

Las políticas macroeconómica y de desarrollo productivo: situación actual de América Latina

The macroeconomic policies and the productive development: current situation in Latin America

Mario Capdevielle* ■
■
■

Resumen

Después del fracaso de tres décadas de políticas públicas en donde se priorizó la estabilidad macroeconómica sobre cualquier otro objetivo, delegando en las fuerzas autónomas del mercado la asignación plena de los recursos económicos de la sociedad, se plantea en la actualidad la necesidad de la intervención activa del Estado en la economía con la finalidad de limitar los efectos de la crisis económica internacional y transformar la estructura productiva de las economías de la región latinoamericana. El equilibrio comercial sustentado en un tipo de cambio competitivo y estable, junto a la regulación del comercio internacional compatible con el desarrollo productivo nacional y regional; así como el equilibrio fiscal orientado a una recaudación y un ejercicio del gasto progresivo que permita una activa política pública de inversión en infraestructura, desarrollo productivo selectivo y gasto social; en adición al objetivo de alcanzar un nivel de inflación cuyo control no se sustente en políticas recesivas e induzca el crecimiento económico como complemento necesario de una política de largo plazo para el desarrollo productivo y tecnológico. Requieren asimismo de transformaciones institucionales significativas, que distan del “ajuste automático” del mercado, o de la solución independiente de las “fallas” del mismo. El trabajo propuesto explora a partir de la experiencia latinoamericana las posibilidades y limitaciones de las políticas implementadas así como los requerimientos de una política alternativa.

Palabras clave:

- Políticas macroeconómicas
- Perspectiva global
- Predicción y simulación

Abstract

After the failure of three decades of public policies where the macroeconomic stability was prioritized on any other aim, delegating in the autonomous forces of the market the full assignment of the economic resources of the company, there appears at present the need of the active intervention of the State in the economy with the purpose of limiting the effects of the economic international crisis and of transforming the productive structure of the economies of the Latin-American region. The trade balance supported by a competitive exchange rate and stable, with international trade regulation consistent with national and regional productive development, and fiscal balance targeting a revenue and a spending exercise that allows active progressive public policy investment in infrastructure, productive development and selective social spending in addition to the goal of achieving a level of inflation whose control is not sustained in recessionary policies and induce economic growth as a necessary complement long-term policy for the productive and technological development. The proposed work explores from the Latin American experience the possibilities and limitations of the policies implemented and the requirements of an alternative policy.

Keywords:

- Macroeconomic Policies
- Global Outlook
- Forecasting and Simulation

Clasificación JEL: E10, E17, F02

* Profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. ■ ■ ■

estas no implicaran “fallos de gobierno” de magnitud mayor. En síntesis, la única meta de la política económica es controlar la inflación delegando el resto de los objetivos en la asignación eficiente de los mercados. Con ese fin se dotó de autonomía a la banca central y de un excesivo poder a las oficinas de Hacienda para evitar el déficit fiscal, priorizando los recortes presupuestales en los momentos de crisis fiscal y económica. El desarrollo productivo, la producción de bienes públicos y la generación de empleo se consideró serían resultado de la propia estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, la política macroeconómica debe enfrentar la tarea de resolver los desequilibrios en los grandes agregados económicos, hacerlo en contextos cambiantes y procurando afectar positivamente las capacidades productivas y tecnológicas de la sociedad, teniendo por objetivo final elevar el bienestar y la equidad de la sociedad. Para alcanzar este fin debe articular la política monetaria, fiscal, comercial e industrial.

Política monetaria e inflación: efectos sobre las capacidades productivas

Uno de los temas que más atención ha demandado y generado debates dentro de la profesión, es la importancia del control del nivel general de precios y los instrumentos apropiados para alcanzarlo. Como se indicó, esta problemática ha llegado a ser considerada por la tradición monetarista como el único objetivo relevante de la política económica. Se supone que si la economía alcanzó el nivel de producción de equilibrio un aumento en la demanda determinará un incremento en el nivel general de precios, por lo que elevar la oferta monetaria generará inflación, y el control de la misma sólo puede lograrse con una disminución de la masa monetaria. La inflación desde esta perspectiva es un fenómeno estrictamente monetario.

Sin embargo, al aceptar determinantes no monetarios de la inflación y evaluar los impactos que esta tiene sobre la distribución del ingreso y entre sectores productivos, la política monetaria adquiere un significado diferente. No es claro que exista un nivel óptimo de inflación para alcanzar un mayor desarrollo económico, ni que la oferta de dinero genere por sí sola inflación. De hecho estudios históricos demuestran que las economías con más bajos niveles de inflación no han sido las que han presentado un mejor desempeño (Ha Jon Chang, 2005). Es reconocido que niveles muy elevados de inflación son dañinos para el desarrollo, pero no se puede determinar que es un nivel muy elevado sin referirse a una economía específica en un momento histórico concreto. Algunas economías en desarrollo han logrado un mayor nivel de crecimiento con ritmos de inflación que serían dañinos para otras naciones.

Asimismo, es cuestionable la capacidad que tiene un estado nacional de contro-

refuerzan una distribución regresiva. Es por ello necesaria una evaluación permanente con compromisos verificables de los agentes y transparencia en el uso de recursos. Pero este no puede ser un argumento para la no implementación de estas políticas, sino para impulsar el desarrollo de capacidades regulatorias de parte del estado. Renunciar a implementar políticas selectivas, es una forma de delegar fuera del Estado esa capacidad, y fuera del control político de la sociedad.

El estado puede incrementar el gasto público por sobre su capacidad recaudatoria, en particular cuando este tiene por destino la inversión en infraestructura o capital humano, y especialmente en los momentos de recesión. No obstante al endeudarse se debe considerar el costo futuro que esto representa y los potenciales cambios en las condiciones del crédito, mismas que podrían limitar la flexibilidad y capacidad de gasto futuro. La experiencia latinoamericana demuestra que en muchos casos el endeudamiento no sustento la inversión pública y fue una pesada carga para el desarrollo de las economías de la región. Es por eso que la disciplina fiscal y la búsqueda de un superávit puede en muchos casos permitir mayor flexibilidad y autonomía en el ejercicio de la política económica, aunque no deba ser entendida como una meta permanente e inquebrantable. Por lo anterior, es conveniente reducir el costo de la deuda externa con ingresos legítimos basados en el crecimiento del producto y la productividad, en los momentos de crecimiento sostenido, para poder impulsar el gasto y realizar política anticíclica durante las crisis.

Con el fin de mantener un equilibrio fiscal en el largo plazo, a partir de los actuales y reducidos niveles de gasto público, el estado debe elevar la recaudación para poder impulsar políticas públicas para el desarrollo, la inversión y el mayor bienestar social. Sin embargo en México y América Latina los ingresos tributarios han disminuido desde los noventa respecto del PIB en función de extensiones otorgadas a sectores, agentes productivos o regiones, a las cuales se agregan elevados niveles de evasión fiscal. Lo anterior exige considerar las capacidades institucionales que permitirán elevar la recaudación fiscal, sobre la base de evitar la elusión y reducir la evasión. Esto requiere de normas claras y simples que impidan la discrecionalidad o corrupción de los funcionarios y se propongan metas progresivas de recaudación respecto del PIB, periódicamente evaluadas.

Los impuestos directos a los activos son progresivos, relativamente fáciles de cobrar y no generan distorsiones sobre precios, al ser aplicados sobre la renta potencial. Aplicados a los flujos financieros especulativos pueden evitar la desestabilización e inducir la inversión directa. De todas formas las bases de recaudación deben ser diversas y amplias, comprendiendo impuestos a las ganancias, indirectos y al comercio internacional, en magnitudes apropiadas, procurando minimizar los costos de recaudación en el largo plazo y evitando disputas comerciales.

con políticas activas en el mercado de divisas sustentadas en la permanencia de un moderado superávit comercial.

Desarrollo productivo: Una política selectiva en el largo plazo

Las políticas de desarrollo productivo procuran dos objetivos fundamentales: elevar la eficiencia productiva en los distintos mercados que constituyen la economía y transformar la composición de la producción orientándola hacia sectores que generan empleos de mayor calidad, utilizan tecnologías innovadoras y tienen mayores ritmos de crecimiento. El contexto macroeconómico es fundamental para poder alcanzar tales objetivos.

La certidumbre sobre el desempeño agregado de la economía facilita las decisiones de los agentes económicos. Expectativas estables sobre inflación, el tipo de cambio y la política fiscal inducen la inversión y evitan la especulación. Un nivel estable de inflación, que no necesariamente es mínimo, da certidumbre a los agentes y evita pugnas distributivas que aceleran la propia inflación en forma inercial y añaden un alto riesgo a la actividad productiva. Un tipo de cambio real competitivo y estable, eleva la rentabilidad de las exportaciones, en particular de productos comercializables, e impulsa los eslabonamientos productivos locales, manteniendo una balanza comercial favorable.

La política fiscal y de gasto público mediante selectivas deducciones impositivas o por estímulos directos puede promover conductas en los agentes productivos, que si se sostienen a lo largo del tiempo, transformándose de manera selectiva, pueden permitir redefinir el perfil productivo y tecnológico nacional. El gasto y la inversión pública, no sólo son una fuerza de demanda significativa que orientada en forma apropiada puede ser un estímulo selectivo a la producción, sino que permite disponer de una infraestructura productiva que es potenciada con la inversión privada y sus propios efectos multiplicadores. La política comercial puede asimismo incentivar la competencia y ofrecer oportunidades de comercio internacional para algunos agentes y sectores, permitiéndoles alcanzar mayores niveles de producción, economías a escala e innovación.

Las políticas de desarrollo productivo articuladas con una activa política macroeconómica pueden permitir no sólo superar la fallas de mercado que afectan la eficiencia asignativa, algunas de las cuales son inherentes a economías con menor grado de desarrollo, sino transformar la dinámica del crecimiento al modificar la composición de la producción, permitiendo una especialización productiva y comercial que en el largo plazo redunde en un mayor valor agregado a la producción,

