistir en esto: las políticas de reformas exitosas son, por lo general, específicas. No se trata de que los agentes económicos en Venezuela respondan de manera distinta a los incentivos económicos; lo relevante es comprender que la estructura de incentivos prevaleciente promueve conductas que no son compatibles con la diversificación y las innovaciones requeridas para promover el desarrollo de la actividad productiva. Comprender el contexto particular en que nos desenvolvemos es una tarea difícil, que exige detenida y profunda investigación económica para descubrir los obstáculos más significativos que dificultan el desempeño exitoso de los agentes. La poca atención de este asunto es, a mi juicio, un factor que se encuentra en la raíz de nuestra conocida ineficiencia en la formulación y gestión de la política económica. Aquellos que pregonan que basta de diagnósticos no consideran el hecho de que la abundancia es más bien de equivocados diagnósticos y no tienen en cuenta que las realidades son esencialmente dinámicas. El qué y el cómo hacer son dos asuntos que siempre van de la mano.
- Naturalmente, hoy sabemos que toda reforma económica que apunte hacia el crecimiento a largo plazo debe ser consistente con un conjunto de principios que casi nadie discute hoy; los llamados principios de primer orden: la protección de los derechos de propiedad, la exigibilidad contractual, la competencia basada en el mercado, la prevalencia de incentivos adecuados, la emisión de dinero no inflacionario, y la sustentabilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, estos preceptos no constituyen políticas económicas per se. Existen diferentes maneras de abordar estos principios y, sobre todo, de hacerlos operacionales.

- En este sentido, las llamadas reformas de primera y segunda generación, que fueron tan populares en Latinoamérica en la década de los 90 y los primeros años de este siglo, si bien son consistentes con principios poco discutibles, no deben ser tomadas como recetas que dan lugar a paquetes únicos de políticas. De hecho los países que en los tiempos recientes han sido más exitosos fueron aquellos que aplicaron políticas de reformas que distan bastante de la lista de medidas que fueron, en su momento, consideradas como imprescindibles por los organismos financieros internacionales (el llamado “Consenso de Washington” y sus versiones ampliadas).
- Todo esto apunta a enfatizar que los gobiernos tienen que decidir que restricciones atacar primero, tratando de invertir de la manera más eficiente su escaso capital político, que es sin duda el factor disponible más limitado. Más que atacar una larga lista de reformas, de lo que se trata es de concentrarse en las prioridades que puedan remover los obstáculos claves a corto plazo, aunque no sean éstos los fundamentales a largo plazo (Dewatripont y Roland, 1995).
- En todo caso, hay que distinguir entre provocar un proceso de crecimiento económico y sostenerlo. Lo primero es bastante más fácil y factible que lo segundo. Pasar de una situación de estancamiento económico a una fase de expansión en el nivel de actividad no suele requerir de profundas reformas económicas e institucionales. Cuando un país funciona muy por debajo de su producto potencial, como es el caso venezolano, moderadas iniciativas de política en la dirección correcta pueden producir una súbita elevación en la tasa de crecimiento económico, al menos a corto plazo (Rodrik y Subramanian, 2005). Por ejemplo, en nuestro caso, con una inflación ya cercana a tres dígitos y con un marco regulatorio tan gravoso, bastaría un cambio sincero y creíble de políticas orientadas al mercado y abierto al sector privado.
- Son varios los trabajos recientes en el campo del desarrollo económico que se han concentrado en las iniciativas de políticas que pueden desencadenar un proceso de crecimiento en economías afectadas por problemas estructurales severos (ver por ejemplo: Hausmann et al., 2005). En estos trabajos se hace especial énfasis en la necesidad previa de identificar las restricciones limitantes cuyas modificaciones tengan el mayor impacto; pero esto no es posible llevarlo a cabo a menos que se proceda a la institucionalización de las actividades de diagnóstico y el diseño de políticas. Esta es una tarea primaria en todo esfuerzo que busque construir un programa de reformas de largo aliento.

- Compartimos la visión que quienes creen que en el caso venezolano la reactivación del crecimiento no parece depender del elevado costo para financiar las inversiones. Las restricciones básicas están más bien asociadas a los bajos rendimientos esperados en las actividades dinámicas que tienen la potencialidad para generar un crecimiento sostenido. Estos bajos rendimientos parecen estar explicados por: el elevado riesgo de expropiación explícita e implícita; las importantes fallas de coordinación entre el gobierno y el sector privado; una estructura tributaria y regulatoria excesiva y deficiente; la baja productividad de los factores; y una muy baja capacidad de gestión de la política económica. Aunque la precisión de estos factores, obviamente, requiere de mucha mayor investigación, pareciera que deben ser el centro inmediato de atención de los formuladores de políticas en un eventual régimen de transición económica.
- Debe enfatizarse que, desde la perspectiva del crecimiento económico en Venezuela, más que severas limitaciones del lado de la oferta lo que se padece es un importante déficit de demanda de los factores productivos disponibles y potenciales. Las carencias ocasionadas por la escasez de oportunidades de inversiones rentables, a su vez, explica la baja capacidad para adaptar e innovar tecnologías, procesos y nuevos productos, comenzando por los sectores hoy más relevantes: petróleo y minería.
- La escasez de oportunidades está asociada, a su vez, a las innumerables fallas de mercado y de gobierno que terminan, también, inhibiendo el espíritu emprendedor de empresas y reformas estructurales (micro y macroeconómico).
- Sobre las fallas que prioritariamente deben ser atendidas destacan las que tienen que ver con las externalidades que impiden el descubrimiento de la estructura de costos prevaleciente en la economía y las que no permiten la coordinación eficiente de las decisiones de inversión y producción empresarial (Rodrik, 2007).
- La corrección de ambas fallas plantea la necesidad de contar con un marco institucional eficiente, para lo cual se requieren de reformas aún más profundas y afinadas. Estos son aspectos que están más relacionados con la temática del sostenimiento de un proceso de crecimiento y no tanto con su detonación.

Sobre las reformas y el desarrollo institucional

- En los ambientes académicos ya no se discute el tema de si la calidad de las instituciones es o no un elemento clave para la prosperidad de un país; lo que sí es un objeto de investigación creciente es la identificación de cuáles son las instituciones que importan y cómo se pueden desarrollar (ver Hall y Jones, 1999; Easterly y Levine, 2003; Glaeser, 2004).
- Si bien no se necesita un conjunto extenso de reformas institucionales para comenzar a crecer, como ya se mencionó, el crecimiento económico sostenido si requiere de instituciones de calidad. Por otra parte, hay que considerar que es más factible desarrollar instituciones de calidad en la medida en que el crecimiento es sostenido. Se trata pues de un asunto de causalidad recíproca. Identificar las instituciones claves que puedan promover el crecimiento y aquellas que deben desarrollarse una vez iniciado este es la tarea primordial, a mi juicio, en las actuales circunstancias. Hasta ahora lo que se observa son algunas propuestas de reformas aisladas y no vinculadas que aún esperan por el análisis de factibilidad política y técnica; aún se está distante de contar con una propuesta de política de reformas consistente que pueda servir de agenda básica para una acción de gobierno que suponga un cambio trascendente en el régimen político.
- Una cuestión clave es si en Venezuela se puede proceder en un tiempo razonable a una revisión de las reglas de juego que permitan fortalecer los derechos de propiedad y fortalecer el Estado de derecho, factores claves para mejorar las probabilidades de generar un cambio cualitativo que fomente un crecimiento económico duradero. Este es un asunto que depende naturalmente de la gestión política, pero exige también de una importante habilidad y claridad técnica en la gestión de las políticas económicas e institucionales.
- ¿Cuáles instituciones económicas deben ser atendidas con prioridad? De nuevo aquí, la teoría y la investigación apuntan a considerar las siguientes áreas: los derechos de propiedad, el sistema regulatorio sobre los mercados reales y financieros, el marco de reglas que garanticen la estabilidad macroeconómica, la reforma de la previsión social y, especialmente, las instituciones que permitan el manejo de los conflictos distributivos que emergen con los frecuentes choques externos. En todo caso es claro, al menos desde mi perspectiva, que en el caso de Venezuela consolidar los derechos de propiedad reviste la mayor prioridad y en especial reducir los riesgos de expropiación.

- Una advertencia final es necesaria. El tema del desarrollo institucional se ha tendido a simplificar en exceso, bien sea porque se asocian las instituciones solo con la normativa legal formal o bien porque se proponen agendas ambiciosas de reformas parciales, olvidando que lo relevante es atacar las prioridades que apuntan a destrabar las restricciones más urgentes.
- Identificar las acciones específicas en las áreas prioritarias es una tarea por realizar, que no se puede diferir hasta que las condiciones objetivas de un cambio político se realicen, tal actitud no hace más que preanunciar un estruendoso fracaso (Azariadis y Drazen, 1990). La agenda de reformas hay que elaborarla con suficiente antelación, de manera que se pueda construir y refinar un marco de políticas viables y con suficiente calidad técnica. En esta tarea hay muchos involucrados, pero la gerencia política y académica deben tener un papel protagónico.

Referencias Bibliográficas

- Azariadis, C. y Drazen, A. (1990). Threshold Externalities in Economic Development. *Quarterly Journal of Economics* (105.2), 501-526.
- Bourguignon. (2004). *The poverty-growth- inequality triangle*. Washington DC: The World Bank.
- Deininger, K. y Squire, L. (1979). Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the links. *Finance and Development*, 38-41.
- Dewatripont, M. y Roland, G. (1995). The Design of Reform. Packages Under Uncertainty. *American Economic Review* (85.5), 1207-1223.
- Easterly, W. y Levine, R. (2003). Tropics, Gerns and Crops: How Edowments Influence Economis Development. *Journal of Monetary Economics* (50.1), 3-39.
- Glaeser, E. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth* (9.3), 271-303.
- Hall, R. y Jones, C. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quartely Journal of Economics* (114.1), 83-116.
- Hausmann, R., Pritchett, L. y Rodrik, D. (2005). Growth Accelerations. *Journal of Economic Growth* (10), 303-329.
- Kraay, A. y Dollar, D. (2002). Growth is good for the poor. *Journal of Economic Growth* (7), 195-225.

- Ravallion, M. (2001). Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond the Average. *World Development* (29 (11)), 1803-15.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes, Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2005). From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition. *IMF Staff Papers* (52.2).
- Yanikkaya, H. (2003). Trade Openness and Economic Growth: A Cross-Country Empirical Investigation. *Journal of Development Economics* (72.1), 57-89.