



## ¿Qué son las políticas estructurales?

**Las políticas monetarias y fiscales abordan las fluctuaciones económicas a corto plazo, pero los problemas de una economía suelen ser más profundos**

*Khaled Abdel-Kader*

**C**UANDO las economías se descarrilan las autoridades pueden recurrir a varias medidas correctivas dependiendo de cuál sea el problema.

Si los precios suben demasiado rápido y los consumidores y las empresas compran a un ritmo mayor que la capacidad básica de una economía para producir bienes y servicios —o sea, si la demanda global crece a un ritmo excesivo— las autoridades pueden tomar medidas para frenar la demanda. En cambio, si una desaceleración atenúa el consumo y contrae la demanda agregada, los gobiernos pueden estimular el consumo o suplir el menor gasto privado con gasto público. Tales medidas se denominan *gestión de la demanda* o *políticas de estabilización*.

A veces los problemas son más profundos y prolongados que una demanda excesiva o inadecuada, y suelen deberse a políticas públicas o prácticas privadas que impiden una producción eficiente y justa de bienes y servicios, u oferta. En estos casos la solución puede consistir en modificar los cimientos de la economía con *políticas estructurales*.

Las políticas de estabilización son importantes a *corto plazo*, ya que modificar los diversos componentes de la demanda global por poco tiempo es más fácil que potenciar la productividad de los recursos de un país. Estas políticas comprenden la tributación y el gasto (véase “¿Qué es la política fiscal?”, *F&D*, junio de 2009) y cambios de las tasas de interés y la oferta de dinero (véase “¿Qué es la política monetaria?”, *F&D*, septiembre de 2009). Si se precisan cambios estructurales a más largo plazo para mejorar la demanda agregada, lo que se ha de abordar son obstáculos concretos vinculados a la *estructura* básica de la economía, como fijación de precios, finanzas públicas, empresas estatales, regulación financiera, reglamentación laboral, protección social e instituciones.

Las recientes crisis financiera y de la deuda soberana exigieron la adopción de políticas estructurales enérgicas en varios países de la zona del euro, mientras que el declive del crecimiento en muchos países desarrollados y en desarrollo reveló la necesidad de reformas fiscales, financieras, institucionales y regulatorias a favor de la productividad, el crecimiento y el empleo. Estas políticas no solo contribuyen a elevar el crecimiento económico, sino que también sientan las bases para la estabilización.

### Perspectiva a largo plazo

Las políticas estructurales se centran en varios aspectos:

**Controles de precios:** En los mercados libres los precios reflejan el costo básico de producción. Pero en algunos países el gobierno fija los precios de ciertos bienes y servicios —como electricidad, gas y comunicación— por debajo del costo de producción, sobre todo si son producidos por empresas estatales. Estas intervenciones provocan pérdidas que el gobierno debe cubrir, y que pueden causar problemas presupuestarios y de estabilización. Además, los controles promueven un consumo mayor del que se observaría si los precios reflejaran el verdadero costo de producción. Los precios subsidiados causan una asignación ineficiente de los recursos de la sociedad. Sin controles, los precios más altos cubrirían los costos y fomentarían la competencia y eficiencia.

**Gestión de las finanzas públicas:** Es posible que en una recesión los gobiernos tengan que gastar más de lo que perciben, o en un auge recaudar más de lo necesario para atenuar el gasto, pero a largo plazo el gasto y el ingreso deben sincronizarse. No obstante, las leyes impositivas complejas y los sistemas de administración tributaria ineficientes pueden, por ejemplo, dificultar la captación de recursos públicos suficientes, algo que suele desembocar en abultados déficits presupuestarios y acumulación de deuda (un problema de estabilización). Esto puede limitar la capacidad del gobierno para financiar necesidades de desarrollo, como servicios de salud, educación y proyectos de infraestructura. Las reformas tributarias pueden facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y elevar los ingresos al eliminar exenciones, exigir el pago adelantado de pasivos tributarios estimados y simplificar la estructura impositiva. Una administración tributaria más eficiente también puede incrementar los ingresos. Por ejemplo, al mejorar la capacitación y remuneración se podría reducir la corrupción y ayudar a retener personal competente. La mejor gestión del gasto público podría significar un mayor aprovechamiento de los fondos públicos.

**Empresas del sector público:** Las empresas estatales constituyen una proporción considerable de la economía en ciertos países. Algunas son eficientes y velan por los intereses de los consumidores. Pero a menudo, debido a la escasa competencia,

las empresas estatales ofrecen bienes y servicios de baja calidad. Las que compiten con empresas privadas suelen hacerlo a pérdida debido a injerencia política o costos operativos más altos (exceso de empleados, por ejemplo), y el gobierno tiene que absorber las pérdidas. Pueden surgir problemas de estabilización si para cubrir las pérdidas estas empresas tienen que obtener préstamos de bancos comerciales. Los préstamos suelen contar con garantías públicas que crean pasivos contingentes en el presupuesto del país, dado que el gobierno deberá pagar si las empresas no pueden hacerlo. Las grandes empresas estatales podrían venderse a personas o empresas privadas, o mantenerse en manos públicas en general, pero cerrando las que sean ineficientes o no rentables, cambiando sus directivos o reduciendo el personal de acuerdo con las necesidades comerciales, con una red de protección adecuada para el personal despedido.

**Sector financiero:** El sector financiero canaliza fondos del ahorro al crédito. Un sector financiero sólido ayuda a garantizar que los recursos se utilicen de la forma más productiva, para lograr un mayor crecimiento y desarrollo económicos. Sin embargo, los sistemas financieros deficientes o mal regulados de algunos países en desarrollo podrían entorpecer el crecimiento económico o la aplicación de políticas de estabilización. Por ejemplo, para ejecutar la política monetaria los bancos centrales suelen comprar o vender en el mercado abierto títulos vendidos por los gobiernos al público. Pero si los mercados secundarios de esos títulos no existen o están poco desarrollados, a los bancos centrales se les complica la ejecución de una política monetaria eficaz y quizás deban recurrir a herramientas ineficientes (o injustas), como racionamiento del crédito o controles de las tasas de interés. Los bancos mal regulados pueden tomar decisiones riesgosas que provocarían crisis bancarias, como retiros masivos de depósitos o quiebras, que suelen ser consecuencia de malas políticas de crédito. Pero incluso los bancos fuertes pueden quebrar si son víctimas de un pánico generalizado que agote el efectivo disponible para cubrir los depósitos. Las crisis bancarias pueden cortar el flujo de fondos a los prestatarios, desalentar el ahorro y generar mayores déficits públicos si el Estado garantiza depósitos o recapitaliza bancos. A fin de subsanar la precariedad de los sistemas financieros, las autoridades pueden crear mercados secundarios, desarrollar los mercados bursátiles y privatizar los bancos estatales. Para mitigar las crisis, las autoridades tienen que afianzar el sistema financiero mediante regulación y supervisión eficaces.

**Redes de protección social:** Los gobiernos suelen diseñar programas para salvaguardar un nivel de vida mínimo para los pobres y otros grupos vulnerables. Pero en muchos países en desarrollo algunos programas costosos —como subsidios de combustibles y alimentos— están mal focalizados y benefician más a ricos que a pobres. En los países desarrollados, los regímenes de reparto tienen enormes pasivos no financiados porque más gente sale de la fuerza laboral que la que entra. Además, las generosas prestaciones por desempleo tienden a contribuir a una alta desocupación porque los empleadores, que pagan las primas del seguro de desempleo, se resisten a contratar. Los gobiernos pueden reformar las redes de protección social para focalizarlas en los necesitados y generar un ahorro considerable. A tales

efectos, los gobiernos podrían entregar a los hogares de bajo ingreso vales por alimentos básicos o distribuir alimentos solo en zonas pobres. También podrían reemplazar los subsidios de los combustibles y alimentos con transferencias monetarias. En los programas de pensiones las prestaciones podrían alinearse con los ingresos proyectados elevando la edad de jubilación o financiando plenamente los sistemas.

**Mercado laboral:** El desempleo prevalece en muchos países por diversas razones y tiende a aumentar cuando la economía se desacelera. Pero a veces la causa va más allá del ciclo económico. Las contribuciones excesivas al seguro social o los salarios mínimos relativamente altos pueden elevar el costo de contratación a tal punto que la demanda de mano de obra se contrae y el desempleo aumenta. Esa demanda también puede

## Para potenciar el crecimiento de una economía se precisan políticas de estabilización y políticas estructurales complementarias.

caer si la fuerza laboral no está bien calificada. La reforma de la educación y la mejora de la capacitación en el trabajo pueden ayudar a restablecer la demanda de mano de obra.

**Instituciones públicas:** El desempeño de las instituciones públicas puede incidir mucho en las condiciones económicas de un país. Los bajos salarios en la administración tributaria, por ejemplo, pueden incitar la corrupción. Además, la ineficiencia del sistema jurídico y la escasez de tribunales y jueces complican la solución de controversias, y eso incrementa los costos para las empresas y disuade la inversión, sobre todo la extranjera directa, disminuyendo el crecimiento económico. Se puede mejorar la gestión de gobierno y las instituciones simplificando las regulaciones y la concesión de licencias de negocios, reforzando el sistema jurídico, modernizando la administración tributaria y elevando los salarios de los funcionarios a cargo de servicios esenciales y limitando la contratación en el sector público a las necesidades empresariales.

### De la mano

Para potenciar el crecimiento de una economía se precisan políticas de estabilización y estructurales complementarias. Las primeras sientan las bases para el crecimiento económico al ayudar a bajar la inflación, nivelar el consumo y la inversión y reducir los déficits públicos. Las políticas estructurales solo rinden fruto una vez resueltos los desequilibrios macroeconómicos. Por su parte, las políticas estructurales mejoran la eficacia de muchas medidas de estabilización; por ejemplo, el fomento de la competencia (una política estructural) puede reducir los precios y, por ende, la inflación (una meta de las políticas de estabilización). ■

*Khaled Abdel-Kader es Economista en el Departamento de Relaciones Externas del FMI.*