

¿Por qué es tan difícil la reforma estructural?

Los beneficios de la reforma estructural no siempre son tan evidentes como los costos a corto plazo, que son menores

Raghuram Rajan



Raghuram Rajan es Consejero Económico y Director del Departamento de Estudios del FMI.

MUCHOS problemas económicos se deben a problemas de funcionamiento de los mercados, no a una escasez de recursos o un exceso o falta de demanda global, por ejemplo. Es por eso que a la mayoría de los economistas les parece obvia la necesidad de reformas estructurales; es decir, la modificación del marco institucional y reglamentario que rige el comportamiento del mercado. A corto plazo, esto puede suponer un costo para unos pocos, pero a largo plazo podría beneficiar a muchos más. Los economistas creen que la oposición de esos pocos se puede vencer con una compensación estatal. Pero esto rara vez sucede. ¿Por qué?

Un tema difícil de promoción

El primer problema es que los beneficios de la reforma nunca son tan claros para el público en general como para los economistas, a menudo porque son indirectos. Pongamos el caso de la eliminación de los topes a las tasas de interés que se cobran por los préstamos. Para el público, esto probablemente signifique abrir las puertas a tasas extorsivas.

La realidad es que al eliminar los topes de las tasas de interés en un sistema financiero competitivo, los precios de los préstamos reflejan debidamente el riesgo y los préstamos se asignan con más eficiencia. El tipo de distorsiones al que dan lugar los topes depende del tipo de prestadores que haya en el sistema. Si son bancos privados que buscan un máximo de utilidades, sencillamente negarán préstamos a proyectos que exijan una tasa de rentabilidad superior al tope. Así quedarán excluidos proyectos riesgosos que podrían ser valiosos.

Pero si los prestadores son indiferentes a las utilidades o no pueden evaluar el riesgo, les lloverán solicitudes de prestatarios muy riesgosos con proyectos financieramente dudo-

sos. Como los prestadores no pueden cobrar tasas por encima del tope, podrían aplicar otro criterio para elegir entre los solicitantes dispuestos a aceptar una tasa mayor: por ejemplo, ¿quién soborna mejor? Los solicitantes que más se benefician sobornando son los que tienen los proyectos menos fiables, ya que son a quienes más subsidiarán los intereses. De esta manera, los prestadores (a menudo estatales) no solo serán víctimas de la corrupción sino que también otorgarán préstamos muy riesgosos.

Cuando sí hay topes a las tasas de intereses, la distribución de préstamos no es óptima, al margen de que los prestadores busquen o no un máximo de utilidades: la economía asume un riesgo demasiado grande o demasiado pequeño. Además, los prestadores no obtienen una rentabilidad suficientemente elevada como para poder ofrecer a los ahorristas una tasa suficientemente interesante y fomentar el ahorro en la economía.

El problema es que se necesitan políticos altruistas que sepan valorar estos argumentos y luego puedan sintetizarlos para convencer al público. ¡Cuánto más fácil es criticar la usura y mantener los topes!

Otra dificultad para promover la reforma estructural son los costos a corto plazo que quizá deban enfrentar algunos. Por ejemplo, una reforma que facilita el despido le permite a una empresa amoldar el personal a sus necesidades y es un incentivo para contratar. A corto plazo, las empresas aprovecharán esta nueva libertad para desembarazarse de los empleados inútiles. Los trabajadores, preocupados por la inseguridad laboral que implica la reforma, quizá consuman menos, frenando el crecimiento. Pero a largo plazo, aunque pueda parecer paradójico para quien no sea economista, la mayor libertad de despido en las empresas debería incrementar el empleo y los ingresos.

Los costos y los beneficios de la reforma también pueden trasladarse a distintas personas. Los economistas piensan que si una reforma ofrece ventajas generales, en principio los que se benefician podrían compensar a los que se perjudican. Si esa compensación se hiciera realmente efectiva, habría menos probabilidades de que los perjudicados se opusieran a la reforma, y todos se beneficiarían. Lamentablemente, la compensación puede ser difícil de concretar: la reforma laboral de la que hablé ayuda a las empresas y a quienes vuelven a encontrar trabajo, pero perjudica a quienes podrían perderlo. Por ejemplo, ¿cómo se compensa a un metalúrgico que está feliz con su trabajo y sabe que nunca va a cobrar un sueldo ni remotamente parecido al que recibe ahora? ¿Y cómo diferenciar entre un buen trabajador despedido, que conseguirá otro trabajo, y uno malo, que seguirá desempleado, sin destruirle al bueno el incentivo para seguir trabajando? Cuando el trabajador deja un puesto, ¿quién le garantiza que en el futuro, cuando esté desamparado, la opinión pública no se volverá en contra de sus prestaciones?

En resumen, los que temen salir perdiendo —posiblemente la mayoría de los trabajadores, ya que no se sabe con seguridad quién se quedará en la calle— podrían oponerse a la reforma, aunándose en un grupo de presión muy eficaz.

Todo está en el sentido de la oportunidad

Pese a estos obstáculos, los gobiernos sí implementan reformas estructurales. El FMI dedica un capítulo de la última edición de *Perspectivas de la economía mundial* a analizar cuándo y cómo realizan reformas estructurales en distintos sectores —finanzas, trabajo, productos, comercio, tributación— los países industriales. A continuación, algunas de las conclusiones y posibles explicaciones.

Primero, un periodo de crecimiento escaso o negativo propicia la reforma: o la gente se da cuenta de la necesidad de reforma o los grupos de interés se debilitan. Por ejemplo, en Nueva Zelanda y el Reino Unido, que adoptaron profundas reformas en los años ochenta, la persistencia de condiciones económicas graves había creado un clima favorable al cambio.

Segundo, cuando hay margen fiscal en el presupuesto, la reforma es más fácil. Es útil contar con esa flexibilidad si, por ejemplo, hay que compensar a grupos de interés. Lo que ayudó a la reforma del mercado laboral de los Países Bajos en los años ochenta y noventa fue un respaldo presupuestario considerable. Al mismo tiempo que se eliminaron prestaciones por desempleo, enfermedad e incapacidad, se redujeron las retenciones por impuestos y seguridad social, gracias a lo cual la reforma fue más aceptable.

Tercero, algunas reformas parecen inspirarse en otras. Por ejemplo, la reforma del mercado de los productos parece facilitar la reforma del mercado laboral. El motivo podría ser que la reforma del mercado de los productos desencadena presiones competitivas, y entonces los sindicatos temen por la seguridad del empleador si no aceptan más flexibilidad.

Cuarto, la presión de fuera ayuda. Si un país ve que los tres países industriales que son sus principales socios comerciales instituyen reformas, por lo general intensificará sus propias reformas. Es posible que las reformas de un país le resten

competitividad a las empresas de un país socio, y la disyuntiva es cambiar o hundirse. Es por eso que la competencia en política exterior podría contribuir mucho a mejorar el clima empresarial, y no a destruir las condiciones de trabajo, como se supone a menudo. El ingreso de un país en una organización internacional puede ser otra fuente de presión externa. La Unión Europea ha fomentado la reforma del comercio y de los mercados de productos en los países miembros, y la unión monetaria ha impulsado la reforma del mercado financiero en la zona del euro. Y la supervisión del FMI es una forma de presión internacional —a escala mundial— para la mejora de las políticas.

Quinto, hay razón para creer que los pequeños grupos de interés suelen tener más poder en los sistemas electorales proporcionales. En los regímenes mayoritarios, un partido necesita satisfacer solamente a un gran segmento del electorado para lograr una mayoría o la pluralidad; no tiene que complacer a todos los grupos de interés. ¿Resulta entonces más fácil reformar en un sistema mayoritario? Efectivamente: la prueba es el mayor número de reformas adoptadas en los últimos años en los países anglosajones, que por lo general tienen regímenes mayoritarios. Los reformistas más resueltos en esos países son los que tienen una buena mayoría en el parlamento.

Por último, la reforma no produce beneficios en todo momento. De hecho, como ya señalé, la reforma laboral parece especialmente difícil, no solo porque a corto plazo puede deprimir el crecimiento y el empleo, sino también porque recae desproporcionadamente en un grupo.

Conclusiones para los reformistas

Antes de las conclusiones, dos salvedades: cada país es distinto; y los partidarios de la reforma en un país industrial se pueden dar el lujo de esperar el momento oportuno, mientras que en un país en crisis o en desarrollo, los costos de la distorsión pueden ser mucho mayores. Pero algunas conclusiones saltan a la vista:

- *Aprovechemos la recuperación después de una desaceleración económica para lanzar reformas.* La desaceleración pone de manifiesto la necesidad de reforma y la recuperación promete una compensación más rápida.

- *Usemos el superávit presupuestario para promover la reforma.* La reforma es difícil aun en condiciones ideales. Si la compensación a los perjudicados la facilita, ¿por qué no usarla bien?

- *Comencemos por reformas con beneficios más inmediatos.* La reforma comercial y financiera, por ejemplo, da fruto aun a corto plazo. Si resulta, no solo tiene un efecto demostrativo sino que también puede intensificar la presión competitiva, propiciando otras reformas.

- *Consigamos apoyo de fuera.* La firma de un acuerdo internacional o el ingreso a un club internacional pueden imponer la disciplina externa necesaria para acelerar la reforma. Por ejemplo, los bancos chinos tienen una tremenda presión para ponerse las pilas porque una de las condiciones del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio es permitir la competencia de bancos extranjeros en igualdad de condiciones a partir de 2007.

- *Tratemos de cambiar el sistema de vot. . .* No, no dije nada. ¡A reformar se ha dicho! ■