

En Búsqueda de Políticas Alternativas a las Políticas Económicas Predominantes*

Roberto Rubio - Fabián

* Ponencia presentada por el autor en la Conferencia Regional "Globalización, Sociedad Civil y Agenda del Desarrollo de América Latina, una Consulta para la Cumbre Iberoamericana de Lima, Perú", organizada por ALOP, CEPAL e ILPES entre el 7 y 9 de noviembre de 2001.

Introducción

En esta ponencia queremos dar respuesta general a tres preguntas. En primer lugar, ¿Qué está pasando con las economías latinoamericanas? Lo que nos llevará a un análisis global de la situación actual de las mismas. En segundo lugar, ¿Por qué eso está pasando en dichas economías? Lo que nos conduce a indagar sobre el rol que en dicha situación han jugado las políticas económicas predominantes. En tercer lugar, ¿Qué podemos hacer para que eso no siga pasando? Lo que nos introducirá a la formulación de propuestas alternativas de política económica.

¿Qué está pasando? Un análisis general de la situación de las economías latinoamericanas

Después de la llamada "crisis de la deuda" de los 80, las economías latinoamericanas experimentaron un período de crecimiento con relativa estabilidad macroeconómica; período que en promedio oscila entre fines

de los 80 y fines del primer quinquenio de los 90. Luego de este período bonancible, las economías de la región entraron - unas más temprano que otras - en un franco y paulatino proceso de deterioro. Es así que desde hace un par de años atrás las economías latinoamericanas experimentan un período de desaceleración e inestabilidad macroeconómica.

Aunque no todos los países viven con la misma intensidad y profundidad dicho período, lo cierto es que la desaceleración e inestabilidad es generalizada. Llama la atención que es precisamente en las economías grandes o emergentes donde los grados de dificultad y deterioro son mayores, convirtiéndose la desaceleración e inestabilidad en un franco estado de recesión en muchos países (con una recesión real como en el caso de Argentina o latente como en México y Brasil).

Los acontecimientos del 11 de septiembre en New York y Washington no han hecho sino agravar la anterior tendencia de deterioro económico y han contribuido a

precipitar los riesgos de una recesión generalizada en el continente (luego de los atentados, las previsiones de 3% de crecimiento promedio en el 2001 para las economías latinoamericanas han tenido que ser corregidas a la baja, alcanzando con suerte un promedio del 1%).

Esta tendencia negativa en la situación económica latinoamericana se ha venido a sumar a otra tendencia larga y conocida: la del deterioro social y ambiental de nuestras sociedades. Una vieja tendencia que incluso acompañó el anterior período de crecimiento y estabilidad de nuestras economías. En efecto, la pobreza, la desigualdad, la concentración de la riqueza, la inseguridad social y ciudadana, las disparidades territoriales, el deterioro de nuestros ecosistemas, etc., vienen siendo una marcada constante histórica de nuestros países.

¿Qué reflexiones podemos hacer de semejante alineamiento negativo de las esferas económicas, sociales y ambientales al que han llegado nuestros países? Sin ánimo de agotarlas, he aquí algunas de ellas. En primer lugar, muestra la insostenibilidad de las estrategias y políticas económicas implementadas hasta el momento. Nos revela la imposibilidad de éstas de garantizar procesos duraderos y sólidos de crecimiento y estabilidad, el carácter espasmódico de los mismos. En segundo lugar, confirman que el tipo de

crecimiento y estabilidad que han generado aquellas estrategias y políticas no han sabido impulsar verdaderos procesos de acumulación y fortalecimiento de las estructuras productivas, mucho menos empujar procesos de acumulación calificados (inversiones de alto valor agregado, inversiones con escalonamientos "hacia adelante y hacia atrás", con fuentes generadoras de empleo, etc.). En tercer lugar, en consonancia con lo anterior, se evidencia que los pilares en que se sustenta la estrategia y las políticas predomi-

nantes, es decir el logro de la estabilidad y crecimiento macro monetario/financiero, son frágiles. En cuarto lugar, muestra que esos pilares no son solo económicamente frágiles sino también social y ambientalmente inadecuados: el fuerte deterioro social y ambiental experimentado por las sociedades latinoamericanas en los últimos años así lo confirma. En quinto lugar, y a manera de conclusión, hoy podemos estar más seguros que antes que las estrategias y políticas de corte neoliberal que han predominado en el continente latinoamericano no han sabido ni podido generar verdaderos procesos de desarrollo.

¿Por qué está pasando? El rol de las políticas económicas predominantes

No cabe duda que las causas que han contribuido a la crítica situación económica

Es así que desde hace un par de años atrás las economías latinoamericanas experimentan un período de desaceleración e inestabilidad macroeconómica

por la que atraviesa actualmente América Latina son múltiples y complejas. Por tanto, no podemos simplificar el análisis causal atribuyendo todos los males a las estrategias y políticas predominantes. Sin embargo, tampoco debe caber duda que las estrategias y políticas económicas implementadas en los últimos años, sobre todo bajo los enfoques neoliberales y bajo los programas de estabilización y ajuste estructural, han contribuido enormemente en ello, y por ende tienen

una responsabilidad importante en la conformación de la crítica situación económica actual.

He aquí, de forma sintética, algunos elementos de análisis que muestran como las estrategias de liberalización de los mercados de corte neoliberal y las políticas de estabilización y crecimiento que las acompañan, han venido contribuyendo al deterioro y debilitamiento de nuestras economías:

- Es cierto que las políticas de estabilización de corte monetarista han favorecido el control de la inflación, pero también han favorecido la contención de los salarios, restringido la demanda interna, en muchos casos han contribuido a frenar la inversión y el crecimiento y a promover la sobrevaloración cambiaria, mientras que los programas monetarios de los Bancos Centrales han sometido las metas de los Ministerios Económicos y

Sociales, al tiempo que la Política Monetaria subsumía el resto de las políticas económicas y sectoriales.

No cabe duda que las causas que han contribuido a la crítica situación económica por la que atraviesa actualmente América Latina son múltiples y complejas

- Las Políticas de Liberalización Comercial por su parte, a pesar de haber apoyado en ciertos casos el control de la inflación y la reducción de algunos costos de producción, han colaborado a inflar los enormes déficits en la cuenta comercial de la mayoría de las economías latinoamericanas,

obligando a fuertes presiones sobre la cuenta de capital. Por otro lado, la apertura acelerada e indiscriminada de los mercados externos, sobre todo de las importaciones, ha conllevado al debilitamiento de las estructuras productivas nacionales más vulnerables y tradicionalmente más desprotegidas (en su mayoría altamente generadoras de empleo), sobre todo dentro del sector agropecuario e industria manufacturera más orientada a los mercados internos.

- Una política de estabilización macromonetaria clave, como es la Política Fiscal, también se ha visto deteriorada, al tiempo que ha perdido parte de su esencia como política económica. Por un lado, la dificultad estructural de incrementar los impuestos (más bien la tendencia ha sido el reducirlos hacia los que más pueden pagar y aumentarlos a los que menos lo pueden hacer) y de tender a descargar más sobre impuestos

indirectos que directos, combinado con la también estructural dificultad de reducir los gastos improductivos y la corrupción, ha conllevado paulatinamente a un creciente desequilibrio en las cuentas públicas. Por otro lado, la política tributaria se ha ido reduciendo cada vez más a una simple "política" de recaudación, perdiendo su carácter y sustancia redistributiva y orientadora de las estrategias de desarrollo.

- Habría incluso que añadir que las políticas monetarias, cambiarias y comerciales impulsadas en el marco de la estabilidad monetarista, más bien han colaborado en el debilitamiento de las capacidades exportadoras nacionales en muchos de nuestros países (la fortaleza exportadora parece limitarse cada vez más a la maquila y a grandes empresas monopólicas de exportación).
- En cuanto a las reformas estructurales de liberalización de los mercados, una de sus estrellas principales como ha sido la política de privatizaciones, más bien ha tenido saldo negativo que positivo sobre el desarrollo. En efecto, en la mayoría de los países y sectores, y más allá de algunas modernizaciones y aportes a la eficiencia en los bienes y servicios prestados, las privatizaciones, grosso modo, han encarecido los servicios sociales básicos y no básicos (un aporte más a la pobreza y al debilitamiento de las capas medias), han funcionado como mecanismo de concentración de la riqueza y diseminación de la desigualdad, han significado la desaparición de los monopolios públicos en pro de la

aparición de los monopolios privados, han favorecido la distorsión de mercados y con ello reforzado la falta de competencia.

- De igual manera, las políticas de liberalización de los mercados financieros han favorecido la desarticulación del sector financiero de importantes sectores productivos, así como sesgado a favor de la valorización de actividades más articuladas al consumo, de bajo valor agregado y poca generación de empleo. En el plano del flujo y liberalización de capitales, sobre todo en las economías grandes o emergentes, el desarrollo de los capitales de portafolio o de corto plazo (atraídos por políticas de estabilización del tipo de cambio y altas tasas de interés producto de la política monetarista) en detrimento de la inversión directa y de medio/largo plazo, estimuló la vulnerabilidad y dependencia de las economías latinas a los frágiles vaivenes especulativos del mercado financiero internacional.
- La estrategia neoliberal de reducción del Estado, así como de desregulación de los mercados (financiero, laboral, de transporte, de capitales, etc.) ha significado un debilitamiento general del mismo Estado, así como el desarrollo de importantes distorsiones y deformaciones de mercado. Esta situación ha tenido dos importantes efectos. En primer lugar, el desmantelamiento de mecanismos de intervención y de apoyo para sectores vulnerables y desprotegidos (desaparición de instancias de fomento, ausencia de políticas sectoriales

y focalizadas, merma de la asistencia técnica, reducción o eliminación de subsidios, etc.). Sin embargo, los sectores pudientes, con poder y capacidad de negociación han podido conservar o crear nuevos mecanismos de protección, a través de su tradicional uso patrimonial de las políticas económicas públicas. En segundo lugar, la falta de regulación de los mercados, normalmente imperfectos, ha contribuido a acentuar sus imperfecciones: centralización de recursos y toma de decisiones, concentración de canales de acceso e información, reforzamiento de prácticas monopólicas, desconexión e insensibilidad hacia las problemáticas sociales, culturales y ambientales, exclusión masiva de los "sin poder de compra", asignación ineficiente de las prioridades del desarrollo, etc.

- Por último, con el fundamentalismo del libre mercado y del "laissez faire, laissez passer" se han perdido importantes enfoques e instrumentos económicos: el sentido e importancia de la planeación, la integralidad de la política económica, así como su carácter proactivo (cuya ausencia nos permite hablar del fin de la política económica), la relación de las variables macro con las realidades micro.

**Por último, con
el fundamentalismo
del libre mercado
y del "laissez faire,
laissez passer"
se han perdido
importantes enfoques
e instrumentos .
económicos**

¿Qué hacer frente a lo que está pasando? En búsqueda de políticas económicas alternativas

La situación por la que pasan las economías latinoamericanas es muy crítica. Los problemas son profundos y agudos, y demandan con urgencia giros o golpes de timón que nos introduzcan en un sostenido proceso de cambio. De no hacerlo, no solo la viabilidad de nuestras economías estará en peligro sino también la misma gobernabilidad de nuestras sociedades.

Ahora bien, los giros y cambios de ruta no pueden venir de las

mismas políticas que han contribuido al origen de los problemas que se quieren resolver. Hay que traer a la mesa ideas refrescantes y audaces, hay que saber sistematizar e impulsar un rico conjunto de propuestas de política alternativa ya existente, así como saber recoger lo que haya de positivo de las políticas anteriores, hay que saber dar golpes de timón responsables y consistentes, hay que fortalecer un nuevo paradigma y nuevos enfoques de donde emerjan nuevas políticas económicas, técnica y políticamente viables.

Dada la profundidad y envergadura de los problemas que hoy enfrentan nuestras sociedades, en este momento histórico el

principal desafío no debe limitarse al logro de una simple "reactivación y crecimiento económico". Hay que ser más imaginativos, audaces y alcanzativos. Esta vez no se trata solo de volver a reactivar y encender el carro de nuestras economías, de hacer recambio de piezas, o de encontrar la gasolina que hoy falta para su marcha. Son los tiempos oportunos para ir buscando nuevos motores - o nuevo vehículo-, nuevos pilotos, nuevas formas de conducir y nuevos rumbos.

Esta búsqueda constituye un proceso complejo, múltiple y prolongado, el cual abarca, al menos, cambios de paradigma, enfoques y concepciones, cambios de estrategias y políticas, así como cambios de instrumentos y mecanismos de implementación y seguimiento, cambios de indicadores y parámetros de evaluación. De cara a contribuir a ello, a continuación se adelantan algunas ideas o propuestas generales al respecto. Éstas se limitan a algunos aspectos conceptuales, así como a algunas políticas macroeconómicas y políticas sectoriales¹.

En primer lugar, es imperativo trabajar con nuevos enfoques y concepciones. Ante todo en la concepción de desarrollo, la cual no puede seguirse reduciendo al logro de la estabilidad y el crecimiento económico. Puede haber estabilidad y crecimiento económico sin desarrollo.

De igual manera es importante rescatar el concepto de acumulación (cuyos indicadores tienen que ver más con la formación de capital, la productividad y el empleo) y diferenciarlo del crecimiento (cuyos indicadores tienen que ver más con los ingresos, el consumo, el comportamiento del PIB); porque puede haber estabilidad y crecimiento sin verdaderos procesos de acumulación (como ocurrió en muchos países latinoamericanos en la década de los 70, y sobre todo en el primer quinquenio de los 90), de la misma forma que puede haber estabilidad, crecimiento y acumulación sin desarrollo (como ha sucedido normalmente en la historia económica de América Latina, y especialmente en los años 50-60). En la formulación de estrategias y políticas económicas, es importante la diferenciación de estos cuatro conceptos (estabilidad, crecimiento, acumulación y desarrollo), así como el conocer y actuar sobre sus interrelaciones.

También es menester reconocer el hecho que la política económica no solo es un conjunto de relaciones técnicas, sino, ante todo, un conjunto de relaciones sociales. De aquí la necesidad de reivindicar los enfoques de Economía Política, la importancia de reinstalar la Economía Política de la Política Económica. Así por ejemplo, "una política de movilización doméstica de recursos a través

**También es menester
reconocer el hecho
que la política
económica no solo es
un conjunto de
relaciones técnicas,
sino, ante todo, un
conjunto de relaciones
sociales**

del incremento de la carga tributaria puede encontrar la resistencia o capacidad de evasión de grupos económica y políticamente poderosos, o puede desviar su presión hacia los sectores más desfavorecidos o con menos capacidad de negociación, inclinando la política tributaria hacia el incremento de los impuestos indirectos (más que directos) o a la ampliación de la renta imponible hacia tramos de menores ingresos. De igual manera, una política de formación de ahorro interno podrá incrementar los fondos líquidos disponibles, pero éstos verán mermados sus efectos positivos si se canalizan a través de las estructuras deformadas o monopólicas que suelen marcar nuestros sistemas financieros, o si el marco institucional de supervisión bancaria (Banco Central, Superintendencia) es dependiente y débil²².

También hay que abogar por devolver a la política económica su cometido social (por ejemplo el carácter redistributivo y no solamente recaudativo de la política tributaria), su función orientadora del desarrollo (por ejemplo en tanto mecanismo determinante de la dinámica de las inversiones), así como su carácter integral (sabiendo integrar las variables económicas y no económicas, sabiendo integrar el mundo macroeconómico a las realidades sectoriales, territoriales y microeconómicas).

**También hay que
abogar por devolver a
la política económica
su cometido social (por
ejemplo el carácter
redistributivo y no
solamente recaudativo
de la política
tributaria)**

En segundo lugar, es imperativo contar con un marco alternativo de políticas macroeconómicas y sectoriales, así como con propuestas de política sobre su financiamiento. Por tanto, en un primer momento se presentan, en forma somera y esquemática, algunas propuestas de política económica existentes que consideramos pueden contribuir a generar procesos de estabilidad y crecimiento con acumulación y desarrollo (un detalle de las mismas se encuentra en los documentos del autor que han servido de base al presente trabajo -ver nota 1). En un segundo momento, intentamos contribuir a responder a una pregunta clave e ineludible: ¿Cómo financiamos aquellas propuestas de política económica sugeridas?

Las propuestas de política económica se presentan en dos grupos. Por un lado, aquellas políticas que favorecen un crecimiento económico al mismo tiempo que tienden a fortalecer procesos de acumulación y desarrollo (dentro de las que se encuentran las políticas sectoriales). Por otro lado, políticas que permiten el logro de la estabilidad macroeconómica sobre bases más sólidas e integrales. Valga reiterar que el objetivo en este documento es solamente hacer un recuento y sistematización de dichas propuestas de política y no un desarrollo de las mismas. La amplitud, variedad y particularidad que deben

asumir las mismas en cada país, hace esto último prácticamente imposible.

En cuanto a las políticas de crecimiento con acumulación y desarrollo podemos mencionar: Políticas de fomento a la inversión productiva. A manera de ejemplo podemos traer a cuenta:

- *La reforma de los sistemas financieros nacionales.* La reforma financiera no solamente va enfocada a poner en cintura y lograr mayor control sobre el sistema comercial privado (regulaciones que favorezcan a los usuarios del sistema en torno a tasas de interés, acceso al crédito, comisiones y costo de transacciones, garantías, etc., así como regulaciones en torno a los movimientos de capital, seguros e inversiones bancarias), sino también el promover un sistema financiero de desarrollo, que pueda funcionar con mecanismos de mercado, pero también con ciertos apoyos estatales (sin caer indudablemente en el burocratismo) y esté orientada hacia los sectores que, justamente, más están excluidos de la actual banca comercial privada³.
- *Reformas al sistema de pensiones,* de tal forma que se promueva la canalización hacia la inversión productiva de los fondos previsionales.
- *Programa de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa,* sobre la base de la asociación y articulación de redes productivas, y orientado a convertir a este sector empresarial en un

eje fundamental de acumulación e inversión de las economías.

- *Despliegue territorial y descentralización de la inversión pública,* sobre todo en megaproyectos de infraestructura articulados a proyectos locales y comunitarios, en infraestructura de riego, electrificación, información y caminos rurales. Todo ello acompañado de un marco de incentivos que promueva el despliegue territorial y la desconcentración geográfica de la inversión privada.
- *Establecimiento de condiciones de competitividad empresarial:* inversión en capital humano, ley de libre competencia y combate al monopolio, reforzamiento de leyes y estructuras organizativas de defensa del consumidor, infraestructura física, acceso a tecnología e información de mercados, esquemas de protección focalizados y temporales, fortalecimiento del estado de derecho de cara a la transparencia.

Asociado a lo anterior, se hacen necesarias las políticas de formación de ahorro interno, la puesta en marcha de políticas sectoriales y las políticas de regulación de las inversiones. He acá, sin ánimo de agotarlas, algunas de ellas:

- *Políticas de formación de ahorro interno:* presión fiscal positiva para la reinversión de las utilidades empresariales, fortalecimiento de impuestos selectivos al consumo y en general todas las medidas tendientes a cerrar la brecha fiscal, programas de uso productivo de remesas

familiares (caso de varios países de la región mesoamericana y caribeña), reforma del sistema previsional privatizado (retorno al esquema solidario), combate a la corrupción, eficiencia en gasto público, etc.

- *Establecimiento y desarrollo de Políticas Sectoriales.* Políticas de Promoción Industrial (aumento de demanda interindustrial, reducción de coeficiente de importación en insumos, ampliación de mercados y tratados regionales o sub-regionales, centros de información de mercados de exportación, priorización de actividades industriales con fuertes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, fomento a industria de reciclaje y bajo consumo energético, fortalecimiento de cadenas productivas entre pequeña y mediana empresa y asociaciones o grupos productivos, apuesta por reforzar la economía social y solidaria. Políticas de Desarrollo Rural (diversificación agropecuaria, desarrollo agroindustrial y de cadenas productivas y de innovación tecnológica, tecnología financiera apropiada a actividades rurales y agropecuarias, etc.). Además de las políticas sectoriales hacia el sector rural/agropecuario e industrial, será preciso contar adicionalmente con Políticas de Ordenamiento Territorial, Polí-

ticas de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Política de Transporte, Política Laboral, Política de Empleo. La puesta en marcha de políticas sectoriales implica importantes modificaciones en el marco institucional, dentro de lo que destaca la necesidad de reestablecer las unidades sectoriales de planeación dentro de los Ministerios Económicos. También supone el no sometimiento de los Ministerios de Economía a los programas de los Bancos Centrales o Ministerios de Hacienda o Finanzas Públicas; como también el no estrechar el campo de los Ministerios de Economía al campo de las relaciones comerciales externas, y abrir su radio de acción hacia las dinámicas de la producción.

- *Políticas regulatorias de la inversión:* aplicación y mejora de ley de libre competencia, mayores regulaciones a opera-

ciones financieras, licencias industriales, reestructuración y fusión de empresas, controles sobre empresas públicas, regulaciones regionales a inversión externa, especialmente a los movimientos del capital especulativo, etc.

La puesta en marcha de políticas sectoriales implica importantes modificaciones en el marco institucional, dentro de lo que destaca la necesidad de reestablecer las unidades sectoriales de planeación dentro de los Ministerios Económicos

También cabe hacer mención de políticas que no solo favorecen el crecimiento y la acumulación sino el desarrollo en general. He aquí un recuento de las más destacadas: política de

redistribución de activos, políticas orientadas al desarrollo social (especialmente a salud, educación y vivienda), políticas laborales y de promoción del empleo, políticas de seguridad social, políticas de seguridad ambiental, políticas de seguridad alimentaria, políticas de seguridad ciudadana, políticas de modernización de la administración pública, políticas de descentralización y modernización del Estado.

En cuanto a las políticas que apuntan a una estabilidad macroeconómica más sólida e integral, podemos traer a cuenta: una política monetaria que garantice control inflacionario pero menos restrictiva; un control de la inflación basado menos en la contención de la demanda, el gasto público y los salarios, y más en la ampliación y calificación de la oferta; una política cambiaria flexible con ajustes programados, que no abandone los instrumentos de control de la política monetaria (rechazo a los esquemas de dolarización); una política comercial menos aperturista e indiscriminada pero sin caer en el proteccionismo; una política fiscal que tienda a incrementar la carga tributaria, que contenga la tendencia de hacer descansar los esfuerzos tributarios en los impuestos indirectos, una estructura de impuestos directos más progresiva, tributación a ganancias provenientes de operaciones financieras, combate frontal a la corrupción, la evasión y la elusión fiscal,

una política adecuada de subsidios e incentivos, racionalización y eficiencia en el gasto público, fortalecimiento de impuestos selectivos al consumo suntuuario y a bienes nocivos a la salud y medio ambiente, etc.

¿Cómo financiamos un conjunto de políticas, que en su mayoría se ubican en dinámicas expansivas, y por ende, tienden a hacer presión sobre el gasto público?

Finalmente, queremos referirnos a la pregunta ¿cómo financiamos un conjunto de políticas, que en su mayoría se ubican en dinámicas expansivas, y por ende, tienden a

hacer presión sobre el gasto público? He aquí un conjunto de propuestas al respecto:⁴

En cuanto a las fuentes de movilización doméstica de recursos, se pueden señalar algunas de manera provisional. En primer lugar, un eje fundamental para la movilización de recursos son los ingresos y gastos públicos. En efecto, a través de la tributación se capta buena parte de los excedentes o recursos generados en una sociedad, y a través del gasto público se reasignan y distribuyen los mismos. En consecuencia, una adecuada movilización de recursos para el desarrollo requiere de una política fiscal que mantenga niveles elevados de tributación y una asignación efectiva y eficiente del gasto público. Sin embargo, en la mayoría de los países del Sur encontramos, por un lado, bajos niveles de recaudación tributaria (en países como Guatemala y El Salvador la carga fiscal apenas llega a representar el 10% del PIB), y por otro lado, altos niveles de ineficiencia,

corrupción y despilfarro del gasto público. Por ello, un proceso de movilización doméstica de recursos no puede evadir la puesta en marcha de una REFORMA FISCAL.

Una reforma fiscal debe contemplar al menos los siguientes componentes o políticas:

- Un cambio de objetivos. Las políticas fiscales predominantes se definen casi exclusivamente en términos de financiamiento del déficit fiscal. Una reforma fiscal debe colocar también como objetivos la mejora en la distribución de la renta, el incentivar y reorientar la inversión acorde a los objetivos de la estrategia de desarrollo, el incentivar o contener la demanda o el consumo, el cubrir los niveles de inversión pública programada.
- Corregir el creciente desequilibrio que se da en favor del establecimiento de impuestos indirectos sobre los directos. Se recomienda no seguir haciendo presión por los impuestos tipo IVA (Impuesto al Valor Agregado), y elevar la presión fiscal sobre los estratos de altos niveles de renta (modificación de estructuras impositivas y no solo ampliación horizontal de la base tributaria).
- Creación o incremento de los impuestos selectivos al consumo, especialmente a los productos nocivos a la salud o el

medio ambiente* (cigarrillos, bebidas alcohólicas, agroquímicos, etc.).

- Creación de un impuesto "verde" a las actividades dañinas al medio ambiente.
- Establecimiento uniforme en cada país de un impuesto a las ganancias especulativas o de corto plazo.

Asimismo, una adecuada y suficiente movilización doméstica de recursos exige una REFORMA FINANCIERA

- Cerrar la brecha a la evasión y a la elusión fiscal. Valga aclarar que esto no solo es un problema técnico sino también político. En tal sentido, los gobiernos deben procurar conformar las alianzas sociales necesarias que le

cierren el paso a los grupos de poder que ejercen su capacidad de evasión fiscal.

- Saneamiento administrativo y financiero de empresas públicas o autónomas.
- Fomentar una mayor proporcionalidad entre gastos públicos corrientes y gastos públicos en inversión, hoy por hoy, totalmente desproporcionada en favor de gastos corrientes.
- Mejorar la distribución territorial de la inversión pública, en la actualidad mayoritariamente concentrada en las capitales o unas pocas ciudades. Focalizar la inversión en infraestructura hacia los sectores productivos marginados y excluidos.
- Todas las medidas anteriores no son de fácil implementación, dados los distintos

intereses que se ven afectados. Por ello, en la medida de lo posible (como ya sucedió en Guatemala y puede suceder en El Salvador), la puesta en marcha de una reforma fiscal debe buscarse por medio del establecimiento de un PACTO FISCAL.

Asimismo, una adecuada y suficiente movilización doméstica de recursos exige una REFORMA FINANCIERA, la cual debe contemplar tres ejes de acción:

- Una reforma al sistema privado de intermediación financiera que permita una estructura de mercado más moderna y competitiva, y que logre terminar con el carácter oligopólico del sistema financiero actual, y coloque al sistema financiero en mayor sintonía con los objetivos plasmados en los planes de desarrollo.
- Un fortalecimiento de las instancias de supervisión y control del sistema financiero (Banco Central y Superintendencias).
- La conformación de un sistema financiero de desarrollo, que a través de la transformación de las estructuras institucionales vigentes, pueda convertirse en una verdadera banca de fomento, especializada en el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Este sistema incorporaría a las actuales asociaciones o cajas de ahorro y crédito. Este sistema debería verse favorecido por el depósito de la mayor parte de los fondos públicos e instituciones autónomas, así como de los dineros provenientes de las dona-

ciones (ahora captados exclusivamente por la gran banca privada).

Una variable básica en los procesos de movilización doméstica de recursos es la formación de ahorro interno. Sin embargo, en la mayoría de nuestros países la dinámica económica se ha venido excesivamente basando en el ahorro externo (en algunos casos, de las remesas familiares de los migrantes, en otros, de los capitales especulativos o de corto plazo). Un aspecto fundamental para consolidar un proceso de formación de ahorro interno es la REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL. Es preciso reformar el actual sistema de previsión (sistema de pensiones), de tal forma de crear un sistema mixto y solidario (empresa privada, Estado y trabajadores) que permita elevar de forma significativa los ahorros e ingresos de los trabajadores, así como los ingresos del sector público financiero.

Otra fuente importante de financiamiento doméstico son los FONDOS DE CONTRAPARTIDA LOCAL, o fondos creados a través de procesos de concertación local o territorial, donde destacan las aportaciones empresariales con vínculos de interés común con comunidades y alcaldías, así como las aportaciones de algunas ONG locales y/o la Cooperación Internacional (ya hay muchas experiencias al respecto en el continente).

También es importante considerar en los procesos de movilización doméstica de recursos, la REGULACIÓN Y ESTÍMULO DE LAS INVERSIONES. En cuanto a la regulación de las inversiones, será

importante incidir en las tasas de formación bruta de capital. En este sentido se deberá contemplar un sistema de incentivos/desincentivos fiscales, de manera que se fomente/presione la reinversión de las utilidades empresariales; así como el estudiar la posibilidad de establecer coeficientes de inversión de las utilidades empresariales.

Finalmente, para la movilización doméstica de recursos se hacen necesarias REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y a las estructuras y formas de elaboración de los Presupuestos Nacionales, de cara a reducir sensiblemente la excesiva proporción de los gastos corrientes sobre los gastos de inversión en el funcionamiento gubernamental. Esto favorecerá el ahorro público y por ende la mayor movilización doméstica de recursos.

Todas aquellas diversas fuentes de captación de fondos se tienen que canalizar a través de múltiples mecanismos. A manera de ejemplo, podemos hacer mención de dos de ellos: los Fondos Territoriales de Desarrollo (para inversión empresarial y productiva) y los Fondos de Inversiones Comunitarias y Municipales (para inversiones sociales, ambientales, de infraestructura y culturales).

Notas

- 1 Las ideas y propuestas de política económica acá presentadas se basan en un libro del autor, titulado "Crecimiento estéril o desarrollo", (San Salvador, 1996), así como en una ponencia presentada por el mismo autor en un evento público organizado por la red SAPRIN en el Congreso de los Estados Unidos (Washington, septiembre de 1999).
- 2 Ponencia del autor presentada en las "hearing sessions" del PNUD sobre Financiamiento al Desarrollo, Naciones Unidas, New York, noviembre de 2000.
- 3 Por ejemplo, en El Salvador tenemos un Banco Multisectorial de Inversiones, que en este momento, a pesar de que en su concepción está dirigido a la pequeña y mediana empresa, es usado con intensidad a favor de las grandes empresas. La idea es convertir este banco multisectorial en un componente del sistema financiero de desarrollo que pueda, por ejemplo, alimentarse también de los ahorros que el sector público tiene y suele depositar en bancos comerciales. Hay cantidades de dinero que vienen de donaciones, de las ONG, etc. En nuestro país, la banca comercial maneja cerca de 6 mil millones a 7 mil millones de dólares. Lo que se estaría proponiendo dejaría cerca de 1 mil millones de dólares para el funcionamiento de dicho sistema financiero de desarrollo.
- 4 En su mayoría corresponden a citas textuales, de Rubio, R, op. cit, Naciones Unidas, New York, noviembre de 2000.