



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

Mario Capdevielle

Documento extraído de:

Capdevielle, M. (2012). Las políticas macroeconómica y de desarrollo productivo: situación actual de América Latina. *Economía informa*, 377, 13-28. Recuperado de <https://bit.ly/3x5g6zl>

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

Clasificación JEL: E10, E17, F02

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

Introducción

La presente crisis económica internacional ha replanteado la necesidad de analizar las teorías económicas dominantes así como las políticas implementadas. En la actualidad es frecuente aceptar la conveniencia de la intervención gubernamental con el fin de atenuar los efectos de las crisis, en el corto plazo, mediante políticas macroeconómicas activas, aunque no exista coincidencia sobre la intensidad e instrumentos requeridos. No obstante se cuestiona, entre los hacedores de políticas públicas y dentro de la corriente dominante del pensamiento económico, la implementación de políticas de desarrollo productivo que pretendan transformar en el largo plazo las condiciones estructurales y la composición de la actividad productiva.

Ambas políticas son centrales para alcanzar el desarrollo económico y requieren de una articulación virtuosa. En el pasado reciente, y en algunos casos hasta la actualidad, las economías latinoamericanas implementaron políticas macroeconómicas cuyo único objetivo era alcanzar la estabilidad, entendida desde una concepción limitada al control de la inflación. El resultado fue que a pesar de la relativa estabilidad alcanzada, los niveles de crecimiento, productividad y equidad se vieron seriamente afectados.

Ante esta situación el debate actual se presenta entre quienes plantean que se requieren profundizar las políticas adoptadas, dado que a partir de la estabilidad adquirida será posible recuperar niveles apropiados de crecimiento y con posterioridad mayor equidad; frente a quienes consideran que las políticas implementadas para controlar la inflación han sido la causa de este pobre desempeño económico e inequidad, y no representan alternativa de solución alguna a los problemas económicos actuales. El presente trabajo se inscribe dentro de esta última perspectiva, argumentando la necesidad de modificar tanto las políticas macroeconómicas adoptadas en el pasado reciente como de impulsar en forma simultánea y articulada políticas activas de desarrollo productivo en el actual contexto recesivo de la economía internacional.

En este enfoque la estabilidad macroeconómica, considerada como un objetivo necesario para el desarrollo, debe ser entendida en un sentido amplio, que no sólo incluya el control del nivel general de precios, sino que incorpore múltiples objetivos e instrumentos. No es posible autonomizar a la política macroeconómica del resto de la política pública en general y en particular del desarrollo productivo de una sociedad. Tampoco es posible subordinar la política pública a la búsqueda de estabilidad macroeconómica, cuando por el contrario el objetivo fundamental de la política económica debe ser el desarrollo y el bienestar con pleno empleo y equidad. La creencia de que este desarrollo puede ser resultado de la operación autónoma de los mercados ha demostrado su invalidez en la experiencia de América Latina y de la economía mundial en general.

La formulación de la política económica debe considerar distintos niveles y períodos temporales de acción. La política macroeconómica está orientada a afectar la operación de los agregados económicos en el corto plazo, pero tiene efectos considerables sobre el desempeño microeconómico por lo que su vinculación con la política de desarrollo productivo es necesaria. De la misma forma que la resolución de los problemas fundamentales que hacen a la estabilidad y el desarrollo sólo puede ser alcanzada sobre la base de una transformación productiva que supere las limitaciones estructurales de una economía. En un sentido amplio es necesario articular en forma virtuosa el conjunto de las políticas públicas, que incluyan la educación, ciencia y tecnología, salud y seguridad. Pero a los efectos del presente trabajo analizaremos en particular los vínculos específicos entre las políticas macro y micro económicas y sus efectos sobre el desarrollo productivo y social.

Un elevado nivel de crecimiento por se no es necesariamente un objetivo socialmente deseable. Es posible que sea conveniente un menor ritmo de crecimiento o incluso de estancamiento de la economía, que considere un uso apropiado de los recursos disponibles naturales y humanos, empleándolos con el objetivo de alcanzar un mayor bienestar con equidad. No obstante lo cual, el crecimiento económico facilita si es diseccionado en forma apropiada los cambios estructurales que requiere el uso apropiado de los recursos. Esto significa que se debe procurar eliminar la pobreza y preservar el medio ambiente en el largo plazo. No es suficiente la implementación de programas de asistencia social con este fin, aunque puede ser necesario en algunos momentos y contextos específicos. Para que el bienestar con equidad sea sustentable es necesaria la generación de empleos de calidad, suficientemente remunerados, lo cual sólo se puede alcanzar con el desarrollo de las capacidades productivas y humanas necesarias en el largo plazo. Lo anterior requiere políticas de desarrollo productivo y preservación del medio ambiente, sustentadas en una política fiscal que permita recaudar y ejercer el gasto necesario para tales fines con equidad y eficiencia. Es también necesario articular en forma virtuosa la política monetaria, cambiaria, comercial y financiera con el objetivo del desarrollo productivo con equidad.

Asimismo, el estado debe implementar políticas anticíclicas, reconociendo la necesidad de mantener en el largo plazo la inversión requerida para impulsar el desarrollo productivo y tecnológico así como un nivel de gasto que permita garantizar los niveles de bienestar básicos de la población. Tales gastos deben finanziarse mediante la adaptación apropiada de las políticas de recaudación y endeudamiento. La búsqueda de equilibrios fiscales en períodos de crisis sobre la base de la contracción del gasto, no sólo ha tenido efectos perversos sobre el bienestar de la población, en particular los sectores más careciados de la misma, sino que ha demostrado su

incapacidad de generar condiciones para el crecimiento por sus efectos pro cílicos y la destrucción de capacidades productivas que genera en el largo plazo.

La política económica debe adaptarse, sin dogmatismos y reconociendo los intereses existentes en la implementación de la misma, a las condiciones específicas de cada nación en los distintos momentos históricos, por lo que requiere de una evaluación constante de sus resultados, en función de los objetivos propuestos. Pero tal evaluación, difícilmente aceptada por los hacedores de política y los grupos de interés beneficiados por la situación imperante, debe comprender el conjunto de los instrumentos y resultados obtenidos, priorizando el objetivo de bienestar social con equidad y sustentabilidad.

El presente trabajo analiza en primer término los efectos de las políticas macroeconómicas sobre el desarrollo productivo considerando la política monetaria, fiscal, comercial y de tipo de cambio. Luego analiza los requisitos macroeconómicos de una política de desarrollo productivo y su contribución al bienestar con equidad. Por último se presentan las conclusiones referidas a las instituciones necesarias para una articulación virtuosa de ambas políticas.

¿Cómo evaluar y resolver la contradicción entre objetivos micro y macroeconómicos?

La política macroeconómica se refiere al manejo de los grandes agregados económicos y sus variaciones en el corto plazo: la inflación, el crecimiento agregado de la producción, el empleo, el ahorro y la inversión, junto a la administración fiscal y del comercio internacional. La política de desarrollo productivo, en algunos casos denominada política industrial¹, corresponde a un nivel micro y meso económico, y debe ser formulada con objetivos de largo plazo. Se refiere a la operación de los mercados específicos, de productos o regiones, así como a la conducta de sus agentes: empresas, consumidores e instituciones de regulación. El vínculo entre ambas está determinado por los impactos virtuosos o negativos que generan los instrumentos de política empleados en las dos instancias sobre el desempeño de la economía.

Dentro de la corriente dominante se ha considerado que la política macroeconómica tiene por único objetivo alcanzar la estabilidad, entendida como una meta de inflación muy reducida y estable. Las políticas orientadas al desarrollo productivo, sólo serían convenientes en casos extremos de “fallos de mercado” y siempre que

¹ El término política industrial se refiere a muy diversas actividades productivas y no sólo a las manufacturas o al sector secundario de la economía. El énfasis consiste en analizar industrias o mercados específicos, entendidos como conjunto de productores u oferentes que concurren a los mismos.

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 doto 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 si 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-

lar la oferta monetaria, dada la existencia de múltiples formas de liquidez que pueden ser creadas por los agentes financieros (Kaldor, 1982) y la demanda especulativa de dinero, que para las economías en desarrollo puede adquirir magnitudes relevantes. La especulación y sofisticación financiera en contextos nacionales e internacionales desregulados puede generar situaciones perversas al pretender controlar la inflación con restricciones a la oferta monetaria y el gasto de gobierno, provocando una contracción general de la economía, que destruye capacidades productivas y tecnológicas fundamentales para el desarrollo.

En la tradición Keynesiana la política monetaria es concebida como un instrumento para alcanzar el pleno empleo, capaz de impulsar el crecimiento económico cuando no se emplean plenamente los recursos productivos. Una alternativa para alcanzar la estabilidad y un mayor crecimiento desde esta perspectiva es el manejo de la tasa de interés, que tiene efectos directos sobre la actividad productiva, y donde una orientación selectiva pudiera inducir una transformación virtuosa de la misma en relación a sectores estratégicos, agentes económicos o regiones específicas. La búsqueda de estabilidad macro en un sentido amplio se articula así con objetivos microeconómicos de transformación en la estructura productiva. Asimismo, siempre es menos conflictivo un cambio estructural virtuoso en un contexto de crecimiento económico, que en uno de estancamiento o recesión, porque esta transformación se produce sin destruir sectores productivos, ni las capacidades a ellos asociadas, o bien cuando lo hace es para crear nuevos sectores y capacidades (destrucción creadora).

La política monetaria debe ser concebida como un instrumento de la política económica que tiene por objetivo el desarrollo y no sólo la estabilidad en los precios o el alcanzar metas de inflación, sin considerar el impacto que esto tiene en el nivel y composición de la producción. En años recientes las políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales y algunos gobiernos nacionales procuraron la autonomía de la Banca Central con el único objetivo de alcanzar metas de inflación. Esta situación se constituyó en un límite auto impuesto a la capacidad regulatoria del estado, con efectos negativos sobre el nivel de empleo y bienestar social, y destruyendo capacidades productivas y tecnológicas estratégicas.

Si bien cierto nivel de inflación puede generar efectos distributivos regresivos, afectando particularmente a los sectores de la población con menores recursos, estos pueden ser compensados mediante políticas públicas apropiadas que equilibren la pugna distributiva y desaceleren el proceso inflacionario. Sin embargo, la destrucción de capacidades productivas y tecnológicas que generan las políticas de control de la inflación tiene efectos estructurales en el largo plazo sobre el nivel y composición de la producción así como en las remuneraciones y el empleo, por lo que difícilmente pueden ser compensadas mediante políticas asistenciales en el largo plazo.

Cuando las causas de la inflación no son monetarias o bien existen factores no monetarios que generan o incrementan los efectos de la inflación, como ocurre frecuentemente en países en vías de desarrollo, las políticas de metas de inflación implementadas en forma autónoma por la Banca Central son ineficientes y destructoras de capacidades, en particular ante una crisis externa donde pueden resultar pro cíclicas y generar mayor inestabilidad.

Se deben analizar las causas y enfrentarlas con muy diversos instrumentos de política pública, en algunos casos políticas de desarrollo productivo. En particular cuando existen cuellos de botella, desequilibrios sectoriales o mercados no competitivos, la política industrial debe complementar la política monetaria, al igual que el manejo del tipo de cambio y la tasa de interés.

El control de la inflación es necesario, pero no puede ser un objetivo cuantitativo rígido como las “metas de inflación” y los diversos instrumentos de política empleados deben siempre considerar su impacto sobre la producción y la distribución del ingreso, en el largo plazo. La política monetaria debe estar articulada con la política fiscal, financiera, comercial e industrial (desarrollo productivo); y evaluada en forma permanente según los resultados que en términos de empleo, remuneraciones, producción, especialización productiva y comercial, son procurados. Esta evaluación integral de la política económica permitirá ir modificando tanto los objetivos como los instrumentos, en función de los resultados obtenidos, evitando la búsqueda de metas rígidas cuyas consecuencias pueden provocar efectos negativos relevantes.

Política Fiscal como instrumento de desarrollo productivo con equidad

La modalidad en que el estado recauda los fondos necesarios para su operación y la forma en que ejerce el gasto público son fundamentales para el desarrollo productivo y la equidad distributiva. La capacidad del estado para recaudar y ejercer con flexibilidad el gasto es necesaria para impulsar la actividad productiva con selectividad, corregir deficiencias en la operación de los mercados, financiar la inversión pública en infraestructura, proveer de bienes públicos en forma apropiada a la sociedad y contribuir a la equidad distributiva mediante transferencias de ingresos. Tras el “Consenso de Washington” la política económica dominante, proponía la conveniencia de un Estado mínimo, que afectara en la menor medida posible la operación autónoma de los mercados. Sin embargo, la crisis económica actual puso de manifiesto la necesidad de intervención gubernamental, tanto en lo relativo a la regulación del ciclo económico como a la transformación de la estructura productiva y la distribución del ingreso.

En relación a la recaudación es fundamental comprender quienes son los que pagan los impuestos efectivamente (incidencia) y por qué conceptos o causas pagan tales impuestos. El objetivo de equidad impone que las personas con mayores ingresos y patrimonio paguen más impuestos que aquellas con bajos ingresos. En este sentido se requieren impuestos progresivos para alcanzar una sociedad más equitativa. Al mismo tiempo, y especialmente en períodos de crisis, contribuir a una distribución progresiva del ingreso permite mantener el nivel de la demanda interna y en muchos casos una composición de la misma que requiere de menores insumos importados, con lo cual contribuye al crecimiento y el equilibrio comercial.

Asimismo es necesario que la recaudación de impuestos induzca a los agentes y sectores productivos a realizar acciones que favorezcan el desarrollo sustentable de la economía. Esto último no es equivalente, como supone la corriente hegemónica, a que los impuestos no generen ningún tipo de distorsión en los precios de mercado. Los impuestos indirectos aplicados con selectividad, si bien pueden facilitar la evasión fiscal, también pueden hacer posible el impulsar sectores específicos, con criterios de generar empleo o elevar capacidades dinámicas así como disuadir el consumo de otros bienes, considerados socialmente no convenientes. La endogenización de externalidades negativas requiere de la aplicación de impuestos que pueden en forma simultánea elevar la eficiencia y la equidad social. Los impuestos directos pueden ser aún más equitativos. Es necesario evaluar el impacto de los impuestos con un criterio de eficiencia dinámica y sustentabilidad en adición al objetivo de equidad.

Se requiere no obstante considerar la capacidad recaudatoria efectiva que se tiene con distintos tipos de impuestos y los costos asociados a la misma. Algunos impuestos, generalmente regresivos, son fáciles de controlar a bajo costo fiscal, mientras que otros tienen el carácter opuesto aunque son progresivos. La dificultad para recaudar efectivamente algunos impuestos puede ser un hecho objetivo inherente a la naturaleza del mismo, o resultado de la falta de capacidad del ente recaudador. Pero la capacidad recaudatoria es algo que se construye en un proceso de aprendizaje institucional que requiere de voluntad política para su construcción. Cuando los grupos con mayores ingresos dejan de pagar impuestos, o lo hacen a tasas menores, esto es en general resultado de su capacidad política para afectar la conducta del gobierno, y no porque tal situación sea eficiente para el conjunto de la sociedad o imposible de evitar.

Una imposición selectiva es un instrumento clave de política industrial que permite inducir sectores, regiones o agentes específicos en función de objetivos de empleo de factores y desarrollo de capacidades estratégicas. En muchos casos, no obstante, dadas las limitaciones institucionales y el poder de negociación de grupos fácticos, este objetivo puede desvirtuarse y resultar en conductas oportunistas que

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.

Una alternativa de ingresos públicos es la referida al precio de los servicios regulados o suministrados por el gobierno, muchos de ellos monopolios naturales, en los que el estado puede discriminar entre tipos de consumidores y cantidades consumidas, mejorando la eficiencia y sustentabilidad de su uso, con criterios de equidad. Por ejemplo el precio de la gasolina, el agua, el gas y la electricidad, pueden representar una forma de obtener ingresos al tiempo que endogenizan externalidades negativas con criterios que favorezcan o no perjudiquen a los más necesitados, contribuyendo al mismo tiempo a un uso sustentable de recursos naturales y medioambientales.

Alcanzar un nivel y flexibilidad apropiada en la recaudación fiscal, es necesario para poder ejercer el gasto con capacidad de transformar la estructura productiva y mejorar la equidad social, ajustándose a los cambiantes requerimientos económicos y sociales. El bajo nivel de recaudación fiscal limita la capacidad de acción estatal, mientras que su gradual incremento hasta alcanzar niveles satisfactorios, eleva tanto los instrumentos potencialmente empleados, como la flexibilidad en su uso. La rigidez en el uso de los recursos públicos, especialmente en el contexto de recortes, contribuye a la ineficiencia en sus resultados. En el sentido contrario a las políticas comúnmente implementadas en contextos de crisis, donde el gasto público es la variable de ajuste junto con los salarios, la recaudación fiscal y el gasto gubernamental deben ser privilegiados como instrumentos contracíclicos. La recaudación puede ser complementada con el crédito y la creación de ahorros durante los períodos previos, con las limitaciones antes señaladas.

El gasto público, junto con la capacidad reguladora del estado, es un instrumento central para el desarrollo y la equidad. La flexibilidad y selectividad que disponga un gobierno para su ejercicio, permiten tanto implementar políticas contra cílicas que proporcionen estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término; como impulsar políticas de desarrollo productivo y cambio estructural. Asimismo, las transferencias redistributivas realizadas por el estado mediante la prestación de servicios (educación, salud y seguridad) y apoyos monetarios selectivos, en algunos casos condicionados a conductas socialmente valoradas, requieren también del nivel y flexibilidad que permita adaptarlo a la variación cíclica en las carencias sociales, particularmente en los períodos de mayor desempleo y recesión. Este gasto social es al mismo tiempo una inversión que fortalece el capital humano y evita su destrucción funcional, al emplearlo y potenciarlo.

La composición del gasto y la selectividad del mismo en los distintos momentos del ciclo económico son un factor fundamental para determinar su contribución a la eficiencia y equidad. Al ser un recurso escaso en relación a las carencias sociales y limitaciones estructurales en las economías en desarrollo, se deben evaluar los efectos de sus usos alternativos en los distintos momentos y regiones. La inversión

pública tiene efectos en el corto y en el largo plazo, dado que en períodos recesivos aumenta el producto y el empleo e incrementa el acervo de capital de la economía para el período largo. Una mayor inversión pública financiada con mayores ingresos fiscales provenientes de sectores rentistas de altos ingresos, junto con flujos de capital a largo plazo, pueden determinar efectos virtuosos sobre el desarrollo.

La selectividad en la inversión pública debe considerar y articularse con la política de desarrollo productivo con el objeto de transformar la estructura económica. En este sentido en adición a la provisión de infraestructura económica y bienes públicos, la inversión puede contribuir a eliminar cuellos de botella o segmentos críticos en los procesos productivos, así como impulsar el desarrollo de sectores estratégicos para la generación de empleos de calidad, el aprovechamiento de los recursos naturales y sus eslabonamientos productivos, así como sectores de alto dinamismo sustentados en la innovación tecnológica. El gobierno también puede mediante la inversión pública contribuir a la difusión de las mejores prácticas productivas, el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector privado de la economía.

La pretensión de reducir el papel del estado en la producción de bienes públicos, así como en la regulación e impulso a la actividad productiva, no sólo ha contribuido a generar situaciones de muy bajo crecimiento con alta inequidad, sino que el propio costo fiscal de muchos procesos de privatización ha sido elevado e inefficiente para el conjunto de la sociedad, con notables casos de corrupción a los que se argumentaba pretendía eliminar. Esta situación también ha favorecido la desarticulación de cadenas productivas locales y una especialización de la economía, que no permite integrar a su población en los procesos de producción, incluso a aquellos con mayor nivel de calificación, y destruye capacidades productivas y tecnológicas obtenidas en el pasado o limita la adquisición de nuevas capacidades, sin permitir el aprovechamiento de los recursos naturales en el impulso a cadenas que agregan mayor valor a los productos locales.

Política comercial y cambiaria: en busca de una especialización virtuosa

Las crisis periódicas en la balanza de pagos de las economías latinoamericanas llevaron a impulsar políticas de apertura comercial, en períodos relativamente cortos y en forma radical. Este proceso se combinó con una apreciación de la moneda nacional y un tipo de cambio fijo, sustentado en flujos de capital especulativo que no se constituían en inversión directa. El objetivo de esta sobrevaluación de la moneda nacional fue controlar la inflación, pero transformó la estructura productiva y de comercio internacional, reduciendo la importancia relativa de los sectores más

dinámicos y de mayor contenido tecnológico (manufacturas) o convirtiéndolos en engranajes de procesos globales que se especializaron en los segmentos intensivos en el uso de mano de obra de bajo costo. A pesar de la adopción posterior de tipos de cambio flexibles, la falta de control sobre los flujos de capital especulativo, man- tuvo con fluctuaciones cierta sobre valuación de la moneda nacional.

En el corto plazo el tipo de cambio real afecta el comercio internacional, el nivel de actividad, la inversión y el empleo, pero en el largo plazo transforma la composición de la estructura productiva y los precios relativos entre bienes comercializables y no comercializables. La sobrevaluación de la moneda nacional tiene efectos negativos sobre el nivel de actividad y destruye capacidades productivas en el largo plazo, mientras que la subvaluación lo impulsa y podría tener efectos virtuosos en las capacidades productivas si se sostiene en el tiempo en niveles razonables y estables sin generar presiones inflacionarias. Esta última situación correspondería a un tipo de cambio competitivo y estable, que permitiera alcanzar una tasa de crecimiento satisfactoria, con sus efectos sobre la inversión y el empleo, sin generar un déficit en el comercio internacional. Pero para poder sustentar en el tiempo tal situación se requiere que la política de tipo de cambio sea complementada con un impulso estratégico y selectivo al desarrollo productivo, y articulada con el resto de la política macroeconómica: comercial, monetaria, fiscal y de control a los flujos de capital especulativo. La política industrial deberá actuar sobre los eslabonamientos internos, hacia segmentos de mayor valor y uso de tecnologías avanzadas, que permitan alcanzar una especialización productiva y comercial con capacidad exportadora robusta en tales segmentos.

La política comercial deberá considerar el marco regulatorio existente y los tratados comerciales multilaterales. No obstante lo cual, siempre se generan espacios para impulsar sectores específicos que sustenten ventajas competitivas dinámicas en el largo plazo, vigilando las prácticas comerciales desleales. Es posible encontrar nuevas modalidades de comercio y complementación, distintas al proteccionismo simple y frívolo, que pueden vincular las políticas comerciales e industriales para impulsar agentes y sectores estratégicos en los que las economías cuentan con algunas ventajas iniciales tal como el disponer de recursos naturales y humanos, mismas que se pueden potenciar agregando eslabonamientos productivos con mayor contenido tecnológico. Estas políticas se pueden combinar mediante acuerdos regionales de integración, que incluyan metas de desarrollo productivo y tecnológico o especialización productiva sectorial, a nivel regional.

El crecimiento de la oferta nacional derivada de esta política comercial y de tipo de cambio permitirá evitar las presiones inflacionarias y sobre la tasa de interés. Asimismo, es necesario controlar las expectativas adversas sobre el tipo de cambio

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,

en particular valor tecnológico. De esta forma contribuye a elevar el bienestar de la población favoreciendo la creación de valor en los procesos productivos y garantizando el correcto empleo de los factores productivos, potenciando así capacidades dinámicas de la economía.

Tal articulación de las políticas micro y macroeconómicas no debe implicar la subordinación de unas a otras, sino que es necesario evaluar el resultado conjunto en función del objetivo de bienestar y equidad. Se requiere asimismo la coordinación entre los hacedores de políticas, secretarías de estado, banca central, instituciones públicas financieras y agentes productivos.

Conclusión

La teoría económica dominante no ha evaluado apropiadamente los efectos de la política macroeconómica sobre el desempeño microeconómico. Ha considerado solamente el impacto de la inestabilidad macroeconómica sobre la operación de los agentes y los mercados, lo cual ha sido y es pertinente, pero omitiendo el análisis de los efectos microeconómicos de las políticas implementadas para alcanzar la estabilidad. Estas políticas pueden generar procesos con trayectorias disímiles y generar resultados muy diferentes. El tiempo en el que se realizan los cambios tampoco ha sido considerado tal que permita la adaptación de los agentes y la creación de capacidades sistémicas e institucionales que faciliten la transición y hagan posible obtener mejores resultados.

Se deben considerar los efectos simultáneos sobre la producción de la política macroeconómica e industrial, dado que las capacidades de una sociedad adquieren un carácter sistémico y determinan las posibilidades de competitividad y bienestar. Un sistema no es un simple agregado sino un conjunto de partes relacionadas e inter accuentes que se transforma en un sentido dinámico. Es necesario evaluar la articulación del conjunto de las políticas públicas, especialmente la vinculación entre la política macroeconómica (fiscal, monetaria, comercial y cambiaria) y las políticas de desarrollo productivo (política industrial, y en general sectoriales, regionales u orientadas a agentes productivos específicos), analizando la interdependencia entre las mismas en el corto y el largo plazo. Tal evaluación de los resultados debe efectuarse en función del objetivo principal de la economía, el desarrollo con equidad, lo cual implica impulsar la producción e innovación productiva y la redistribución progresiva del ingreso, haciendo un uso sustentable de los recursos naturales y humanos disponibles.

Los objetivos aislados de estabilidad macroeconómica, entendida en un sentido limitado al control de la inflación, y de búsqueda de un superávit fiscal y comercial, logrados a partir de instrumentos rígidos e implementados por entidades autónomas,

mas y descoordinadas han demostrado su ineficacia y generado efectos adversos sobre el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas locales, así como un uso ineficiente de los recursos naturales, ambientales y humanos. Las entidades autónomas que ejecutan políticas públicas son ilegítimas dado que no participan del equilibrio de poderes en una sociedad democrática, porque no deben responder políticamente ante la sociedad, en sus diversas instancias de representación. En muchos casos son cooptadas por los factores de poder, nacional e internacional, o por poderes fácticos por sobre el estado de derecho democrático. Distinto es el caso de las entidades que evalúan o dan transparencia a los resultados de la política gubernamental, en las que cierto grado de autonomía garantiza que la sociedad esté informada y pueda tomar decisiones con mayor imparcialidad. Aún así estos equilibrios son siempre complejos y debe discernirse entre lo formal y lo real.

En una sociedad en que predomina la corrupción y la ineficiencia gubernamental, la solución a estos problemas no puede alcanzarse mediante la privatización de los recursos naturales, la desregulación de la economía y la autonomía de las instituciones reguladoras. Las políticas de privatización de empresas públicas en muchos casos han sido en la región latinoamericana el acto máximo de corrupción, mientras que la desregulación ha generado poderes económicos y fácticos que con el fin de apropiarse de la riqueza nacional han profundizado una distribución del ingreso regresiva y un manejo irracional de los recursos naturales y ambientales, sin enfrentar el contrapeso de un estado que represente los intereses del conjunto de la sociedad.

El manejo apropiado del gasto público junto a una política recaudatoria progresiva, son los instrumentos centrales de la política económica, y requieren de una institucionalidad que garantice la probidad en el uso de los recursos públicos en un Estado con capacidad de imponerse al conjunto de los agentes económicos y poderes fácticos. Tal institucionalidad se debe construir y transformar en forma permanente a lo largo del tiempo, con una transparencia apropiada que permita evaluar el desempeño del gobierno.

El problema fundamental es tanto de concepción de la política económica como de implementación de la política pública en general. Sin una transformación sustancial del sistema político no es posible alcanzar un desarrollo sustentable que genere una producción eficiente con niveles aceptables de bienestar social. Pero este cambio debe ser simultáneo, en relación al conjunto de las esferas de la política pública, y gradual aunque profundo, tal que permita la creación de capacidades productivas, tecnológicas y regulatorias. Es necesario y conveniente que este proceso de cambio sea implementado en el contexto de un sistema político democrático, dado que la única fuerza que puede transformar en forma efectiva el actual modelo de desarrollo es la reacción política de una sociedad activa, participativa e informada.

Bibliografía

- Capdevielle, M. y G. Dutrénit (2012), "Políticas para el desarrollo productivo y la innovación: desafío y oportunidad para la economía mexicana" en José Luis Calva (coordinador), *Nueva estrategia de industrialización, análisis estratégico para el desarrollo*, Volumen 7, Juan Pablos Editor, México.
- CEPAL (2010), "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", Santiago, Chile.
- Cimoli, M. (ed) (2000), *Developing Innovation Systems, Mexico in the Global Context*, London: Pinter.
- Cimoli, M., G. Dosi, y J.E. Stiglitz (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, UK.
- Chang, H-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan Press.
- Chang, H-J. (2004), *Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*, Editorial Catarata, Madrid, pp. 247.
- Dosi, C. (1988), "Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, 3.
- Dutrénit, G., Capdevielle, M., Corona, J., Puchet, M., Santiago, F., & Vera-Cruz, A. (2010), *El Sistema Nacional de Innovación Mexicano: Instituciones, Políticas, Desempeño y Desafíos*, México, UAM-X.
- Frenkel, R. (2008), "Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria", *Revista de la CEPAL* 96, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 189-199.
- Ghosh, Jayati (2007), *Macroeconomía y políticas de crecimiento*, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DESA).
- Ocampo, J.A., Spiegel S., Ffrench-Davis, R., and Nayyar, D. (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, New York/Oxford: Oxford University Press.
- Peres, W. (2006), "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, Santiago, Chile.
- Rodrik, D. (2004), "Industrial Policy for the Twenty-First Century", UNIDO, Background paper, Viena.
- Rodrik, D. (2005), "Growth strategies", en Aghion y S.N. Durlauf (comps.), *Handbook of Economic Growth*, vol. IA, Amsterdam, Elsevier.
- Rodrik, D. (2008), Good bye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? , *Journal of Economic Literature*.
- Shapiro C. y J. Stiglitz (1984), Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review* 74.