

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/982/Add.1
16 de abril de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimosexto período de sesiones

Puerto España, Trinidad y Tabago,
6 al 15 de mayo de 1975

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1974

Primera Parte

LA INFLACION MUNDIAL Y AMERICA LATINA

Volumen 2

75-2-341



INDICE

Página

Primera Parte

LA INFLACION MUNDIAL Y AMERICA LATINA	1
Capítulo I LA INFLACION EN LOS PAISES CENTRALES: CRISIS DE DIAGNOSTICOS, TERAPEUTICAS Y PERSPECTIVAS	5
A. La crisis de los diagnósticos	8
1. El trasfondo estructural	11
2. Los mecanismos de propagación	19
3. Los elementos coyunturales	25
B. La crisis de las terapéuticas	27
1. El éxito y la (reciente) impotencia del enfoque keynesiano	27
2. La ortodoxia (o heterodoxia) monetaria .	30
C. La crisis de las perspectivas	34
Capítulo II AMERICA LATINA Y LA "INFLACION IMPORTADA" ..	37
A. Las características estructurales y la vulnerabilidad con respecto a la inflación importada	40
B. Los mecanismos de transmisión de la inflación importada	44
1. Difusión y propagación indirecta-interna; mecanismos generales	50
2. El mecanismo fiscal	55
3. Precios y remuneraciones	60
C. Opciones e instrumentos de la política económica	62
D. Perspectivas e incógnitas	65
Capítulo III LA INFLACION RECIENTE EN SEIS PAISES LATINOAMERICANOS	67
1. <u>Bolivia</u>	68
A. Nota introductoria	68
B. Antecedentes básicos sobre la naturaleza y evolución de la economía de Bolivia	69
1. El marco general	69
2. Principales rasgos de la evolución económica	72

	<u>Página</u>
C. El proceso inflacionario en Bolivia	92
1. Perspectiva de períodos y fases	92
2. Visión general	94
D. La inflación y la política económica	119
1. El marco de referencia	119
2. Las principales medidas adoptadas	122
2. <u>Brasil</u>	131
A. Nota introductoria	131
B. Rasgos sobresalientes de la evolución de la economía brasilera	131
1. Evolución del producto interno bruto y de sus componentes	131
2. Las bases del crecimiento	136
C. Aspectos principales de la política antinflacionaria	154
1. La política de choque 1964-1966	155
2. Crecimiento con relativa estabilidad. La política gradualista aplicada en 1967-1973	162
D. El recrudecimiento de la inflación (1974) ..	191
3. <u>Colombia</u>	209
A. Nota introductoria	209
B. Rasgos sobresalientes de la evolución de la economía colombiana	209
1. Tendencias del crecimiento	210
2. El sector externo	218
C. El proceso inflacionario	231
1. Antecedentes	231
2. Factores que influyeron en la aceleración inflacionaria	235
D. Aspectos principales de la política antinflacionaria	252
1. Consideraciones generales	252
2. Las medidas de estabilización	253
4. <u>Costa Rica</u>	270
A. Nota introductoria	270
B. Evolución reciente de la economía global ...	271
1. El sector externo	272

	<u>Página</u>
2. La evolución de la oferta y la demanda globales	285
3. El producto y su composición sectorial..	295
C. Aparición y aceleración de la inflación	299
1. El marco general	300
2. Indicadores de los niveles de inflación.	301
3. Disparidades en el crecimiento de los precios	303
D. Los factores inflacionarios	307
1. La inflación en 1970-1971	308
2. La inflación en el período 1972-1973 ...	313
3. La inflación en el primer semestre de 1974	322
4. La singularidad de la inflación costarricense	325
E. La inflación y las principales medidas de política económica	326
1. La política de financiamiento del sector público	327
2. El financiamiento del sector privado ...	331
3. La política cambiaria	332
4. La política de precios y salarios	335
5. <u>Ecuador</u>	342
A. Nota introductoria	342
B. Rasgos sobresalientes de la evolución de la economía ecuatoriana	342
1. Tendencias del crecimiento	344
2. El sector externo	352
C. El proceso inflacionario reciente	363
1. Antecedentes	363
2. Factores que influyeron en la aceleración inflacionaria	364
D. Aspectos principales de la política antinflacionaria	383
1. Antecedentes	383
2. Las políticas de fondo	384
3. Las políticas complementarias	389
6. <u>Uruguay</u>	395
A. Nota introductoria	395
B. La perspectiva de más largo plazo: estancamiento e inflación	396

	<u>Página</u>
1. Antecedentes	396
2. Orígenes de la inflación: factores estructurales y mecanismos de propagación	401
3. Los esfuerzos de estabilización desple- gados hasta el año 1971	407
C. El período 1972-1974: reaceleración del movimiento de los precios e inflación importada	417
1. El marco general	417
2. Factores inflacionarios internos	423
3. La inflación importada	425
4. Aspectos adicionales de la política antinflacionaria	431

3. COLOMBIA

A. NOTA INTRODUCTORIA

El presente estudio abarca el período comprendido entre 1971 y 1973 inclusive.

El lapso considerado se inicia en 1971 porque en ese año se aceleró el proceso inflacionario, tras varios años de fluctuaciones moderadas de precios. Por ese mismo motivo, a partir de esa fecha las autoridades gubernativas, dieron prioridad a la aplicación de un conjunto amplio de medidas de estabilización.

En los años 1972 y 1973, por su parte, el fenómeno inflacionario se agudizó por las repercusiones que tuvieron en la demanda y los precios las modalidades de la rápida expansión del sector externo, lo cual obligó a adoptar nuevas medidas para aminorar las crecientes presiones inflacionarias que se estaban presentando.

No se juzgó conveniente extender el estudio hasta el año 1974 porque a raíz del cambio de administración que tuvo lugar hacia mediados del año y de una modificación importante en la situación externa del país, se introdujeron cambios importantes en la política antinflacionaria que se estaba aplicando. De esta suerte, la inclusión de los acontecimientos de 1974 habría afectado a la unidad de enfoque del estudio y obligado a rectificar el método de análisis utilizado.

B. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA COLOMBIANA

La evolución de la economía colombiana durante el período 1971-1973 se caracterizó por algunos importantes factores externos e internos de carácter general, que en buena medida determinaron los comportamientos que se intenta examinar.

Por una parte, el país se vio afectado con bastante intensidad, particularmente en el bienio 1972-1973, por los niveles de demanda y precios derivados de la rápida y persistente expansión de la economía y el comercio mundiales registrada durante esos años. Simultáneamente,

/y por

y por varias razones que se analizarán posteriormente, el sistema productivo nacional fue capaz de reaccionar con relativa flexibilidad a los estímulos provenientes del exterior.

Por otra parte, en lo interno, tuvo especial significado la conjunción de dos circunstancias que se reforzaron mutuamente. De un lado, durante todo el período que se estudia, correspondió a una misma administración política la dirección de las labores gubernamentales. De otro, durante esos años se aplicó un Plan Nacional de Desarrollo - denominado generalmente "las cuatro estrategias" 32/ - que definió y dio continuidad a las medidas de política económica puestas en práctica en el trienio.

La presencia y el significado de esos factores externos e internos no puede menospreciarse, ya que confirió cierta unidad, persistencia y homogeneidad a la política económica del período.

1. Tendencias del crecimiento

En los primeros años del decenio de 1970 la economía colombiana alcanzó tasas de crecimiento más altas que las registradas en el período 1965-1970 y, en general, durante los decenios de 1950 y de 1960. Se observa así que el producto interno bruto, anotó en 1970-1973 una tasa media de incremento de 6.5% - y superior al 7% en 1972-1973 -, frente a un 5.8% en 1965-1970. (Véase el cuadro 1.)

Estimaciones de la CEPAL indican que entre 1970 y 1973 el producto interno bruto por habitante de Colombia aumentó de alrededor de 509 dólares a 559 (en moneda constante de 1970).33/ Ese ritmo (de 3.2% por año) supera en cerca de 30% el observado durante 1965-1970 y duplica el logrado en el decenio de 1960; se trata, por lo tanto, de un cambio apreciable en la velocidad de crecimiento de la economía del país.

32/ Esas cuatro estrategias se referían a: a) desarrollo urbano y vivienda; b) ingresos rurales y productividad agrícola; c) exportaciones, y d) distribución del ingreso.

33/ Para esos mismos años se calcula que el producto interno bruto medio por habitante del conjunto de América Latina (de 19 países) alcanzó a 639 y 717 dólares de 1970, respectivamente.

Cuadro 1

COLOMBIA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

(Millones de pesos de 1970)

	1970	Tasas anuales de crecimiento					1973
		1965- 1970	1970- 1973	1970	1971	1972	
<u>Oferta global</u>	151 230.4	6.3	5.6	8.2	5.5	4.6	6.8
Producto interno bruto (a precios de mercado)	130 590.8	5.8	6.5	6.6	5.5	6.8	7.3
Importaciones	20 639.6	10.6	-0.1	18.7	5.4	-8.6	3.3
<u>Demanda global</u>	151 230.4	6.3	5.6	8.2	5.5	4.6	6.8
Exportaciones	18 515.8	5.2	9.3	-2.5	5.1	13.4	9.5
Inversión bruta interna	28 130.3	8.1	6.1	15.2	9.7	-0.9	10.0
Inversión bruta fija	25 850.3	9.0	6.2	13.1	6.9	1.8	10.0
Consumo total	104 584.3	6.1	4.8	8.6	4.4	4.6	5.5
Gobierno general	9 961.6	6.9	3.8	14.0	23.6	-14.6	5.8
Privado	94 622.7	6.0	4.9	8.0	2.4	7.0	5.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Paralelamente, el

Paralelamente, el ritmo de crecimiento de la población ha mostrado estabilidad, pues desde el decenio de 1950 se ha mantenido en torno al 3.2% anual, tasa relativamente alta dentro del ámbito latino-americano.^{34/} A fines de 1973 el país tenía alrededor de 24 millones de habitantes.

a) Oferta y demanda globales

El examen del cuadro que muestra la oferta y demanda globales permite verificar que ese mayor dinamismo en el crecimiento coincide con una expansión relativamente rápida de las exportaciones, las que aumentaron en valores constantes a una tasa media anual de 9.3% en el período 1970-1973, la que se contrapone a un 5.2% en 1965-1970. Por su parte, como se verá más adelante, las cifras de exportaciones expresadas en dólares corrientes denotan con mayor intensidad un cambio fundamental a partir de 1970.

Otro aspecto sobresaliente de la evolución de la demanda global lo constituyó el repunte, a partir de 1970, de la tasa de inversión. Ello permitió que el coeficiente de inversión bruta fija con respecto al producto interno bruto pasara de 17% alrededor de 1965 a 19.6% en 1971-1973; sin embargo, el esfuerzo de capitalización siguió siendo inferior al logrado en la primera parte del decenio de 1960, período en el cual se apreciaron coeficientes cercanos al 20%.^{35/} (Véase el cuadro 2.) Además, ese incremento no guarda relación con el aumento que anotó la inversión pública total durante ese mismo período; según cálculos del Banco Mundial, ella pasó de coeficientes inferiores al 7% del producto interno bruto en 1965, a otros de aproximadamente 12% en el trienio 1971-1973.^{36/}

^{34/} Vale la pena recordar que las metas establecidas en la EID para las variables comentadas son alrededor de 3.5% anual para el producto bruto por habitante y por lo menos 6% por año para el producto global, considerando además una tasa anual de crecimiento demográfico de 2.5%. Los resultados alcanzados por Colombia durante los años 1971, 1972 y 1973 son, por esto, similares a las metas de la EID, salvo en lo que respecta al incremento de la población.

^{35/} Véase CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía de Colombia en el último decenio, E/CN.12/915, 8 de septiembre de 1971, pp. 21 y 22.

^{36/} Véase, Banco Mundial, Economic Position and Prospects of Colombia, Informe NQ 138-CO, 15 de mayo de 1973, p. 17.

Cuadro 2

COLOMBIA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y LA DEMANDA GLOBALES

(Porcentajes)

	1965	Promedio 1969- 1970	1970	1973	Promedio 1971- 1973
<u>Oferta global</u>	112.6	115.0	115.8	113.0	114.0
Producto interno bruto (a precios de mercado)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones	12.6	15.0	15.8	13.0	14.0
<u>Demanda global</u>	112.6	115.0	115.8	113.0	114.0
Exportaciones	14.6	14.8	14.2	15.3	14.8
Inversión bruta interna	19.2	20.8	21.5	21.3	21.5
Inversión bruta fija	17.0	19.3	19.8	19.6	19.6
Consumo total	78.8	79.4	80.1	76.4	77.7
Gobierno general	7.2	7.4	7.6	7.1	7.7
Privado	71.6	72.0	72.5	69.3	70.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Por su

Por su parte, el consumo total y sus componentes tuvieron una evolución oscilante durante el período 1971-1973, lo que determinó que sus tasas medias de crecimiento fuesen inferiores a las registradas en 1965-1970, sobre todo en el caso del consumo del gobierno general.

b) La estructura sectorial del producto y la ocupación

El análisis de la composición sectorial del producto interno bruto en el período 1971-1973 permite verificar que la aceleración del ritmo de crecimiento global coincidió y, a la vez, fue consecuencia de un desenvolvimiento relativamente equilibrado de las diversas actividades productivas, con la sola excepción de la explotación de minas y canteras que redujo su aporte al producto. Así, hubo diversidad en cuanto a velocidades de crecimiento sectorial pero, en general, las diferencias estuvieron dentro de los márgenes que pueden considerarse congruentes - dado el incremento del producto global - con las necesidades del proceso de desarrollo de un país de las características de Colombia. (Véanse los cuadros 3 y 4.)

En lo que se refiere a la agricultura, su aporte al producto interno bruto creció algo más lentamente en 1970-1973 que en 1965-1970. No obstante, la tasa media de los últimos tres años (4.3%) es mayor que la meta de la EID e, incluso, se compara favorablemente con las cadencias de desenvolvimiento agropecuario que son frecuentes en los países latinoamericanos. La participación de la agricultura en el producto interno bruto aunque decreciente, continuó siendo relativamente alta (27.8% en 1971-1973).

La industria manufacturera tuvo en 1970-1973 un comportamiento más dinámico y estable que en el período 1965-1970 (9.2% de crecimiento anual en el primer período versus 6.4% en el segundo). De esta forma, durante los últimos tres años, el ritmo de crecimiento de la industria manufacturera superó la meta mínima de 8% señalada en la EID.^{37/}

^{37/} Desafortunadamente, en el país no se elaboran índices de producción industrial que permitan evaluar con menor precisión las características, particularmente en cuanto a composición del crecimiento manufacturero. Algunos indicadores parciales señalan, sin embargo, que entre 1970 y 1973 el consumo de energía eléctrica para usos industriales aumentó 15% anual; por su parte, la producción de cemento se elevó 5% anual y la de azúcar en 7% por año. (Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.)

Cuadro 3

COLOMBIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Millones de pesos de 1970)

	1970	Tasas anuales de crecimiento					
		1965- 1970	1970- 1973	1970	1971	1972	1973
Agricultura	34 880.5	4.8	4.3	5.3	2.5	5.5	4.8
Minería	2 457.7	1.5	-4.9	-2.5	-4.6	-6.0	-4.2
Industria manufacturera	20 976.7	6.4	9.2	8.7	7.9	10.0	9.8
Construcción	6 281.1	12.3	6.6	3.9	7.1	1.8	11.1
<u>Subtotal bienes</u>	<u>64 596.0</u>	<u>5.8</u>	<u>5.8</u>	<u>5.2</u>	<u>4.4</u>	<u>6.2</u>	<u>6.2</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1 787.9	8.5	12.5	10.1	10.0	13.7	13.9
Transporte y comunicaciones	8 881.1	6.6	6.7	10.8	6.4	7.3	6.5
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>10 669.0</u>	<u>6.9</u>	<u>7.7</u>	<u>10.7</u>	<u>7.0</u>	<u>8.4</u>	<u>7.8</u>
Comercio y finanzas	20 521.2	6.6	8.7	7.1	7.3	9.1	9.6
Propiedad de vivienda	6 886.9	5.8	6.3	5.3	7.1	5.9	6.0
Gobierno	8 283.5	4.9	5.6	9.5	6.8	4.2	5.8
Otros servicios	9 069.7	4.7	7.3	6.0	7.4	7.9	6.7
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>44 761.3</u>	<u>5.8</u>	<u>7.5</u>	<u>7.0</u>	<u>7.2</u>	<u>7.5</u>	<u>7.8</u>
<u>Producto interno bruto, total</u>	<u>120 026.2</u>	<u>5.7</u>	<u>6.5</u>	<u>6.6</u>	<u>5.5</u>	<u>6.8</u>	<u>7.3</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 4

COLOMBIA: COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Porcentajes)

	1965	Promedio 1966- 1970	1970	1973	Promedio 1971- 1973
Agricultura	30.4	29.7	29.1	27.2	27.8
Minería	2.5	2.2	2.0	1.5	1.6
Industria manufacturera	16.9	17.2	17.5	18.8	18.4
Construcción	3.9	5.1	5.2	5.2	5.2
<u>Subtotal bienes</u>	<u>53.7</u>	<u>54.1</u>	<u>53.8</u>	<u>52.8</u>	<u>53.0</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1.3	1.4	1.5	1.8	1.7
Transporte y comunicaciones	7.1	7.2	7.4	7.4	7.5
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>8.4</u>	<u>8.6</u>	<u>8.9</u>	<u>9.2</u>	<u>9.1</u>
Comercio y finanzas	16.4	16.8	17.1	18.1	17.8
Propiedad de vivienda	5.7	5.8	5.7	5.7	5.8
Gobierno	7.2	6.9	6.9	6.7	6.8
Otros servicios	8.0	7.7	7.6	7.7	7.7
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>37.2</u>	<u>37.2</u>	<u>37.3</u>	<u>38.3</u>	<u>38.1</u>
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Al considerar

Al considerar durante 1970-1973 la evolución de los demás sectores productores de bienes y de servicios básicos destaca, como ya se adelantó, la reducción absoluta del aporte al producto interno bruto de la explotación de minas y canteras, lo que responde esencialmente a una decreciente producción de petróleo crudo a partir de 1971. Por otra parte, el ritmo de crecimiento de la construcción parece insatisfactorio en comparación con lo ocurrido en 1965-1970 y aún más, si se tiene en cuenta la importancia que se dio en el Plan Nacional de Desarrollo a la promoción de esta actividad; solamente en 1973 tuvo lugar un repunte importante de ella. Por último, los dos sectores de servicios básicos (electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, y transporte y comunicaciones) crecieron con mayor rapidez en 1970-1973 que en 1965-1970.

En los sectores de servicios, la evolución fue más dinámica en 1970-1973 que en el período anterior. En conjunto, la contribución de ellos en el producto interno bruto se elevó de 37.2% en 1966-1970 a 38.1% en 1971-1973.

Al examinar la composición sectorial del producto desde el punto de vista de la ocupación de la fuerza de trabajo, surgen otras características estructurales que vale la pena tener en cuenta.

En primer lugar, aunque son bastante escasas las informaciones más o menos recientes sobre la situación ocupacional del país, al parecer el problema del desempleo continúa teniendo actualidad e importancia. Según se estima, la tasa media de desempleo urbano abierto a fines de los años sesenta, alcanzó a alrededor de 10%, siendo en general más elevada en las ciudades más pobladas del país, excluida Bogotá. En general, esta situación no habría experimentado mejoras o cambios significativos durante los años 1971-1973.^{38/} Detrás de este fenómeno de desocupación está presente un hecho básico: la fuerza

^{38/} Véase OIT, Hacia el pleno empleo. Un programa para Colombia, Ginebra, 1970; CEPAL, Tendencias y estructura de la economía de Colombia en el último decenio, pp. 29 a 32, y Banco Mundial, Economic Position and Prospects of Colombia, Informe N° 138-CO, op.cit., p. 5.

de trabajo urbana del país está aumentando a una tasa anual superior al 5%, ritmo difícil de absorber a través de la creación de nuevos empleos en las ciudades.

En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, durante 1971-1973 continuó disminuyendo con cierta rapidez la proporción de la población ocupada en la agricultura (de 42% de la total en 1969 a alrededor de 38% en 1973) 39/ y, en la práctica, el número absoluto de trabajadores agrícolas permaneció casi estable o aumentó muy levemente. Como contrapartida, es difícil suponer que los sectores industriales y productores de servicios básicos - dados el moderado incremento de su contribución al producto interno bruto, y algunos antecedentes sobre su absorción de mano de obra en el decenio de 1960 40/ hayan aumentado sensiblemente su importancia relativa en la ocupación total. 41/ El juego simultáneo de esas dos tendencias ocasionó, por un lado, graves problemas ocupacionales en las zonas urbanas y, por otro, una creciente búsqueda de nuevos empleos en los sectores de servicios, reforzando de esta manera una tendencia que se presentó con vigor en el decenio de 1960.

2. El sector externo

Durante el período 1971-1973 la evolución del sector externo tuvo algunas características principales. En primer lugar, la acción simultánea de factores internos y externos, incluida la aplicación persistente de medidas de política, redundó en una sustancial expansión y diversificación de las exportaciones de bienes; a esa expansión contribuyó el aumento de los valores unitarios de exportación (que alcanzó a 39%) y también, en medida considerable, de las cantidades exportadas.

39/ Estimaciones basadas en informaciones proporcionadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

40/ Véase CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía de Colombia en el último decenio, op.cit., pp. 12 a 16.

41/ En el plan de las cuatro estrategias se planteó que la generación de nuevas ocupaciones debía resultar del rápido crecimiento de la construcción y de las exportaciones menores (no tradicionales). Ya se señaló que sólo en 1973 hubo un incremento importante de la actividad de la construcción; posteriormente se examina el desenvolvimiento de las exportaciones, aunque no se dispone de datos sobre sus efectos en la ocupación.

En segundo término, se importó, en promedio, un valor corriente superior en 43% al observado en 1966-1970, como consecuencia, principalmente, de la aplicación de políticas de importación relativamente más liberales, salvo en 1972. Sin embargo, por el alza continua y creciente de los valores unitarios de importación el incremento comparable en valores constantes, fue de 20%.

Tercero, el sensible mejoramiento experimentado por el saldo del comercio de bienes fue determinante en la reducción del déficit en cuenta corriente del balance de pagos, que pasó de 449 millones de dólares en 1971 a 57 millones en 1973.

Cuarto, paralelamente a esa fuerte disminución del déficit en cuenta corriente - que desde el punto de vista contable significó una menor necesidad de transferencias de ahorro externo hacia el país -, en virtud de la política de financiamiento externo en ejecución, durante el trienio examinado se utilizaron, en términos brutos, alrededor de 360 millones de dólares anuales de préstamos extranjeros no compensatorios a mediano y largo plazo.

Por último, la interacción de la evolución del déficit en cuenta corriente y del uso de préstamos extranjeros permitió que las reservas internacionales brutas del país aumentaran de alrededor de 200 millones de dólares a fines de 1971 a más de 530 millones a fines de 1973. (Véanse los cuadros 5, 6 y 7.)

Un elemento complementario de carácter general que enmarcó la evolución del sector externo fue el régimen cambiario vigente durante el período. Continuando con las orientaciones iniciadas en 1967, durante todo el período en estudio, rigió una tasa cambiaria principal o unificada válida para las diferentes operaciones de comercio exterior. Paralelamente, el tipo de cambio unificado estuvo sujeto a devaluaciones moderadas y periódicas ("minidevaluaciones"), de manera de mantener relativamente constante el valor real del dólar, expresado en pesos colombianos, descontando, eso sí, la inflación interna de los Estados Unidos. En el cuadro 8 es posible verificar que entre 1969 y 1973 el valor real del dólar en pesos no fluctuó más de 5%.

Cuadro 5

COLOMBIA: TENDENCIAS DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES

	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
1. Exportaciones de bienes (fob, en millones de dólares)	632.2	788.0	755.0	958.6	1 334.1	1 015.9
2. Exportaciones de bienes (en millones de dólares, 1970 = 100)	80.2	100.0	95.8	121.6	169.3	128.9
3. Índice de valor unitario de las exportaciones de bienes (1970 = 100.0)	85.8	100.0	90.0	98.0	125.0	104.3
4. Índice de valor constante de las exportaciones de bienes (2:3x100) (1970 = 100)	93.5	100.0	106.4	124.1	135.4	122.0
5. Importaciones de bienes (fob, en millones de dólares)	633.6	802.0	878.0	813.1	1 022.9	904.7
6. Importaciones de bienes (en millones de dólares, 1970 = 100)	79.0	100.0	109.5	101.4	127.5	112.8
7. Índice de valor unitario de las importaciones de bienes (1970 = 100)	96.0	100.0	104.0	110.0	130.0	114.7
8. Índice de valor constante de las importaciones de bienes (6:7x100) (1970 = 100)	82.3	100.0	105.3	92.2	98.1	98.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 6

COLOMBIA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Promedio					Promedio
	1966- 1970	1970	1971	1972	1973	1971- 1973
Cuenta corriente						
Exportaciones de bienes y servicios	806.6	1 000.0	984.0	1 198.4	1 626.0	1 269.5
Bienes fob	632.2	788.0	755.0	958.6	1 334.1	1 015.9
Servicios	174.4	212.0	229.0	239.8	291.9	253.6
Importaciones de bienes y servicios	903.4	1 149.0	1 260.0	1 216.8	1 487.1	1 321.3
Bienes fob	633.6	802.0	878.0	813.1	1 022.9	904.7
Servicios	269.8	347.0	382.0	403.7	464.2	416.6
Pagos de utilidades e intereses del capital extranjero (netos)	-125.6	-180.0	-176.0	-197.7	-207.4	-193.7
Utilidades	-55.6	-91.0	-71.0	-69.5	-67.5	-69.3
Intereses	-70.0	-89.0	-105.0	-128.2	-139.9	-124.4
Donaciones privadas netas	1.0	-1.0	3.0	10.9	12.0	8.6
Saldo de la cuenta corriente	-221.4	-330.0	-449.0	-205.2	-56.5	-236.9
Cuenta de capital						
Financiamiento neto externo (a+b+c+d+e)	221.4	330.0	449.0	205.2	56.5	236.9
a) Fondos extranjeros no compensatorios (netos)	266.8	405.0	383.0	281.2	193.5	285.9
Inversión directa	45.8	43.0	43.0	18.4	26.4	29.3
Préstamos de largo y mediano plazo	225.4	308.0	290.0	420.2	369.1	359.8
Amortizaciones	-90.6	-121.0	-144.0	-165.0	-162.3	-157.1
Pasivos de corto plazo	59.8	138.0	163.0	-16.3	-67.3	-26.5
Donaciones oficiales	26.4	37.0	31.0	23.9	27.6	27.5
b) Fondos o activos nacionales no compensatorios	-9.6	-36.0	-12.0	-23.9	-39.7	-25.2
c) Errores y omisiones	-5.4	-18.0	55.0	83.6	38.5	59.0
d) Asignaciones de derechos especiales de giro	4.2	21.0	17.0	18.5	0.0	11.8
e) Financiamiento compensatorio neto (- aumento)	-34.6	-42.0	6.0	-154.2	-135.8	-94.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 7

COLOMBIA: RESERVAS INTERNACIONALES

(Millones de dólares corrientes)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1. Reservas internacionales (totales) a fines del período	96.0	77.0	83.0	173.0	221.0	206.0	203.0	325.0	534.0
2. Importación de bienes y servicios	653.0	867.0	696.0	866.0	939.0	1 149.0	1 260.0	1 206.3	1 541.6
3. Importación de bienes y servicios (promedio mensual)	54.4	72.3	58.0	72.2	78.3	95.8	105.0	100.5	128.5
4. Número de meses de importación financiada por las reservas internacionales	1.8	1.1	1.4	2.4	2.8	2.2	1.9	3.2	4.2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, septiembre de 1972 y agosto de 1974.

Cuadro 8

COLOMBIA: EVOLUCION DEL VALOR REAL DE LA TASA DE CAMBIO PRINCIPAL

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Año	Tasa de cambio principal (pesos por dólar y promedio anual)	Deflactor implícito del producto interno bruto de Colombia (1970 = 100)	Deflactor implícito del producto nacional bruto de Estados Unidos (1970 = 100)	(2):(3)x100 Relación entre los deflatores implícitos de Colombia y Estados Unidos (1970 = 100)	(1):(4)x100 Evolución del valor "real" de la tasa de cambio principal, base 1970 (pesos por dólar y promedio anual)
1969	17.37	90.7	94.8	95.7	18.15
1970	18.50	100.0	100.0	100.0	18.50
1971	20.02	111.6	104.7	106.6	18.95
1972	21.94	126.0	107.9	116.8	18.78
1973	23.69	155.1	118.7	130.7	18.13

Fuentes: Banco de la República de Colombia y Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Statistical Abstract 1973.

/Las excepciones

Las excepciones a esa regla general fueron dos tasas especiales: una rigió para las exportaciones de café y la otra para el pago de compras de petróleo crudo para refinación interna.

El tipo de cambio del café también estuvo afecto al mecanismo de "minidevaluaciones", pero su cotización en pesos alcanzó durante todo el período a un 80% de la tasa principal. En otros términos, las exportaciones de café se gravaron con un impuesto proporcional del 20%.

Por su parte, para la tasa petrolera operó un sistema de tipo de cambio fijo, no sujeto a devaluaciones moderadas y periódicas. A mediados de 1971 esa tasa fue elevada de 9 a 20 pesos por dólar - alcanzando una cotización similar a la que tenía el tipo principal -, valor que permaneció estable hasta 1974 inclusive. De esa forma, la tasa de 20 pesos por dólar se fue alejando, progresivamente, del valor del tipo de cambio principal.

a) Las exportaciones de bienes

Las medidas de política aplicadas dieron tratamientos diferentes a las ventas de café y a las exportaciones menores o no tradicionales.

En el caso del café, durante todo el período en estudio la política estuvo dirigida a graduar la cantidad producida y exportada del producto, habida consideración del importante papel que esa actividad desempeña en la economía nacional, de la sustancial participación de las exportaciones colombianas en el mercado internacional del café, de las posiciones en cuanto a precios registradas por ese mercado y a las condiciones de la vigencia del Convenio Internacional del Café. Además de lo anterior, en 1973 los países productores de café concertaron un acuerdo internacional en virtud del cual debían retener el 10% del volumen de sus ventas con el propósito de reducir la oferta mundial del producto.

Entre 1968 y 1973 el volumen de café exportado por Colombia, fue relativamente estable, fluctuando en torno a los 6 500 000 sacos de 60 kilogramos. En cambio, en los precios, se observó el fenómeno inverso: la cotización media en Nueva York por libra, que en 1965-1969

/había permanecido

había permanecido sin grandes variaciones anuales, en alrededor de 45 centavos de dólar, osciló con intensidad en los años 1970, 1971, 1972 y 1973, alcanzando un máximo de 72.4 centavos en el último año. Como es natural, esa misma oscilación se registró en los valores corrientes exportados. (Véase el cuadro 9.)

La promoción de las exportaciones menores o no tradicionales constituyó una de las cuatro estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y, en la práctica, lo que se hizo fue continuar y, a la vez, reforzar una política que se venía aplicando desde 1967. En síntesis, las exportaciones no tradicionales se estimularon por medio de las siguientes medidas más importantes: i) la mantención de una tasa de cambio de valor real constante, según se anotó anteriormente; ii) la concesión de certificados de abono tributario (CAT) que ascendieron, en varios casos, hasta el 15% del valor exportado;^{42/} iii) el otorgamiento preferencial de crédito bancario relativamente barato (de tasas reales de interés negativas); y iv) la posibilidad de importar, sin controles de importación ni derechos aduaneros, equipos y bienes intermedios necesarios para la producción de las exportaciones menores. Interesa comentar que en un estudio del Fondo Monetario Internacional se calculó en 30% el subsidio cambiario para las exportaciones de manufacturas que significó la aplicación conjunta de las medidas ii), iii) y iv).^{43/}

No es fácil evaluar con precisión el efecto verdadero de las medidas de política comentadas,^{44/} en general, por el clima de estímulo a las exportaciones menores que imperó en los últimos años. Lo cierto es que su crecimiento fue muy dinámico y que se vio favorecido

^{42/} Durante el trienio esa tasa experimentó cambios y, también, mostró alguna variabilidad dependiendo de las características de las mercaderías exportadas. Asimismo, se registraron variaciones en cuanto al plazo en que los CAT eran redimibles.

^{43/} Véase lo que al respecto se indica en Banco Mundial, Economic Position and Prospects of Colombia, informe N° 138-CO, op.cit., p. 27.

^{44/} Un análisis de ese tipo ha sido realizado por Carlos F. Díaz-Alejandro en Las exportaciones menores colombianas, FEDESARROLLO, enero de 1973.

Cuadro 9

COLOMBIA: EXPORTACIONES DE CAFE

	Promedio 1965- 1969	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
1. Exportaciones (sacos de 60 kg)	6 071 347	6 506 278	6 569 291	6 528 000	6 769 000	6 622 097
2. Precio por libra en Nueva York (centavos de dólar)	45.09	56.42	49.27	56.70	72.35	59.44
3. Valor de las exporta- ciones de café sin tostar (millones de dólares)	338.00	466.70	399.70	430.40	600.00 ^{a/}	476.70

Fuentes: Banco de la República y FEDECAFE.

^{a/} Estimación.

/complementariamente por

complementariamente por el desenvolvimiento del Mercado Común Andino y, en general, por las buenas condiciones de demanda y de precios en los mercados internacionales. Asimismo, para varios rubros de exportación, particularmente manufacturas, tuvo importancia la existencia de capacidades de producción no utilizadas plenamente por insuficiencia de la demanda interna.

De otro lado, para algunas exportaciones de productos alimenticios resultó decisivo el estímulo que representó el alza sustancial de sus precios internacionales, estableciéndose un diferencial de precios en favor de la exportación con respecto a la venta en el mercado interno. La carne, los cueros y el algodón constituyen probablemente los ejemplos más representativos de esa situación. Estas circunstancias redundaron asimismo, en alzas de los precios internos de esos productos, en fenómenos transitorios de desabastecimiento de los mercados nacionales y en la adopción de medidas de prohibición temporal de exportar. Posteriormente se volverá sobre este aspecto.

Al examinar la composición de las exportaciones de bienes, se observa que entre 1966-1970 y 1971-1973 la participación conjunta del café y del petróleo crudo disminuyó de 71.6% a 53%, en tanto que la de los productos no tradicionales aumentó de 28.4% a 47%. (Véase el cuadro 10). Ese gran incremento obedeció principalmente al comportamiento de algunos rubros principales, particularmente, algodón, azúcar, carne, esmeraldas, hilados y textiles, manufacturas mecánicas, metálicas y eléctricas, pieles y cueros y productos químicos y farmacéuticos.

b) Las importaciones de bienes

Las medidas de política aplicadas durante el trienio tuvieron influencia decisiva sobre la evolución de las importaciones. Esas medidas consistieron, en lo fundamental, en la operación de instrumentos cambiarios, arancelarios, de listas de importación, permitida o prohibida, de depósitos previos y de presupuestos mensuales de divisas.

/En general,

En general, la política de importaciones fue más restrictiva o más liberal en la aplicación de su conjunto de instrumentos, según como fueron evolucionando las exportaciones, la capacidad para importar y la situación de las reservas internacionales. Las medidas empleadas tuvieron efectos un tanto retardados sobre los valores y volúmenes importados, calculándose ese rezago en alrededor de seis meses y, en algunos casos, en cerca de un año.

Así, las crecientes importaciones de bienes de 1970 y 1971 respondieron a la liberalización progresiva de la política aplicada ante la favorable evolución experimentada entre 1968 y 1970 por los ingresos de divisas del país. Por otra parte, a raíz de la caída de las exportaciones en 1971, se adoptaron medidas más restrictivas, que redujeron al año siguiente el monto importado. Por último, los mayores ingresos de divisas que comenzaron a percibirse a principios de 1972 condujeron a la progresiva liberalización de las medidas de control de las importaciones,^{45/} con lo cual aumentó considerablemente en 1973 el valor importado y, en menor proporción, el volumen correspondiente, dada la incidencia que tuvo en ese año el incremento del valor unitario de las importaciones. (Véase de nuevo el cuadro 5.) Cabe observar que entre 1965 y 1969 se registraron fluctuaciones similares en la política de importaciones y en los valores importados por el país.

En cuanto a la composición de las importaciones de bienes, entre 1966-1970 y 1971-1973 aumentó sustancialmente la participación relativa de los bienes de consumo y, en menor medida, la de las materias primas. En cambio, la de los bienes de capital experimentó una baja importante. (Véase el cuadro 11.)

^{45/} Las disposiciones aprobadas incluyeron: a) aumento progresivo del monto mensual de registros de importación aceptados por la Junta Monetaria (de 75 millones a 120 millones de dólares); b) ampliación del número de mercaderías de importación permitida; c) rebaja de los aranceles aduaneros, y d) reducción de los depósitos previos para importar.

Cuadro 10

COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

(Porcentajes)

	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
1. Café	61.9	62.7	54.9	47.5	47.4	49.3
2. Petróleo crudo	9.7	8.0	7.0	3.4	2.0	3.7
3. Exportaciones no tradicionalas	28.4	29.3	38.1	49.1	50.6	47.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 11

COLOMBIA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Porcentajes)

	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
1. Bienes de consumo	8.8	10.7	10.4	12.4	14.1	12.3
No duraderos	4.0	5.6	4.9	5.8	6.6	5.8
Duraderos	4.7	5.1	5.5	6.6	7.5	6.5
2. Materias primas a/	45.2	44.7	48.9	46.7	48.4	48.0
3. Bienes de capital	45.3	43.9	40.0	39.5	36.1	38.5
4. Varios b/	0.6	0.7	0.7	1.4	1.4	1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Incluye materiales de construcción.

b/ Incluye combustibles.

c) Otros aspectos de la evolución del sector externo

Dada la disminución del déficit en cuenta corriente que tuvo lugar entre 1971 y 1973, los superávits en el balance de pagos en 1972 y 1973 - por 154 y 136 millones de dólares, respectivamente - se produjeron esencialmente por el ingreso neto en esos dos períodos de recursos provenientes de préstamos extranjeros a mediano y largo plazo por cantidades superiores a las de los años anteriores. (Véase nuevamente el cuadro 6.)

Al respecto, Colombia ha logrado estructurar una estrategia de financiamiento externo sobre la base del funcionamiento permanente de un Grupo de Consulta ad-hoc, que encabeza el Banco Mundial, y de la generación continua y satisfactoria de proyectos de inversión que las instituciones financieras internacionales y los países industrializados tienen interés por financiar con préstamos concedidos en condiciones menos gravosas que los créditos privados. Por otro lado, ese mismo hecho ha influido para mejorar las condiciones del servicio de su deuda externa - al hacerse más favorable la composición de ella -, de suerte que los recursos necesarios para el pago de amortizaciones e intereses de la deuda han tenido un crecimiento moderado y compatible con la evolución de las exportaciones.^{46/}

De las cifras del balance de pagos se desprende que en 1972 se utilizaron 420 millones de dólares de préstamos a mediano y largo plazo, estimándose una cifra de 370 millones para 1973. Alrededor del 70% de esos montos contribuyó al financiamiento del total de la inversión del sector público.^{47/}

^{46/} Véase, Banco Mundial, Informe anual, 1974, cuadro 6.

^{47/} Incluye el gobierno nacional y las instituciones descentralizadas, así como la inversión directa e indirecta. (Véase, CIAP, op.cit., CIAP/591, cuadro IV-6.)

C. EL PROCESO INFLACIONARIO

1. Antecedentes

Después de un período de cuatro años, - de 1967 a 1970 -, durante el cual las alzas de los precios internos fueron inferiores al 9% anual, la tasa de inflación se elevó a niveles que giraron en torno al 14% en 1971 y 1972 y al 25% en 1973.^{48/} Esa aceleración del ritmo de crecimiento de los precios puede contrastarse, también, con la experiencia de los últimos dos decenios en que la tasa corriente de inflación fue inferior al 10% anual. Solamente en unos pocos años (1957, 1963, 1965 y 1966) se observan algunas desviaciones de la tendencia principal, vinculadas a "maxidevaluaciones" generales del peso, efectuadas tras un período más o menos prolongado de estabilidad de la tasa de cambio. O sea, la tradición inflacionaria del país ha sido relativamente limitada - a diferencia de lo sucedido en otros países de la región - y, las desviaciones ocasionales que se presentaron en el pasado parecen haber tenido orígenes diferentes a las de los últimos años, particularmente en lo que se refiere al problema cambiario.

De la misma manera que en otras naciones en desarrollo con un ingreso por persona similar al de Colombia, el rubro alimentos tiene influencia fundamental en la evolución de los precios internos, lo que se refleja en las altas ponderaciones que ese rubro tiene en los índices de precios.^{49/} Además, las variaciones de los precios de los alimentos - sobre todo de los básicos - son las que repercuten con mayor claridad y más inmediatamente en la masa consumidora.

^{48/} Se trata de variaciones de diciembre a diciembre del índice nacional de precios al consumidor. En ese índice - que se estima representativo de la evolución inflacionaria - se consideran separadamente las situaciones de los empleados y de los obreros; además, los cálculos se efectúan para siete ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto). (Véase el cuadro 12.)

^{49/} En el índice nacional de precios al consumidor, la ponderación de los alimentos alcanza a aproximadamente 40% para los empleados y a cerca de 50% para los obreros.

Cuadro 12

COLOMBIA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

	Promedio				
	1965- 1969	1970	1971	1972	1973
1. Índice nacional al consumidor <u>a/</u> (diciembre a diciembre - variaciones en porcentaje)					
a) Empleados (total)	10.2 <u>b/</u>	7.2	12.6	14.1	22.1
b) Obreros (total)	9.8 <u>c/</u>	6.3	14.7	14.0	25.1
c) Empleados (alimentos)	9.6	5.0	15.0	16.2	30.6
d) Obreros (alimentos)	10.2	3.6	17.1	16.0	31.5
2. Índice nacional al consumidor (promedio a promedio - 1970 = 100)					
a) Empleados (total)	93.2 <u>d/</u>	100.0	110.9	125.5	150.2
b) Obreros (total)	93.7 <u>d/</u>	100.0	111.8	127.3	155.2
c) Empleados (alimentos)	94.4 <u>d/</u>	100.0	112.6	129.0	164.3
d) Obreros (alimentos)	94.7 <u>d/</u>	100.0	112.6	130.0	167.5

Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación.

a/ Incluye, con diferentes ponderaciones, las siguientes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

b/ Las variaciones fueron 7.6% en 1967, 6.7% en 1968 y 8.5% en 1969.

c/ Las variaciones fueron 7.0% en 1967, 6.4% en 1968 y 8.7% en 1969.

d/ Valor del índice en 1969.

En el trienio 1971-1973 los precios de los alimentos crecieron con mayor rapidez que los de los otros bienes y servicios. Así, entre 1970 y 1973 los precios relativos al consumidor mejoraron en alrededor de 20% con respecto a los demás rubros del índice (vivienda, vestuario y misceláneo).^{50/} En los precios al por mayor también se aprecia un fenómeno parecido cuando se comparan los precios de la agricultura con los de la industria manufacturera y de la minería. (Véase el cuadro 13.)

Entre 1970 y 1973 hubo otros cambios de precios relativos que vale la pena identificar. Así, destaca la evolución favorable de los precios internos al por mayor de los productos exportados, excluido el café,^{51/} lo que coincide con la tendencia de los valores unitarios de exportación ya comentada anteriormente. Por otra parte, se señala el visible empeoramiento relativo de los índices de precios de los bienes de capital y de los materiales de construcción; en ambos casos la baja es de aproximadamente 20% con respecto a los precios agropecuarios y de 13% con relación al índice total.^{52/}

Según los antecedentes proporcionados se deduce, en síntesis, que en el período en estudio la aceleración del ritmo de crecimiento del nivel de precios coincidió con cambios significativos en el sistema de precios que, por un lado, favorecieron a las actividades agropecuarias y exportadoras - salvo a la caficultura - y, por otro, perjudicaron a la industria manufacturera, particularmente a algunos tipos de producción que han podido identificarse, como es el caso de los materiales de construcción.

^{50/} Véase nuevamente el cuadro 12 y cifras por rubros para el índice al consumidor que publican el DANE y el Banco de la República.

^{51/} Esa evolución fue especialmente vigorosa en 1973: el rubro identificado anotó un aumento de 39%, en circunstancias que la variación del índice total de precios al por mayor fue de 28%.

^{52/} Véase de nuevo el cuadro 13.

Cuadro 13

COLOMBIA: EVOLUCION DE OTROS INDICES DE PRECIOS

	1969	1970	1971	1972	1973
1. Índice de precios al por mayor del comercio en general (promedio a promedio - 1970 = 100)					
a) Total	-	100.0	111.5	131.9	168.7
b) Según uso o destino económico					
Bienes de capital	-	100.0	107.8	124.8	146.0
Materias primas y productos intermedios	-	100.0	108.1	127.6	170.8
Bienes de consumo	-	100.0	117.2	139.8	173.9
c) Según origen por actividades económicas					
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	-	100.0	118.4	136.4	182.0
Minería	-	100.0	112.8	126.9	148.9
Industria manufacturera	-	100.0	109.5	126.0	155.2
2. Índice de precios al por mayor del comercio en general (promedio a promedio - 1970 = 100)					
a) Total	-	100.0	111.5	131.9	168.7
b) Según origen del artículo					
Producidos y consumidos	-	100.0	112.6	134.1	170.6
Importación	-	100.0	109.8	128.4	164.1
Exportación	-	100.0	102.6	126.1	171.7
Exportados sin café	-	100.0	111.0	133.8	186.1
3. Índice de precios de los materiales de construcción en Bogotá (promedio a promedio - 1970 = 100)					
	90.0	100.0	109.4	122.9	147.7
4. Café					
a) Precio medio en el país en pesos (1970 = 100)	75.3	100.0	95.5	115.0	148.6
b) Precio medio de reintegro de las exportaciones (dólares convertidos a pesos - 1970 = 100)	72.5	100.0	92.7	126.7	162.0

Fuentes: Banco de la República y Departamento Nacional de Planeación.

2. Factores que influyeron en la aceleración inflacionaria

Teniendo en consideración la intensidad de los movimientos de precios anuales, se distinguen dos etapas en el proceso inflacionario del período que corresponden a: 1971 y 1972, por un lado, y a 1973, por otro. Sin embargo, el examen de los elementos que intervinieron en el proceso lleva a otra subdivisión; así, la evolución de los precios en 1971 parece tener orígenes diferentes con respecto a 1972 y 1973. Ese hecho aconseja revisar separadamente lo ocurrido en el primer año de lo acontecido en los últimos dos.

a) La experiencia de 1971

Los precios al consumidor de los alimentos, que en 1970 habían aumentado en promedio para los empleados y obreros en menos de 5%, se elevaron en más de 15% en 1971. Ese importante cambio de ritmo tuvo influencia decisiva en la aceleración global de la inflación, que pasó del 7% en el primer año a alrededor del 14% en el segundo.^{53/}

La información disponible sobre el comportamiento del sector agropecuario durante el año, indica que las condiciones climáticas imperantes - especialmente el exceso de lluvias en el primer semestre - afectaron la producción agropecuaria, sobre todo la de algunos rubros agrícolas. Según cálculos oficiales las pérdidas de producciones potenciales alcanzaron a alrededor de 100 millones de dólares, lo que determinó un crecimiento global de sólo 2.5% del aporte de la agricultura al producto interno bruto, o sea aproximadamente igual a la mitad del ritmo registrado en el quinquenio anterior. Aparte del café, los productos agrícolas cuya situación empeoró durante el primer semestre de 1971 fueron el algodón, el arroz de secano, los frijoles, la papa y la soya, fluctuando las reducciones, con respecto a igual período del año anterior, entre 10% y 30%.^{54/}

^{53/} Véase el cuadro 12; se consideran conjuntamente, de diciembre a diciembre y de manera aproximada, las variaciones para los empleados y para los obreros.

^{54/} Véase CIAP, op. cit., CIAP/591, pp. 21 y siguientes y cuadro AE-1.

El análisis mes a mes del índice de precios al consumidor permite verificar que la inflación cambió de ritmo en la primera parte del año y, además, que en tal proceso influyeron sustancialmente las alzas de precios de los productos agrícolas que tenían serios problemas de insuficiencia de oferta.^{55/} Mientras tanto, otros alimentos y otros componentes del índice (vestuario y misceláneos) continuaron creciendo a una tasa parecida a la del año anterior.

Por otra parte, lo imprevisto de las reducciones de ciertas producciones y su magnitud sin precedentes no permitieron que oportunamente se pusieran en práctica medidas de política interna y de importación destinadas a regular, aunque fuese parcialmente, la oferta y los precios de los artículos conflictivos.

Un segundo elemento que contribuyó de manera importante a los aumentos de precios fue de origen cambiario, a pesar que desde 1967 estaba en aplicación - como ya se comentó - una política de mini-devaluaciones. En junio de 1971 se fijó un nuevo tipo de cambio, de 20 pesos por dólar aplicable a las compras de petróleo crudo para refinación interna, en circunstancias que a partir de septiembre de 1965 la tasa se mantenía estable en 9 pesos por dólar. Esa fuerte variación repercutió rápidamente sobre los precios de los combustibles y lubricantes y de ahí se trasladó, con variable intensidad, a un conjunto de bienes y servicios que insumen proporciones significativas de derivados del petróleo.^{56/}

El examen del curso seguido por otras variables significativas para el estudio del proceso inflacionario indica que durante 1971 o en los últimos meses de 1970, ningún otro factor tuvo repercusiones

^{55/} Por ejemplo, entre los meses de septiembre de 1970 y 1971, los precios de los frijoles subieron en 70% y los de la manteca vegetal en 30%. Véase, DANE, Boletín mensual de estadística, noviembre de 1971, p. 72.

^{56/} Incluso, el fenómeno tuvo fuerte repercusión sobre el costo de la vivienda computado en el índice de precios al consumidor, dada la ponderación que tiene en ese rubro el renglón combustibles y servicios. Véase DANE, Boletín mensual de estadística, noviembre de 1971, p. 68.

importantes en la evolución de los precios. Esta impresión general se confirma si se analizan los distintos indicadores que aparecen en el cuadro 14.

En el sector externo, se registró una caída de 10% en el valor unitario de las exportaciones de bienes, ocasionada principalmente por la baja del café, y las alzas registradas en los mercados internacionales por algunos de los principales productos exportados fueron moderadas.

El valor unitario de las importaciones de bienes subió 4%, en tanto que el incremento de la tasa de cambio principal alcanzó a 8.2%. De esa manera, el encarecimiento medio de las importaciones expresadas en moneda nacional fue de 12.5%. Esa tasa, aunque algo mayor que la de los años anteriores, es relativamente moderada y no parece explicar variaciones de real importancia, desde el lado de los costos, en la aceleración de los precios.

Aunque es escasa y parcial la información que se ha logrado recopilar sobre la evolución de las remuneraciones, no hay indicaciones de que en ese frente se hayan originado presiones inflacionarias significativas. El salario ponderado nominal 57/ aumentó en 6.6%, lo que implicaría una reducción, con respecto a 1970, de alrededor de 4% en las remuneraciones reales. Complementariamente, los salarios mínimos urbanos y rurales 58/ no se modificaron durante 1971, pese a que su último incremento había tenido lugar en agosto de 1969.

En cuanto a otras posibles presiones inflacionarias vinculadas sobre todo con algunas variables financieras principales, no se vislumbran relaciones con la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios.

57/ Calculado por el DANE sobre la base de informaciones del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). En junio de 1973 esa institución tenía 1 173 000 afiliados.

58/ Esos salarios se fijan por decretos dictados por el Gobierno sobre la base de estudios elaborados por el Consejo Nacional de Salarios. No existe obligación legal de modificarlos todos los años y en la práctica a partir de 1950 se ajustaron en períodos que variaron entre uno y seis años.

Quadro 14

COLOMBIA: RELACIONES ENTRE LOS MOVIMIENTOS DE PRECIOS Y ALGUNAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS

(Variaciones porcentuales)

	1969	1970	1971	1972	1973
1. Índice nacional de precios al consumidor (diciembre a diciembre)					
a) Empleados (total)	8.5	7.2	12.6	14.1	22.1
b) Obreros (total)	8.7	6.3	14.7	14.0	25.1
2. Índice de valor unitario de las importaciones de bienes (promedio a promedio)	2.1	3.0	4.0	5.8	18.2
3. Índice de valor unitario de las exportaciones de bienes (promedio a promedio)	-1.2	23.4	-10.0	8.9	27.5
4. Tasa de cambio principal (promedio a promedio)	6.0	6.5	8.2	9.6	8.0
5a. Valor unitario de las importaciones por tasa de cambio (2x4) (promedio a promedio)	8.2	9.7	12.5	16.0	27.7
5b. Valor unitario de las exportaciones por tasa de cambio (3x4) (promedio a promedio)	4.7	31.4	-2.6	19.4	37.7
6. Dinero-total de los medios de pago <u>a/</u> (a fines de año)	22.3	15.5	11.9	27.1	30.7
7. Gastos totales del gobierno nacional <u>b/</u>	18.7	25.8	19.6	26.3	13.6
8. Gastos totales del gobierno nacional (como porcentaje del PIB a precios de mercado)	9.4	10.0	10.2	10.7	9.2
8a. Inversión del gobierno nacional (como porcen- taje del PIB a precios de mercado)	3.9	4.2	3.9	4.5	3.5
9. Ingresos corrientes del gobierno nacional	16.9	24.7	20.6	11.6	24.8
10. Ingresos corrientes del gobierno nacional (como porcentaje del PIB a precios de mercado)	8.6	9.2	9.4	8.7	8.2
11. Déficit del gobierno nacional (como porcen- taje del PIB a precios de mercado)	0.7	0.9	0.8	2.0	1.0
12. Gastos corrientes e inversión del sector público consolidado	15.9	22.1	27.3	19.2	16.9 _{a/}
13. Gastos corrientes e inversión del sector público consolidado (como porcentaje del PIB a precios de mercado)	24.0	24.8	26.9	26.6	23.5 _{a/}
13a. Inversión del sector público consolidado (como porcentaje del PIB a precios de mercado)	9.8	11.5	12.7	12.3	10.9 _{a/}
14. Remuneraciones nominales					
a) Salarios mínimos	-	-	-	30.0 _{d/}	-
b) Salarios industriales				14.8	15.0
c) Salario ponderado nominal	3.4	9.9	6.6	10.6	

Fuentes: Renglones 1 al 5: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales; renglones 6, 7, 9 y 11: FMI, International Financial Statistics, agosto 1974; renglones 12 y 13a: Banco Mundial, op.cit., Report N° 138-CO, cuadro II.2; renglones 8, 10, 11 y 13: Producto interno bruto a precios de mercado a precios corrientes, véase el cuadro 16; renglón 14a: CIAP, op.cit., CIAP/ 591, cuadro AE-3; renglón 14b: FEDESARROLLO, Coyuntura Económica, abril 1973 y 1974; y renglón 14c: DANE, Boletín mensual, abril 1974, p. 118.

a/ Según la definición del Fondo Monetario Internacional (FMI).

b/ Gastos corrientes más inversiones.

c/ Estimaciones.

d/ Alrededor de 30% a partir de abril; no se reajustaban desde agosto de 1969. A su vez, en 1969 el reajuste fue de aproximadamente 20%, después de los años en que no hubo variaciones.

/En efecto,

En efecto, durante 1971 la cantidad de dinero aumentó 11.9% y en el año anterior el incremento fue de 15.5%;^{59/} esas tasas, moderadas y decrecientes, pueden contrastarse, por ejemplo, con el aumento de 22.3% registrado en 1969. Por su parte, la operación fiscal tampoco se constituyó en un elemento propulsor de la inflación, porque debido a que los ingresos corrientes del gobierno nacional se expandieron con mayor rapidez que sus gastos totales, el déficit ^{60/} del gobierno disminuyó, como proporción del producto interno bruto, del 0.9% en 1970 al 0.8% en 1971. Adicionalmente se verificó que la totalidad de ese déficit se cubrió mediante la utilización de préstamos externos, lo que no provocó efectos monetarios expansivos dada la situación global del balance de pagos. Esa situación determinó una disminución de las reservas internacionales del país entre fines de 1970 y de 1971.^{61/}

Cabe hacer notar que el comportamiento no inflacionario de la operación fiscal coincidió con una expansión importante de los gastos del gobierno nacional - particularmente de los corrientes - y también de los del sector público consolidado, de suerte que entre 1970 y 1971 aumentó la participación en el producto interno bruto de esas dos variables,^{62/} continuando así una tendencia que se venía manifestando a partir de fines del decenio de 1960. Ello no obstante,

^{59/} Se considera también el aumento durante 1970 de los medios de pago porque en algunas interpretaciones de las variaciones de los precios se reconoce que pueden haber retardos de hasta seis meses en las vinculaciones que se producen entre incrementos de la cantidad de dinero y de los precios.

^{60/} Definido como la diferencia entre gastos totales e ingresos corrientes. (Véase de nuevo el cuadro 14.)

^{61/} Véanse los cuadros 14, 15 y 16, así como los cuadros 6 y 7.

^{62/} Véase de nuevo el cuadro 14. Paralelamente el coeficiente de inversión fiscal pasó de 4.2% en 1970 a 3.9% en 1971, en tanto que el de inversión pública varió de 11.5% en el primer año a 12.7% en el segundo.

COLOMBIA: FINANZAS DEL GOBIERNO NACIONAL

(Millones de pesos corrientes)

	1968	1969	Varia- ción- por centual	1970	Varia- ción- por centual	1971	Varia- ción- por centual	1972	Varia- ción- por centual	1973	Varia- ción- por centual
1. Ingresos corrientes a/	8 194	9 581	16.9	11 950	24.7	14 416	20.6	16 085	11.6	20 073	24.8
2. Gastos corrientes	4 902	6 061	23.6	7 649	26.2	9 747 ^{b/}	27.4	11 397	16.9	13 991	22.8
3. Superávit en cuenta corriente (1-2)	3 292	3 520	6.9	4 301	22.2	4 669	8.6	4 688	0.4	6 082	29.7
4. Inversión	3 866	4 344	12.4	5 442	25.3	5 903	8.5	8 362	41.7	8 458	1.1
5. Gastos totales del gobierno nacional c/	8 768	10 405	18.7	13 091	25.8	15 650	19.6	19 759	26.3	22 449	13.6
6. Déficit total del gobierno nacional	574	824	43.6	1 141	38.5	1 234	8.2	3 674	197.7	2 376	-35.3
7. Financiamiento del déficit d/	1 063	1 272	19.7	1 458	14.6	1 235	-15.3	3 290	166.4	3 051	-7.3
a) Endeudamiento externo (neto)	-489	-448	-	-317	-	-1	-	384	-	-675	-
b) Endeudamiento interno (neto) d/											
8. Proporción de la inversión financiada con endeudamiento externo [(7a)/4] (porcentajes)	27.5	29.3		26.8		20.9		39.4		36.1	

Fuentes: FMI, International financial statistics, agosto 1974 y CEPAL, sobre la base de datos de la Tesorería General de la República.

a/ Deducidos los certificados de abono tributario (CAT) y los certificados de desarrollo turístico (CDT).

b/ Excluidas ciertas compras extraordinarias de equipos militares.

c/ Deducidas las amortizaciones de la deuda externa e interna.

d/ Incluye las variaciones de los saldos de Caja.

COLOMBIA: TENDENCIAS MONETARIAS

(Millones de pesos corrientes, a fines de cada período)

	1968	1969	Varia- ción- por centual	1970	Varia- ción- por centual	1971	Varia- ción- por centual	1972	Varia- ción- por centual	1973	Varia- ción- por centual
I. Composición de los recursos monetarios											
1. Dinero	15 858	19 396	22.3	22 397	15.5	25 064	11.9	31 854	27.1	41 647	30.7
2. Cuasidinero	2 216	2 696	21.7	3 381	25.4	4 128	22.1	5 856	41.9	11 663	99.2
3. Depósitos de importación	1 879	2 159	14.9	2 402	11.3	2 144	-10.7	2 496	16.4	1 163	-53.4
4. Endeudamiento externo a largo plazo	682	980	43.7	1 333	36.0	1 959	47.0	2 595	32.5	2 798	7.8
5. Otros rubros (neto)	1 971	1 788	-9.3	2 191	22.5	2 796	27.6	3 666	31.1	2 822	-23.0
Total	22 606	27 019	19.5	31 704	17.3	36 091	13.8	46 467	28.8	60 093	22.3
II. Factores de expansión y contracción											
6. Reservas internacionales (neto)	-1 276	-1 198	-	-1 360	-	-3 054	-	527	-	5 502	-
7. Crédito interno	23 882	28 217	18.2	33 060	17.2	39 145	18.4	45 937	17.4	54 592	18.8
a) Al gobierno nacional (neto)	5 139	5 024	-2.2	4 696	-6.5	6 333	34.9	6 413	1.3	5 810	-9.4
b) A instituciones oficiales	647	995	44.5	1 266	35.4	1 540	21.6	2 009	30.5	3 628	80.6
c) Al sector privado	18 095	22 258	23.0	27 098	21.7	31 272	15.4	37 515	20.0	45 154	20.4
Total	22 606	27 019	19.5	31 704	17.3	36 091	13.8	46 467	28.8	60 093	22.3
8. Producto interno bruto ^{a/} a precios de mercado (valores corrientes)	-	110 953		130 591		153 766		185 092		244 507	
9. Producto interno bruto a precios de mercado: dinero ^{b/} (8:1)	-	5.7		5.8		6.1		5.8		5.9	
10. Emisión directa (creación primaria) del Banco de la República	14 766	18 739	26.9	20 573	9.8	22 522	9.5	27 505	22.1	35 950	30.7

Fuente: FMI, International Financial Statistics, agosto de 1974 y CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.^{a/} Producto interno bruto generado a través de todo el año.^{b/} La relación calculada es imperfecta porque el PIB se refiere a todo el año, en tanto que la cantidad de dinero se ha computado a fines de cada período.

la presencia simultánea de los factores ya indicados - entre los cuales el déficit en cuenta corriente del balance de pagos desempeñó un papel fundamental - permitió menguar los desequilibrios potenciales que podría haber generado la operación de las finanzas públicas.

b) La evolución en 1972 y 1973

Los elementos identificados anteriormente que tuvieron influencia en la aceleración de los precios de 1971, dejaron de tenerla, en gran medida, en la mantención del ritmo inflacionario de 1972 y en la nueva aceleración de 1973. En efecto, durante esos dos años fue manifiesta la característica, ya destacada, de desenvolvimiento relativamente equilibrado de las diversas actividades productivas y, más específicamente, de la agricultura que creció a una tasa satisfactoria superior en promedio al 5%.^{63/} Hubo, en general, normalidad en la esfera de la producción y del abastecimiento y mejoró sensiblemente el ritmo de crecimiento del producto interno bruto.

La explicación básica del curso que siguió la inflación en el bienio 1972-1973 reside en la evolución que registró el sector externo y en sus efectos sobre algunas variables y situaciones fundamentales. Esas repercusiones se hicieron sentir, por un lado, en el complejo fiscal monetario y en la disponibilidad de recursos líquidos en poder de los exportadores y, por otro, en las influencias que sobre los costos y los precios internos ejercieron los crecientes valores unitarios de importación y de exportación. A esos dos conjuntos de fuerzas, que actuaron en la misma dirección, se agregaron otros factores coadyuvantes, entre ellos, la reducción de las importaciones de 1972.

i) La sobreexpansión financiera. El fenómeno de sobreexpansión se manifestó claramente en la evolución de los medios de pago, los que aumentaron 27.1% en 1972 y 30.7% en 1973. (Véase de nuevo el cuadro 14.) Esas tasas son muy superiores, como se recordará, a las registradas en 1970-1971.

^{63/} Solamente se observaron algunos problemas transitorios de reducciones en la producción de ciertos alimentos. En este sentido, el caso más destacado fue el de la papa durante el primer semestre de 1973.

El comportamiento de las finanzas públicas fue el factor fundamental que incidió sobre la evolución monetaria, a consecuencia de los déficit totales generados por el gobierno nacional - y por el sector público -, de las modalidades a que se recurrió para cubrirlos y de la situación del balance de pagos durante esos años.

En 1972, el sustancial incremento de los gastos fiscales, en particular de la inversión, que no se vio acompañado de un crecimiento parecido de los ingresos corrientes, generó un déficit total de cerca de 3 700 millones de pesos (2% del producto interno bruto), de suerte que se triplicó el monto absoluto alcanzado en 1971. En 1973 disminuyó abruptamente el aumento relativo de los gastos fiscales - en valores corrientes, la inversión permaneció prácticamente estancada - y a pesar que los ingresos corrientes crecieron en menor proporción que el producto interno bruto nominal, el déficit se logró reducir a 2 400 millones de pesos (1% del producto interno bruto).

Esos déficit se financiaron mediante la utilización neta de créditos externos, siendo negativo - en conjunto para los dos años - el uso de préstamos internos. Así, en 1972 el gobierno nacional utilizó préstamos externos por alrededor de 150 millones de dólares, en tanto que en el año siguiente la cifra comparable ascendió a cerca de 130 millones. Esos valores pueden contrastarse con los observados en 1970-1971, período en el cual la utilización media fue de 70 millones de dólares anuales. (Véase nuevamente el cuadro 15.)

Por otra parte, para todo el sector público se estima que el uso de recursos externos netos también se duplicó entre 1970-1971 y 1972-1973 (aproximadamente, 140 millones de dólares y cerca de 300 millones, como promedio anual, respectivamente).

Mientras el gobierno nacional y el sector público aumentaban su dependencia del financiamiento externo, la situación del balance de pagos cambió significativamente, lo que se reflejó en la reducción ya comentada de su déficit en cuenta corriente. Esto llevó, en grandes rasgos, a que la mayor utilización de créditos externos en 1972-1973 por parte del sector público - que alcanzó a más de 300 millones de dólares con respecto a la de 1970-1971 - se transformara en su integridad en un aumento de las reservas internacionales del país. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

Las series monetarias dejan ver que ese incremento de las reservas internacionales fue la causa de la expansión acelerada de la cantidad de dinero, verificándose complementariamente que en 1972 y 1973 el crédito interno total aumentó a un ritmo casi idéntico al registrado en 1969-1971. En cuanto a componentes del crédito interno, solamente los préstamos concedidos a las instituciones oficiales registraron una tasa de crecimiento más elevada que el promedio. (Véase de nuevo el cuadro 16.)

En la evolución de la cantidad de dinero también tuvo influencia el desenvolvimiento mostrado por los factores de contracción monetaria, según se acostumbra llamarlos. Así, actuó como elemento moderador el rápido aumento del cuasidineró, respondiendo esa tendencia a la puesta en marcha del sistema de ahorro y préstamos reajustables para la vivienda.^{64/}

Conviene tener en cuenta otro aspecto vinculado al fenómeno de sobreexpansión financiera: el rápido y sustancial incremento experimentado en esos años por la capacidad de gasto de los sectores exportadores. En este sentido, una característica particular de las actividades de exportación colombianas consiste en que ellas provienen de muchas empresas o unidades económicas nacionales de reducida dimensión, que están sujetas a una tributación o participación fiscal relativamente baja. Una parte sustancial de las exportaciones no tradicionales y, en menor medida, las exportaciones de café reúnen esa característica. Este hecho puede conducir a que el incremento de la demanda interna - particularmente de bienes de consumo - sea más intenso e instantáneo en Colombia, al aumentar las exportaciones, que

^{64/} El sistema, creado en mayo de 1972, funciona sobre la base de unidades de poder adquisitivo constante (UPAC), las que son reajustables diariamente según la variación estimada de los precios al consumidor. A fines de 1973 se habían constituido depósitos en UPAC por el equivalente de 4 500 millones de pesos (ese monto corresponde a un 11% de la cantidad de dinero). Sin embargo, hasta esa misma fecha ya se habían utilizado 3 400 millones en la construcción de viviendas. Por esto, el efecto de absorción neto del sistema debe haber sido reducido.

en los países cuyo sector exportador lo domina un conjunto de pocas empresas sujetas a más altas tasas tributarias y a un mayor grado de autocontrol de sus gastos o en aquellos casos en que el fisco es propietario, total o parcialmente, de una proporción significativa de las empresas exportadoras.

La circunstancia anterior, unida a los considerables incrementos de las exportaciones de bienes que tuvieron lugar en 1972 y 1973 (27% y 39% en dólares corrientes, respectivamente, y 39% y 50% en su equivalente en pesos colombianos), hace suponer que las presiones de demanda, provenientes de la mayor capacidad de gasto de las actividades exportadoras, pueden haber tenido repercusiones de cierta trascendencia en la aceleración inflacionaria que se está analizando.

ii) Las presiones externas sobre los precios internos. Los efectos más directos de la inflación externa - o "importada", como se la denomina con frecuencia - sobre los precios internos se manifestaron con mayor intensidad en 1973 y tuvieron particular importancia en la aceleración inflacionaria registrada en ese año, sumándose así al problema de sobreexpansión financiera ya analizado. En cambio, en 1972, esos efectos no se hicieron sentir con una fuerza parecida.

Asimismo, se verificó que la propagación hacia la economía interna de las alzas de las cotizaciones internacionales de los productos comerciados mundialmente se canalizó a través de las importaciones efectuadas por Colombia y, además, por medio de sus efectos sobre los precios nacionales de los bienes exportados por el país.

En la importación y exportación, los mayores incrementos de precios y de más elevado impacto relativo correspondieron al comercio de productos agropecuarios, más específicamente de alimentos. Esto por dos razones principales: primero, porque esos productos experimentaron aumentos de precios internacionales comparativamente más intensos;^{65/}

^{65/} Entre 1972 y 1973 los precios internacionales en dólares de los productos agropecuarios - alimentarios y no alimentarios - comerciados mundialmente subieron en promedio cerca de 50%, en tanto que el alza comparable para todas las mercaderías sujetas a comercio internacional fue de 20%. Véase Naciones Unidas, Boletín mensual de estadística, septiembre de 1974, pp. xiv y xv.

en segundo lugar, porque - como ya se indicó - los alimentos tienen mayor ponderación en los índices de precios, particularmente al consumidor, elaborados en el país.

Ese crecimiento relativamente más rápido de los precios de los productos agropecuarios también se hizo presente en 1973 en la estructura de precios colombiana, ratificando una tendencia, ya comentada, que venía desde 1970. Así, esa característica se manifestó tanto en los precios al consumidor (rubro alimentos) como en los precios al por mayor (rubro agricultura y otros). (Véanse de nuevo los cuadros 12 y 13.)

Además, una de las cualidades de la economía colombiana que conviene tener presente cuando se estudia el impacto de la inflación importada sobre ella, se refiere a las condiciones relativamente abiertas y flexibles con que opera su comercio exterior.^{66/} Esto significa, en la práctica, que el gobierno determina orientaciones generales para el funcionamiento del sector externo pero que es limitada, salvo excepciones, su participación directa en la fijación de cantidades y sobre todo de precios de las distintas mercaderías que se importan y exportan.

Por lo tanto, los efectos de la inflación externa tendieron a "internalizarse" con cierta facilidad y prontitud y en muy pocas ocasiones se trató de aislar significativamente la situación interna de precios de aquella vigente en los mercados internacionales. Esto, pese a que algunos elementos de trascendencia podrían haber ayudado a intentar tal aislamiento: primero, la situación favorable que presentaba el balance de pagos desde 1972 y que se acentuó en 1973; segundo, el hecho de que el país es autosuficiente en la mayoría de los alimentos que consume, y tercero, el crecimiento del producto interno bruto relativamente equilibrado y satisfactorio registrado en 1973 y en el año anterior.

^{66/} A esto se agrega un factor cuya importancia no se puede menospreciar y que se refiere a la posibilidad, a menudo ejercitada, de comerciar ilegalmente con los países limítrofes, particularmente a través de las amplias fronteras que el país tiene con Venezuela y Ecuador.

- El impacto inflacionario a través de las importaciones. Una primera indicación de la mayor repercusión inflacionaria que en 1973 tuvo el comercio de importación la da la variación media del valor unitario en dólares de las importaciones, que en ese año aumentó 18%, es decir a más del triple que en 1972. Sin embargo, por el menor crecimiento relativo de la tasa de cambio en 1973 el valor unitario, en moneda nacional, de las importaciones se elevó a 28%, o sea menos del doble que en 1972. (Véase de nuevo el cuadro 14.) En todo caso, ese mayor ritmo de aumento del valor unitario en moneda nacional de las importaciones puede haber significado en 1973 un impacto inflacionario adicional de hasta tres puntos porcentuales con respecto a 1972.^{67/}

Fuera de esa tendencia general, el caso del trigo y, en menor proporción, del maíz merecen consideración especial. Según se aprecia en el cuadro 17 durante 1973 se importaron grandes cantidades de esos dos productos, particularmente de trigo,^{68/} en circunstancias que los precios medios en dólares pagados por Colombia aumentaron 113% para el trigo y 95% para el maíz (130% y 110%, respectivamente, en su equivalente en moneda nacional). Paralelamente, el precio interno del trigo se elevó en aproximadamente 70% y el del maíz en 80%, lo que dado el consumo muy difundido de esos productos puede haber provocado repercusiones inflacionarias - y de restricción en el consumo básico de la población - que no quedan plenamente reflejadas en los cálculos más globales presentados anteriormente.

Asimismo, la diferencia entre la variación del precio internacional del trigo y la de su precio interno se tradujo en pérdidas para el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA).^{69/} Esa forma de subsidio - que se otorgó con la intención de que fuera transitorio -

^{67/} Cálculo basado en estimaciones hechas para 1972 por FEDESARROLLO. Véase, Coyuntura económica, vol. II, Nº 4, pp. 2-3.

^{68/} Ese cereal es el único producto agrícola que tradicionalmente el país ha importado en cantidades significativas.

^{69/} Institución oficial descentralizada que actúa en el campo de la comercialización agropecuaria de productos nacionales e importados.

Cuadro 17

COLOMBIA: PRODUCCION, IMPORTACIONES Y VARIACIONES DE
PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS

	1971 (miles de toneladas)		1972 (miles de toneladas)		1973 (miles de toneladas)		1972/1973		
	Producción	Importación	Producción	Importación	Producción	Importación	Variación porcentual del precio de dólares por tipo de cambio	Variación porcentual del precio de dólares por tipo de cambio	Estimación de la variación porcentual de los precios en términos
1. Cebada	112	68	106	12	94	15	-	-	
2. Frijol	45	6	44	-	46	-	-	-	
3. Maíz	915	47	872	21	824	94	95	110	80
4. Sorgo	219	-	238	21	398	37	103	119	-
5. Soya	83	23	102	-	99	14	153 _{a/}	200 _{a/}	-
6. Trigo	49	385	79	416	91	249	113	130	70

Fuentes: CEPAL, sobre la base de estadísticas del DANE y del Departamento de Planeación.
a/ Variación entre 1971 y 1973.

se financió por medio de créditos concedidos al IDEMA por el Banco de la República. Se estima que tales créditos por sí solos causaron una expansión adicional de la cantidad de dinero cercana al 2%.70/

Por último, interesa comentar lo ocurrido con el aceite. A pesar que en 1973 el país importó una proporción restringida de los insumos que se requieren para fabricar ese producto, el fuerte crecimiento del precio internacional de la soya y de otras semillas oleaginosas influyó decisivamente en el aumento cercano al 75% registrado en el año por su precio interno.

- Las repercusiones del alza de precios de los productos de exportación. El fuerte aumento de los precios internacionales de los productos agropecuarios tuvo también claras repercusiones inflacionarias sobre la economía colombiana dadas las condiciones relativamente abiertas y flexibles con que opera el comercio exterior del país. Así al producirse una diferencia de precios en favor de las ventas en el exterior de una proporción importante de la producción nacional, los precios internos tienden a subir con parecida intensidad a las cotizaciones internacionales para equilibrar el atractivo del mercado nacional con respecto al externo y evitar, de esa forma, insuficiencias de abastecimiento interno.

Esa tendencia se vio doblemente reforzada. De un lado, como una elevada proporción de las exportaciones del país consiste en productos agropecuarios, los exportadores nacionales conocen bien los mercados internacionales de esos productos y asimismo, tienen buenas posibilidades de expandir significativamente y con agilidad esas exportaciones.

70/ Véase de nuevo el cuadro 16 Se conjetura que en 1973 el costo del subsidio puede haber alcanzado a más de 500 millones de pesos, no obstante que las reservas internas del cereal constituidas a fines de 1972 permitieron que las importaciones de 1973 pudieran ser más bajas que de costumbre. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

De otro lado, durante el año, y también con anterioridad, no se adoptaron medidas importantes de política económica destinadas a reducir la diferencia de precios favorable a las ventas en el exterior, que se fue formando.

En 1973 el valor unitario en dólares de las exportaciones de bienes aumentó 27.5%, lo que unido a la variación de la tasa de cambio principal determinó un incremento del 37.7% del valor unitario expresado en moneda nacional. Esa última tasa significó duplicar el aumento registrado el año anterior y da una primera aproximación de la presión inflacionaria que provino de esta área.

Por otra parte, si se excluye el café del cálculo del valor unitario en moneda nacional de las exportaciones, se verifica que en 1973 su incremento fue cercano al 50%, en tanto que en 1972 la variación comparable fue inferior al 10%. Ese violento cambio de ritmo repercutió con especial virulencia en los precios internos de algunos productos agropecuarios.

En tal sentido se señalan algunos ejemplos calificados de lo sucedido entre 1972 y 1973. En primer lugar, los precios al por mayor de las carnes experimentaron un aumento de aproximadamente 45%, porcentaje que fue superior para las carnes denominadas finas. En segundo término, registraron alzas internas de precios superiores al 40% otros productos de exportación como el tabaco. 71/ Por último en el algodón, durante el año se elevaron 40% los precios para la cosecha del interior y se aceptó que parte de la cosecha de la Costa se comprara a los precios internacionales, que subieron más de 100% entre 1972 y 1973. 72/

71/ Véase DANE, Boletín mensual de estadística, septiembre de 1974, p. 82.

72/ Véase FEDESARROLLO, Coyuntura económica, abril 1974, p. 55.

iii) Las remuneraciones. En general, las informaciones disponibles no parecen indicar que la evolución de las remuneraciones haya influido de manera importante a la inflación del bienio 1972-1973 y, en particular, a la aceleración que tuvo lugar en el último año considerado.

En abril de 1972, los salarios mínimos urbanos y rurales se reajustaron, en promedio, en alrededor de 30%, en circunstancias que ellos no se habían aumentado desde agosto de 1969. Sin embargo, en 1972, el salario ponderado nominal subió sólo 10.6%. Esa variación habría determinado una reducción del salario real de más de 3%, con respecto a 1971, y se agregó a la que ya se había registrado en 1971. (Véase de nuevo el cuadro 14.)

Por otra parte, según algunos datos sobre evolución de los salarios industriales en 1972 y 1973 que se han podido recopilar,^{73/} los aumentos nominales en el sector manufacturero - que es probablemente una de las actividades productivas en que los reajustes salariales fueron los más favorables - alcanzaron a 14.8% en 1972 y a 15% en 1973. Esos valores implican que los salarios industriales reales permanecieron prácticamente iguales en 1972 y que disminuyeron más de 5% en 1973.

^{73/} Calculados por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO) por medio de encuestas directas realizadas a 50 empresas industriales. Véase Coyuntura Económica, abril de 1973 y 1974.

D. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA POLITICA ANTINFLACIONARIA

1. Consideraciones generales

El énfasis que se dio en el trienio 1971-1973 a la política antinflacionaria se vinculó estrechamente con la evolución de los índices de precios y con las interpretaciones que se daban sobre los principales factores que incidían en el proceso inflacionario, en particular a medida que iba variando la situación del comercio exterior. Esto significó, en la práctica, que la preocupación por el problema inflacionario fuera creciendo a lo largo del período y que se concediera una prioridad cada vez mayor a la formulación y puesta en práctica de medidas estabilizadoras. En tal sentido influyó también el hecho, ya analizado, que la aceleración del movimiento de los precios en 1971 resultó, en lo esencial, de dificultades transitorias en la oferta de algunos productos agropecuarios.

Por este motivo, el examen de la política antinflacionaria que se realiza en esta sección se refiere a la experiencia de 1972 y de 1973, con acento en la del último año. No obstante, cuando parece aconsejable, se tienen en consideración varios rasgos de lo ocurrido en 1971 o en años anteriores.

Por otra parte, la intensificación del proceso inflacionario y la prioridad creciente que se fue otorgando a las medidas para hacerle frente no llevaron a la elaboración de un programa antinflacionario como tal, en el cual se establecieran globalmente y con cierta precisión las acciones por tomar en los diversos campos de la política económica. De esa manera, durante el período se encuentra más bien la presencia paulatina de varias medidas de estabilización que se fueron dictando y coordinando a medida que el tiempo transcurría, para lo cual se fue teniendo en consideración preferente el curso que iba siguiendo el comercio exterior del país.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los objetivos principales, explícitos o no declarados públicamente, de las medidas de estabilización aplicadas?

/En primer

En primer lugar, se trataba naturalmente de mantener dentro de límites razonables la tasa de inflación, lo cual significaba no alejarse del ritmo de aumento de los precios registrado en el período 1967-1970 y, concretamente, que la variación de ellos no excediera del 10% anual.^{74/}

Paralelamente, se procuró que la política de estabilización fuera compatible con la búsqueda de otros objetivos. Entre ellos se destacaban el crecimiento del producto interno a una tasa no inferior al 7% anual y un mejoramiento paulatino de las condiciones en el empleo urbano, el nivel de vida en el campo y la distribución del ingreso.

Esa definición de varias metas por cumplir, aunque relativamente general, cabe apreciarla en su verdadera importancia porque influyó significativamente sobre la opción de las autoridades del país en materia de política de estabilización. Así, desde ya puede adelantarse que las medidas aplicadas respondieron siempre a la intención de moderar, o de mantener dentro de límites razonables o "funcionales" el proceso inflacionario, y no a la de frenarlo bruscamente o de eliminarlo por completo.

2. Las medidas de estabilización

Siguiendo una ordenación parecida a la que se empleó para el examen interpretativo de la inflación más reciente, el estudio y evaluación de las medidas de estabilización puede efectuarse agrupándolas en dos grandes conjuntos de acciones interdependientes entre ellos. Así, por un lado, vale la pena considerar lo ocurrido en el campo monetario-financiero, en tanto que, por otro, se revisarán los esfuerzos desplegados en el área de los abastecimientos, precios e ingresos.

En esa clasificación, hecha más bien por funciones que por tipos de medidas, es probable que algunas políticas sean consideradas, en los aspectos parciales que correspondan, en los dos bloques de acción

^{74/} Sin embargo, algunos funcionarios gubernamentales han señalado posteriormente (en el curso de 1974) que en la actualidad, dada la generalización e intensificación de la inflación mundial, esa meta puede ser muy ambiciosa. Piensan que en las nuevas condiciones vigentes - que en buena parte ya se dieron en 1973 - un alza de precios de 15% anual o algo más sería aceptable.

identificados. La política de comercio exterior es uno de los ejemplos más claros a tal respecto, en cuanto a manipulación de reservas internacionales, en un sentido, y regulaciones preferentemente cambiarias, en otro.

a) El campo monetario-financiero

En la política de estabilización del período se atribuyó gran preponderancia al manejo de las variables monetario-financieras, particularmente al control del aumento anual de la cantidad de dinero. Se procuró lograr una evolución programada de los medios de pagos y de otros activos financieros que permitiera, a su vez, una expansión de la liquidez de la economía compatible con los objetivos antinflacionarios y de crecimiento ya identificados.

La meta cuantitativa fundamental consistió en tratar de limitar la expansión de los medios de pago a una tasa anual de aproximadamente 17%. Según lo expresado por expertos del Departamento de Planeación, ese incremento se estimó compatible con un crecimiento del producto interno bruto de 7% anual y un aumento de los precios no superior al 10% por año.

Varias razones justifican esa preponderancia otorgada y, en buena parte, ellas fueron tomadas en cuenta por las autoridades para decidir sus programas de acción.

En primer término, fue decisiva la circunstancia de que un grupo importante de los técnicos gubernamentales consideró razonable la explicación preferentemente "monetarista" de las variaciones de los precios. A eso se agregó que existía cierta tradición en el manejo de la política monetaria y que institucionalmente se daban condiciones apropiadas para tal operación, sobre todo en lo que se refiere a la existencia y funcionamiento coordinado de la Junta Monetaria y del Banco de la República.

En segundo lugar, la primacía de la política monetario-financiera respondió a una evaluación más bien restrictiva sobre las posibilidades de utilizar otras modalidades de la política económica que incluyeran, por ejemplo, acciones del Estado más directas y generalizadas a través

/de la

de la política fiscal o de la política de ingresos y precios. Esa orientación significó en otros aspectos que se buscaba regular los movimientos del nivel de precios sin que, simultáneamente, se generaran cambios en el sistema de precios de los bienes y servicios y de los factores productivos significativamente distintos de los que el mercado llegara a determinar.

Por último, la evaluación de la probabilidad de éxito en la contención inflacionaria de una política esencialmente monetaria puede sustentarse en otra consideración: que el ritmo de alza de los precios se había acelerado pero sin alcanzar valores francamente excesivos o fuera de todo control. Esa consideración se refiere a que la no existencia generalizada de mecanismos de reajustabilidad automática en el sistema económico colombiano otorga poca fuerza de autopropulsión al proceso inflacionario. En el país no hay, por ejemplo, reajustabilidad automática en las remuneraciones, en los impuestos y en los arriendos y, adicionalmente, sólo en el frente cambiario y en una fracción de los mecanismos de captación de ahorros se dan algunas modalidades que cumplen con esa característica de reajustabilidad. Con relación a lo anterior, no cabe duda que puede ser relativamente más fácil y eficaz el uso del instrumental monetario mientras menos generalizados estén aquellos mecanismos que vinculan entre sí, directa y automáticamente, los diferentes movimientos de precios que pueden estar teniendo lugar.

No obstante la precisión con que se determinó la meta de aumento de los medios de pagos y las razones que se tenían para dar prioridad a las variables monetario-financieras, y suponer su eventual eficacia, el examen de las medidas adoptadas permite observar que la acción desplegada en el control de los orígenes mismos de la expansión de la cantidad de dinero fue relativamente limitada y poco intensa. En cambio, la mayoría de las medidas que se fueron dictando estuvo orientada a reducir el efecto multiplicador sobre los medios de pago de una creciente emisión directa (o creación primaria, como a veces se le denomina).

/i) Medidas

i) Medidas de política fiscal y de manejo de las reservas internacionales. Como se recordará, el factor que influyó decisivamente en el más rápido crecimiento de la cantidad de dinero que se registró en 1972 y 1973, fue la cuantía del déficit gubernamental y su forma de financiamiento a través de créditos externos, en circunstancias que la evolución del comercio exterior determinó una reducción sustancial del déficit en cuenta corriente del balance de pagos. El resultado fue un aumento de las reservas internacionales y un incremento paralelo y equivalente de la emisión directa en moneda nacional del Banco de la República, ya que, en la práctica, esa institución absorbió las ventas de divisas, provenientes del uso de créditos externos, efectuadas por el gobierno nacional y el sector público.

En otras palabras, la posibilidad de controlar en sus orígenes la expansión de los medios de pago dependía, en lo esencial, de las medidas de política fiscal y de manipulación de las reservas internacionales que era factible poner en práctica.

Ante esa alternativa, la política fiscal previó pocas medidas destinadas a reducir el déficit gubernamental o a modificar la modalidad de su financiamiento, lo que le habría permitido moderar su dependencia del crédito externo.

Así, por un lado, no se definieron iniciativas de trascendencia - particularmente tributarias - destinadas a elevar o a mantener la participación en el producto interno bruto de los ingresos corrientes del gobierno y, por el contrario, entre 1971 y 1973 ellos disminuyeron en forma sustancial su proporción. Esto ocurrió a pesar que la aceleración del ritmo de crecimiento de la economía y, particularmente, del comercio exterior podría haber facilitado un eventual aumento de los impuestos. De otro lado, en materia de gastos, solamente en 1973 se logró frenar la velocidad de crecimiento de los gastos públicos, lo que fue posible sobre todo a través de una severa restricción del gasto dedicado a la inversión fiscal y pública.

En otros aspectos de la política fiscal tampoco se materializaron nuevas disposiciones destinadas a resolver el problema planteado. En materia de ingresos de capital en moneda nacional, ya se vio

/anteriormente que

anteriormente que durante el período no hubo contratación neta de préstamos internos. A la vez, para captar recursos de capital, el gobierno siguió emitiendo títulos de la deuda pública de carácter tradicional, no reajustables, que se fueron haciendo progresivamente menos atractivos a medida que la tasa de inflación aumentaba y que surgían otros instrumentos competitivos, en particular los UPAC, que sí eran reajustables.

En lo que se refiere a ingresos de capital en moneda extranjera, no sólo se duplicó el ritmo de endeudamiento externo neto que se había alcanzado en los años precedentes, sino que también se recurrió a una significativa utilización de préstamos externos de carácter comercial (por más de 60 millones de dólares anuales en 1972 y 1973), los que fueron empleados prácticamente en su totalidad en el financiamiento de gastos en moneda nacional.

Complementariamente, la política de manejo de las reservas internacionales aplicada no logró, o no procuró con suficiente énfasis, hacer más lento el ritmo de acumulación de reservas o que esa acumulación tuviera efectos monetarios menos intensos.

En cuanto a las importaciones, la progresiva liberalización de las medidas que regulan su ingreso, iniciada en 1972, solamente en 1973 se acentuó y empezó a tener efectos, según ya se ha visto. En cambio, entre 1971 y 1972 el monto absoluto de la importación de bienes se redujo en más de 60 millones de dólares, lo que resultó contradictorio con los esfuerzos antinflacionarios que se estaban realizando. Puede agregarse que en 1972 no se habría generado el aumento de reservas de 120 millones de dólares que tuvo lugar, si las importaciones en dólares corrientes de ese año hubiesen sido superiores en 5% a las de 1971.

En el campo de las exportaciones, las posibilidades de acción eran más complejas, porque - como es lógico - para las autoridades resultaba muy difícil y poco aconsejable plantear un esquema de disminución de incentivos a las exportaciones, en circunstancias que el problema de fondo original provenía en buena parte del financiamiento del sector público y que tal disminución habría sido contraria a la estrategia de promoción de las exportaciones que desde hace varios años se venía

/siguiendo. Conforme

siguiendo. Conforme con esa orientación, hasta fines de 1973 no se introdujeron modificaciones importantes en materia de incentivos,^{75/} salvo que se terminó con un mecanismo de reintegros anticipados a las exportaciones que estaba en funcionamiento, no obstante que para compensar esa disposición se le otorgaron más recursos al Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO).

Una alternativa conceptual que no se planteó, o que no llegó a materializarse, podría haber estado encauzada a reducir, o más bien a regular, el efecto inmediato sobre la liquidez provocado por los aumentos de exportaciones. Cuando los exportadores gozan de una situación crecientemente favorable - al recibir simultáneamente los beneficios provenientes de aumentos en las cantidades exportadas y en los precios internacionales y, además, de la mantención de los incentivos de que gozan -, parecería hasta cierto punto lógico que en algunos casos disminuyera el grado de liquidez de los recursos en moneda nacional que obtienen al vender las divisas que generan. En otras palabras, podrían establecerse ciertas fórmulas de operación que previeran, por ejemplo, que una proporción de las divisas liquidadas por los exportadores se pagara no en dinero sino que en alguna forma de títulos públicos, con determinadas condiciones de plazo de rescate, de reajustabilidad y de tasa de interés.^{76/}

Pasando a otros aspectos relacionados con la política de reservas, durante el período, las autoridades del sector no tuvieron facultades para influir sobre el ritmo de endeudamiento externo del sector público,

^{75/} Aunque se dictaron otras medidas que incidieron sobre las exportaciones, como por ejemplo, determinación de algunas prohibiciones y de cuotas para exportar, ellas se comentarán más adelante porque respondieron más directamente al problema de precios y abastecimientos.

^{76/} En este informe no se juzgó apropiado entrar en mayores detalles sobre este punto, pero puede señalarse que la proporción no pagadera en dinero podría ir aumentando mensualmente o trimestralmente a medida que vaya creciendo - para todo el país o, para algunos exportadores o exportaciones principales - el monto mensual o trimestral de ingresos de exportación.

ni siquiera sobre el crédito contratado en términos comerciales. En cambio, se actuó sobre el crédito externo obtenido por el sector privado. Tanto es así, que en 1973 la Junta Monetaria suspendió la autorización que tenían los particulares para contratar préstamos externos.^{77/}

ii) Medidas de política monetaria y de captación de ahorros. En lo esencial, a las políticas monetaria y de captación de ahorros les correspondió la tarea de aminorar el efecto multiplicador sobre los medios de pago de la emisión directa del Banco de la República, teniendo en consideración que en 1972 y 1973 ella creció con relativa rapidez (22.1% y 30.7%, respectivamente, lo que se compara con menos de 10% en 1970 y 1971). (Véase nuevamente el cuadro 16.)

Según los antecedentes disponibles, en 1973 se tuvo éxito en el cumplimiento de esa tarea. En 1971 y 1972, así como en 1970, los incrementos porcentuales de los medios de pago fueron superiores (en alrededor de una cuarta parte) a los de la emisión directa, en tanto que en 1973 fueron iguales los cambios relativos de esas dos variables. Visto de otra manera, el multiplicador (marginal) de la emisión del Banco de la República disminuyó de 1.37 en 1971 a 1.16 en 1973.^{78/}

Esa reducción se logró fundamentalmente en virtud de las medidas de política monetaria puestas en vigor en el curso del año 1973, entre cuyas principales disposiciones pueden citarse las siguientes:

- Durante el año se aprobaron dos incrementos del encaje legal bancario, con lo cual la tasa media del sistema aumentó del 31.5% en 1972 al 36.1% en 1973.^{79/}

^{77/} Véase, Banco de la República, Informe anual del Gerente a la Junta Directiva, 1973, pág. 46.

^{78/} Para efectuar ese cálculo se relacionan las variaciones absolutas de la cantidad de dinero con aquellas de la emisión del Banco de la República.

^{79/} Véase Banco de la República, op.cit., pág. 157. Dicho sea de paso, entre 1970 y 1972 esa tasa media se había reducido del 35% al 31.5%. O sea, esa evolución fue contradictoria con la aceleración inflacionaria que tuvo lugar en ese período.

- Se continuó con la política iniciada a principios de 1972 de fijación de topes, por trimestres, al crecimiento de las colocaciones bancarias. Ese límite se estableció en 15% para todo el año, y se cumplió de cerca en las colocaciones sujetas a control; sin embargo, el crecimiento más rápido de otras colocaciones no controlables directamente determinó un aumento de alrededor de 20% del crédito interno al sector privado.

- Se estableció un mecanismo de consignaciones anticipadas en las operaciones de importación, mediante el cual los importadores quedaron obligados a depositar un 35% del equivalente en moneda nacional del valor de las importaciones. En la práctica, con este mecanismo se anuló completamente el efecto expansionista que tendió a provocar el proceso de supresión del sistema de depósitos previos de importación iniciado un par de años antes.

- Se dictaron dos disposiciones adicionales, ya identificadas anteriormente. Por un lado, se suspendió la contratación de crédito externo por parte de los particulares - e incluso se alentó el retorno de préstamos que habían ingresado con anterioridad - y, por otro, dejaron de otorgarse reintegros anticipados a los exportadores.

No hubo otras modificaciones de importancia en la política monetaria. Así, por ejemplo, el sistema bancario continuó otorgando sus créditos a tasas de interés nominales relativamente estables, que resultaron negativas al deducirse el efecto de la inflación.^{80/} Ello significó, en el hecho, que la demanda de crédito se acrecentó y se hizo más difícil satisfacerla con eficacia a medida que el mayor ritmo de aumento de los precios hacía más atractiva la obtención y el uso de los préstamos bancarios.

Por su parte, la política de captación de ahorros experimentó una reforma, que ya ha sido comentada con anterioridad. Se introdujo el mecanismo de corrección monetaria al crear el sistema de ahorro y

^{80/} Durante todo el período 1970-1973 la tasa de redescuento del Banco de la República fue de 14% anual; sólo a principios de 1974 ella fue aumentada a 16%.

préstamo para la vivienda y las UPAC, con lo que se canalizó hacia él un elevado monto de recursos que, en alta proporción, se utilizó en el mismo período para financiar la construcción urbana.

Ello no obstante, el resto del esquema de captación de ahorros continuó funcionando sobre la base de instrumentos de corte tradicional, con tasas de interés reales negativas - a pesar que se aumentaron algunas tasas nominales -, sin cláusulas de corrección monetaria o de reajustabilidad automática y con escasa liquidez en períodos cortos. El mismo Banco de la República no dispuso de títulos de condiciones apropiadas que le facilitaran la realización de operaciones de mercado abierto.

En suma, es probable que la política de captación de ahorros en su conjunto haya coadyuvado en reducida proporción a la tarea de reducir la velocidad de expansión de los medios de pago. Incluso, los recursos que se canalizaron hacia el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda pueden haber respondido, en alguna medida, a una reorientación de ahorros financieros y no a una adición neta de ellos.

b) El enfrentamiento de los problemas de abastecimientos, precios e ingresos

Las medidas de política económica adoptadas en esta área de problemas pueden subdividirse en tres grupos: i) política cambiaria; ii) política de abastecimientos y precios, y iii) política de ingresos.

i) La política cambiaria. En este rubro cabe tener en cuenta el papel antinflacionario desempeñado por las medidas cambiarias propiamente tales, ya que otros aspectos de la política de comercio exterior se considerarán conjuntamente con la política de abastecimientos y precios.

Un elemento central de las medidas cambiarias resultó del sistema de "minidevaluaciones" periódicas, con deducción de la inflación interna de los Estados Unidos, empleado durante el período, lo que permitió que entre 1970 y 1973 permaneciera relativamente estable el valor real en pesos de la tasa de cambio principal. Incluso, entre 1971 y 1973 ese valor se depreció en algo más del 4%, lo que es reflejo de cierta lentitud programada en las devaluaciones medias de 1972 y 1973. (Véase de nuevo el cuadro 8.)

/Se decidió

Se decidió continuar con la política de "minidevaluaciones" iniciada en 1967, porque se la estimó coherente con la concepción "funcionalista" de la estrategia antinflacionaria y con otros objetivos de la política de desarrollo, particularmente en materia de asignación de recursos y de promoción de exportaciones. Por otra parte, la propia experiencia del país en la operación de sistemas cambiarios con valores fijos de las monedas extranjeras, proporcionó elementos de juicio adicionales sobre los riesgos de eventuales explosiones cambiarias y sobre otros efectos secundarios indeseables que puede provocar una política de ese tipo.

Además, se estimó que la deducción de la inflación interna de los Estados Unidos 81/ permitiría compensar, al menos parcialmente, la presión sobre los precios internos que provoca el incremento del valor unitario en dólares de las importaciones. Sin embargo, ese incremento fue bastante mayor, 82/ particularmente en 1973, como consecuencia de dos hechos adicionales. Por una parte, más de un tercio de las importaciones de Colombia proviene de países industrializados cuyas monedas a partir de 1971 han experimentado revaluaciones con respecto al dólar, lo que debe haber llevado a un encarecimiento adicional en moneda norteamericana - por sobre el promedio - de esas mercancías. Por otra, es probable - pero no ha podido verificarse en este estudio - que las importaciones colombianas que son originarias del área dólar hayan tenido aumentos de precios superiores a los que se reflejan, como promedio, en la tasa de inflación de la economía estadounidense.

81/ El deflactor implícito del producto interno bruto de los Estados Unidos aumentó en 4.7% en 1971; 3.1% en 1972, y aproximadamente 10% en 1973; en total en 18.7% entre 1970 y 1973.

82/ El valor unitario en dólares de las importaciones aumentó en 30% entre 1970 y 1973 y en 18.2% en el año 1973 considerado aisladamente.

Otra medida cambiaria que puede haber tenido efectos antinflacionarios netos en 1972 y 1973, al revés de lo ocurrido en 1971, fue la estabilidad de la tasa de cambio petrolera, ya que ella se mantuvo sin variaciones en 20 pesos por dólar.

No obstante, esa política genera varios problemas que hacen dudosa su conveniencia. Así, ella implica un subsidio al consumo nacional de petróleo y sus derivados, en circunstancias que en los últimos años la producción interna de petróleo crudo ha venido descendiendo rápidamente y se prevé que en 1974 o 1975 el país pasará a ser importador neto de ese combustible. Además, esa modalidad de cambio fijo es contradictoria con una política cambiaria flexible y conduce, a la larga - al distanciarse los valores en pesos del tipo de cambio principal y de la tasa petrolera -, a "maxidevaluaciones" del tipo de cambio utilizado para el pago de compras de petróleo crudo para refinación interna.

En relación con otras medidas que influyeron sobre la corriente y costo de las importaciones, ya se hizo mención a la progresiva liberalización iniciada en 1972 que redundó en un importante aumento del valor corriente importado en 1973.

Complementariamente, para reducir el precio interno de las importaciones durante 1972, y en particular en el curso de 1973, se rebajaron los aranceles aduaneros de varios productos de importación. Pero, esa reducción fue selectiva y limitada - y, por lo tanto, debe haber tenido un restringido efecto antinflacionario - porque el nivel medio del arancel colombiano es relativamente bajo 83/ (alcanza a alrededor de 40%) y, además, debido a que los alimentos que se importan no estaban afectos a derechos de aduana significativos.

Con el mismo propósito de abaratar las importaciones, durante todo el período 1971-1973 se fue suprimiendo en forma progresiva el sistema de depósitos previos. Sin embargo, como ya se comentó anteriormente, en 1973 la preocupación provocada por la rápida expansión de los medios de pago llevó a la creación del mecanismo de consignaciones anticipadas para importar. Por esto, en términos globales, se verificó que, al menos en 1973, debe haber resultado prácticamente nulo el

83/ Sobre todo en comparación con el vigente en otros países miembros del Acuerdo de Cartagena.

abaratamiento de las importaciones logrado por esta vía.^{84/} El caso examinado constituye, por lo tanto, un claro ejemplo de los efectos contradictorios que puede provocar la dictación de medidas pertenecientes a diferentes clases de política económica, en este caso a la política monetaria y a la política de comercio exterior.

ii) La política de abastecimientos y precios. La política antinflacionaria seguida no incluyó la adopción más o menos generalizada de distintas modalidades de control directo de los precios internos. En este sentido conviene reiterar que la idea central del esquema de estabilización consistía, por un lado, en controlar y programar el crecimiento de las variables monetarias y financieras y, por otro, en propender a un normal desenvolvimiento de la producción y de los abastecimientos, para lo cual el correcto y flexible funcionamiento del mecanismo de los precios tenía importancia esencial.

Pero, respetando ese contexto general, durante el período y particularmente en 1973 operaron varias medidas más directas de la política de abastecimientos y precios.

En primer término, cuando se presentaron insuficiencias en la producción interna de algunos alimentos, el Estado se preocupó - a través del IDEMA - de importar y comercializar las cantidades necesarias para satisfacer la demanda. En 1973, por ejemplo, además de importar alrededor de 50 millones de dólares en trigo - producto del cual el país ha sido tradicionalmente deficitario -, se destinó una suma parecida a la importación de maíz, cebada, soya y cacao, en vista de reducciones repentinas en la producción interna de esos bienes.

Aunque entre 1972 y 1973 los precios internacionales en dólares de esos productos agropecuarios aumentaron, en promedio, en alrededor de 100%, solamente en el caso del trigo - debido a la gran magnitud de las importaciones y al difundido efecto que provoca el alza de precios de ese cereal - se optó por subsidiar claramente, aunque de manera

^{84/} A fines de 1972 el monto constituido en depósitos previos de importación ascendió a cerca de 2 400 millones de pesos, en tanto que al término de 1973 el monto acumulado en depósitos previos y en consignaciones anticipadas era de aproximadamente 3 000 millones (500 millones en depósitos y 2 500 millones en consignaciones).

parcial, su precio interno, lo que, como se ha visto, dio origen a abultadas pérdidas en la operación del IDEMA. En los otros casos, se dejó más bien que los precios internos se movieran con mayor libertad, aprovechando que las importaciones representaron una proporción relativamente baja de la producción interna.

En segundo lugar, ante el rápido y fuerte aumento experimentado por los precios internacionales de ciertos productos agropecuarios de amplio consumo interno que el país exporta, la política trató de evitar que los precios internos de esos bienes aumentaran súbitamente en la misma proporción que los internacionales o que se generaran problemas de insuficiente abastecimiento interno. Así, se reguló con cierta flexibilidad el alza de los precios internos de algunos productos seleccionados, limitando las cantidades exportadas de ellos. Los ejemplos más representativos en tal dirección fueron las medidas acordadas en 1973 de fijación de cuotas de exportación de carne de vacuno y la suspensión total de las ventas de azúcar al exterior.

En todo caso, este es un campo complejo, en el cual las propias autoridades del país no tomaron decisiones definitivas, sino que más bien decidieron soluciones ad-hoc en los distintos casos presentados. Así, en la práctica se contrapusieron los principios de libertad para exportar y de flexibilidad en los precios y en la producción, con necesidades más inmediatas de asegurar los abastecimientos internos y de suavizar en el tiempo las alzas de precios súbitas y violentas de productos agropecuarios que representan una elevada proporción del consumo básico de la población. 85/

85/ Sobre esta materia, se ha opinado: "Es lógico que se prohíba la exportación de artículos que escasean en el país y en ciertos casos en el mundo, máxime si se trata de aquellos que en virtud de sus costos elevados, por desventajas naturales o por cualquier otra causa, no pueden competir ni hoy ni en un futuro previsible en los mercados internacionales. Abundan razones para aplicar esta norma a los bienes subsidiados de consumo interno o que en su elaboración dependen significativamente de los mismos, pues en tales casos se elevaría el peso del subsidio sin beneficios próximos y ni siquiera remotos para la política de exportación. Por supuesto, debe seguir imponiéndose el principio general de la libertad para exportar, con las excepciones aconsejables, principio que ha dado muy buenos resultados. Esto es particularmente cierto en los artículos que no tengan una incidencia grande en los consumos vitales." Véase, Banco de la República, op.cit., Informe 1973, p. 61. /Ahora bien

Ahora bien, una medida alternativa, no adoptada - pero que fue discutida por algunos sectores del país -, pudo haber tenido el propósito de reducir la diferencia de precios en favor de la exportación - y otros efectos secundarios - cuando los precios internacionales aumentaron con intensidad. Ella habría consistido en la fijación de impuestos a la exportación con tasas variables, dependiendo de los niveles alcanzados por los precios internacionales.^{86/} Naturalmente, una política de ese tipo puede tener efectos secundarios no deseables - como, por ejemplo, aumento del comercio ilegal de las mercancías gravadas -, pero desde el punto de vista del mejor funcionamiento del sistema económico y de la equidad tributaria su aplicación puede ser aconsejable, particularmente cuando la situación favorable del balance de pagos permite correr ciertos riesgos y, a la vez, cuando se requiere elevar el ahorro generado por el gobierno.

Sin embargo, solamente las autoridades gubernativas pueden evaluar, en su conjunto, los méritos y defectos de la adopción de disposiciones como la sugerida.^{87/} Además, una eventual aplicación de impuestos diferenciales a la exportación debería coordinarse - e incluso podría ser contradictoria - con otras medidas optativas, en especial con el posible mecanismo sugerido más arriba de manejo programado de la liquidez percibida por los exportadores al ir variando sus ingresos periódicos.

^{86/} Una variante de esa fórmula puede consistir en la supresión progresiva de subsidios a la exportación. Sin embargo, en Colombia los CAT prácticamente no tienen importancia en la exportación de productos agropecuarios como tal; en general, ellos son subsidios que operaron con vigor en la exportación de productos manufacturados.

^{87/} Asimismo, en vez de recurrir a la tributación, algunos gobiernos pueden preferir un manejo claramente diferenciado de la política cambiaria. La experiencia argentina de los años recientes respondió, en buena medida, a esa orientación.

En tercer término, otra acción importante en materia de precios y abastecimientos correspondió a la función comercializadora de numerosos productos agropecuarios que normalmente realiza el IDEMA. Esa función incluyó la fijación de precios de sustentación - a los cuales la institución compró regularmente cantidades apreciables de productos agropecuarios - que fueron variando periódicamente a medida que las circunstancias internas y externas así lo aconsejaban.

En cuarto lugar, cabe destacar que el precio interno del café también estuvo sujeto a regulación interna, la que fue acordada entre el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros. Así, el precio interno del café fue aumentando periódicamente, al mismo tiempo que esa acción se coordinaba - teniendo en cuenta la situación cambiante de los mercados internacionales - con variaciones en otros elementos de la política cafetalera. Entre principios de 1971 y 1973 el precio internacional en dólares del café aumentó alrededor de 45%, en tanto que la variación del precio interno en moneda nacional fue de aproximadamente 50%.^{88/}

Vale la pena agregar que la política cafetalera aplicada hizo disminuir los potenciales efectos contrarios a la estabilidad que pudo haber tenido esa actividad exportadora, sobre todo en contraste con lo ocurrido con una porción sustancial de las exportaciones no tradicionales.

Además de la fijación del precio interno de venta, el café estuvo sujeto al cumplimiento de otras disposiciones; entre ellas se puede citar: a) la estipulación regular de un precio de reintegro de las exportaciones que fue siguiendo de cerca las cotizaciones del producto en los mercados internacionales; b) la aplicación de un tipo de cambio especial para la liquidación de los retornos de exportaciones que, como se señaló anteriormente, fue inferior en alrededor de 20% al tipo de cambio principal, y c) regulación de las cantidades exportables, mediante la variación periódica de la "cuota de retención cafetera"; entre mediados de 1972 y mediados de 1973 - que fue el período de más rápido incremento del precio internacional del café - la proporción

^{88/} Véase, Banco de la República, op.cit., pp. 71-73.

de la cantidad exportable que los exportadores entregaron a la Federación Nacional de Cafeteros aumentó de 23% a 35%. Eso condujo a un fuerte aumento de las existencias del producto mantenidas en el país por el Fondo Nacional del Café.

Para ilustrar el efecto conjunto provocado por las medidas descritas, interesa anotar que el Banco Mundial calculó que entre 1972 y 1973 disminuyó del 40% al 33% la participación relativa neta de los productores de café en el precio de venta del producto en los mercados internacionales.^{89/}

Por último, en cuanto a la regulación de los precios de otros productos, sobre todo manufactureros, vale la pena destacar las funciones desempeñadas por la Superintendencia de Producción y Precios. Ese organismo tuvo atribuciones durante todo el período para vigilar la evolución de los precios, lo que significó en el hecho que después de haber ocurrido los aumentos de precios, sobre la base de ellos se podían realizar estudios e iniciar acciones destinadas a reconsiderar las alzas o a determinar algunas penalidades civiles. Desafortunadamente no resulta fácil evaluar la eficacia que tuvo la aplicación de medidas de ese tipo.

iii) La política de ingresos. La política de remuneraciones se caracterizó por la libre negociación entre los empleadores y los trabajadores. Desde luego, como ya se adelantó, durante el período en estudio no existió un sistema de reajuste anual vinculado a las variaciones de los precios que cubriera a amplios sectores de la población. Solamente en 1972 se acordó un reajuste de los salarios mínimos urbanos y rurales, según las modalidades y con los efectos ya comentados con anterioridad.

Por otra parte, en el sector privado, la negociación de las remuneraciones se realizó con una participación relativamente reducida de las organizaciones sindicales. Se estima que alrededor de 30% de la población trabajadora estaba agrupada en sindicatos y operaba sobre la base de la discusión de "pliegos" de remuneraciones. Para el resto de

^{89/} Véase, Banco Mundial, op.cit., Informe N° 138-CO, p.20.

/esa población,

esa población, gran parte del proceso de negociación de reajustes está dividida en pequeñas unidades, las que suelen tener poca información y escasa fuerza para lograr aumentos salariales que sigan de cerca el alza de los precios.

Para los funcionarios públicos tampoco operaron sistemas de reajustes periódicos y automáticos. Se sabe, sin embargo, que en 1972 y en 1973 sus remuneraciones se reajustaron, en virtud de varias decisiones parciales, en algo más de 10% anual, en promedio, lo que en términos reales significaría una reducción.

En otros campos de la política de ingresos, no se sabe que se hayan adoptado medidas antinflacionarias específicas. Por ejemplo, no se pusieron en vigor disposiciones de trascendencia destinadas a controlar el crecimiento de las utilidades de las empresas - salvo lo ya indicado sobre el funcionamiento de la Superintendencia de Producción y Precios - y de las rentas de arrendamiento.

4. COSTA RICA

A. NOTA INTRODUCTORIA

Costa Rica constituye un caso por demás interesante e ilustrativo de las diversas formas y grados con que la inflación se ha manifestado en América Latina en los últimos años. Su problema inflacionario acusa características muy peculiares, tanto en su aparición como en su evolución y posterior aceleración.

El contraste entre el largo período de estabilidad que caracterizó a Costa Rica en el pasado, y la inflación de los últimos años, constituye una de las particularidades más salientes. El nivel y composición del comercio exterior de este país, y las presiones inflacionarias importadas, se conjugaron con otros factores inflacionarios que dieron origen a un proceso muy singular.

Finalmente, las características de sus sistemas económico, político y social conforman un cuadro en el que la inflación adquiere connotaciones bastante heterodoxas. Recuérdese que se trata de un país con una población muy homogénea y con un campesinado que, en general, no está al nivel de subsistencia. Los índices de educación y salud son de los más altos de la región y la distribución del ingreso no muestra el grado de disparidad de la mayor parte de los países latinoamericanos. La carencia de fuerzas armadas no sólo influye en la asignación de recursos públicos, sino que también contribuye a que las asignaciones en pro del desarrollo social sean bastante amplias.

/B. EVOLUCION

B. EVOLUCION RECIENTE DE LA ECONOMIA GLOBAL

La actividad económica de Costa Rica muestra, en general, significativas oscilaciones durante el último trienio. A la luz de distintos indicadores puede verificarse que los movimientos cíclicos que han caracterizado a esta economía parecen seguir vigentes. Es necesario advertir que este tipo de variaciones no se reproducen simultáneamente en todas las variables macroeconómicas. Ciertas acciones estatales, y algunos fenómenos que influyen en el sector externo del país, han alterado la uniformidad típica de las ondas cíclicas.

El análisis global muestra que el dinamismo que acusó la economía de Costa Rica en el decenio de 1960 puede atribuirse fundamentalmente a los siguientes factores: la incorporación al Mercado Común Centroamericano, la evolución de los mercados mundiales de ciertos productos agrícolas, la expansión del gasto público y el ingreso de capital extranjero. La acción combinada de estos factores determinó una franca expansión económica, pese a la baja del precio del café y a los problemas agrícolas causados por las erupciones del volcán Irazú. 90/

La disminución de los ritmos de crecimiento en el trienio 1971-1973 parece tener su explicación en modificaciones de los factores ya señalados y en una diferente conjugación de los mismos. Al examinar cada uno de ellos se advierte su directa vinculación con el sector externo, lo que explica la gran vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de los mercados internacionales. En el análisis del sector externo, por lo tanto, es posible observar las condiciones y restricciones que afectan a la actividad económica costarricense. Por ese motivo, parece conveniente iniciar la descripción de la economía global en el trienio 1971-1973 señalando los principales movimientos en el comercio exterior y en las relaciones financieras

90/ Véase Oficina de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica, tomo I, "Diagnóstico", 1973.

internacionales de Costa Rica. Una vez identificados los acontecimientos más importantes en este ámbito, se procederá a describir la evolución de la oferta y la demanda globales, y la composición del producto. La caracterización de los fenómenos más importantes en esas esferas tendrá utilidad para interpretar posteriormente la inflación en ese país, y las acciones de política económica vinculadas a ella.

1. El sector externo

La gravitación de este sector en la economía de Costa Rica es doblemente importante. Por una parte, constituye un núcleo de actividades que involucra directamente una porción significativa de las funciones de producción y distribución. Al contrario de otros países, no es un mero proveedor y destinatario de divisas; la composición de sus exportaciones, en la que los rubros agropecuarios son dominantes, está señalando una característica esencial de esta economía. Los elevados coeficientes de exportación e importación de Costa Rica reflejan una vinculación muy estrecha entre los comportamientos del sector externo y la actividad económica general.

Por otra parte, las oscilaciones de los precios de las exportaciones y el persistente incremento de los de importación han afectado severamente los movimientos corrientes del comercio exterior. Las fluctuaciones de los primeros y los incrementos de los segundos se tradujeron en delicadas situaciones en el balance de pagos, las que dada la ponderación del sector externo, gravitaron en gran parte de la actividad económica.

a) El comportamiento de las exportaciones

Antes de describir la evolución de las exportaciones y de sus componentes esenciales es necesario dejar establecido que, en su composición, los productos de origen agropecuario tienen una importancia fundamental. Alrededor de las tres cuartas partes de los valores exportados tienen ese origen, y más de la mitad corresponde a exportaciones de café y bananos. Aunque la exportación de productos industriales muestra una participación cada vez mayor en el total

/(26.5% en

(26.5% en 1973), el predominio de productos agropecuarios constituye un rasgo estructural que será necesario tener presente, tanto en el análisis de la economía global como cuando se describa la inflación en Costa Rica. (Véase el cuadro 1.)

El valor corriente de las exportaciones de bienes acusó variaciones significativas en el trienio 1971-1973. En efecto, después de registrar una caída de 2.6% en 1971 respecto del año anterior, en 1972 y 1973 mostró incrementos anuales de 24.7% y 20.8%, respectivamente. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Estas fluctuaciones son el resultado de variaciones muy dispares en los valores exportados de los diferentes productos; obsérvese que mientras hay rubros que en el trienio que se describe experimentaron incrementos de 131.6% (el cacao, por ejemplo) hay otros como el café que sólo aumentaron en 28.6%. Variaciones de esta magnitud necesariamente someten a las actividades de exportación, y a las de la economía en su conjunto, a vaivenes que afectan los ritmos de crecimiento.

Las variaciones en los valores corrientes de las exportaciones se explican por significativos movimientos en los precios y en las cantidades. En el cuadro 2 puede observarse que los índices respectivos mostraron cambios bastante desfavorables; aparte de que en 1971 se verifica una baja de 5% en los precios, el cuántum muestra un exiguo crecimiento de 3%, variaciones que a la postre determinaron una disminución del valor exportado. Estos hechos tuvieron una gran importancia en la pérdida de ritmo de la actividad económica general a partir de 1971. En 1972 y 1973 los índices señalan asincronías que impidieron un crecimiento más vigoroso del valor exportado. Cuando el cuántum, como en 1972, acusó un incremento de significación, los precios mostraron un ritmo menor y por el contrario cuando fueron aquéllos los que experimentaron alzas significativas, como en 1973 y 1974, el cuántum mostró un débil crecimiento.

Cuadro 1

COSTA RICA: COMPOSICION DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES

(Millones de dólares corrientes)

Productos	1969	Porcen- taje	1970	Porcen- taje	1971	Porcen- taje	1972	Porcen- taje	1973	Porcen- taje	Variación porcen- tual 1973-1970
Café	55.8	29.4	73.1	31.6	59.3	26.3	77.9	27.9	94.0	27.7	28.6
Banano	51.5	27.2	66.8	28.9	64.4	28.4	82.8	29.5	93.3	27.5	39.7
Ganado y carne	15.1	8.0	18.0	7.8	20.5	9.1	30.3	10.8	32.7	9.6	81.7
Azúcar	9.1	4.8	10.1	4.4	12.9	5.7	13.1	4.7	13.6	4.0	34.7
Cacao	7.1	3.7	1.9	0.8	1.5	0.7	3.0	1.0	4.4	1.3	131.6
Otros productos agrícolas	10.0	5.3	7.8	3.4	8.5	3.8	9.3	3.3	11.4	3.4	46.2
Productos industriales	41.0	21.6	53.5	23.1	58.6	26.0	64.5	23.0	89.9	26.5	68.0
<u>Total</u>	<u>189.6</u>	<u>100.0</u>	<u>231.2</u>	<u>100.0</u>	<u>225.2</u>	<u>100.0</u>	<u>280.2</u>	<u>100.0</u>	<u>332.2</u>	<u>100.0</u>	<u>46.8</u>
Variación porcentual anual	-	-	21.9	-	-2.6	-	24.7	-	20.8	-	-

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica. Estimaciones de la CEPAL para la exportación de productos industriales y otros productos agrícolas en 1969.

Cuadro 2

COSTA RICA: INDICES DE PRECIOS, QUANTUM Y VALORES
DE EXPORTACION DE BIENES

(Base: 1970 = 100)

	1971	1972	1973	1974
Indice de precios	95	100	120	143
Indice de cuántum	103	119	124	129
Indice de valor exportado	97	119	148	184

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos oficiales.

Un análisis detallado de los principales productos de exportación muestra con más claridad la forma en que las variaciones de los precios internacionales y de las cantidades exportadas afectaron la economía de Costa Rica. Los cuadros 3 y 4 contienen la información aludida.

Dado que el café y el banano son los productos más importantes, no sólo dentro de las exportaciones sino que también dentro de la producción general, las variaciones que experimentaron en el último trienio fueron factores determinantes en la evolución de la economía. El cuántum exportado de café sufrió cambios de consideración: una caída de 7.4% en 1971, una apreciable recuperación de 34.6 en 1972, para declinar nuevamente en 15.3% en 1973. Por añadidura, en 1971 el precio del quintal de café bajó en 12.4% y en 1972, año en el que la producción alcanzó un máximo, el precio llegó al mínimo.^{91/} La súbita alza del precio en 1973 coincidió con una baja de la producción de este producto. En resumen, los efectos precio y cantidad jugaron ambos un papel negativo en 1971 y actuaron compensatoriamente los dos siguientes años, aminorando las variaciones del valor exportado.

^{91/} Como se comprende, el incremento de la producción no influyó en los cambios de precios, dada la pequeña representación de la oferta de Costa Rica en los mercados mundiales.

Cuadro 3

COSTA RICA: EVOLUCION DEL QUANTUM AGROPECUARIO EXPORTADO

Producto	1970	1971	1972	1973	Variación porcentual 1973-1970
Café (miles de quintales)	1 500	1 390	1 871	1 585	5.7
Banano (miles de racimos)	29 414	32 859	38 599	42 112	43.2
Ganado y carne (miles de kilos)	17 475	18 617	26 131	21 763	24.6
Azúcar (miles de quintales)	1 465	1 807	1 683	2 438	66.4
Cacao (miles de quintales)	71	77	132	103	45.1

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica.

Cuadro 4

COSTA RICA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS

(Dólares corrientes)

Producto	1970	1971	1972	1973
Café (el quintal)	48.66	42.67	41.60	59.31
Banano (el racimo)	2.27	1.95	2.15	2.22
Carne (el kilo)	1.03	1.10	1.16	1.50
Azúcar (el quintal)	6.93	7.15	7.78	5.59
Cacao (el quintal)	27.30	19.93	22.67	42.44

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica.

En cuanto al banano, se registró un crecimiento sostenido del cuántum exportado equivalente a una tasa media anual cercana al 13%. Sin embargo, los precios de este producto mostraron una apreciable baja en 1971 (16%), y la recuperación de los dos años siguientes no retrotrajo el precio al nivel de 1970.

Es conveniente no perder de vista el significado que tiene el año 1971, período muy crítico que influyó decisivamente en el comportamiento económico del país en el período posterior. Buena parte de la pérdida de dinamismo de la economía costarricense se debe a las consecuencias mediatas de esa caída, a cuyos efectos difícilmente podía escapar una economía abierta.

En lo que respecta a las exportaciones de carne y azúcar, cabe mencionar que el persistente incremento de los precios no siempre fue acompañado de movimientos similares en los cuántum exportados. El rubro ganado y carne mostró un decrecimiento de 17% en 1973 y el azúcar lo hizo en 7% en 1972 con el agravante de una caída de 22% en el precio en el año siguiente.

Cabe destacar el incremento en los valores exportados de productos industriales; entre 1970 y 1973 crecieron en 68%, lo que determinó que su participación subiera de 23% a 26.5% entre esos mismos años. Sin embargo, pese a esta mayor diversificación, la gravitación de productos de exportación de origen agropecuario a los que afectan las variaciones de precios y cantidades influye decisivamente en la vulnerabilidad del sector externo de este país, y explica en buena parte la pérdida de dinamismo de la actividad económica que ya se mencionó y que se describirá con más detalle posteriormente.

b) El comportamiento de las importaciones

Vale la pena reiterar que la economía costarricense aparece fuertemente condicionada por los suministros importados. El coeficiente de importaciones que alcanza valores entre 36 y 38% en el trienio 1971-1973 es un indicador que ahorra mayores comentarios. En una economía con este grado de apertura la evolución de los flujos de importación físicos y sus contrapartidas financieras influyen considerablemente.

/El valor

El valor corriente de las importaciones mostró fuertes incrementos en los primeros años del decenio de 1970. (Véase el cuadro 5.) Llama la atención, especialmente, el crecimiento de 1973 y 1974, que alcanzó al 18.6% y 50.0% respectivamente. Los comportamientos de los componentes, sin embargo, señalan que esos incrementos en los valores se deben en gran medida al encarecimiento de los productos importados y sólo una muy pequeña proporción puede ser atribuida a mayores cantidades importadas exceptuando el año 1974. En efecto, la aceleración en las alzas de precios es manifiesta: 3% en 1971, 8 % en 1972, 15% en 1973, y 31% en 1974; por el contrario, el cuántum, después de un incremento de 7% en 1971, decreció en cerca de 1% en 1972 y luego mostró un leve crecimiento cercano al 3% en 1973 y alcanzó al 15% en 1974. En otros términos, las contrapartidas financieras que significaron los pagos al exterior han crecido con mucho más rapidez que el ingreso físico de productos foráneos. Nuevamente, el sector externo, esta vez por el lado de las importaciones, está mostrando su gravitación y sus efectos desfavorables en la economía de Costa Rica.

Cuadro 5

COSTA RICA: INDICES DE PRECIOS, QUANTUM Y VALORES DE IMPORTACION DE BIENES

(Base: 1970 = 100)

	1971	1972	1973	1974
Indice de precios	103	111	128	168
Indice de cuántum	107	106	109	125
Indice de valor	110	118	140	210

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos oficiales.

El análisis de la composición de las importaciones ratifica las anteriores apreciaciones. En efecto, en el cuadro 6 puede observarse la significativa ponderación de materias primas y bienes de capital y su creciente participación dentro del total de importaciones. Por el contrario, la importación de bienes de consumo muestra oscilaciones con leve tendencia ascendente y una participación relativa cada vez menor, aunque de todas maneras representa niveles considerables de importación. La industria y la construcción son los sectores que más dependen de suministros importados, y también participan significativamente de la importación de bienes de capital, a la que el sector del transporte se suma con niveles absolutos altos y que tienden a crecer.

Las características anotadas parecen suficientes para confirmar que cualquier alteración en las corrientes de importación afecta la base del sistema productivo y condiciona severamente la oferta de productos finales de consumo. Cabe adelantar, dada la situación internacional en materia de alzas de precios, que la inflación costarricense está estrechamente vinculada a los movimientos que se suscitaron en su sector externo, principalmente, por el lado de las importaciones. Los precios de importación cada vez mayores determinan costos de producción más altos, y el lento crecimiento del cuántum explica a su vez la pérdida de dinamismo de la economía.

c) El balance de pagos

En el análisis de la cuenta corriente destaca, en primer lugar, la magnitud de los déficit del balance comercial. (Véase el cuadro 7.) En efecto, los déficit que se registraron en los años 1971-1973 fueron muy superiores a los del quinquenio anterior y su nivel explica gran parte de los también elevados déficit en la cuenta corriente.

Cuadro 6

COSTA RICA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Valores cif en millones de dolares corrientes)

	1970	1971	1972	1973
Materia prima para industria y minería	102.2	111.4	128.3	170.9
Materia prima para agricultura	9.2	9.0	9.4	11.9
Material de construcción	17.3	16.8	15.2	18.3
Combustibles y lubricantes	6.3	6.9	7.5	12.4
<u>Total insumos</u>	<u>135.0</u> (42.6)	<u>144.1</u> (41.2)	<u>160.4</u> (43.1)	<u>213.5</u> (47.1)
Bienes de capital para industria y minería	25.7	25.4	26.7	42.4
Bienes de capital para agricultura	6.2	9.0	9.4	10.7
Bienes de capital para construcción	10.2	13.1	14.6	13.5
Bienes de capital para transporte	23.2	30.7	36.6	36.1
Otros bienes de capital	13.4	15.7	20.5	21.6
<u>Total bienes de capital</u>	<u>78.7</u> (24.9)	<u>93.9</u> (26.9)	<u>107.8</u> (28.9)	<u>124.3</u> (27.4)
Bienes de consumo no duradero	69.7	74.1	71.9	76.9
Bienes de consumo duradero	33.3	37.6	32.6	38.5
<u>Total bienes de consumo</u>	<u>103.0</u> (32.5)	<u>111.7</u> (31.9)	<u>104.5</u> (28.0)	<u>115.4</u> (25.5)
<u>Total importaciones</u>	<u>316.7</u> (100.0)	<u>349.7</u> (100.0)	<u>372.7</u> (100.0)	<u>453.2</u> (100.0)

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica.

Cuadro 7

COSTA RICA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Promedio 1966-1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971-1973
<u>Cuenta corriente</u>						
Exportaciones de bienes y servicios	210.3	280.1	283.8	346.3	416.5	348.9
Bienes fob	173.9	231.0	224.6	278.8	341.5	281.6
Servicios	36.4	49.1	59.2	67.5	75.0	67.2
Importaciones de bienes y servicios	254.8	346.5	390.7	418.0	491.3	433.3
Bienes fob	207.6	286.8	316.3	337.1	399.3	350.9
Servicios	47.2	59.7	74.4	80.9	92.0	82.4
Pagos de utilidades e intereses a capitales extranjeros (netos)	-16.1	-13.6	-14.6	-34.7	-41.0	-30.1
Utilidades	-8.0	-3.8	-3.4	-21.0	-24.4	-16.3
Intereses	-8.1	-9.8	-11.2	-13.7	-16.6	-13.8
Donaciones privadas netas	4.1	3.4	3.5	4.0	3.6	3.7
Saldo de la cuenta corriente	-56.5	-76.6	-118.0	-102.4	-112.2	-110.9
<u>Cuenta de capital</u>						
Financiamiento externo neto (a+b+c+d+e)	56.5	76.6	118.0	102.4	112.2	110.9
a) Fondos extranjeros no compensatorios (netos)	64.4	79.1	128.0	106.3	98.7	111.0
Inversión directa	17.1	26.4	22.0	25.8	26.8	24.9
Préstamo a largo y mediano plazo	44.6	42.2	68.4	94.4	121.4	94.7
Amortizaciones	-23.9	-19.2	-30.6	-38.3	-58.0	-42.3
Pasivos de corto plazo	22.7	27.2	64.3	21.8	9.0	31.7
Donaciones oficiales	3.9	2.5	3.9	2.6	-0.5	2.0
b) Fondos o activos nacionales no compensatorios	-9.1	-5.9	-19.8	-46.2	-38.0	-34.7
c) Errores y omisiones	6.9	-9.5	20.3	38.9	61.3	40.2
d) Asignaciones de derechos especiales de giro	0.8	4.2	3.4	3.7	0.0	2.4
e) Financiamiento compensatorio neto (- aumento)	-6.5	8.7	-13.9	-0.3	-9.9	-8.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Aunque en

Aunque en los dos últimos años el déficit del intercambio de mercaderías y servicios se fue aminorando significativamente, sobre todo con respecto al de 107 millones de dólares registrado en 1971, el incremento de los pagos de utilidades e intereses al capital extranjero, principalmente, creció en forma apreciable. Obsérvese que en 1973 este rubro triplicó al que se registró en 1970. De esa manera, ambos desequilibrios se conjugaron para determinar déficit en la cuenta corriente que superaron los 100 millones de dólares en el trienio que se analiza. (Véase de nuevo el cuadro 7.) El examen comparativo de los promedios de déficit del período 1971-1973, que duplican a los del quinquenio 1966-1970, señala claramente el deterioro del sector externo de Costa Rica. Este sólo indicador es suficiente para señalar, una vez más, que uno de los principales problemas de la economía del país radica en su sector externo. Sobre el particular conviene recordar que Costa Rica no produce petróleo y que los mayores costos de importación de este producto repercutirán negativamente en el balance comercial. Se estima que para 1974 el costo de la importación de petróleo ascenderá a 60 millones de dólares, (más del doble del valor consignado en 1973), con consecuencias fáciles de prever sobre los costos de producción y distribución internos. Tratándose de un insumo de uso difundido, esto tendrá repercusiones en gran parte de la actividad económica y, por cierto, en el nivel de vida de la población. Si a ello se suman las tendencias recientes en las alzas de precios de los otros productos importados, se convendrá que las perspectivas sobre desequilibrios en el comercio exterior no son del todo halagüeñas. La exportación de productos industriales y las alentadoras tendencias que muestran los precios del café, azúcar, cacao y carne, no parece que puedan compensar los mayores costos de importación. Estimaciones basadas en información correspondiente al primer semestre de 1974 insinúan déficit crecientes en la cuenta corriente del balance de pagos.

En el análisis de la cuenta de capital llama la atención el extraordinario incremento de los préstamos de largo y mediano plazo. (Véase nuevamente el cuadro 7.) En efecto, en 1973 triplicó el nivel de 1970, respondiendo a una tendencia sostenida en los años intermedios. Las amortizaciones muestran también fuertes incrementos y su magnitud será francamente creciente, dados los niveles de endeudamiento últimos, con lo que se constituirá en un factor de fuerte absorción de divisas.

A fines de 1973 la deuda externa ascendía a 440 millones de dólares, 92/ cifra moderada frente al valor de las exportaciones. Sin embargo, puede llegar a transformarse en un serio problema, si se mantienen los déficit en cuenta corriente y la tendencia observada en el último tiempo en el endeudamiento anual.

La inversión extranjera directa también muestra una tendencia ascendente. (Véase otra vez el cuadro 7.) En efecto, el promedio de los años 1971-1973 fue superior en 46% al del quinquenio 1966-1970, alcanzando en 1973 a 26.8 millones de dólares. Ya se había llamado la atención sobre la cuantía de las transferencias de divisas al exterior por concepto de remuneración a los factores. Las remesas de utilidades, que en 1972 y 1973 casi triplicaron los del quinquenio de referencia, estuvieron muy cerca de equiparar la inversión directa en esos mismos años. De mantenerse la tendencia en el ingreso de capitales autónomos, será cada vez mayor la incidencia de las utilidades de las inversiones extranjeras en el déficit de la cuenta corriente.

Llama la atención la magnitud de las cifras del rubro errores y omisiones. (Véase nuevamente el cuadro 7.) En 1973 fue de 61.2 millones de dólares, más de la mitad del financiamiento externo neto de ese año. Una acuciosa investigación sobre la composición de esta cifra puede alterar sensiblemente los saldos de las otras cuentas.

92/ Banco Central de Costa Rica. A la deuda externa pública corresponden 228 millones de dólares, y 152 millones a la deuda externa privada.

Es posible que una parte no despreciable de este total esté relacionada con exportaciones e importaciones ilegales o no sujetas a control oficial.

Los movimientos de las cuentas anteriormente descritos, especialmente el mayor endeudamiento y el ingreso de inversión directa, no sólo financiaron los déficits de la cuenta corriente, sino que también significaron que el país incrementara sus reservas internacionales en el trienio 1971-1973. Particularmente importantes fueron los incrementos de reservas en 1971 y 1973, que ascendieron a 13.9 y 9.8 millones de dólares, respectivamente. Se estima que el total de reservas internacionales netas a fines de 1973 ascendía a 42.4 millones de dólares. Como dato de referencia, adviértase que este monto representa más del doble del correspondiente a 1969 y casi siete veces el de 1970.^{93/} Sin embargo, a despecho de estos incrementos, el nivel de 1973 hubiera tan sólo alcanzado para financiar las importaciones de un mes. En general, se considera un nivel adecuado cuando su monto equivale a la importación de tres o cuatro meses; empero, se trata tan sólo de una relación de referencia, que en algunos casos puede carecer de sentido.

Para concluir con la descripción de los rasgos más importantes del sector externo vinculados con las presiones inflacionarias, cabe hacer notar que el efecto de la relación de precios del intercambio ha sido adverso en los últimos años. (Véase el cuadro 8.) Si se toma como referencia el año 1970, se comprueba que en el último trienio se verificaron pérdidas de intercambio bastante considerables. En efecto, la pérdida acumulada en el último trienio es del orden de los 91.3 millones de dólares de 1970. Si esta cifra se actualizara a dólares de 1973, cubriría con holgura el déficit de la cuenta corriente de tal año. No se trata, por lo tanto, de cifras despreciables y es fácil advertir que el monto de las mismas puede incrementarse significativamente en 1974, dadas las tendencias de los precios de importación.

^{93/} Véase Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, noviembre de 1974.

Cuadro 8

COSTA RICA: INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR
(Millones de dólares de 1970)

	1971	1972	1973
Poder de compra de las exportaciones	275.5	310.4	331.3
Quántum de exportaciones	298.1	348.5	361.9
Efecto de la relación de precios del intercambio con referencia a 1970	-22.6	-38.1	-30.6
Índice de la relación de precios del intercambio (1970 = 100)	92.2	90.1	93.7

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

2. La evolución de la oferta y la demanda globales

A la luz de las principales variables de la oferta y la demanda, se hace patente la pérdida de dinamismo que acusó la economía de Costa Rica. En efecto, contrastan abiertamente los crecimientos reales registrados en el trienio 1971-1973, con los correspondientes al período 1966-1970. (Véase el cuadro 9.) Por el lado de la oferta, tanto el producto como las importaciones crecieron a ritmos mucho menores. Comparando las tasas anuales de ambos períodos puede constatar que el producto aminoró su crecimiento de 6.9% a 4.3% anual y las importaciones, igualmente, bajaron su ritmo de 10.1% a 3.5% anual entre los dos períodos considerados. Esta declinación en las tasas aludidas constituye uno de los factores que habrá que tomar en cuenta cuando se describa la inflación en Costa Rica. Es necesario advertir, sin embargo, que el año 1970, período de referencia en la evolución del último trienio, fue un año excepcional por el lado de las importaciones; la tasa de crecimiento real que registró esta variable fue de 25.3%. En todo caso, la baja en las tasas anuales del último trienio, tanto en las importaciones como en el producto, muestran pérdidas de ritmo que sólo pueden atribuirse en menor medida a los logros del año 1970.

COSTA RICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES
(Millones de colones de 1970)

	Tasas anuales de crecimiento									
	1970	1971	1972	1973	1970-1973					
<u>Oferta global</u>	8 552.3	9 019.2	9 330.1	9 644.5	7.7	4.1	11.0	5.5	2.4	2.4
Producto interno bruto, a precios de mercado	6 269.4	6 520.2	6 846.3	7 113.2	6.9	4.3	6.6	4.0	5.0	3.9
Importaciones	2 282.9	2 499.0	2 483.8	2 531.3	10.1	3.5	25.3	9.5	-0.6	1.9
<u>Demanda global</u>	8 552.3	9 019.2	9 330.1	9 644.5	7.7	4.1	11.0	5.5	2.4	2.4
Exportaciones	1 841.2	1 959.5	2 314.5	2 344.7	13.8	8.4	10.6	6.4	18.1	1.3
Inversión bruta interna	1 522.6	1 545.1	1 413.7	1 496.0	5.8	-0.6	28.3	1.5	-8.5	5.8
Inversión bruta fija	1 389.9	1 498.2	1 561.7	1 647.7	6.4	5.8	14.3	7.8	4.2	5.5
Pública	266.3	322.3	338.4	362.1	2.7	10.8	11.0	21.0	5.0	7.0
Privada	1 123.6	1 175.9	1 223.3	1 285.6	7.4	4.6	15.1	4.7	4.0	5.1
Consumo total	5 188.5	5 514.5	5 601.9	5 803.8	6.5	3.8	6.9	6.3	1.6	3.6
Gobierno general	873.0	944.5	1 005.9	1 066.3	7.6	6.9	8.0	8.2	6.5	6.0
Privado	4 315.5	4 570.1	4 596.0	4 737.5	6.4	3.2	6.7	5.9	0.6	3.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/Desde el

Desde el punto de vista de la composición de la oferta global hay que anotar la creciente participación de las importaciones en desmedro del producto interno bruto. (Véase el cuadro 10.) En efecto, sea que se tome como referencia el bienio 1969-1970 o un período más lejano, como el año 1965, es notorio el mayor peso relativo de las importaciones en el último trienio. El coeficiente de importaciones, que en 1965 alcanzó a 31.6% llegó en 1971 al 38.3% y el promedio del período 1971-1973 fue del orden del 36.7%. Por lenta que haya sido la evolución de la economía en el último tiempo, este cambio en la participación de los suministros externos es de gran significación, y constituye otro de los elementos de juicio que convendrá recordar cuando se describa el recrudecimiento de la inflación en Costa Rica a partir de 1973.

En el análisis de la demanda, obviamente, se observan ritmos bastante menores en el último trienio que en el quinquenio 1966-1970. (Véase nuevamente el cuadro 9.) La mayor parte de sus componentes acusaron crecimientos muy inferiores; así, mientras que en el período 1966-1970 las tasas anuales de exportaciones, inversión bruta y consumo fueron de 13.8%, 5.8% y 6.5%, respectivamente, en el último trienio, en el mismo orden, fueron de 8.4%, -0.6%, y 3.8%. Solamente la inversión pública en capital fijo mostró mayor dinamismo en la última época; de una tasa anual de 2.7% en el quinquenio anterior pasó a una de 10.8% en el último trienio, en el que el año 1971 destaca por su elevado crecimiento (21.0%, después del 11% registrado el año anterior). También será necesario recordar este hecho cuando se interprete el apareamiento de presiones inflacionarias en Costa Rica.

Desde el punto de vista de la composición de la demanda global, pueden observarse cambios de significación. (Véase nuevamente el cuadro 10.) Si se compara la estructura de 1973 con la del bienio 1969-1970 y, mejor aún, con un período más lejano como el año 1965, se observa que los cambios más importantes se refieren a las exportaciones y al consumo. El coeficiente de exportaciones sube en los períodos considerados de 21.6% en 1965 a 28.9% en el bienio 1969-1970, para culminar en 33% en 1973. Por el contrario, el consumo, especialmente el privado, acusó disminuciones en su participación. (Véase otra vez el cuadro 10.)

Cuadro 10

COSTA RICA: COMPOSICION DE LA OFERTA Y LA DEMANDA GLOBALES a/

(Porcentajes)

	1965	Promedio 1969-1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971-1973
<u>Oferta global</u>	131.6	133.8	136.4	138.3	136.3	135.6	136.7
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones	31.6	33.8	36.4	38.3	36.3	35.6	36.7
<u>Demanda global</u>	<u>131.6</u>	<u>133.8</u>	<u>136.4</u>	<u>138.3</u>	<u>136.3</u>	<u>135.6</u>	<u>136.7</u>
Exportaciones	21.6	28.9	29.4	30.0	33.9	33.0	32.3
Inversión bruta interna	25.7	22.3	24.3	23.7	20.6	21.0	21.8
Inversión bruta fija	22.8	21.4	22.2	23.0	22.8	23.2	23.0
Pública	5.2	4.2	4.3	4.9	4.9	5.1	5.0
Privada	17.6	17.3	17.9	18.1	17.9	18.1	18.0
Consumo total	84.3	82.6	82.7	84.6	81.8	81.6	82.6
Gobierno general	13.5	13.8	13.9	14.5	14.7	15.0	14.7
Privado	70.8	68.8	68.8	70.1	67.1	66.6	67.9

Fuentes: Cuadro 9.

a/ Precios de 1970.

Vale la pena detenerse en el análisis del consumo y, principalmente, de la inversión. Los movimientos en estas variables reflejan opciones cruciales en la asignación de recursos. Resulta claro que los esfuerzos por mantener el ritmo de crecimiento de la formación de capital fijo tuvieron como contrapartida, desde el punto de vista interno, una disminución de la participación del consumo, acompañada por un considerable financiamiento externo, como se verá más adelante.

El coeficiente de inversión en capital fijo en la economía de Costa Rica alcanza niveles apreciables. En efecto, sus valores oscilan en un rango muy estrecho en torno al 23% y de mantenerse la tendencia en la composición de la inversión manifestada hasta 1972, se consolidará una base industrial nada despreciable. Por lo demás, el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica asigna especial prioridad a la incorporación de recursos aún no explotados y a su consiguiente industrialización.^{94/}

En el análisis global de la inversión bruta interna es necesario diferenciar claramente lo ocurrido en la inversión bruta fija y en las variaciones de inventarios. La inversión en bienes de capital fijo, aunque acusa oscilaciones, muestra en el trienio un crecimiento superior al del producto, y registra tasas anuales muy superiores a las del consumo.

Respecto a las variaciones de inventarios se observa un hecho muy sintomático. En 1970 y 1971, el valor de las variaciones de inventarios representó el 22% y el 15% de la inversión bruta fija, respectivamente, en tanto que en 1972 apenas superó al 1% y en 1973 no alcanzó al 2%. Esta violenta disminución de inventarios suplió en 1971 la diferencia entre el crecimiento del consumo (0.3%) y del producto (4.0%); y en 1972 se explicó por el extraordinario crecimiento de las exportaciones (18.1%), ya que el consumo prácticamente no creció en dicho año. (Véase de nuevo el cuadro 9.)

^{94/} Síntesis del Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica 1974-1978, capítulo sobre estrategia y plan global: "No se desea una incorporación de recursos sin su industrialización pues ello llevaría a restablecer la clásica división internacional del trabajo en la cual Costa Rica continuaría como exportador de productos primarios."

Es útil destacar que el grueso de la inversión corresponde al sector privado y tan sólo alrededor de una quinta parte a inversión pública. (Véase nuevamente el cuadro 10.) Es preciso señalar, sin embargo, que entre 1970 y 1973 la participación de la inversión pública en la formación de capital creció apreciablemente: de 19.6% subió a 22%, porcentaje que adquiere mayor significación si se toma en cuenta que el ritmo de crecimiento de la inversión total en el último trienio decayó menos que los otros componentes. Es más, la información en colones corrientes que se muestra en el cuadro 11, indica cambios todavía más pronunciados en favor de una creciente participación pública en la inversión.^{95/} El hecho más saliente de esta información apunta hacia el tipo de inversión que preferentemente realiza cada sector. Así, se comprueba que la iniciativa privada se concentró principalmente en la adquisición de maquinaria y equipo, en tanto que la actividad estatal se orientó con prioridad hacia el rubro construcciones. En el conjunto de la formación de capital fijo, dadas las magnitudes de inversión de cada sector, el rubro maquinaria y equipo creció más rápidamente que el de construcción. (Véase el cuadro 12.)

Otro ángulo de sumo interés en el estudio del proceso de acumulación de la economía de Costa Rica, se refiere al destino de la inversión por sectores de actividad económica.

^{95/} Esta información difiere de la del cuadro 9 porque los valores corrientes involucran variaciones en precios y sobre todo en tipos de cambio que la conversión a valores reales intenta eliminar.

Cuadro 11

COSTA RICA: INVERSION PUBLICA Y PRIVADA

(Millones de colones corrientes)

	1970	Porcen- taje	1971	Porcen- taje	1972	Porcen- taje
<u>Inversión pública fija</u>	<u>287.6</u>	<u>22.7</u>	<u>408.2</u>	<u>25.9</u>	<u>562.3</u>	<u>31.2</u>
a) Construcciones	228.1	18.0	304.2	19.3	430.3	23.9
b) Maquinaria y equipo	61.5	4.7	104.0	6.6	132.0	7.3
<u>Inversión privada fija</u>	<u>980.2</u>	<u>77.3</u>	<u>1 170.3</u>	<u>74.1</u>	<u>1 237.7</u>	<u>68.8</u>
a) Construcciones	408.6	32.2	449.8	28.5	385.1	21.4
b) Maquinaria y equipo	571.6	45.1	720.5	45.6	852.6	47.4
<u>Total inversión fija</u>	<u>1 267.8</u>	<u>100.0</u>	<u>1 578.5</u>	<u>100.0</u>	<u>1 800.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Nota: No se dispone de información para 1973.

Cuadro 12

COSTA RICA: COMPOSICION DE LA INVERSION

(Millones de colones corrientes)

	1970	Porcen- taje	1971	Porcen- taje	1972	Porcen- taje
Inversión en construcciones	636.7	50.1	754.0	47.8	815.4	45.3
Inversión en maquinaria y equipo	633.1	49.9	824.5	52.2	984.6	54.7
<u>Inversión total</u>	<u>1 269.8</u>	<u>100.0</u>	<u>1 578.5</u>	<u>100.0</u>	<u>1 800.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

La composición y tendencias de la inversión, en general, reflejan adecuadamente los cambios en la estructura productiva. En el caso de la economía de Costa Rica se advierten signos inequívocos de transformaciones en la composición de la producción, a juzgar por la distribución de la inversión en los diferentes sectores en los años 1971 y 1972. (Véase el cuadro 13.) La industria, transporte, propiedad de vivienda y gobierno general, fueron las actividades más beneficiadas. Desde el punto de vista de los incrementos en las asignaciones de recursos en el bienio 1971-1972, destacan los sectores electricidad que creció en 118%, construcción que lo hizo en 75%, transporte con 60%, y gobierno general, cuya tasa fue de 115%. Aunque estos incrementos se refieren a valores corrientes, no pierden significación, dado que en ese período las presiones inflacionarias comenzaban a aparecer, como se verá posteriormente.^{96/} Contrastando con los incrementos señalados llama la atención la caída de la inversión en el sector agrícola. (Véase de nuevo el cuadro 13.)

Los antecedentes anotados y la cuantía de la inversión en los sectores de la industria y el transporte constituyen, como se dijo, indicaciones claras de la transformación del modelo típicamente agroexportador que caracterizó a la economía costarricense en el pasado. El proceso de industrialización, que cobró vigor en la segunda mitad del decenio pasado, parece persistir, aunque a ritmos menores.

Finalmente, también resulta de interés en el análisis de la inversión verificar las preferencias de la empresa privada extranjera respecto de los sectores en que vuelca su inversión. La información que se muestra en el cuadro 14 permite concluir que la actividad agropecuaria y la industrial captaron las mayores proporciones de la inversión extranjera, ya que la capacidad exportadora y las tasas de rentabilidad de estos sectores ofrecen claras ventajas al capital extranjero. Cabe destacar, asimismo, que entre 1970 y 1973 el capital extranjero creció en 33.3%, aunque todavía no alcanza al 10% de la inversión total.

^{96/} Los incrementos en los precios al por mayor en 1971 y 1972 fueron aproximadamente de 6.7% y 5.4%, respectivamente.

Cuadro 13

COSTA RICA: INVERSION EN CAPITAL FIJO POR SECTORES

(Millones de colones corrientes)

	1970	Porcen- taje	1971	Porcen- taje	1972	Porcen- taje
Agricultura	191.0	15.0	196.6	12.5	157.9	8.7
Industria	245.6	19.3	251.2	15.9	307.5	17.1
Construcción a/	81.2	6.4	116.4	7.4	142.2	8.0
Electricidad	79.1	6.2	142.5	9.0	172.2	9.6
Transporte	190.7	15.0	232.2	14.7	304.1	16.9
Comercio	86.1	6.8	93.0	5.9	88.6	4.9
Banca	24.8	2.0	16.6	1.0	27.9	1.5
Propiedad de vivienda	173.0	13.6	248.2	15.7	221.1	12.3
Servicios	46.8	3.7	51.6	3.3	53.5	3.0
Gobierno general	151.4	12.0	230.2	14.6	325.0	18.0
<u>Total</u>	<u>1 269.7</u>	<u>100.0</u>	<u>1 578.5</u>	<u>100.0</u>	<u>1 800.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

a/ Maquinaria y equipo para construcción.

Cuadro 14

COSTA RICA: COMPOSICION DE LA INVERSION PRIVADA EXTRANJERA^{a/}

(Millones de dólares corrientes)

Sector	1970	Porcen- taje	1971	Porcen- taje	1972	Porcen- taje	1973	Porcen- taje
Agropecuario	16.1	61.0	10.0	45.5	22.2	85.7	23.8	67.6
Industrial	6.1	23.0	5.9	26.8	4.0	15.4	12.8	36.4
Transporte	-0.5	-2.0	3.0	13.6	0.2	0.8	-0.2	-0.6
Servicios	0.5	2.0	0.7	3.2	0.2	0.8	0.2	0.6
Comercio	1.0	4.0	-1.1	-5.0	-0.7	-2.7	-2.7	-7.7
Otros b/	3.2	12.0	3.5	15.9	-	-	1.3	3.7
<u>Total</u>	<u>26.4</u>	<u>100.0</u>	<u>22.0</u>	<u>100.0</u>	<u>25.9</u>	<u>100.0</u>	<u>35.2</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco Central de Costa Rica. Estimaciones preliminares.

a/ Información registrada en el balance de pagos.

b/ Incluye el sector financiero.

3. El producto y su composición sectorial

Las tasas de crecimiento anual del producto interno bruto en el trienio 1971-1973 fueron, como ya se adelantó, de 4%, 5% y 3.9%, respectivamente, es decir, bastante menores que las registradas en el período 1966-1970, cuya tasa media anual se estimó en cerca de 7.0%. No debe perderse de vista que el producto por habitante de Costa Rica tiene un nivel relativamente alto entre los países en desarrollo. En efecto, distintas estimaciones para 1973 sitúan este indicador en niveles superiores a los 800 dólares.^{97/}

El análisis de los comportamientos sectoriales durante el trienio 1971-1973 permite comprobar que la pérdida de dinamismo que refleja la tasa de crecimiento del producto es el resultado de lentos crecimientos en todos los sectores, con la excepción del sector de la construcción. Se trata, por lo tanto, de un fenómeno bastante generalizado en la actividad económica costarricense, que contrasta con el fuerte dinamismo observado en el decenio anterior, en el que incidieron el sector manufacturero y, en menor medida, el sector agrícola. (Véase el cuadro 15.)

Las tasas de crecimiento sectorial, con la excepción ya anotada, en general son significativamente más bajas que las del quinquenio 1965-1970; especial importancia tiene la disminución en el ritmo de expansión del sector agrícola, por su gravitación en el comercio exterior, por su capacidad de absorber empleo y su directa relación con las presiones inflacionarias.

^{97/} El producto por habitante en dólares sufre variaciones significativas en función de los tipos de cambio que se utilizan para la conversión.

Cuadro 15

COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Millones de colones a precios de 1970)

	Tasas anuales de crecimiento									
	1970	1971	1972	1973	1970-1965	1973-1970	1970	1971	1972	1973
Agricultura	1 421.2	1 485.1	1 525.2	1 578.5	5.1	3.6	2.0	4.5	2.7	3.5
Minería	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-
Industria manufacturera	929.0	984.8	1 039.0	1 111.7	9.5	6.2	8.4	6.0	5.5	7.0
Construcción	279.5	301.9	323.0	333.4	4.8	6.1	12.8	8.0	7.0	3.2
Subtotal bienes	2 629.7	2 771.8	2 887.2	3 023.6	6.5	4.8	5.3	5.4	4.2	4.7
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	109.6	120.6	133.8	138.1	9.8	8.0	8.0	10.0	10.9	
Transporte y comunicación	253.5	265.2	281.1	290.1	7.6	4.6	8.7	4.6	6.0	
Subtotal servicios básicos	263.1	285.8	414.9	428.2	8.2	5.6	8.5	6.2	7.5	
Comercio y finanzas	915.3	963.4	1 023.4	1 056.2	8.9	4.9	12.2	5.3	6.2	
Propiedad de vivienda	405.2	416.6	429.0	442.7	3.1	3.0	3.1	2.8	3.0	
Gobierno	681.9	719.4	766.2	790.7	7.8	5.1	6.8	5.5	6.5	
Otros servicios	559.6	570.8	593.7	612.7	6.5	3.1	5.0	2.0	4.0	
Subtotal otros servicios	2 562.0	2 670.2	2 812.3	2 902.3	7.1	4.2	7.6	4.2	5.3	
Producto interno bruto, total	5 554.8	5 777.0	6 065.8	6 302.7	7.0	4.3	6.6	4.0	5.0	3.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Es necesario hacer notar que el menor ritmo de crecimiento de la actividad económica no sólo se circunscribió a la producción de bienes, sino que, también hubo ritmos apreciablemente menores en la producción de servicios. Es frecuente observar en otros países que sus sectores productores de servicios muestran con más retardo las crisis que se manifiestan en la base del sistema económico. En el caso de Costa Rica, como se indicó antes, la actividad económica en general está estrechamente vinculada al comercio exterior, de modo que los problemas de éste se difundieron directa e inmediatamente en gran parte del sistema productivo.

Por los lentos crecimientos sectoriales, la composición del producto no sufrió modificaciones de consideración en los últimos años. (Véase el cuadro 16.) Habría que anotar, empero, la mayor participación de la industria manufacturera, aunque el cambio que se observa entre los promedios del último bienio y el período de 1966-1970 representa poco más de 1%. Las exportaciones de este sector al mercado centroamericano explican ese aumento, pese a los efectos adversos del encarecimiento de sus insumos importados; obsérvese que, aunque leve, su participación crece en cada uno de los tres últimos años.

Al describir la evolución de la economía costarricense en el último trienio sólo se analizaron los fenómenos de mayor significación y utilidad para la interpretación de la inflación en ese país. En función de ese interés particular se seleccionaron los hechos más salientes y las consideraciones sobre los mismos tuvieron esa perspectiva. No se pretendió realizar una evaluación del proceso económico, ni tan siquiera una descripción exhaustiva. El análisis de la inflación, que se inicia a continuación, requiere tener presente este marco de referencia general.

Cuadro 16

COSTA RICA: COMPOSICION DEL PIB POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA^{a/}

(Porcentajes)

	1965	Promedio 1966-1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971-1973
Agricultura	28.0	26.6	25.6	25.7	25.1	25.0	25.3
Minería b/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Industria manufacturera	14.9	16.2	16.7	17.0	17.1	17.6	17.3
Construcción	5.6	5.0	5.0	5.2	5.3	5.3	5.3
<u>Subtotal bienes</u>	<u>48.5</u>	<u>47.8</u>	<u>47.3</u>	<u>48.0</u>	<u>47.6</u>	<u>48.0</u>	<u>47.8</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1.7	1.9	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2
Transporte y comunicaciones	4.4	4.5	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>6.2</u>	<u>6.3</u>	<u>6.5</u>	<u>6.7</u>	<u>6.8</u>	<u>6.8</u>	<u>6.8</u>
Comercio y finanzas	15.0	15.6	16.5	16.7	16.9	16.8	16.8
Propiedad de vivienda	8.7	7.8	7.3	7.2	7.1	7.0	7.1
Gobierno	11.8	12.3	12.3	12.4	12.6	12.5	12.5
Otros servicios	10.3	10.3	10.1	9.9	9.8	9.7	9.8
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>45.8</u>	<u>45.9</u>	<u>46.1</u>	<u>46.2</u>	<u>46.4</u>	<u>46.0</u>	<u>46.2</u>
<u>Producto interno bruto total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de información oficial.

a/ Precios de 1970.

b/ Minas y canteras se incluyen en la industria manufacturera.

C. APARICION Y ACELERACION DE LA INFLACION

Una de las principales características de la economía costarricense ha sido la relativa estabilidad de precios en su mercado interno, y dentro de este marco se desenvolvían los comportamientos de sus agentes productivos. Durante todo el período 1964-1970, el índice de precios al consumidor, por ejemplo, experimentó un crecimiento de 12.6% (2% anual). Evidentemente, no existían problemas de inflación, y lo que es más importante, no parecen haber estado latentes ni refrenados por una política directa de contención. Dadas las características de su población, la distribución del ingreso y los ritmos de crecimiento de la actividad económica en el decenio aludido, difícilmente puede pensarse en presiones inflacionarias ocultas como las que se dieron en otros países, donde a veces se lograron períodos largos de relativa estabilidad por la vía de limitar el crecimiento del consumo de grandes sectores de la población. En general, las exigencias cada vez mayores del proceso social y productivo encontraron respuesta en una oferta flexible, en la cual las importaciones desempeñaron un papel decisivo.

El panorama de los precios cambió radicalmente en los años transcurridos del presente decenio. Ya en 1970 y 1971 hubo desusadas alzas de precios, que en 1973 y 1974 adquirieron ritmos bastante acelerados. El propósito de las páginas que siguen no es otro que el de señalar las características más importantes del surgimiento, difusión y aceleración del proceso inflacionario.

Sobre el particular, son necesarias dos advertencias. De una parte, por tratarse de un fenómeno de reciente aparición, y dadas sus características, se ha insistido principalmente en la identificación y jerarquización de los factores inflacionarios. No se ha pretendido hacer un estudio acabado. Persisten algunas incógnitas, sobre todo en lo referente a las expectativas de productores y consumidores y sus conductas ante un proceso que empieza a condicionarlos con severidad.

El acopio de la información pertinente, así como la selección y adaptación de un nuevo instrumental de análisis requerirán otros esfuerzos para llegar a un mayor esclarecimiento del problema.

Por otra parte, es necesario advertir que se trata de un intento parcial al haberse dejado de lado el análisis del proceso político, que ciertamente habría proporcionado mayores elementos de juicio. Las acciones gubernamentales en este campo, así como las de los grupos económicos y políticos, configuran un marco de referencia que rebasa el análisis económico. Sin embargo, una tarea de esa magnitud, aparte de concentrar un esfuerzo que habría excedido los alcances de este trabajo, exige una información que generalmente no se compila y que sólo puede ser sustituida por la vivencia diaria de los hechos políticos de mayor significación.

1. El marco general

Para interpretar la inflación reciente que aqueja a Costa Rica es preciso identificar los rasgos más salientes de la evolución económica general y, en particular, el comportamiento del sector externo, intento que se hizo en el capítulo anterior.

Cabe recordar aquí la pérdida de dinamismo de la actividad económica en el último trienio, la creciente participación del sector público en la formación de capital y la continuidad del proceso de industrialización. Por otra parte, desde el punto de vista del sector externo, se destacó el considerable crecimiento de los precios de las importaciones y las oscilaciones de los cuántum y de los precios de los productos de exportación tradicional. Los efectos de estos movimientos, como ya se describió, se reflejaron en altos y continuos desequilibrios en la cuenta corriente del balance de pagos, lo que tiene especial importancia, por cuanto sus efectos repercuten significativamente en gran parte de la actividad económica. Como se verá más adelante, en el sector externo se encuentran muchas de las causas que han alterado los equilibrios fundamentales y que se han traducido en variaciones en el sistema y elevaciones en el nivel de los precios internos.

/2. Indicadores

2. Indicadores de los niveles de inflación

Para disponer de indicaciones acerca de la evolución de la inflación generalmente se seleccionan, entre los diferentes indicadores de precios, los índices de precios al consumidor y al por mayor y el deflactor implícito del producto.^{98/} Se ha recopilado la información correspondiente a estos índices como un primer elemento de juicio, que proporciona órdenes de magnitud de la evolución de los precios en Costa Rica. En el cuadro 17 pueden apreciarse las variaciones de los índices señalados.

Los tres indicadores muestran que en el período 1966-1969 las elevaciones en el nivel de precios fueron muy pequeñas. El índice de precios al por mayor, al parecer el más sensible de los índices en referencia, creció en 1957-1969 a una tasa inferior al 3% anual, acusando una virtual estabilidad de precios.^{99/} Si esta tasa se compara con los movimientos de precios de otros países latinoamericanos en ese mismo período, incluso de aquellos calificados como estables, la apreciación anterior no parece exagerada.^{100/}

En contraste con este panorama histórico de estabilidad de precios, como ya se anticipó, los primeros años del decenio de 1970 acusan cambios de significación. En 1970 se presenta un primer punto de inflexión: los tres índices seleccionados acusan ritmos significativamente más altos que en los períodos inmediatamente anteriores, marcando así el inicio de las presiones inflacionarias en Costa Rica.

^{98/} El deflactor implícito del producto generalmente se define como el promedio armónico de índices de precios sectoriales y se interpreta como un indicador del nivel general de precios de la economía. Se calcula como el cociente entre el producto a precios corrientes y el producto a precios constantes.

^{99/} La evolución de este índice aparece en un trabajo presentado por el Sr. Otto Kikut, Director Alterno de OFIPLAN, al Seminario de Política Económica auspiciado por la Oficina de Planificación Nacional de Costa Rica, en octubre de 1974.

^{100/} Las tasas anuales de incrementos de precios que para el mismo período acusan otros países de la región son útiles como referencia: Argentina 29%, Bolivia 5.4%, Brasil 42%, México 3.4% y Perú 6.7%.

Cuadro 17

COSTA RICA: INDICES DE PRECIOS

Período	Indice de precios al por mayor <u>a/</u>		Indice de precios al por menor <u>b/</u>		DeflaCTOR implícito del producto bruto <u>c/</u>	
	Base 1966=100	Porcentaje de variación anual	Base 1964=100	Porcentaje de variación anual	Base 1967-1969 =100	Porcentaje de variación anual
1966	100.0	-	99.5	-	97.9	-
1967	103.3	3.3	100.7	1.2	98.4	0.5
1968	108.4	4.9	104.8	4.1	99.3	0.9
1969	113.0	4.2	107.6	2.7	101.9	2.6
1970	120.0	6.2	112.6	4.6	107.7	5.7
1971	128.0	6.7	116.1	3.1	113.0	4.9
1972	135.0	5.4	121.4	4.6	119.6	5.8
1973	157.0	16.4	132.7	9.3

Fuente: a/ Banco Central de Costa Rica.

b/ Oficina de Planificación Nacional.

c/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Economic Report of Costa Rica, 15 marzo de 1974, volumen II.

El otro hito importante se sitúa en torno al año 1973, año en que las tasas de crecimiento de los dos índices disponibles triplican la tasa anual del período 1966-1972. Las informaciones disponibles para el primer semestre de 1974 señalan una aceleración que no deja dudas respecto de la persistencia de presiones sobre los precios, configurando lo que sí ya puede llamarse el proceso inflacionario reciente en Costa Rica. (Véase el cuadro 18.) Una tasa de incremento en los precios de 26% en el último semestre evidentemente es una indicación de que estarían cobrando mayor vigor las presiones inflacionarias que ya se manifestaban abiertamente el año 1973.

Cuadro 18
COSTA RICA: EVOLUCION RECIENTE DE LOS PRECIOS INTERNOS

Período	Variación del índice de precios al por mayor	Variación del índice de precios al por menor <u>a/</u>
Diciembre de 1972-junio de 1973	9.3	6.9
Junio de 1973-diciembre de 1973	15.7	8.5
Diciembre de 1973-junio de 1974	26.0	18.1
Junio de 1973-junio de 1974	45.8	28.2

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Boletín Estadístico Mensual, y estimaciones del Grupo Asesor de Naciones Unidas en OFIPLAN.

a/ Este índice ha dejado de publicarse oficialmente. Existen objeciones sobre su representatividad. El índice de precios al por mayor es considerado como el indicador más apropiado para estimar variaciones en el nivel de los precios.

3. Disparidades en el crecimiento de los precios

Es interesante comprobar el dispar crecimiento de los precios al por mayor según la procedencia de los productos. La muestra de este índice contiene productos nacionales e importados y las variaciones experimentadas por unos y otros son útiles para dilucidar y ponderar los orígenes de la inflación en Costa Rica. (Véase el cuadro 19.)

Cuadro 19

COSTA RICA: COMPONENTES DEL INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR

(Base: 1966=100)

	1971	1972	1973	Porcentaje de variación 1971-1973	Junio 1974	Porcentaje de variación 1971-Junio de 1974
Indice general medio de articulos nacionales	131.2	137.8	158.4	20.7	224.9	71.4
Indice general medio de articulos importados	118.1	126.9	154.1	30.5	221.3	87.4
Indice general	128.0	135.0	157.0	22.7	223.7	74.8

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

/Obsérvese que

Obsérvese que entre 1971 y 1973 los artículos importados experimentaron alzas de precios apreciablemente mayores. Si se comparan los precios de junio de 1974 con el promedio de 1973, los componentes anotados muestran crecimientos similares (42 y 43%). Cuando se intente explicar las causas de la inflación costarricense, sus primeros efectos y su difusión posterior, será útil volver sobre este punto.

La descomposición de este índice por tipos de productos también refleja disparidades que ayudan a percibir otras características útiles para el diagnóstico del fenómeno. En el cuadro 20 se muestra una descomposición por grupos de productos.

Los diferentes grupos de productos muestran crecimientos muy distintos. Obviamente, el crecimiento más espectacular es el que se refiere a combustible y electricidad, cuyo incremento fue más de una y media veces mayor que el del índice general; los productos de origen animal y el rubro varios, que incluye principalmente vestuario, son los que acusaron menores crecimientos. El efecto de los precios de importación aparece nítido en los dos extremos; el distinto contenido importado de uno y otro y sus precios respectivos se reflejan claramente en los precios internos. Si sólo se toma en cuenta el último semestre, subsisten las aceleraciones disímiles y se suma a los grupos más expansivos el rubro bebidas y otros alimentos, de elevado contenido importado.

No parece necesario insistir más sobre la descripción del fenómeno inflacionario de Costa Rica. Los antecedentes señalados son suficientes para identificar el período de surgimiento de las alzas de precios, la magnitud de éstas, sus aceleraciones y disparidades. Evidentemente que habría sido más ilustrativo analizar un mayor conjunto de indicadores sobre precios; sin embargo, una mayor cobertura sólo proporcionaría beneficios marginales y no alteraría la esencia de esta descripción.

Cuadro 20

COSTA RICA: INDICE DE PRECIOS AL POR MAYOR POR GRUPOS DE PRODUCTOS

(Base: 1966=100)

	Indice general	Producción de origen animal	Producción de origen vegetal	Bebidas y otros alimentos	Combustibles y electricidad	Productos textiles y cueros	Materiales de construcción	Productos químicos	Varios
Junio de 1971	128.3	134.9	182.5	117.0	113.9	114.5	131.9	107.2	115.3
Diciembre de 1971	130.3	136.8	187.8	117.7	114.1	120.3	127.0	106.1	123.9
Junio de 1972	135.3	140.3	208.6	118.1	118.7	123.8	132.9	110.3	125.7
Diciembre de 1972	140.4	142.7	209.2	121.1	119.9	134.7	143.9	114.9	132.9
Junio de 1973	153.5	160.1	239.0	122.9	127.8	147.9	161.1	124.2	145.3
Diciembre de 1973	177.6	170.3	267.6	162.6	143.9	189.9	185.6	138.1	159.4
Junio de 1974	223.7	206.6	319.1	198.6	242.1	226.2	234.7	182.6	184.3
<u>Variación</u>									
Junio de 1971									
Junio de 1974	74.4	53.3	74.8	69.7	112.6	97.6	77.9	70.3	59.8
<u>Variación</u>									
Junio de 1973									
Junio de 1974	45.7	29.0	33.5	61.6	89.4	52.9	45.7	47.0	26.8

Fuente: CEIPLAN y Dirección General de Estadística y Censos.

D. LOS FACTORES INFLACIONARIOS

Contrariamente a lo que ocurre con otros países, sobre todo aquéllos caracterizados por procesos inflacionarios seculares, la inflación costarricense no parece tener su fundamento principal en raíces estructurales. Aunque en su sector externo se pueden identificar rasgos estructurales nítidos, sobre todo si se piensa que el banano y el café, con sus tradicionales oscilaciones de precios, siguen siendo decisivos en la composición de las exportaciones, y que la dependencia de suministros importados es fuerte, no ocurre lo mismo desde el punto de vista de la función de producción, la naturaleza del régimen de propiedad o la perspectiva del proceso de acumulación. En otros términos, no se reproduce el cuadro completo de deficiencias estructurales que tipifica a otros países. Las elevadas tasas de crecimiento y formación de capital que se registraron en el decenio de 1960 y la simultánea estabilidad de precios que caracterizó a la economía, sugieren una situación en la que el crecimiento económico fue de la mano con un grado satisfactorio de equilibrio de las variables y piezas del sistema. Pero las alzas de precios del último tiempo indican, evidentemente, la presencia de ciertos desajustes en esa coherencia.

Para caracterizar la inflación en Costa Rica es preciso distinguir dos momentos de su evolución: por una parte, los impulsos iniciales, y por otra, la aceleración del proceso. Cada uno de estos momentos parece calzar, respectivamente, con dos tipos de factores inflacionarios: los denominados coyunturales y los estructurales. Como se verá posteriormente, en los dos subperíodos en que se divide el proceso inflacionario pueden reconocerse claramente los momentos y los factores señalados.

Cabe aquí, sin embargo, una reflexión de carácter general. En otros países los orígenes de las alzas persistentes de precios generalmente se encontraban en la base del sistema económico, y surgían de desequilibrios estructurales; los fenómenos coyunturales explicaban la rápida difusión y virulencia de la inflación, y la interacción de

/ambos tipos

ambos tipos de desequilibrios configuraban el cuadro inflacionario clásico. El análisis de la inflación costarricense, tanto en su etapa inicial como en la de recrudescimiento, sugiere la posibilidad de que la secuencia de reproducción de la inflación haya recorrido el camino inverso: las alzas de precios hicieron su aparición motivadas esencialmente por fenómenos coyunturales internos y externos, y las características propiamente estructurales, sobre todo en relación a la dependencia de suministros importados, explicarían la propagación del fenómeno.

Las consideraciones anteriores inclinan a asignar a las acciones estatales en materia de política económica un apreciable radio de maniobra en la conducción del sistema económico. No es el caso de otros países agobiados por problemas estructurales generalizados, donde las decisiones de política económica sólo modifican marginalmente el funcionamiento de la actividad económica.

1. La inflación en 1970-1971

La información sobre los movimientos anuales de los precios mostró un primer cambio de ritmo a comienzos del decenio de 1970. La tasa de incremento en el período 1965-1969 estaba en torno al 4%; en 1970 subió al 6.2% y en 1971 al 6.7%.^{101/} Aunque estas magnitudes pueden parecer reducidas, obsérvese que significan más de un 50% de incremento con respecto a la tasa del quinquenio anterior: constituyen sin duda el inicio de la inflación reciente en Costa Rica. Parece claro que estos incrementos se relacionan directamente con el aumento de la liquidez de la economía y con la pérdida de dinamismo de la misma. En la primera parte de este trabajo se describió la disminución de los ritmos de crecimiento del producto de la mayor parte de las ramas de actividad económica. En consecuencia, falta analizar otras variables coyunturales que, como se anticipó, parecen explicar en gran medida los primeros impulsos inflacionarios. En el cuadro 21 se resume el balance monetario de Costa Rica, en el que sobresalen algunas variaciones en los flujos monetarios que justamente coinciden con los crecimientos de los precios.

^{101/} Tasas referidas al índice de precios al por mayor. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

Cuadro 21

COSTA RICA: BALANCE MONETARIO

(Millones de colones corrientes y saldos a fines de cada período)

	1969	Tasa anual	1970	Tasa anual	1971	Tasa anual	1972	Tasa anual	1973	Tasa anual
Composición de los recursos monetarios										
Dinero	1 497.2	9.0	1 591.2	6.3	2 251.1	41.4	2 629.2	16.8	2 965.3	12.8
Cuasi dinero	1 014.5	14.5	1 099.1	8.3	1 416.0	28.8	1 617.3	14.2	2 007.7	24.1
Endeudamiento a largo plazo	299.2	7.8	336.7	12.6	640.8	90.2	855.6	33.5	951.1	11.2
Otros rubros (netos)	54.9	-27.5	40.5	-26.2	69.0	70.4	79.1	14.6	72.6	-9.2
	128.6	-4.9	114.9	-10.7	125.3	9.1	77.2	-39.4	-66.1	-
Factores de expansión y contracción monetaria										
Reservas	1 497.2	9.0	1 591.4	6.3	2 250.8	41.4	2 629.3	16.8	2 965.5	12.8
Crédito interno (neto)	114.3	-65.5	42.2	-63.1	173.4	310.9	189.1	9.1	276.4	46.2
a) al gobierno	1 382.9	3.1	1 549.2	12.0	2 077.4	34.1	2 440.2	17.5	2 689.1	10.2
b) a instituciones oficiales	258.5	-8.1	207.4	-19.8	251.7	21.4	379.0	50.6	274.8	-27.5
c) al sector privado	20.3	-43.8	29.3	44.3	73.5	150.9	83.3	13.3	163.3	96.0
	1 104.1	7.9	1 312.5	18.9	1 752.1	33.5	1 977.9	12.9	2 221.3	12.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Noviembre de 1974.

/Llaman la

Llaman la atención por su cuantía los cambios que experimentaron los recursos monetarios. Obsérvese que el dinero mostró un crecimiento de 8.3% en 1970 y de 28.8% en 1971; el cuasi-dinero, igualmente registró incrementos apreciables: 12.6% en 1970 y 90.2% en 1971. El endeudamiento a largo plazo, aunque disminuyó en 1970, en 1971 creció en 70.4%.

Por el lado de los factores de expansión, el incremento del crédito interno con tasas de 12.0% y 34.1% en los dos primeros años de este decenio, está señalando un apreciable aumento en la liquidez del sistema económico. El sector privado aparece como el principal beneficiario de la expansión monetaria. Durante los años 1970 y 1971 el incremento del crédito que el sistema financiero le otorgó fue de 18.9% y 33.5%, respectivamente, lo que determinó que su participación en la absorción del crédito sobrepasara 80% del total. Las cifras absolutas de tales volúmenes de crédito casi doblaron los montos de inversión en capital fijo que el sector privado realizó en esos años.

La composición del crédito al sector privado tiene connotaciones claramente inflacionarias. Mientras en el quinquenio 1966-1970 cerca del 90% de este tipo de crédito estaba destinado a financiar actividades industriales y agropecuarias, esta proporción bajó al 54% en 1971, cediendo terreno a créditos de tipo personal y de servicios que alcanzaron proporciones cada vez mayores.^{102/} No es difícil percibir que esta variación en la composición del crédito atenta contra la flexibilidad de la oferta y genera efectos de demanda que presionan sobre los precios. Las disparidades observadas en los incrementos de los precios de distintos rubros pueden tener una explicación complementaria en función de los productos más demandados por los grupos socioeconómicos a los que benefició la política crediticia.

Si bien la mayor liquidez que experimentó el sistema económico se originó preferentemente en el crédito al sector privado, la que promovió el sector público no dejó de tener importancia. Si se examina

^{102/} Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), Subcomité sobre Costa Rica (18 al 22 de septiembre de 1972), trabajo preparado por la Secretaría, pág. 44.

el comportamiento fiscal, destaca el extraordinario aumento del déficit presupuestario durante el año 1971. (Véase el cuadro 22.) En efecto, el déficit en dicho año dobló el de 1970, ascendiendo al monto de 216 millones de colones que fue financiado en más de 40% con crédito interno. La magnitud de este desequilibrio presupuestario se explica por un lento crecimiento de los ingresos (3.1%) frente a una significativa expansión del gasto corriente (18.1%) y de capital (36.0%). El comportamiento fiscal durante 1971, en consecuencia, significó un impulso adicional a las presiones inflacionarias, sobre todo si se relacionan los incrementos de dinero con la cuantía de los déficit en el bienio analizado. Estas apreciaciones son coincidentes con las que surgen del análisis de los montos de créditos otorgados al gobierno y a otras instituciones oficiales por el sistema financiero. (Véase nuevamente el cuadro 21.)

El otro elemento que influyó en la expansión del sistema monetario fue el comportamiento de las reservas internacionales. La disminución que se observó en 1970 contrastó con el extraordinario crecimiento de 1971, cuyo nivel significó 70% de incremento respecto de 1969 y 311% respecto de 1970. La mayor liquidez que acusó la economía costarricense, tuvo una causa importante en el crecimiento señalado, cuya magnitud durante 1971 representó más de 40% del incremento del dinero ese año. (Véase de nuevo el cuadro 21.)

La descripción de los principales movimientos de las variables financieras realizada en páginas anteriores, no deja dudas respecto de la incidencia que los factores inflacionarios internos tuvieron en el inicio de la inflación en Costa Rica. Aunque durante 1970 la influencia de unos fue parcialmente contrarrestada por otros, durante 1971 se observa claramente que todos ellos apuntan en el mismo sentido. La política de reactivación de la economía mediante la concesión de créditos crecientes al gobierno, a las instituciones oficiales y, principalmente, al sector privado, no tuvo repercusiones más violentas en el nivel de precios, fundamentalmente porque las importaciones crecieron en 7.1% en términos reales y las existencias disminuyeron significativamente

Cuadro 22

COSTA RICA: SITUACION FISCAL DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de colones corrientes)

	1969	1970	Tasa anual	1971	Tasa anual
Ingresos corrientes del gobierno central	719	883	22.8	910	3.1
Gastos corrientes del gobierno central	685	769	12.3	908	18.1
Ahorro en cuenta corriente	34	114	-	2	-
Ahorro del resto del sector público	133	191	-	262	-
Ahorro público total	167	305	-	264	-
Gastos de capital	352	361	2.5	491	36.0
Amortización de la deuda	115	139	20.9	151	8.6
Déficit bruto	298	195	-34.6	378	93.8
Financiamiento	298	195	-34.6	378	93.8
Crédito externo	83	174	109.6	216	24.1
Crédito interno	215	21	-90.3	162	671.4

Fuente: CIAP, Subcomité sobre Costa Rica (18 al 22 de septiembre de 1972), documento preparado por la Secretaría, cuadro II-12.

Ambas variaciones constituyeron elementos de flexibilidad en la oferta de bienes que, por cierto, mitigaron el efecto inflacionario. Es necesario también tomar en cuenta otro elemento que en el período analizado jugó en contra de la inflación. La conducta de consumidores y productores estaba fuertemente arraigada en el período de estabilidad que había caracterizado antes a Costa Rica. Expansiones como las que se verificaron en 1970 y, especialmente en 1971, en países donde sus agentes están habituados a defenderse de la inflación, probablemente habrían tenido efectos mayores en los precios.

Se ha pretendido hasta aquí describir los rasgos principales del primer período de la inflación en Costa Rica: desequilibrios coyunturales que luego se combinaron con factores estructurales y marcaron el inicio de las presiones inflacionarias que hoy día golpean con más rigor la economía de ese país. Deliberadamente se ha dejado para el capítulo final el análisis de las principales medidas de política económica, en especial las del campo cambiario, que ciertamente han desempeñado un papel de significación.

2. La inflación en el período 1972-1973

La ruptura de las coherencias básicas del sistema económico, que se describió al analizar el período en que surgieron las primeras presiones inflacionarias, no parece haberse subsanado en los años siguientes, pese a los esfuerzos gubernamentales. Sobre este terreno de por sí fértil para nuevas alzas de precios, apareció en 1973 un conjunto de nuevos factores inflacionarios que tuvieron origen en el comportamiento del sector externo. Los mercados internacionales acusaron extraordinarios movimientos de precios e influyeron en forma decisiva en la economía costarricense. Para describir la evolución de precios desde 1972 hasta el presente, es preciso identificar antes los principales factores inflacionarios que tienen su origen en el sector externo, así como sus efectos en la actividad económica.

a) La inflación importada

Las significativas alzas experimentadas por los precios de una gran cantidad de productos que se transan en el comercio internacional tienen su primer efecto en los países importadores a través del encarecimiento de los productos provenientes del exterior, con repercusiones muy claras en los precios internos. Aunque estas repercusiones tienen distinto carácter según se trate de importaciones de bienes finales o de insumos, sus efectos multiplicadores en los precios internos son evidentes. Las alzas de los costos de producción y de distribución constituyen respuestas directas a ese tipo de movimientos exógenos, y por efecto de demostración suelen desencadenar alzas de precios en otros productos, incluso en aquellos ajenos al comercio exterior. La situación de precios internacionales, sin embargo, no sólo afecta los niveles de precios internos por el lado de las importaciones; los incrementos en los precios de exportación, aunque tienen un indudable efecto benéfico en el balance de pagos, pueden originar presiones inflacionarias. Por una parte, un crecimiento desacomodado en el valor de las exportaciones genera liquidez en moneda nacional que no siempre encuentra respuesta inmediata en incrementos de la oferta global; ni la importación y menos la producción reaccionan con la celeridad con que los incrementos de la demanda se manifiestan en el mercado. Por otra parte, las estructuras de ambos tipos de variaciones no siempre son coincidentes, produciéndose desajustes que pueden afectar al sistema y al nivel de precios.

Una elevación significativa de los precios de exportación puede tener también efectos inflacionarios cuando la atracción de los precios del mercado externo capta proporciones crecientes de la producción, ocasionando desabastecimientos en el mercado interno; es el caso de actividades que tienen por destino la exportación o la satisfacción de necesidades del mercado interno. Vale la pena recordar que en países donde esta situación ha pretendido corregirse mediante la fijación de cuotas de exportación para cautelar el abastecimiento nacional, han aparecido fuertes corrientes de comercio ilegal que agudizaron los problemas de escasez.

/Los incrementos

Los incrementos de significación en las reservas internacionales, sobre todo los que tienen origen en movimientos coyunturales de precios de exportación o de ingresos de flujos financieros foráneos, también suelen tener efectos inflacionarios. La capacidad de gasto en inversión productiva de este tipo de excedentes no siempre tiene el mismo nivel que la capacidad de gasto de los consumidores.

Finalmente, habría que agregar que los comportamientos de los agentes del sistema socioeconómico, en el caso de inflaciones declaradas y más aún dentro de una situación mundial de alzas de precios, constituyen un factor de inflación nada despreciable. En su afán por defenderse, y en ocasiones beneficiarse, de la propia inflación, actúan de manera tal que promueven nuevas elevaciones en los precios. En este caso, los grupos importadores, al introducir criterios del costo de reposición de la mercadería importada en la fijación de sus precios de venta, se transforman a su vez en agentes importadores de inflación.

b) Los factores inflacionarios

La característica principal del recrudecimiento de la inflación en Costa Rica está dada por la presencia simultánea de tres factores inflacionarios: el lento crecimiento de la producción, el persistente aumento de la liquidez del sistema y el violento impacto de la inflación importada.

Las tasas de crecimiento de la producción sectorial descritas en la primera parte ahorra comentarios sobre la pérdida de dinamismo de la actividad económica; cabe reiterar, sin embargo, que el lento crecimiento agrícola es uno de los hechos más significativos.

Respecto de los incrementos en la liquidez, obsérvese el persistente incremento de los factores de expansión monetaria. El crédito creció en 17.5% y 10.2% en 1972 y 1973, respectivamente; las reservas internacionales, igualmente, acusaron ritmos de crecimiento que también significaron fuerte expansión monetaria, al acrecentarse en 9.1% y 46.2% en los años señalados. (Véase nuevamente el cuadro 21.)

/Estos incrementos

Estos incrementos en los factores de expansión tienen en parte su explicación en los crecientes déficit del presupuesto, como puede observarse en el cuadro 23.

Cuadro 23

FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS

(Millones de colones corrientes)

	1971	1972	1973
Gastos totales	1 250.7	1 433.4	1 892.3
Ingresos corrientes	908.4	1 040.3	1 386.6
Déficit	342.3	393.1	505.7
Financiamiento			
Con crédito externo	106.9	175.2	198.2
Con crédito interno	174.0	232.3	302.6
Con otros recursos	81.4	-14.4	4.9

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

El déficit presupuestario muestra incrementos apreciables, sobre todo en 1973 cuya tasa anual supera el 28% y su financiamiento proviene en su mayor parte de créditos internos.

Los créditos crecientes al sector privado se explican por una transformación importante en el sistema financiero derivada del funcionamiento de nuevas instituciones financieras, como se verá cuando se describan las principales medidas de política económica.

A partir de 1972 y sobre todo en 1973, el sector externo de Costa Rica se alteró fundamentalmente en materia de precios. Los de importación mostraron en ese período crecimientos desusados (8% y 15%, respectivamente) frente al 3% anual en el período 1965-1971. Esta súbita alza, unida a la elevada participación de las importaciones en la economía del país, gravitó necesariamente en los precios internos.

/En efecto,

En efecto, como ya se observó, la inflación cobró un ritmo acelerado a partir de 1973 y su elevada dependencia de suministros importados redujo las posibilidades de amortiguar los efectos de la inflación importada.

Los indicadores que a continuación se resumen muestran claramente la forma en que los tres factores de inflación señalados acusaron comportamientos compatibles con la aceleración de la inflación. (Véase el cuadro 24.)

Cuadro 24

COSTA RICA: INDICADORES DE INFLACION

(Variaciones porcentuales)

	Expansión monetaria	Crecimiento del producto	Indice de precios de importación	Indice de precios al por mayor
1972	17	5.0	8%	5.4
1973	13	3.9	15%	16.4

Fuente: Cuadros 2, 12, 17 y 21.

Entrando con más detalle en el análisis de la inflación del período, se verifica que los indicadores de inflación para el año 1972 muestran algunas asincronías que no tienen una explicación convincente. (Véase de nuevo el cuadro 17.) Por una parte, no son coincidentes las aceleraciones de los tres indicadores expuestos. Tanto el índice de precios al por menor como el deflactor implícito del producto muestran incrementos superiores a los registrados el año anterior, mientras que el índice de precios al por mayor muestra una tasa menor que la de 1971. Los esfuerzos por reducir los incrementos en la expansión monetaria parecen haber logrado mitigar el crecimiento de los precios (véase nuevamente el cuadro 21), pese a un crecimiento sumamente bajo en el cuántum importado (1.1% en 1972).

/Muy distinto

Muy distinto es, como ya se vio, lo que sucedió en 1973. En este año los diferentes factores inflacionarios actuaron en el mismo sentido, configurando un cuadro sumamente claro y en el que las actuaciones de dichos factores se complementaron mutuamente. No cabe duda de que el impulso inicial en el recrudecimiento de las alzas de precios lo dio la inflación importada. La elevada dependencia de insumos y bienes finales importados constituyó un flanco muy vulnerable de la economía costarricense, que facilitó la irradiación del impulso inicial. No resulta fácil precisar qué participación tienen los distintos factores analizados en el proceso inflacionario, ya que las interacciones recíprocas reproducen alzas de precios cuya fuente cuesta identificar. Sin recurrir a arbitrios simplificadores, difícilmente puede llegarse a una disección rigurosa. Sin embargo, en este último período las razones expuestas anteriormente inclinan a asignar a la inflación importada una incidencia más decisiva, apreciación que es ratificada por el análisis pormenorizado de las alzas de precios que se realizará a continuación.

c) La evolución de la inflación

Los cuadros 25 y 26 contienen información detallada de las variaciones en los precios mayoristas durante los dos semestres de 1973, que permiten precisar con más propiedad el proceso inflacionario reciente. Se han seleccionado aquellos rubros que muestran los mayores incrementos en los precios en ese período y que, dada su ponderación dentro del conjunto, influyen fuertemente en los movimientos de precios al por mayor.

La información del cuadro 25 que se refiere al primer semestre de 1973 señala una significativa incidencia de las alzas de precios de productos agropecuarios, como carne, frutas frescas y legumbres y, siguiendo en orden de importancia, las de los precios de materiales de construcción y productos varios de papel. Respecto a los rubros carne y cueros, que tiene gran peso en la economía del país y en el nivel general de precios, es necesario subrayar la importancia de los cambios de sus precios de exportación. La cotización internacional

Cuadro 25

COSTA RICA: VARIACIONES DE PRECIOS AL POR MAYOR DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 1973

(Porcentajes)

Rubro	Variación entre diciembre de 1972 y junio de 1973	Ponderación al 31 de diciembre de 1972	Incidencia en el Índice general
Carne	27.9	7.5	2.1
Legumbres	19.2	5.5	1.0
Frutas frescas	31.8	10.5 ^{a/}	3.3
Productos textiles	15.4	1.1	0.2
Cueros	21.3	0.7	0.1
Materiales de construcción	12.0	13.3	1.6
Abonos	12.9	1.9	0.2
Vestuario	9.5	4.4	0.4
Zapatos	9.8	1.4	0.1
Artículos para el hogar	9.7	1.4	0.1
Productos varios de papel	15.0	3.0	0.4
Conjunto rubros anteriores	18.7	50.7	9.5
Resto rubros del índice ^{b/}	-0.4	49.3	-0.2
<u>Índice general</u>	<u>9.3</u>	<u>100.0</u>	<u>9.3</u>

Fuente: CFIPLAN, estimaciones del Grupo Asesor de las Naciones Unidas.

^{a/} No deja de llamar la atención la alta ponderación de este rubro.

^{b/} Existe una pequeña diferencia de cálculo con el de la fuente utilizada.

Cuadro 26

COSTA RICA: VARIACIONES DE PRECIOS MAYORISTAS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1973

(Porcentajes)

Rubro	Variación entre junio de 1973 y diciembre de 1973	Ponderación al 30 de junio de 1973	Incidencia en el índice general
Legumbres	35.4	6.0	2.1
Bebidas alcohólicas	18.5	3.7	0.7
Otros alimentos	53.3	6.0	3.2
Textiles e hilazas de lana	208.3	0.3	0.6
Textiles e hilazas de algodón	23.0	3.8	0.9
Yute y cabuya	25.0	0.3	0.1
Cueros	19.0	0.8	0.2
Materiales de construcción	15.2	13.6	2.0
Abonos	25.7	2.0	0.5
Productos varios de papel	20.6	3.2	0.7
Conjunto rubros anteriores	27.6	39.7	11.0
Resto rubros del índice	7.9	60.3	4.7
Índice general	15.7	100.0	15.7

Fuente: CFIPLAN, estimaciones del Grupo Asesor de las Naciones Unidas.

/para la

para la carne de vacuno subió durante el primer semestre de 1973 aproximadamente en 65%. Este incremento, sin duda, tuvo un efecto favorable en el balance de pagos, pero simultáneamente promovió elevaciones en los precios internos. Es habitual que los productores, enfrentados a mercados con precios distintos, orienten sus ventas a lograr beneficios máximos. Si además se tiene en cuenta que las modificaciones cambiarias incentivaron aún más la exportación, las presiones sobre los precios internos tenían que manifestarse y concretarse en alzas como las que se describen. (Véase de nuevo el cuadro 25.)

Entre otros rubros cuyas alzas de precios no pueden atribuirse a variaciones estacionales, cabe señalar los materiales de construcción, los abonos y los productos varios de papel. En estos casos, las modificaciones de los precios internos están explicadas fundamentalmente por alzas de los insumos y productos finales importados, a las que hay que añadir las modificaciones cambiarias que se analizarán posteriormente.

Por último, las frutas frescas y legumbres acusaron alzas sorprendentes. En las primeras, hay un claro problema de intermediación que capta márgenes más que razonables; son apreciables las diferencias entre los precios al productor y los precios de distribución al por mayor. En cuanto a las legumbres, el producto representativo es el frijol, componente de la alimentación básica, que se importa en sus cuatro quintas partes. El precio de importación de este producto experimentó alzas excesivas: el costo de importación de la tonelada ha subido de 270 a 970 dólares entre principios de 1973 y abril de 1974.

Está clara, pues, la influencia que tuvo el sector externo en la elevación de los precios internos durante el primer semestre de 1973. Sin embargo, es útil destacar otra vez que estos impulsos exógenos fueron acompañados de incrementos significativos en la liquidez de la economía costarricense.

/En el

En el cuadro 26, que resume las principales alzas de precios durante el segundo semestre de 1973, se puede verificar otra vez que la inflación externa continuó influyendo decisivamente. Los rubros legumbres, otros alimentos, productos textiles, abonos y productos varios de papel, están estrechamente vinculados a alguna forma de abastecimiento externo y, por lo tanto, sujetos a las variaciones internacionales de sus precios. El rubro materiales de construcción, además de sufrir el efecto de precios externos, confrontó una demanda interna creciente, que a veces creó problemas de desabastecimiento y acicateó la tendencia al alza.

3. La inflación en el primer semestre de 1974

Las informaciones disponibles para el primer semestre de 1974 señalan claramente que el proceso inflacionario está cobrando mayor vigor. En efecto, la tasa semestral que registra el índice de precios al por mayor es de 26%, muy por encima de las anteriores variaciones semestrales. (Véase nuevamente el cuadro 18.)

Al parecer, los factores inflacionarios que gravitaron durante el año 1973 siguieron teniendo plena vigencia en este período, pues la expansión monetaria registró una tasa de incremento del orden de 9%, y los precios de importación crecieron en 31% durante 1974 según informaciones del Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, noviembre de 1974.

Algunas estimaciones preliminares del valor corriente de las importaciones en el primer semestre de 1974, que oscilaron en torno a los 300 millones de dólares - suma superior en casi 50% a las importaciones de igual período de 1973 - muestran claramente el impacto de los precios de importación, toda vez que el cuántum importado, a la luz de las mismas estimaciones, no muestra significativos crecimientos.103/

103/ Estimaciones preliminares de OFIPLAN.

Los productos que experimentaron las mayores alzas en este período ratifican las apreciaciones anteriores. (Véase el cuadro 27.) Los incrementos más significativos corresponden, obviamente, al rubro combustibles, abonos, electricidad y artículos electrodomésticos, jabón, cera, insecticidas y fungicidas; muestran también alzas de significación los productos lácteos, azúcar, pan, cereales, etc.

Si bien 15 rubros acusaron alzas superiores al 20% en el semestre, los efectos más graves se concentraron en los combustibles, materiales de construcción y azúcar, pan y otros. Toda vez que sus precios crecieron en 85.5%, 26.5% y 35.6%, respectivamente, su incidencia en la estructura y nivel de precios en general fue importante. El extraordinario incremento en el precio de un insumo de uso tan extendido como el combustible genera ondas de difusión muy amplias, y a veces multiplicada, en la estructura de precios de una economía. El encarecimiento de los materiales de construcción igualmente tiene un gran poder de difusión. No menos importante es el encarecimiento del azúcar y el pan, dos productos vinculados muy estrechamente al costo de vida. Desde este punto de vista, la intención del gobierno de mantener el poder adquisitivo de los salarios y las presiones de los sectores sindicales, pasaron a formar parte del conjunto de elementos que gravitaron en los precios.

El alza de los precios al por mayor entre junio de 1973 e igual mes de 1974 alcanzó al 45.8%, tasa que podría señalar un orden de magnitud para el crecimiento anual de los precios al por mayor durante este último año. Si las tendencias recientes persistiesen durante el segundo semestre de 1974, el crecimiento de tales precios podría sobrepasar la tasa registrada entre junio de 1973 y junio de 1974. No resulta fácil estimarlo, toda vez que depende de fenómenos exógenos y de las medidas de política económica que pudiesen implantarse.

Cuadro 27

COSTA RICA: VARIACIONES DE PRECIOS AL POR MAYOR DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 1974

(Porcentajes)

Rubro	Variación entre diciembre de 1973 y junio de 1974	Ponderación al 31 de diciembre de 1974	Incidencia en el índice general
Combustible	85.5	3.9	3.3
Electricidad	36.8	2.1	0.8
Productos lácteos	38.1	3.2	1.2
Carne	16.7	8.2	1.4
Productos elaborados de origen animal	20.4	1.8	0.4
Cereales	29.3	3.6	1.1
Frutas secas	23.5	2.3	0.5
Azúcar, pan y otros	35.6	8.0	2.8
Tejidos de algodón	29.4	4.0	1.2
Materiales de construcción	26.5	13.5	3.6
Abonos	57.4	2.2	1.2
Insecticidas y fungicidas	34.4	0.7	0.2
Jabón y cera	41.1	3.3	1.4
Ropa de hombre	21.6	4.1	0.9
Artículos electrodomésticos	32.7	1.2	0.4
Conjunto rubros anteriores	31.6	62.1	19.6
Resto rubros del índice	16.9	37.9	6.4
Índice general	26.0	100.0	26.0

Fuente: OFIPLAN, trabajo Grupo Asesor de las Naciones Unidas.

4. La singularidad de la inflación costarricense

La descripción y análisis de los puntos anteriores permiten calificar la inflación en Costa Rica como un fenómeno muy especial, y atípico en algunos aspectos. La inflación externa, que influye en forma determinante en la formación de los precios internos, repercute directamente en la base del sistema económico y se filtra bajo muy curiosas formas al resto de la esfera económica. Cuando no sufre el impacto directo de los precios de importación, acusa los efectos indirectos de las variaciones de los precios de exportación, que a la postre también se traducen en presiones sobre los precios internos. Un ejemplo ilustrativo lo constituyen los productos lácteos, que experimentaron un alza de 38.1% en el primer semestre de 1974: los precios internacionales incentivaron la actividad ganadera para la producción de carne, en desmedro de la producción de leche y sus derivados.

Los elementos básicos de un precio, en régimen de estabilidad, están dados fundamentalmente por el costo de producción, el costo de distribución, los impuestos y los distintos márgenes de utilidad en las diversas instancias de intermediación entre el productor y el consumidor. A su vez, los márgenes de utilidad son función, principalmente, de las relaciones oferta-demanda del producto. En situaciones de inflación declarada, como la de Costa Rica, estos componentes sufren presiones tanto por el lado de los costos cuanto por el de la demanda. La inflación externa, como ha quedado de manifiesto, incrementó en un primer impacto el costo de los insumos y de los productos finales importados, lo que se puede calificar como un caso de inflación de costos de origen externo; como ya se dijo, los elevados coeficientes de importación de Costa Rica la tornan muy vulnerable a este tipo de inflación. Este rasgo estructural de la economía hizo que ese primer impacto se propagara y multiplicara con cierto desenfreno en la actividad económica. El encarecimiento de las importaciones significó abultados déficit en la cuenta corriente, la afluencia de financiamiento externo posibilitó importaciones crecientes y significó desequilibrios en el sistema monetario que, a su vez, alentaron nuevas presiones inflacionarias.

/Los diferentes

Los diferentes factores inflacionarios se fueron sucediendo en el tiempo hasta llegar a configurar, a partir de mediados de 1973, un proceso en el que las presiones inflacionarias recibieron impulsos internos y externos, y su difusión en el sistema económico se facilitó a causa de los desequilibrios estructurales ya descritos.

E. LA INFLACION Y LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

Los capítulos anteriores tuvieron el propósito de examinar los fenómenos económicos más importantes vinculados con la interpretación del proceso inflacionario reciente de Costa Rica. En esa interpretación se han dejado expresamente de lado las acciones estatales que tuvieron incidencia en las variaciones de precios internos. Habría sido difícil examinar simultáneamente las medidas de políticas económicas junto a los factores de inflación. Una vez identificados éstos, resulta más claro evaluar la gravitación de las principales acciones e instrumentos, que proporcionan explicaciones adicionales que es imprescindible sopesar.

De inicio, es necesario dejar establecido que, en el período analizado, no hubo una política antinflacionaria al estilo de las que tuvieron lugar en otros países aquejados por inflaciones de larga data, en los que, incluso, es posible identificar distintos intentos basados en las más diversas estrategias. En el caso de Costa Rica la inflación constituyó un fenómeno nuevo y las acciones estatales que en el último trienio se llevaron a la práctica, respondieron más a decisiones pragmáticas que a una concepción integral de políticas de estabilización. Es más, las principales medidas pretendían otros objetivos, pero la presencia del fenómeno inflacionario distorsionó, en cierta medida, los resultados esperados, y desde este ángulo alentaron otro tipo de presiones inflacionarias.

1. La política de financiamiento del sector público

Las cifras sobre gastos presupuestarios totales que aparecen en el cuadro 28, están mostrando una tendencia a fortificar la situación del sector público. El crecimiento de la inversión pública que acusó una tasa de 36% en el último trienio ratifica esta apreciación. La aplicación de esta política contó tanto con financiamiento proveniente del exterior como con recursos internos.

La medida más importante desde el punto de vista del financiamiento del sector público y como instrumento de orientación del proceso económico, fue sin duda alguna la reforma tributaria de marzo de 1972.¹⁰⁴ Las principales modificaciones introducidas en esa fecha se refieren al impuesto general sobre ventas e impuestos selectivos al consumo, y a los que gravan los ingresos de las personas y de las empresas.

Respecto del impuesto sobre las transacciones de bienes y servicios, se estableció una separación entre el impuesto general sobre las ventas e impuestos selectivos a las mercancías según su grado de prescindibilidad. Se fijó una tasa general de 5% sobre el precio de las transacciones, tasa única que se paga una sola vez, y un conjunto complementario de tasas que oscilan entre el 10% y el 50%, pagaderas también en etapa única que se ajustan a una determinada lista de productos. Se facultó al poder ejecutivo para modificar el contenido de dicha lista y las tasas respectivas, otorgándole así a este instrumento la flexibilidad necesaria.^{105/}

En cuanto al impuesto sobre los ingresos de las personas, la principal característica de la reforma reside en que las tasas son más progresivas, aunque aumentan las deducciones por familiares dependientes. En efecto, la antigua escala, que consideraba 30 tramos de ingreso con tasas que fluctuaban del 1% al 30%, se transformó en una de 12 tramos con tasas del 5% al 50%. Dentro del mismo espíritu,

^{104/} Banco Central de Costa Rica, "Ley de Reforma Tributaria", Memoria Anual, 1972, tomo 3.

^{105/} Banco Central de Costa Rica, "Ley de impuesto sobre ventas y ley de consolidación de impuestos selectivos al consumo", op.cit.

Cuadro 28

COSTA RICA: GASTOS TOTALES PRESUPUESTARIOS Y SU FINANCIAMIENTO

(Millones de colones corrientes)

	1971	1972 ^{a/}	1973
Gastos de presupuesto	1 242.9	1 409.3	1 865.4
Gastos de administración	718.2	853.0	1 023.6
Poder legislativo	15.5	17.6	19.6
Poder ejecutivo	649.8	772.0	905.1
Poder judicial	45.5	52.7	61.5
Tribunal de elecciones	7.4	18.7	36.4
Transferencias corrientes y de capital	314.3	326.0	460.2
Servicio de la deuda	188.9	214.5	287.9
Inversiones en empresas mixtas	-	-	69.2
Deuda flotante	-	-	12.0
Préstamos a instituciones públicas	21.9	8.8	12.5
Ajustes 13 ^o mes y otros	7.8	24.1	26.9
Gastos totales	1 250.7	1 433.4	1 892.3
Ingresos corrientes	908.4	1 040.3	1 386.6
Déficit	342.3	393.1	505.7
Financiamiento del déficit			
Con crédito externo	106.9	175.2	198.2
Con crédito interno	174.0	232.3	302.6
Otros recursos	81.4	-14.4	4.9

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

^{a/} En 1972 hay pequeños desajustes que provienen de la información preliminar disponible.

la renta mínima de profesionales, que se presumía en 10 000 colones anuales, se elevó de acuerdo a una escala con un tramo inferior de 40 000 colones para carreras profesionales de cuatro años de duración, y se extendió hasta 70 000 colones para los médicos cirujanos.

La reforma del impuesto sobre las utilidades de las empresas también supone mayor progresividad; estableció cuatro tramos cuyas tasas oscilan entre el 5% y el 40%. Respecto de los impuestos sobre las utilidades remitidas al exterior, en general se aumenta con las tasas y se establecieron otras con carácter único y definitivo.106/

Desde el punto de vista de la cuantía y de la estructura de los ingresos percibidos por el gobierno, las reformas descritas tuvieron efectos de consideración; el cuadro 29 muestra las recaudaciones de los principales rubros.

En el análisis de la inflación en Costa Rica, salta a la vista el extraordinario incremento de los impuestos indirectos sobre el consumo. En efecto, acusan un crecimiento de más de 400% entre 1971 y 1973, lo que hizo que su participación dentro de los impuestos indirectos pasara de 6.2% a 21.4% en los años señalados. Legalmente se autorizó la traslación de estos impuestos a los precios, 107/ con lo que su incidencia en el nivel de estos fue otro factor de inflación, sobre todo si se piensa que las mayores recaudaciones financiaron un gasto público ascendente, con todas sus consecuencias en el incremento de la demanda de bienes y servicios.

- 106/ Se identifican los siguientes rubros:
- a) Espectáculos públicos: se aumentó la tasa del 5% al 10%.
 - b) Servicio de noticias, discos, etc.: se fijó en 20%.
 - c) Honorarios a miembros de directorios y por servicios técnicos y regalías: 20%.
 - d) Dividendos y participaciones sociales: se fijó en 15%.
 - e) Intereses de préstamos: se fijó en 10%.
 - f) Explotación de películas cinematográficas, de televisión, etc.: se aumentó del 5% al 10%.
- Fuente: CIAP, Subcomité sobre Costa Rica, informe citado.

107/ Ley de Reforma Tributaria, Cap. VIII, artículo 18. Control de precios: La Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Industria y Comercio debe velar porque los precios de las mercancías que no estén sujetas a los impuestos selectivos de consumo, no se alteren con motivo de la promulgación de la presente ley, así como también para que las mercancías gravadas no se eleven indebidamente por la aplicación de tales tributos.

Cuadro 29

COSTA RICA: COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

(Millones de colones corrientes)

	1971	1972	1973	Variación porcentual 1971-1973
Ingresos tributarios	826.2	934.5	1 254.2	51.8
Impuestos directos	190.3	227.7	309.5	62.6
Impuestos sobre los ingresos	182.8	213.0	291.1	59.2
Otros impuestos directos	7.5	14.7	18.4	145.3
Impuestos indirectos	635.9	706.8	944.7	48.6
Impuesto sobre los cigarrillos y bebidas alcohólicas	79.4	85.0	99.9	25.8
Impuestos sobre el consumo	39.4	121.9	201.8	412.2
Impuestos sobre las ventas	115.6	131.5	160.3	38.7
Impuestos sobre el consumo de gasolina	56.9	62.5	68.6	20.6
Derechos de importación	192.0	159.4	196.8	2.5
Derechos de exportación	4.8	5.6	6.7	39.6
Impuestos sobre el café	29.3	27.2	67.8	131.4
Timbres	11.1	12.9	17.3	55.9
Impuesto de estabilización económica	62.7	50.4	64.8	3.3
Otros impuestos indirectos	44.7	50.4	60.7	35.8

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

/Recuérdese que

Recuérdese que los años 1972 y 1973, principalmente, muestran déficit cada vez mayores cuyo financiamiento con recursos externos o con crédito interno, tuvo como contrapartida alguna forma de incremento en el medio circulante. (Véase de nuevo el cuadro 28.) Los gastos de capital que mostraron crecimientos significativos en general no determinaron incrementos en la oferta de bienes y servicios que pudieran contrarrestar las presiones sobre los precios. Los períodos de maduración, así como el tipo de inversiones, generaron efectos de demanda y sólo marginalmente dieron alguna flexibilidad mediata a la oferta. Como puede observarse, las mayores tasas tributarias, que ya habían tenido algún efecto inflacionario, financiaron una apreciable expansión de los gastos presupuestarios, que también repercutió en el nivel de precios.

2. El financiamiento del sector privado

Por el lado del financiamiento del sector privado es conveniente señalar que la creación de un conjunto de instituciones financieras en septiembre de 1972 marcó una importante transformación en el sistema financiero general. Hasta ese momento era prerrogativa exclusiva de la banca estatal la captación de depósitos de ahorro y el correspondiente otorgamiento de préstamos a empresas y personas; desde la fecha indicada se concedió dicha prerrogativa a otros intermediarios financieros que realizaban las siguientes actividades: 108/ "provisión de fondos, capital de trabajo y financiación general para las actividades que realizan otras empresas, sociedades o personas físicas, y adquisición de acciones, títulos, valores y demás instrumentos o valores financieros o crediticios emitidos por otras empresas o sociedades". Asimismo, las personas físicas que desempeñaban las actividades citadas quedaron comprendidas en esa categoría de sociedades financieras. El auge que experimentaron estas instituciones captando cuotas crecientes de ahorros tiene su explicación en que pagaban más intereses que el sistema bancario.

108/ "Ley de regulación de sociedades financieras de inversión y de crédito especial de carácter no bancario", La Gaceta, N^o 180, 22 de septiembre de 1972.

Proveyeron de capital de operación a empresas industriales y comerciales, las que a su vez pudieron otorgar créditos a sus clientes, sobre todo para la adquisición de bienes de consumo durables. Evidentemente que este mecanismo ha influido en el nivel de precios, tanto desde el punto de vista del mayor costo del dinero, como de la mayor velocidad de circulación del mismo y las consiguientes elevaciones en la propensión a consumir que, en general, ocasionan los créditos al consumo.

Cuando se hizo referencia a los aumentos de la liquidez en el sistema económico se observó que el sector privado era el principal beneficiario del crédito, pues captaba una elevada y persistente proporción de éste. (Véase nuevamente el cuadro 21.) Las cifras del balance monetario están señalando que la política de respaldar financieramente las actividades privadas, fundamentalmente las que tienen relación con la exportación de productos industriales, ha sido una preocupación gubernamental permanente en el período analizado.

3. La política cambiaria

La situación del balance de pagos durante 1969 y 1970 había ocasionado significativas disminuciones en las reservas internacionales. En efecto, la pérdida de ellas en 1969 fue de 65% y en 1970 de 63%. Las proyecciones para 1971 también habían señalado situaciones delicadas en el comercio exterior, motivo por el cual se decidió modificar la política cambiaria.

A partir de mediados de junio de 1971, la autoridad monetaria de Costa Rica, introdujo modificaciones cambiarias que significaron el establecimiento de un sistema de cambios dual.^{109/} En efecto, se estableció un mercado oficial para las transacciones esenciales al desarrollo económico, con un tipo de cambio de 6.65 colones por dólar; y un mercado libre para el resto de ellas. Un mes después se estableció un sistema de recargos cambiarios que distinguió tres categorías de importaciones, según el grado en que eran esenciales. La primera

^{109/} Véase, Banco Central de Costa Rica, "Exposición sobre medidas adoptadas para corregir el problema de la balanza de pagos", Memoria Anual, 1971, tomo 3.

categoría de productos quedó exenta, en tanto que las otras dos sufrieron recargos del 15% y del 30%. Como en el caso anterior, la distinción se basaba en la naturaleza de las importaciones en relación con las finalidades del desarrollo.

Si bien el sistema dual y de recargos cambiarios permitieron ejercer cierto control en el uso de divisas, no tuvieron los resultados deseados, por cuanto se fueron agregando otras partidas a la lista preferencial de importaciones y las transacciones en el mercado oficial llegaron a representar cerca del 90% del total. El motivo principal para ampliarla fueron las dificultades de colocación de exportaciones en el mercado centroamericano, como consecuencia de la elevación de los costos de producción que significaban los recargos cambiarios.

Hacia principios de 1972 se retornó al sistema dual de cambios, pero la lista preferencial seguía gravitando decisivamente, ya que casi el 80% del valor de las transacciones, se realizaba en el mercado oficial. Como al promediar el año 1972 la situación de balance de pagos y de reservas internacionales no había experimentado mejoría de significación, en octubre de ese año se restringió drásticamente la lista preferencial, dejando sólo 85 partidas de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme del Mercado Común Latinoamericano (NAUCA) de las 450 partidas que componían la lista preferencial anterior.

Estas nuevas restricciones para la obtención de divisas en el mercado oficial encarecieron las importaciones, y con ello se elevó el costo de producción de actividades industriales de exportación que dependen de insumos importados. Para compensar el mayor costo de producción y con el propósito de que no se resintiesen sus posibilidades de competir en el mercado centroamericano, se autorizó a este tipo de exportadores a liquidar en el mercado libre el 50% de las divisas obtenidas de la exportación. Posteriormente este mismo beneficio alcanzó a los exportadores agropecuarios de productos no tradicionales y pesqueros. El tipo de cambio en el mercado libre era de 8.60 colones por dólar, es decir, 30% más alto que el tipo de cambio del mercado oficial. Aunque la lista de 85 partidas sufrió ampliaciones, las

/transacciones del

transacciones del mercado oficial llegaron a representar el 22% del total de importaciones, proporción que se elevó al 30% en 1973, al introducirse nuevas partidas de importación a dicho mercado.

La concesión de liquidar en el mercado libre el 50% de las divisas provenientes de exportaciones no tradicionales de la industria y del sector agropecuario alcanzó también a los productores independientes de banano, en una proporción de 39% del total de sus ventas al exterior.

La política de discriminación en el uso de divisas atenuó el crecimiento de las importaciones durante el primer semestre de 1973, a lo que se sumó el alza de sus precios, principalmente en lo que respecta a materias primas para la industria, y ciertamente, al rubro combustibles.

Desde el punto de vista de la interpretación de la inflación, la política cambiaria en el trienio, ya sea a través del mercado cambiario dual o de los recargos cambiarios, ha significado distintas formas de encarecimiento de ciertas importaciones. Se podría admitir, desde este punto de vista, que los esfuerzos por solucionar el problema del balance de pagos han dado impulso adicional al incremento de los costos de producción. Una variedad de insumos importados, además de encarecerse en términos de divisas por la inflación externa, sufrieron nuevas alzas en moneda nacional por el alza del tipo de cambio. La combinación de estos efectos presionó sobre los precios internos por el lado de los costos.

Por otro lado, la disminución de circulante que puede atribuirse a las ventas de divisas a tipos de cambio más altos, se compensó con creces, con los aumentos de liquidez que ha significado el crédito del sistema bancario a los sectores privado y público, y la entrada de capital extranjero, que también determinó aumentos en el circulante. Además, la posibilidad de que una parte importante del valor de las exportaciones pudiera liquidarse en el mercado libre a un tipo de cambio de 8.60 colones por dólar, determinó significativos superávits en ese mercado, mientras el mercado oficial, dado su tipo de cambio

de 6.65 colones por dólar, registraba permanentes déficit. El Banco Central tuvo que comprar divisas provenientes del superávit del mercado libre para financiar el déficit que registraba el mercado oficial. La expansión monetaria de esta operación alcanzó los montos de 87.8 y 193.7 millones de colones en 1972 y 1973, respectivamente.110/

Es necesario evaluar la política cambiaria de Costa Rica dentro del marco general de la inflación externa, en función de la creciente liquidez que experimentó su economía y tomando en cuenta que aminoró el ritmo de crecimiento de la mayor parte de los sectores productivos. El instrumento cambiario no ha sido, ciertamente, el factor decisivo de las presiones inflacionarias. Las modificaciones en los tipos de cambio se verificaron a lo largo de un período en el que otros factores inflacionarios tuvieron plena vigencia, y no hicieron más que acompañar en la misma dirección a las otras fuentes generadoras de inflación. Sin embargo, la mantención del tipo de cambio a partir de 1973 frente a una creciente inflación interna amortiguó sin duda, los efectos de la inflación importada.

Dada su flexibilidad y la aparición de los fenómenos externos señalados, la política cambiaria descrita, no parece haber tenido los efectos deseados en el balance de pagos. Las importaciones de bienes de consumo no esenciales no han mostrado modificaciones en sus tendencias, pese a las alzas de sus precios. Los procesos inflacionarios, en general, promovieron redistribuciones de ingresos a veces regresivas en virtud de las distintas capacidades de los factores de producción para trasladar sus costos crecientes a los consumidores y para beneficiarse de los incrementos de la demanda de sus productos.

4. La política de precios y salarios

En un país que hasta hace poco registró índices permanentes de estabilidad, difícilmente pueden encontrarse políticas de precios que no sean aquellas que tienden a respetar los equilibrios básicos del sistema económico. El surgimiento de la inflación en los últimos años se encontró con un aparato público que no estaba habituado a ese tipo

110/ Datos del Banco Central de Costa Rica.

/de preocupaciones.

de preocupaciones. Sin embargo, ante los primeros impulsos inflacionarios, las acciones estatales en materia de precios tuvieron dos orientaciones fundamentales: por una parte, controlar los precios de los artículos de primera necesidad con el fin de defender el nivel de vida de la población, y por otra, garantizar las posibilidades de competencia de las exportaciones no tradicionales en el ámbito del mercado centroamericano.

Respecto del primer punto, sólo en los últimos años, y fundamentalmente a raíz de la reforma tributaria, las decisiones gubernamentales tuvieron influjo más directo en la fijación de precios. Frente a la nueva situación de costos y precios cambiantes, las primeras acciones estatales estuvieron encaminadas a contener la especulación; sin embargo, como ya se dijo, no fue fácil ingresar en un terreno en el que anteriormente no hubo necesidad de extremar esfuerzos. Gradualmente se fue formando una aptitud fiscalizadora en este campo. La Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Industria y Comercio, principal organismo ejecutor de la política de precios, ha redoblado esfuerzos en términos de estudios y costos y programas de fiscalización tendientes a darle un mayor carácter orgánico y eficiencia a este importante aspecto de la política económica general.

Para garantizar las posibilidades de competencia en materia de precios de las exportaciones no tradicionales, uno de los instrumentos utilizados, como se dijo antes, fue el tipo de cambio. La concesión de liquidar el 50% de las divisas producto de estas actividades a un tipo de cambio más alto en el mercado libre significó un paliativo de importancia ante los costos ascendentes de los insumos y gastos de distribución cada vez mayores.

En lo que a política de salarios se refiere, cabe un comentario similar al que se hizo sobre la política de precios: la estabilidad de precios del decenio pasado, así como el rápido crecimiento de la actividad económica, no conferían a este aspecto el carácter apremiante y perentorio que la inflación reciente puso de manifiesto. Un informe del Ministerio del Trabajo y Previsión Social 111/ señala la carencia

111/ Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Antecedentes para una Política Nacional de Salarios en Costa Rica, junio de 1974.

de una política de remuneraciones y empleo, e indica que la estructura institucional del Estado no permite realizar una acción planificada al respecto. Sin embargo, la política de remuneraciones tuvo su principal expresión en la fijación de salarios mínimos, que en alguna forma constituye un marco de referencia para la determinación de las remuneraciones de otras categorías de trabajo. En efecto, en Costa Rica tiene vigencia un sistema de fijación de salarios mínimos para el sector privado, con la excepción de los trabajadores de las compañías bananeras.^{112/} Existe un Consejo Nacional de Salarios, organismo técnico y permanente que se encarga de fijar tales salarios por ramas de actividad económica: agricultura; explotación de minas y canteras; industria manufacturera y de transformación; comercio; transporte, almacenaje y comunicaciones; servicios y otros. El Consejo Nacional de Salarios está formado por nueve miembros cuya composición representa igualmente al Estado, patronos y trabajadores. Los criterios principales para la fijación de salarios mínimos tienden, por una parte, a asegurar al trabajador y su familia "la alimentación adecuada, vivienda digna, vestuario, educación para sus hijos y cualquier otra necesidad que defina el nivel mínimo de las familias de menor capacidad económica".^{113/} Por otra, se consideran las capacidades de pago de las distintas actividades, cautelando su rentabilidad económica. Dadas las condiciones de estabilidad de precios que caracterizaban a Costa Rica, se estipulaba que la revisión de los salarios mínimos se realizarían, en general, cada dos años.

La fijación de salarios mínimos tiene una importancia que va más allá de los propios jornales, pues la fijación de otras remuneraciones toman como referencia las variaciones en los mínimos aludidos.

^{112/} "Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine". (Constitución política de 1949, artículo 57.)

^{113/} Ibid.

La política de salarios dentro del sector público, cuyos funcionarios están cubiertos por el régimen de servicio civil, tiene su punto de apoyo en la Ley de Salarios de la Administración Pública. 114/ En esta ley se dispone de dos mecanismos para incrementar los salarios: en función de la antigüedad y en función de los aumentos del índice de precios, siempre que experimente un alza de al menos 4% por año.

Finalmente, existe el sistema de libre contratación, tanto para contratos individuales como colectivos, sin que las partes puedan establecer salarios inferiores a los mínimos fijados.

De la descripción anterior queda claro que existen mecanismos tendientes a mantener el poder adquisitivo de las remuneraciones. Cuando las alzas de precios eran pequeñas, estos mecanismos de ajuste, en general, cumplían su propósito. Sin embargo, en el trienio 1971-1973, ante elevaciones sustanciales en el nivel de precios internos y ante la pérdida de dinamismo de la actividad económica, es posible que los incrementos generales, por lo menos para un sector importante de asalariados, no hayan logrado mantener el poder adquisitivo de las remuneraciones al factor trabajo.

En el cuadro 30 aparecen los salarios mínimos por ramas de actividad económica. Como puede observarse, existe gran disparidad entre los incrementos otorgados a los salarios mínimos en las diferentes actividades, así como entre los salarios en valores absolutos. Dadas las alzas de precios acaecidas en 1973 y primeros meses de 1974, el Gobierno, en abril de este último año, antes que venciera el plazo de vigencia de la anterior escala el 1º de octubre, promovió un reajuste extraordinario para todos los salarios mínimos, de conformidad con la escala que aparece en el cuadro 31.

114/ Ley Nº 2166 del 9 de octubre de 1957.

Cuadro 30

COSTA RICA: SALARIOS MINIMOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Colones corrientes por día)

	1970- 1972	1972- 1974	Variación porcentual
Agricultura			
Café (peón)	12.00	12.90	7.5
Banano (peón)	18.50	20.80	12.4
Fábricas de helados (peón)	12.40	14.40	16.1
Panaderías (hornero)	20.70	23.80	15.0
Fábrica de tejidos (tejedor)	15.00	17.25	15.0
Zapaterías (cortador)	16.15	20.40	26.3
Fábrica de camisas (cortador)	16.10	18.05	12.1
Imprentas (linotipista)	38.50	41.20	7.0
Fábrica de jabón (peón)	13.60	15.25	12.1
Taller eléctrico (obrero especializado)	25.90	28.50	10.0
Construcción (obrero especializado)	27.75	28.50	2.7
Actividades comerciales (dependiente)	15.80	13.70	12.0
Transporte remunerado (chofer)	21.20	23.20	9.4
Lavanderías (ocupaciones varias)	14.80	17.00	14.9

Fuente: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Salarios.

Cuadro 31

COSTA RICA: REAJUSTE DE SALARIOS MINIMOS, ABRIL DE 1974

Salarios mínimos diarios	Porcentaje de reajuste
12.80 a 15.00	41.0
15.10 a 17.50	35.0
17.60 a 20.00	30.0
20.10 a 25.00	25.0
25.10 a 30.00	20.0
30.10 a 35.00	15.0
35.10 a 96.20	10.0
96.30 y más	-

Fuente: División de Planificación, Programación y Estadística, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El carácter redistributivo de este reajuste, que establece tasas mayores para los salarios más bajos, ha beneficiado fundamentalmente a los trabajadores del sector agropecuario. Este reajuste ha tenido repercusión en los salarios de libre contratación; los trabajadores organizados en sindicatos han tomado el porcentaje más alto de reajuste de los salarios mínimos como base para sus peticiones. Por otra parte, el Gobierno otorgó un reajuste igualitario de 200 colones mensuales para todos sus funcionarios.

A despecho de los plausibles propósitos del Gobierno de mantener el poder adquisitivo de los salarios y fundamentalmente el de los bajos ingresos, al parecer el recrudecimiento de la inflación, estaría afectando el poder de compra de los asalariados. En un informe de los Grupos de Trabajo Integrados para la reestructuración del Mercado Común Centroamericano, se señala que el nivel de salarios en las clases de menores ingresos no alcanza el crecimiento de los precios de los

/productos básicos

productos básicos de consumo popular. Se indica que entre mayo de 1973 e igual mes de 1974 el costo de la canasta básica de una familia con ingresos semanales de 100 colones se habría incrementado en 63%, y que este incremento alcanzaría al 43% para familias de ingreso semanal de 200 colones. Ambos estratos de ingresos abarcan 65% de los trabajadores costarricenses. A juzgar por estos antecedentes, la política de precios y salarios se presenta como una de las áreas más delicadas en el campo de la política económica.

La concepción y ejecución de una política de salarios en favor de los estratos mayoritarios que a su vez no genere presiones inflacionarias, tropieza en la actualidad con dos obstáculos de significación. De un lado, la persistencia de la inflación importada sobre cuyos efectos las acciones estatales, en el caso de Costa Rica, tienen un menor radio de maniobra, y de otro, el lento ritmo de crecimiento de la producción que no parece estar a punto de modificarse significativamente. Lograr coherencia entre la esfera productiva y la financiera, respetando el poder adquisitivo de los salarios en el marco descrito en este trabajo, constituye un desafío de proporciones a la concepción y ejecución de una política económica general.

5. ECUADOR

A. NOTA INTRODUCTORIA

El examen que se hace en este documento sobre hechos y políticas de la inflación ecuatoriana abarca un período relativamente corto, que comprende de alrededor de 1968 a 1973 y, en algunas ocasiones, hasta 1974 inclusive, cuando se ha dispuesto de antecedentes suficientes. Se ha procedido así porque el proceso inflacionario es un fenómeno reciente en el país, que sólo en los últimos años del decenio de 1960 empezó a tener alguna importancia.

Sin embargo, los desajustes de los precios internos se hicieron francamente significativos cuando la economía ecuatoriana empezó a sentir de lleno, a fines de 1972 y en 1973-1974, los efectos derivados de su ingreso a la categoría de país exportador de petróleo.

Esa incorporación llevó, por un lado, a aumentar muy sustancialmente las exportaciones, las reservas internacionales y la capacidad para importar del país y, por otro, a hacer más sensible su economía a las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales, que se acentuaron en esos años.

Por ese motivo, las políticas de estabilización que se fueron definiendo se ubicaron en un marco poco conocido, por varias razones, para las autoridades gubernamentales. En verdad, las medidas de estabilización se fueron definiendo y ajustando, sobre la marcha, en el curso de 1973 y de 1974. Tal circunstancia se tuvo en cuenta, hasta donde fue posible, en la elaboración de este trabajo.

B. RASGOS SOBRESALIENTES DE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA ECUATORIANA

Durante el período 1971-1973 y, hasta donde se sabe, en 1974, en el desenvolvimiento de la economía ecuatoriana influyeron varios factores dominantes.

Primero, a partir de mediados de 1972, el país empezó a exportar petróleo en cantidades significativas - que en poco tiempo superaron los 200 mil barriles diarios - culminando así el proceso que se inició en 1967-1968 con el descubrimiento de yacimientos petrolíferos,

/acontecimiento que,

acontecimiento que, por su parte, llevó, a contar de 1969-1970, a la realización de importantes inversiones directas por parte de compañías extranjeras.

El funcionamiento y, previamente, la instalación de esa nueva actividad minera, provocaron profundos y diversos efectos sobre toda la economía, que resultan difíciles de especificar y examinar de manera resumida. Sin embargo, parece evidente que las repercusiones de mayor trascendencia se hicieron sentir en lo que toca a la aceleración del ritmo de crecimiento global, en la ampliación de las actividades del sector externo y del sector público y, también, las influencias, de distintos tipos, sobre los movimientos de precios.

Segundo, durante el período examinado se mantuvieron dos situaciones estrechamente vinculadas entre sí. De un lado, el sector agropecuario registró un comportamiento poco dinámico, lo que redundó en bajas tasas de crecimiento de la producción generada por el sector. De otro, en los años examinados no hubo o no alcanzó a notarse una disminución notoria de la elevada proporción de la población económicamente activa - estimada en 53% de la total - que está excluida del mercado de manufacturas, y que constituye, según acostumbra denominarse, la población marginada del país.^{115/}

Tercero, vale la pena señalar la creciente significación que fue adquiriendo el proceso inflacionario, lo que culminó en 1973 y en la primera parte de 1974, con la presencia de tasas periódicas de incremento de los precios muy superiores a las registradas por el país en otras épocas, y que fueron similares, incluso, a las observadas paralelamente en otros países de la región de una mayor "tradición" inflacionaria.

El estudio de los orígenes del problema y el examen de las políticas antinflacionarias elaboradas y puestas en práctica - así como las relaciones de esos aspectos con los otros factores dominantes ya señalados - constituyen el tema central de este documento.

^{115/} Véase CIAP, Situación, principales problemas, y perspectivas del desarrollo económico y social del Ecuador, CIAP/635, 19 de octubre de 1973, pág. 17.

Finalmente, tiene interés señalar que durante el período examinado, concretamente en febrero de 1972, cambió la administración política del país. Las orientaciones principales en materia de política económica de la nueva administración quedaron definidas en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.

1. Tendencias del crecimiento

Entre 1970 y 1973 el ritmo de crecimiento de la economía ecuatoriana - medido a través de la evolución del producto interno bruto - fue ascendente y alcanzó, en promedio, al 7.8% anual, lo que significó una aceleración importante con respecto a la tasa de 5.5% registrada en el período 1965-1970. Cabe agregar que sobresalió, nítidamente, el crecimiento de cerca de 13% logrado en 1973. (Véase el cuadro 1.)

Dado que desde mediados del decenio de 1960 el ritmo de crecimiento demográfico se estabilizó en torno al 3.4% anual, la aceleración ya anotada se presentó con mayor intensidad en el desenvolvimiento del producto interno bruto por habitante, (2.0% en 1965-1970 y 4.3% en 1970-1973). Según estimaciones de la CEPAL, para una población de alrededor de 6.8 millones de habitantes a fines de 1973, el producto interno bruto alcanzaba a unos 490 dólares por persona, en tanto que en 1970 la cifra comparable era de aproximadamente 400 dólares, expresados los dos valores en moneda constante de 1970.^{116/}

a) Oferta y demanda globales

El examen del cuadro de oferta y demanda globales permite observar que, en 1970-1973, el dinamismo en el crecimiento coincidió con una rápida expansión de las exportaciones. Ellas aumentaron, en valores constantes, a una tasa promedio de 21.2%, la que fue nueve veces superior a la registrada en 1965-1970. Como consecuencia de esa evolución, el coeficiente de exportaciones con respecto al producto interno bruto subió del 15% en 1970 al 21.3% en 1973, lo que constituye, indiscutiblemente, un cambio muy sustancial y demostrativo del nuevo grado de apertura alcanzado por la economía ecuatoriana. (Véase el cuadro 2.)

^{116/} Se calcula que el producto interno bruto promedio por habitante del conjunto de América Latina (de 19 países), alcanzó, en dólares de 1970, a 639 en 1970 y a 717 en 1973. O sea el valor para el Ecuador correspondió en 1970 a un 63% del promedio latinoamericano y aun 68% en 1973.

Cuadro 1

ECUADOR: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	1970 (millones de sueres de 1970)	Tasas anuales de crecimiento					
		1970- 1965	1973- 1970	1970	1971	1972	1973
<u>Oferta global</u>	44 967	6.4	8.0	11.2	4.8	6.3	13.2
Producto interno bruto (a precios de mercado)	37 338	5.5	7.8	7.9	2.2	8.4	13.1
Importaciones	7 629	11.9	9.3	30.7	17.7	-2.5	13.8
<u>Demanda global</u>	44 967	6.4	8.0	11.2	4.8	6.3	13.2
Exportaciones	5 590	2.5	21.2	3.8	8.3	25.7	30.8
Inversión bruta interna	8 274	18.2	7.8	44.0	35.4	-5.1	-3.6
Inversión bruta fija	7 463	19.5	-0.6	47.7	12.6	-7.6	-5.2
Pública	1 857	9.4	10.1	9.2	24.9	-18.0	30.4
Privada	5 606	24.4	-4.7	67.3	8.5	-3.7	-16.7
Consumo total	31 203	5.0	6.9	5.2	1.4	6.0	13.7
Gobierno general	5 348	8.2	14.3	3.6	22.8	14.4	6.2
Privado	25 855	4.4	5.3	5.5	-3.0	3.8	15.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Cuadro 2

ECUADOR: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBALES ^{a/}
(Porcentajes)

	1965	Promedio 1969- 1970	1970	1973	Promedio 1971- 1973
<u>Oferta global</u>	115.2	118.7	120.4	121.3	121.9
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones	15.2	18.7	20.4	21.3	21.9
<u>Demanda global</u>	115.2	118.7	120.4	121.3	121.9
Exportaciones	17.3	14.8	15.0	21.3	18.7
Inversión bruta interna	12.4	19.3	21.9	18.5	21.4
Inversión bruta fija	10.7	17.4	20.0	15.7	18.6
Pública	4.1	4.9	5.0	5.3	5.3
Privada	6.6	12.5	15.0	10.4	13.3
Consumo total	85.5	84.6	83.6	81.6	81.8
Gobierno general	12.6	14.6	14.3	17.1	17.5
Privado	72.9	70.0	69.3	64.5	64.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^{a/} A precios de 1970

/Cabe destacar

Cabe destacar también el comportamiento de la tasa de inversión. Hasta mediados del decenio de 1960, el coeficiente de inversión bruta fija con respecto del producto interno bruto disminuyó persistentemente, alcanzando valores en torno al 11% en 1965-1966, en circunstancias que para el promedio de América Latina ese indicador era cercano al 18%.

A partir de 1967, ese coeficiente empezó a aumentar rápida y sostenidamente, hasta llegar a un máximo de 22% en 1971. Las inversiones realizadas en las explotaciones de petróleo desempeñaron un papel preponderante en ese incremento y, de hecho, en 1971, ellas llegaron a representar más de un tercio de toda la formación de capital fijo del país.^{117/}

En 1972 y 1973 disminuyó abruptamente la inversión de las compañías petroleras, al irse completando las instalaciones necesarias para iniciar la explotación de los yacimientos petrolíferos; el coeficiente de inversión fija se redujo a 15.7% en 1973. No se regresó a los niveles de inversión fija de mediados del decenio de 1960, porque entre esa fecha y 1973, el sector público y el sector privado nacional duplicaron sus niveles de formación de capital, en moneda constante, en tanto que el producto interno bruto creció en alrededor de 50%.^{118/}

Por su parte, el consumo total y sus componentes crecieron con mayor velocidad en 1970-1973 que en 1965-1970, sobre todo el consumo del gobierno general.

En cuanto a las importaciones, puede señalarse que en su desenvolvimiento influyó en gran medida la internación de materiales y equipos necesarios correspondientes a las inversiones de las compañías petroleras. Ese factor explica, en lo principal, las elevadas tasas de aumento de las importaciones registradas en 1970 y 1971 y la disminución observada en 1972. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

^{117/} Véase, Banco Central del Ecuador, Memoria 1973, cuadro 1-5.a-1.

^{118/} Véase, Banco Central del Ecuador, op.cit., cuadro 1-5.b.

b) La estructura sectorial del producto y la ocupación

La aceleración del ritmo de crecimiento del PIB coincidió con un desenvolvimiento relativamente desequilibrado de las diversas actividades productivas. En relación con la minería - cuyo aporte al PIB aumentó a una tasa promedio anual de 81% - otros sectores registraron cadencias compatibles con esa aceleración: la industria manufacturera, transporte y comunicaciones y, en general, las actividades de servicios. En cambio, la agricultura, la construcción y complementariamente, electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, anotaron tasas de crecimiento insatisfactorias, las que fueron inferiores, incluso, al ritmo de crecimiento demográfico. (Véase el cuadro 3.)

Entre 1970 y 1973 la agricultura creció a una tasa promedio de apenas 1% anual, que fue sólo levemente superior a la de 0.8% registrada de 1965 a 1970. Se mantuvo pues el franco estancamiento de la actividad agropecuaria, que había empezado a manifestarse con especial vigor a partir de mediados del decenio de 1960. Al respecto conviene recordar que en 1960-1965, el aporte al producto de esta actividad creció en cerca de 3% por año, en tanto que en el decenio de 1950 la tasa comparable fue de aproximadamente 4% anual.^{119/} Las tendencias descritas hicieron bajar la participación de la agricultura en el producto interno bruto (de 33.3% en 1965 a 22.3% en 1973), con gran rapidez y por sobre lo que es normal en los procesos de desarrollo de países con niveles de ingreso por persona similares a los del Ecuador. (Véase el cuadro 4.)

Parece claro que el problema básico consiste en los bajos niveles generales de productividad característicos del sector agropecuario. Eso, a su vez, depende, entre otras razones, del régimen de tenencia de la tierra imperante - donde subsiste el sistema latifundio-minifundio - de la escasa capitalización del sector; de la abundancia y poca preparación de la mano de obra que trabaja en la agricultura, y de las deficiencias en las políticas de precios, de comercialización y de otros tipos que inciden sobre la actividad.^{120/}

^{119/} Véase, CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía del Ecuador en el último decenio, E/CN.12/926, 9 de marzo de 1972, cuadro 1.

^{120/} Véase, por ejemplo, CIAP, op.cit, CIAP/635, pp. 121 y siguientes, y Misión FAO-BID, Estudio del sector agropecuario del Ecuador, identificación de áreas prioritarias de inversión, 1973.

Cuadro 3

ECUADOR: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

	1970 (millones de sucres de 1970)	Tasas anuales de crecimiento					
		1970- 1965	1973- 1970	1970	1971	1972	1973
Agricultura	8 936	0.8	1.0	0.7	0.3	2.6	0.4
Minería	533	3.3	81.4	9.2	-20.6	157.7	179.2
Industria manufacturera	5 693	6.3	8.1	7.6	6.9	8.9	8.6
Construcción	2 073	17.2	2.9	25.0	3.4	4.2	9.8
<u>Subtotal bienes</u>	<u>17 235</u>	<u>4.0</u>	<u>8.2</u>	<u>5.7</u>	<u>2.3</u>	<u>7.9</u>	<u>15.0</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	418	10.6	3.3	13.0	10.0	0.0	0.2
Transporte y comunicaciones	2 091	7.8	8.1	10.5	5.2	11.9	7.4
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>2 509</u>	<u>8.3</u>	<u>7.4</u>	<u>10.9</u>	<u>6.0</u>	<u>9.8</u>	<u>6.3</u>
Comercio y finanzas	5 555	4.7	8.0	7.0	8.4	6.0	9.6
Propiedad de vivienda	2 019	5.3	7.9	9.1	12.3	6.5	5.1
Gobierno a/	-	-	-	-	-	-	-
Otros servicios	5 921	8.2	5.0	8.8	9.8	7.1	9.8
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>13 495</u>	<u>6.3</u>	<u>6.7</u>	<u>8.1</u>	<u>4.6</u>	<u>6.5</u>	<u>9.0</u>
Producto interno bruto (a costo de factores)	33 239	5.2	7.5	7.0	3.5	7.5	11.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Gobierno incluido en otros servicios.

Cuadro 4

ECUADOR: COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA ^{a/}
(Porcentajes)

	1965	Promedio 1969- 1970	1970	1973	Promedio 1971- 1973
Agricultura	33.3	27.7	26.9	22.3	24.3
Minería	1.8	1.6	1.6	7.7	4.2
Industria manufacturera	16.2	17.1	17.1	17.4	17.6
Construcción	3.6	5.8	6.2	5.5	5.7
<u>Subtotal bienes</u>	<u>54.9</u>	<u>52.2</u>	<u>51.8</u>	<u>52.9</u>	<u>51.9</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1.0	1.2	1.3	1.1	1.2
Transporte y comunicaciones	5.6	6.2	6.3	6.4	6.5
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>6.6</u>	<u>7.4</u>	<u>7.6</u>	<u>7.5</u>	<u>7.7</u>
Comercio y finanzas	17.1	16.7	16.7	17.0	17.2
Propiedad de vivienda	6.0	6.0	6.1	6.1	6.4
Gobierno ^{b/}	-	-	-	-	-
Otros servicios	15.4	17.7	17.8	16.5	16.8
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>38.5</u>	<u>40.4</u>	<u>40.6</u>	<u>39.6</u>	<u>40.4</u>
Producto interno bruto (a costo de factores)	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cuadro 3.

^{a/} A precios de 1970.

^{b/} Gobierno incluido en otros servicios.

/Considerados en

Considerados en su conjunto, los sectores productores de bienes mantuvieron aproximadamente estable entre 1969-1970 y 1971-1973 su participación en el producto interno bruto. Las bajas registradas por la agricultura y, en menor medida, por la construcción, fueron compensadas por un fuerte incremento de las cuotas representadas por la minería, y además por un leve aumento de aquella de la industria manufacturera.

Los sectores productores de servicios básicos y de servicios, analizados globalmente, también mantuvieron sin grandes variaciones, entre 1969-1970 y 1971-1973, su participación en el producto interno bruto. Las actividades puramente de servicios, que generan alrededor del 40% del PIB, continuaron significando una proporción relativamente elevada del producto, dados los ingresos por persona del Ecuador y los coeficientes observados en otros países de la región.^{121/}

Cuando la composición sectorial del producto se examina además desde el punto de vista de la distribución de la fuerza de trabajo, se aprecian otras características estructurales que vale la pena tener en cuenta.

Primero, según los antecedentes disponibles sobre la composición sectorial de la fuerza de trabajo fueron muy leves entre mediados del decenio de 1960 y los años 1971-1972 las variaciones registradas en la absorción relativa de mano de obra por las distintas actividades económicas. Así, por ejemplo, la agricultura continuó disponiendo de alrededor de 56% de la fuerza de trabajo y la industria manufacturera redujo su participación de cerca del 14% a alrededor del 13.4%.^{122/}

Esa evolución, considerada simultáneamente con la del producto interno bruto y su estructura sectorial, acentuaron las disparidades que había entre la productividad media del trabajo en la agricultura y

^{121/} Véase CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana, E/CN.12/884, 4 de marzo de 1971, cuadro 25.

^{122/} Estos cálculos se basan en informaciones proporcionadas por la Junta de Planificación del Ecuador a misiones del Fondo Monetario Internacional.

la del resto de la economía, cuya relación ya a principios del decenio de 1970 era de 1 a 4. Asimismo, el rápido desarrollo de la economía en 1972-1974 debe haber distanciado aún más esa relación.^{123/}

Segundo, algunas informaciones sobre tendencias del desempleo "visible" de la fuerza de trabajo, señalan que la tasa promedio de desocupación después de alcanzar en 1968 un valor tope de 10%, habría descendido a niveles en torno al 8% en 1972-1973. Esa tasa continuaba siendo relativamente alta - sobre todo en las ciudades - y era superior, por ejemplo, a aquella registrada en la primera parte del decenio de 1960. Como es natural, la intensidad del desempleo "visible" en las urbes dependió, muy fundamentalmente, de la significación y permanencia del fenómeno de desempleo "disfrazado" en el campo.

2. El sector externo

a) Aspectos generales

La explotación y exportación de petróleo influyó decisivamente sobre el balance de pagos durante el trienio 1971-1973.

Por una parte, las exportaciones iniciadas en agosto de 1972 significaron ingresos aproximados de 60 millones de dólares en ese año y de 270 millones en 1973, correspondiendo la última cifra a más del 47% del total de las exportaciones de bienes del año.

Por otra parte, en los años 1971 y 1972, las inversiones realizadas en el Ecuador por las compañías petroleras alcanzaron, en promedio, a más de 120 millones de dólares por año. Deducidas las importaciones directas realizadas por esas mismas compañías - que ascendieron a unos 70 millones de dólares anuales - las inversiones generaron un ingreso neto anual de aproximadamente 50 millones, que correspondió a más de una quinta parte del nivel de exportaciones que era habitual a principios del decenio de 1970. (Véase el cuadro 5.)

Otra característica principal del desenvolvimiento del sector externo consistió en el cambio experimentado entre 1971 y 1972-1973 por la posición global de equilibrio del balance de pagos.

^{123/} Véase CIAP, op.cit., CIAP/635, págs. 8 y siguientes.

Cuadro 5

ECUADOR: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
Cuenta corriente						
Exportaciones de bienes y servicios	224.1	258.0	269.8	354.0	613.0	412.3
Bienes fob	205.4	234.3	242.9	323.2	574.1	380.1
Servicios	18.8	23.7	26.9	30.8	38.9	32.2
Importaciones de bienes y servicios	274.0	375.5	459.7	473.8	627.5	520.3
Bienes fob	203.7	266.2	360.7	366.5	491.9	406.4
Servicios	70.3	109.3	99.0	107.3	135.6	114.0
Pagos utilidades e intereses capitales extranjeros (netos)	-26.9	-29.2	-35.7	-45.6	-100.4	-60.6
Utilidades	-19.6	-19.2	-25.2	-34.3	-93.4	-51.0
Intereses	-7.3	-10.0	-10.5	-11.3	-7.0	-9.6
Donaciones privadas netas	5.1	7.5	7.7	6.3	16.8	10.3
Saldo de la cuenta corriente	-71.7	-139.2	-217.9	-159.1	-98.1	-158.4
Cuenta de capital						
Financiamiento externo neto (a+b+c+d+e)	71.7	139.2	217.9	159.1	98.1	158.4
a) Fondos extranjeros no compensatorios (netos)	71.9	118.0	193.1	245.9	108.8	182.6
Inversión directa	37.8	88.6	162.1	149.8	54.3	122.1
Préstamos a largo y mediano plazo	42.1	49.2	49.0	111.7	60.3	73.7
Amortizaciones	-17.0	-27.4	-29.8	-28.3	-33.7	-30.6
Pasivos de corto plazo	1.2	-1.8	3.8	3.3	6.4	4.5
Donaciones oficiales	7.8	9.4	8.0	9.4	21.5	13.0
b) Fondos o activos nacionales no compensatorios	-0.4	4.7	-3.2	-5.5	-10.4	-6.4
c) Errores y omisiones	2.7	16.2	-5.8	17.4	96.2	35.9
d) Asignaciones de DEG	0.8	4.2	3.5	3.8	0.0	2.4
e) Financiamiento compensatorio neto (- aumento)	-3.4	-3.9	30.3	-102.5	-96.5	-56.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

/En 1971,

En 1971, el estancamiento de las exportaciones y un fuerte crecimiento de las importaciones generaron un elevado déficit en cuenta corriente, que alcanzó a 218 millones de dólares.^{124/} Los ingresos en la cuenta de capital - a pesar del incremento registrado por la inversión extranjera - fueron insuficientes para cubrir el déficit corriente, lo que llevó al uso neto de reservas internacionales por valor de 30 millones de dólares.

En los años 1972 y 1973, por el contrario, el balance de pagos generó superávit de alrededor de 100 millones de dólares anuales. El rápido crecimiento de las exportaciones y un aumento retardado de las importaciones, que sólo se manifestó en 1973, permitieron que el déficit en cuenta corriente disminuyera anualmente en 60 millones de dólares con respecto a la cifra de 1971 (de 218 millones en 1971 a 98 millones en 1973). A su vez, los ingresos en la cuenta de capital se vieron reforzados, en 1972, por una mayor afluencia de préstamos a largo y mediano plazo y, en 1973, por un fuerte ingreso de recursos externos no identificados, de origen privado, que figuran englobados en el rubro errores y omisiones del balance de pagos. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

Entre fines de 1970 y de 1971, el nivel de las reservas internacionales brutas disminuyó de 83 millones de dólares a 65 millones, correspondiendo la última cifra al equivalente de menos de dos meses de importaciones. En 1972, en cambio, ese nivel aumentó a 143 millones y en el año siguiente a 241 millones, siendo suficiente el valor de 1973 para el financiamiento de cerca de 5 meses de importaciones. Es decir, fue bastante rápido y sustancial el aumento experimentado por las reservas internacionales del país. (Véase el cuadro 6.)

^{124/} Culminó así una tendencia, iniciada en 1966-1967, de progresivo empeoramiento del balance comercial y de la cuenta corriente del país.

Cuadro 6

ECUADOR: RESERVAS INTERNACIONALES

(Millones de dólares corrientes)

	1969	1970	1971	1972	1973	Julio 1974
1) Reservas Internacionales (totales a fines del período)	65.0	83.2	64.7	143.4	241.1	444.4
2) Importación de bienes y servicios	281.5	375.5	459.7	473.8	627.5	-
3) Importaciones de bienes y servicios - promedio mensual	23.5	31.3	38.3	39.5	52.3	-
4) Nº de meses de importación financiados por las Reservas Internacionales	2.8	2.7	1.7	3.6	4.6	-

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, septiembre 1972 y noviembre 1974.

i) El sistema cambiario. Desde noviembre de 1971 operó en el país un régimen cambiario de dos mercados, oficial y libre.^{125/} La tasa de cambio oficial se fijó en agosto de 1970 en 25 pesos por dólar y ha permanecido sin variaciones hasta 1974, inclusive, con arreglo a la política tradicional del país de no variar periódicamente la paridad cambiaria y de hacerlo solamente cada cierto número de años.

Durante el período 1971-1973 la cotización del dólar libre se fue acercando progresivamente a la oficial, a medida que la fuerte afluencia de divisas en el mercado libre llevó al Banco Central a establecer un poder comprador permanente, a una tasa similar a la oficial, para absorber los excedentes de divisas que se generaban en ese mercado.

El régimen cambiario imperante significó - si se tiene en cuenta la variación interna de los precios en Ecuador y en Estados Unidos - que el valor "real" de la tasa de cambio ecuatoriana disminuyó en 11% entre 1971 y 1973, debido al más rápido incremento de sus precios internos. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

ECUADOR: EVOLUCION DEL VALOR REAL DEL TIPO DE CAMBIO

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Tipo de cambio promedio a/ (sucres por dólar)	Deflactor implícito del PIB de Ecuador (1970=100)	Deflactor implícito del PNB de Estados Unidos (1970=100)	(2):(3) x 100 Relación entre los deflatores implícitos de Ecuador y Estados Unidos (1970=100)	(1):(4) x 100 Evolución del valor real del tipo de cambio promedio (tasa 1970 - sucres por dólar)
1969	19.16	93.4	94.8	98.5	19.45
1970	21.67	100.0	100.0	100.0	21.67
1971	25.71	108.8	104.7	103.9	24.74
1972	26.00	118.4	107.9	109.7	23.70
1973	24.85	133.9	118.7	112.8	22.03

Fuente: Banco Central del Ecuador y Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Statistical Abstract 1973.

a/: Promedio ponderado de los tipos de cambio vigentes en los mercados para las transacciones corrientes con el exterior.

Una característica adicional del sistema cambiario vigente durante el período bajo estudio fue la amplia aplicación de impuestos a la exportación ad-valorem. Ellos estuvieron destinados, sobre todo, a generar ingresos fiscales y a sustituir formas alternativas de impuestos internos no existentes. Entre los tributos a la exportación sobre-

café (26.5%), al cacao (25%) y al azúcar (23.75%).^{126/} El rendimiento del conjunto de impuestos a la exportación representó, en 1971, alrededor de una décima parte del total de ingresos corrientes del gobierno central. Cabe agregar que en agosto de 1972 se estableció un impuesto de 15% que grava las exportaciones de petróleo.

En cuanto a los impuestos a la importación, el arancel aduanero del país otorga una protección promedio de 40% y contempla derechos que fluctúan, en general, entre 30% y 50%, correspondiendo la última tasa a productos de menor grado de elaboración. Sin embargo, la existencia de varias leyes de fomento y contratos especiales determinó que se generasen numerosas exenciones, de suerte que más de un tercio de las importaciones no quedó afecto a derechos de aduana. En todo caso, en 1971 los impuestos a la importación alcanzaron a alrededor de un 30% del total de ingresos corrientes del gobierno central.^{127/}

Por último, para el propósito de establecer una regulación adicional de las importaciones se recurrió al procedimiento de clasificarlas en dos listas: los productos de la lista I se consideraron esenciales y semi-esenciales y los de la lista II, menos esenciales y suntuarios. En el período 1971-1973 alrededor de una quinta parte de las importaciones correspondió a productos de la lista II, cuya internación estuvo sujeta, por un lado, al pago de derechos de aduana relativamente más elevados (incluyendo una sobretasa de 20%) y, por otro, al requisito vigente hasta principios de 1973, de constituir depósitos previos de importación.

b) Las exportaciones de bienes

En valores corrientes las exportaciones de bienes aumentaron en 33% en 1972 y en 78% en 1973, verificándose complementariamente que las exportaciones de 1973 superaron en 145% a las de 1970. Hasta 1972, todo

^{126/} Varias de esas tasas fueron alzadas (entre 10 y 15 puntos porcentuales) a raíz de la devaluación de 1970; no obstante a partir de 1972...

el incremento con respecto a 1970 resultó de un mayor cuántum de exportaciones (38%), en tanto que entre 1972 y 1973 aumentó simultáneamente la cantidad exportada y el valor unitario, en alrededor de 34% cada uno de ellos. Sin embargo, excluido el petróleo y derivados, en 1973 el aumento del valor unitario fue de 22%. (Véase el cuadro 8.)

Las exportaciones de petróleo explicaron, por sí solas, tasas de crecimiento de las exportaciones totales de 24% en 1972 y de 67% en 1973, o sea alrededor de las cuatro quintas partes del aumento global que tuvo lugar entre 1971 y 1973.

En 1973 el volumen de producción de petróleo alcanzó a un promedio de 210 barriles diarios, es decir a aproximadamente 75 millones de barriles en el año. De ese total, se exportaron algo más de 71 millones de barriles a un precio promedio cercano a los 3.70 dólares por barril.

En lo que se refiere al comportamiento de otras exportaciones, fue significativo, particularmente en 1973, el crecimiento (en 57%) de las exportaciones de café, lo que respondió a mejores precios internacionales y también a un aumento de la cantidad exportada. En cambio, el cacao y el azúcar fueron rubros que permanecieron estables en sus niveles corrientes de exportación.

Por su parte, durante el trienio 1971-1973 se exportó un promedio de 20 millones de dólares anuales en productos del mar, en circunstancias que hasta 1970 inclusive, ese rubro prácticamente no tenía importancia.

El banano, que tradicionalmente fue el principal producto de exportación del Ecuador,^{128/} disminuyó progresivamente su participación en las exportaciones totales hasta alcanzar a un 23% en 1973, a pesar que su valor corriente aumentó en 18% entre 1970 y 1973. En materia de evolución de los precios internacionales del banano, cabe señalar que su cotización promedio en 1973 - de 7.5 centavos la libra - fue igual a la de 1970 y similar a la registrada a comienzos del decenio de 1950.^{129/}

^{128/} A principios del decenio de 1960, las exportaciones de banano representaban un 60% de las exportaciones totales del país y a comienzos de la década de 1970, eran todavía superiores al 50%.

^{129/} En verdad, el banano es uno de los productos básicos que en los últimos 20 años ha soportado una disminución más intensa de su poder adquisitivo constante en los mercados internacionales. Véase CEPAL, Estudio Económico y Social de América Latina, 1973, p. 100.

Cuadro 8

ECUADOR: TENDENCIAS DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES

	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
1) Exportaciones de bienes fob, (en millones de dólares)	205.4	234.3	242.9	323.2	574.1	380.1
2) Exportaciones de bienes (en millones de dólares, 1970=100)	87.7	100.0	103.7	137.9	245.0	162.2
3) Índice de valor unitario de las exportaciones de bienes (1970=100)	92.8	100.0	96.0	99.9	134.0	110.0
3a) Índice de valor unitario de las exportaciones de bienes excluido petróleo y derivados	92.8	100.0	96.0	99.6	120.2	105.3
4) Índice de valor constante de las exportaciones de bienes (2 : 3 x 100) (1970=100)	94.5	100.0	108.1	138.0	182.8	147.5
5) Importaciones de bienes fob, (en millones de dólares)	203.7	266.2	360.7	366.5	491.9	406.4
6) Importaciones de bienes (en millones de dólares, 1970=100)	76.5	100.0	135.5	137.7	184.8	152.6
7) Índice de valor unitario de las importaciones de bienes (1970=100)	96.0	100.0	104.0	109.9	127.9	113.9
8) Índice de valor constante de las importaciones de bienes (6 : 7 x 100) (1970=100)	79.7	100.0	130.3	125.3	144.5	134.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Otras variaciones registradas en 1971-1973 por la composición de exportaciones respondieron, también, al aumento de la importancia relativa del petróleo y a la disminución de aquélla de los otros rubros de exportación. (Véase el cuadro 9.)

Cuadro 9

ECUADOR: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

(Porcentajes)

	Promedio 1966-1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971-1973
Petróleo	0.1	0.4	0.8	18.9	47.4	29.6
Banano	53.0	51.8	50.4	40.5	23.1	33.8
Café	18.2	22.6	15.0	13.2	11.4	12.7
Cacao	12.7	10.0	10.1	7.2	4.7	6.5
Azúcar	4.0	3.6	5.5	5.3	2.1	3.7
Productos del mar	-	-	6.0	6.9	4.1	5.3
Varios	12.0	11.6	12.2	8.0	7.2	8.4

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Ello no obstante, además de lo ya señalado sobre la participación adquirida por las exportaciones de productos del mar, interesa anotar que varios ítem de exportación aumentaron su valor exportado en más de 50% entre 1970 y 1973, para alcanzar en el último año indicado una exportación superior a los 40 millones de dólares. Entre esos ítem se incluye una amplia variedad de productos manufacturados y semi-manufacturados.

c) Las importaciones de bienes

Entre 1966-1970 y 1971-1973 el valor corriente de las importaciones de bienes se duplicó, al pasar su nivel promedio anual de 200 millones a 400 millones de dólares. Pero, como en el mismo lapso el valor unitario de las importaciones aumentó en 19%, se calcula en 68% el incremento de ellas en valor constante. (Véase nuevamente el cuadro 8.)

Dentro de una tendencia general en que casi todos los rubros de importación tendieron a crecer con bastante intensidad, se presentaron algunos rasgos sobresalientes que vale la pena destacar. (Véase el cuadro 10.)

Primero, hasta 1972 inclusive y particularmente hasta 1971, tuvo gran importancia la traída de materiales y equipos necesarios para la instalación en el país de las nuevas explotaciones petroleras. Puede estimarse que en 1971 esa internación alcanzó a más de 80 millones de dólares, bajó en 1972 a menos de 60 millones y a una cifra de aproximadamente 30 millones en 1973.

Segundo, durante el período 1971-1973 creció con rapidez la importación de alimentos y similares y de aquellas materias primas que son insumos para la fabricación de alimentos. En valores corrientes, esa importación aumentó de 37 millones de dólares en 1970 a 97 millones en 1973, o sea en 163%, en circunstancias que la variación relativa de las importaciones totales fue de 85%.

Finalmente, entre 1966-1970 y 1971-1973 se observó que las importaciones de bienes de capital mantuvieron en alrededor de 35% su participación en el total, en tanto que se registró cierta reducción en los bienes de consumo duraderos y en los combustibles, sobre todo de éstos en 1973.

Cuadro 10
 ECUADOR: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES
 (Porcentajes)

	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	Promedio 1971- 1973
1) Bienes de consumo	14.6	14.0	14.1	14.8	12.4	13.6
a) Duraderos	5.2	5.1	4.0	3.8	3.6	3.8
b) No duraderos	9.4	8.9	10.1	11.0	8.8	9.8
2) Materias primas a/	42.5	41.1	42.4	42.5	48.1	45.0
3) Combustibles	6.7	7.6	7.6	7.0	4.5	6.0
4) Bienes de capital	36.0	37.0	35.8	35.3	35.1	35.3
5) Varios	0.2	0.3	0.1	0.4	0.0	0.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Incluye materiales de construcción.

C. EL PROCESO INFLACIONARIO RECIENTE

1. Antecedentes

Ecuador es uno de los países latinoamericanos en el que constituyen un fenómeno relativamente nuevo la inflación y las preocupaciones por enfrentarla que ella genera. Así, en el decenio de 1950 el ritmo promedio de incremento de los precios osciló en torno al 1% anual, y si bien en los años sesenta - hasta 1968 inclusive -, se registró una tasa más elevada, continuó siendo moderada al alcanzar a alrededor de 3.5% por año.

Sólo a partir de 1969 se empezaron a presentar tasas de variación de los precios superiores al 5% anual, valor mínimo este último que comúnmente se considera indicativo de la aparición de desajustes inflacionarios de cierta trascendencia.

Sin embargo, ya desde 1966-1967 los precios de los alimentos venían mostrando incrementos anuales que excedían el 5% y, por lo tanto, más rápidos que aquellos del promedio de los precios internos. A este respecto, entre 1965 y 1969, los precios del rubro "alimentación y bebidas" del índice de precios al consumidor de Quito aumentaron en promedio al 7% anual, en tanto que el incremento comparable de los rubros "vivienda" e "indumentaria" fue de aproximadamente 2.5% anual. O sea, entre los dos años extremos considerados al precio relativo de los alimentos aumentó en 18%.^{130/}

En 1970 el ritmo inflacionario continuó aumentando y pasó de 8%, para descender levemente a valores en torno al 7% en 1971 y 1972. Posteriormente, durante 1973, la tasa de inflación se aceleró abruptamente y ascendió a más de 20%. Esa aceleración se mantuvo en los primeros meses

^{130/} Véase, Instituto Nacional de Estadística (INE), Índice de precios al consumidor. Además del cálculo que se hace mensualmente sobre la evolución del índice de Quito, el INE también elabora índices de precios al consumidor para las ciudades de Guayaquil y Cuenca. Para simplificar el análisis, en este informe se utilizará preferentemente la serie de precios que corresponde a Quito. Por otra parte, no se dispuso de series sobre precios al por mayor que sirvieran para complementar el examen.

de 1974, de suerte que entre abril de 1973 y el mismo mes de 1974, el alza de precios para un período anual bordeó el 30%. No obstante, después de alcanzar ese límite relativo máximo, ya en julio de 1974 - y, en general, durante el segundo semestre del año - el ritmo inflacionario anual disminuyó a un valor algo superior al 20%, similar al registrado hasta fines de 1973.^{131/} (Véase el cuadro 11.)

De la misma manera que en el período 1965-1969, entre 1969 y 1973 los precios de los alimentos aumentaron con mayor intensidad que aquellos de los otros bienes y servicios considerados en los índices de precios, particularmente en 1972 y 1973. Así, en la ciudad de Quito, los precios del rubro alimentación y bebidas crecieron en 11% durante 1972, en 31% en 1973 y en 45% entre abril de 1973 y de 1974.

De 1969 a 1973 los precios relativos de los alimentos, en comparación con los rubros vivienda e indumentaria, mejoraron en 10%. Esa variación, agregada a la de 18% que tuvo lugar entre 1965 y 1969, significó que de 1965 a 1973 el aumento total de los precios relativos de los alimentos fue de 30%, lo que constituyó, evidentemente, una ganancia sustancial de posiciones.

2. Factores que influyeron en la aceleración inflacionaria

Como ya se ha visto, la experiencia inflacionaria del país permite distinguir dos etapas o "niveles" de aceleración del ritmo de crecimiento de los precios. La primera etapa comprendió 1969 y 1970, aunque sus orígenes más inmediatos ya venían desde 1966-1967. Por su parte, el segundo "nivel" se registró en 1973 y - según la información parcial de que se dispuso - en los primeros meses de 1974, después que en 1971 y 1972 había tenido lugar cierta desaceleración inflacionaria.

^{131/} Para identificar esos cambios de ritmo se utilizan cifras que van de un mes de un año al mismo mes del año siguiente, ya que para períodos cortos ellas son más sensibles que las calculadas sobre la base de promedios.

Cuadro 11

ECUADOR: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Porcentajes)

			Promedio					Abril	Julio
			1965 a	1970	1971	1972	1973	1973 a	1973 a
			1969					abril	julio
								1974	1974
1) Índice de precios al consumidor ^{a/}	}	Variaciones porcentuales							
- Quito									
a) General	}	Diciembre a diciembre							
b) Alimentación y bebidas									
	}								
2) Índice de precios al consumidor ^{a/}	}	Variaciones porcentuales							
- Quito									
a) General	}	Promedio a promedio							
b) Alimentación y bebidas									
	}								
3) Índice de precios al consumidor ^{a/}	}	Promedio a promedio							
- Quito									
a) General	}	1970 = 100							
b) Alimentación y bebidas									
	}								
4) Índice de precios al consumidor ^{a/}	}	Variaciones porcentuales							
- Guayaquil									
a) General	}	Diciembre a diciembre							
b) Alimentación y bebidas									
	}								

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Índice de precios al consumidor.

a/ De las familias de ingresos bajos y medios.

b/ Atribuyendo una ponderación de 40% a Quito y de 60% a Guayaquil, la tasa promedio resulta igual a 17.6%.

c/ Valor del índice en 1969.

El examen de los factores que influyeron en el desenvolvimiento de los precios durante las dos etapas identificadas deja ver que en ambas se presentaron algunos elementos causales comunes y otros diferentes, variando también la intensidad con que ellos hicieron sentir sus efectos.

Entre esos elementos comunes sobresale, sin lugar a dudas, el comportamiento del sector agropecuario, por sí mismo y por sus vinculaciones con otras variables de la economía. Nos encontramos así con uno de los más examinados factores estructurales de inflación. A continuación se dedica una sección al análisis del fenómeno. Posteriormente, en las dos secciones siguientes se pasa revista a los elementos inflacionarios coadyuvantes que se presentaron, primero, en la aceleración del período 1969-1970, y, luego, en la reaceleración del período 1973-1974.

a) El problema agropecuario

El lento crecimiento del sector agropecuario, anteriormente analizado, se hace más evidente cuando se tiene en cuenta la evolución de la producción agropecuaria por habitante. En el decenio de 1950, ella aumentó en aproximadamente 1% anual, disminuyó levemente en 1960-1965 y decreció en alrededor de 2.5% por año entre 1965 y 1973. En otras palabras, en valores absolutos y constantes, el producto agropecuario por persona generado en 1973 fue inferior en alrededor de 18% al de 1965.

Como es natural, esa sustancial reducción de la producción agropecuaria por habitante fue un factor de gran potencialidad y significado inflacionario, particularmente en un país de las características del Ecuador, en el cual el consumo de alimentos representa el 60% o más del gasto efectuado por las familias de ingresos bajos y medios.

El grado en que esa potencialidad inflacionaria se materializó en presiones reales y de variable intensidad sobre los precios internos de los alimentos, e indirectamente de otros bienes y servicios, dependió a su vez, de varios elementos. Entre ellos destacan, primero, la evolución de la demanda global y de aquella por productos agropecuarios y, segundo, la de la importación de alimentos y similares con el

/propósito de

propósito de reforzar la oferta interna de ellos. Complementariamente, tuvieron importancia las relaciones existentes entre los precios de los productos importados y nacionales y, asimismo, las medidas de política adoptadas, en cuanto a comercialización y determinación de precios de los alimentos.

La evolución de la demanda interna de alimentos creció a tasas progresivamente más altas a medida que se aceleraba el ritmo de desarrollo de la economía. En efecto, considerando la tasa de aumento de la población de 3.4% anual y una elasticidad ingreso de los productos alimenticios comprendida entre 0.5 y 0.6, se puede calcular que en 1965-1970 el incremento de la demanda interna de esos productos superó el 4% por año, en tanto que en 1970-1973 la tasa comparable alcanzó a aproximadamente 6% y, en particular, en 1973, el incremento fue de más de 7%.^{132/}

Conforme con esa tendencia, y en contraste con las variaciones anuales de la producción agropecuaria, el ritmo de aumento de la demanda de alimentos excedió al incremento anual de la producción interna de ellos en alrededor de 3% en 1965-1970, de 5% en 1970-1973 y de 7% en 1973, considerado separadamente ese último año. La importancia inflacionaria de esos excesos de demanda tuvo especial relieve, dados la magnitud, persistencia y continuo aumento de ellos.

En el período 1966-1970 las importaciones de alimentos y similares y de insumos para la fabricación de alimentos oscilaron, sin grandes variaciones, en torno a los 35 a 37 millones de dólares. Es decir, no se compensó por esa vía el insuficiente aumento de la producción interna de productos agropecuarios con respecto al crecimiento de la demanda por ellos.

Posteriormente, las importaciones de alimentos y de otros rubros conexos, expresadas en moneda constante de 1970, aumentaron en alrededor de 40% en 1971, permanecieron estables en 1972 y subieron nuevamente en cerca de 40% en 1973. Puede estimarse que esos incrementos significaron elevar en alrededor de 3% anual, durante 1970-1973, la oferta

^{132/} Véase CIAP, op. cit., Cuadro IV-6.

interna de alimentos, por sobre los niveles determinados por la producción nacional de ellos. De esa forma se redujo a menos de la mitad el 5% anual de exceso de demanda que había sido identificado anteriormente. En 1973, sin embargo, la desproporción debe haber sobrepasado el 3% de la producción agropecuaria.

Dicho de otro modo, si se tiene en cuenta el refuerzo de la oferta interna logrado a través de mayores importaciones, durante todo el período 1966 a 1973 la producción agropecuaria fue deficitaria en alrededor de 3% anual, dada la evolución de la demanda de esa producción.

A esas tendencias cuantitativas globales que influyeron sobre el proceso inflacionario se agregaron, como es lógico, desajustes parciales en los niveles de productos alimenticios determinados y de grupos de productos. En este sentido pueden señalarse, por ejemplo, la insuficiente oferta interna de arroz y de papas en 1972-1974.

Por otra parte, en materia de la relación precios internos-precios internacionales de los productos alimenticios, en general se observó que sus precios en el Ecuador eran - y continúan siéndolo ahora - sensiblemente inferiores - en proporciones que van hasta el 50% - a las cotizaciones internacionales de ellos. Por este motivo, al ir aumentando la importación de productos alimenticios, se fue haciendo más notoria la diferencia de precios en favor de los productos importados. Esa situación se acentuó en 1973 y en la primera parte de 1974, al coincidir una elevada importación de alimentos con continuas y fuertes alzas de los precios internacionales de ellos.

Las presiones inflacionarias derivadas de esa diferencia de precios tendieron a manifestarse, por un lado, en la concesión de subsidios gubernamentales a la importación de alimentos realizada y comercializada por instituciones públicas, el Banco Nacional de Fomento (BNF), principalmente, y, complementariamente, a partir de 1973-1974, por la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (ENAC) y por la Empresa de Productos Vitales (EMPROVIT). Así, con frecuencia, los productos importados fueron vendidos en el país a precios inferiores a sus costos, financiándose las pérdidas generadas mediante créditos otorgados por el Banco Central a las instituciones señaladas.

Por otro lado, aprovechando que el gobierno fija y controla los precios al consumidor de un número importante de alimentos, durante el período examinado, y particularmente en 1973-1974, se aumentaron - en diversas proporciones - los precios de varios productos alimenticios, sobre todo cuando la traída de ellos desde el exterior hizo más amplia y evidente la diferencia de precios en favor de los productos importados.

Más adelante se vuelve sobre esos y otros aspectos del impacto inflacionario del problema agropecuario, al examinar la evolución mostrada por otras variables del sistema económico.

b) La coyuntura inflacionaria de 1969-1970: otros factores explicativos

Como se comentó anteriormente, a partir de 1969 las alzas de los precios internos empezaron a ser significativas y dignas de real preocupación, a pesar que desde mediados del decenio de 1960 los precios de los alimentos venían mostrando incrementos de cierta consideración.

Posteriormente, durante el período 1968-1970, se presentaron algunos elementos inflacionarios coyunturales que se agregaron a la presión básica y cronológicamente anterior proveniente del lento crecimiento de la oferta de productos agropecuarios. Esos elementos consistieron, por un lado, en un más rápido incremento de la demanda global y, por otro, en aumentos "autónomos" e importantes de los precios de algunas variables económicas.

i) La activación de la demanda global. Varias razones se presentaron simultáneamente y determinaron, a contar de 1968, un aumento del ritmo de crecimiento de la demanda efectiva.

En primer lugar, sobresalió el comportamiento de la formación interna bruta de capital, analizado más atrás. El repunte de ella, iniciado en 1967, se aceleró en 1969 y 1970, años en que la inversión expresada en valores corrientes, aumentó en 24.5% y 53.4%, respectivamente. (Véase el cuadro 12.) Si bien es cierto que en ese período debe haber subido el componente importado de la inversión, de todas maneras fue sustancial el incremento de la formación de capital en moneda nacional, que es la que influye más directamente sobre el curso de la demanda interna.

Cuadro 12

ECUADOR: RELACIONES ENTRE LOS MOVIMIENTOS DE PRECIOS Y ALGUNAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS

(Variaciones porcentuales)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1) Índice de precios al consumidor - Quito (diciembre a diciembre)	4.2	6.5	8.3	6.8	6.9	20.5
2) Índice de valor unitario de las importaciones de bienes (promedio a promedio)	0.0	3.2	2.0	4.0	5.7	16.4
3) Índice de valor unitario de las exportaciones de bienes (promedio a promedio)	-5.5	5.8	9.9	-4.0	4.1	34.1
4) Tipo de cambio (promedio a promedio)	2.3	0.4	13.1	18.6	1.1	-4.4
5) Valor unitario de las importaciones por tipo de cambio (2 x 4) (promedio a promedio)	2.3	3.6	15.4	23.3	6.9	11.3
6) Valor unitario de las exportaciones por tipo de cambio (3 x 4) (promedio a promedio)	-3.3	6.2	24.3	13.9	5.2	28.2
7) Remuneraciones nominales						
a) Promedio de obreros por mes en la industria manufacturera	8.8	21.6	6.9	12.9	18.5	7.2a/
b) Promedio de empleados por mes en la industria manufacturera	5.1	4.3	5.6	10.1	8.9	13.2a/
8) Producción agropecuaria						
a) Aporte al producto interno bruto del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca	-1.3	0.5	0.7	0.3	2.6	0.4
b) Aporte al producto interno bruto por habitante	-4.6	-2.8	-2.7	-3.0	-0.7	-2.8
9) Producto interno bruto por habitante (a precio de mercado)	2.2	1.4	4.3	-1.2	4.9	9.4
10) Enero - Total de los medios de pago b/ (a fines de año)	18.5	13.3	24.5	11.4	21.6	30.7
11) Gastos totales del gobierno central (a precios corrientes)	25.0	11.0	25.3	17.0	4.1	29.7
12) Gastos totales del gobierno central (como porcentaje del producto interno bruto a precio de mercado)	13.5	13.5	14.2	14.2	12.3	12.5
13) Ingresos corrientes del gobierno central (a precios corrientes)	-3.6	15.3	26.2	19.0	24.7	46.7
14) Ingresos corrientes del gobierno central (como porcentaje del producto interno bruto a precios de mercado)	9.2	9.5	10.0	10.2	10.6	12.2
15) Déficit del gobierno central (como porcentaje del producto interno bruto a precio de mercado)	4.3	4.0	4.2	4.0	1.7	0.3
16) Formación interna bruta de capital (a precios corrientes)	15.9	24.5	53.4	28.4	4.0	11.0

Fuente: Renglones 1 al 6 y 10 al 15, CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales; renglón 7, Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas del trabajo; renglones 8, 9 y 16, Banco Central del Ecuador, Memoria 1973.

a/ Variaciones entre los primeros trimestres de 1972 y 1973.

b/ Según la definición del Fondo Monetario Internacional.

/Vinculado principalmente

Vinculado principalmente al desenvolvimiento mostrado por la inversión, durante el período 1968-1970 el PIB por habitante creció a una tasa más elevada que en los años anteriores. De esa forma, se fue elevando, paulatinamente, el ritmo de incremento de la demanda por alimentos, según se ha visto anteriormente.

En segundo término, si se analiza el comportamiento de las variables monetarias, se aprecia que la velocidad de incremento de la cantidad de dinero fue bastante mayor en el período 1968-1970 que en los años anteriores, concretamente en el trienio 1964-1967. Así, en el primer período señalado, el aumento promedio anual de los medios de pago fue de 19%, en tanto que en el segundo la tasa comparable sólo había alcanzado al 9%, siendo ese valor similar al observado en los primeros años del decenio de 1960. (Véase el cuadro 13.)

Como es natural, ese cambio en el ritmo de crecimiento de la cantidad de dinero fue particularmente significativo en una economía, en general, poco "monetizada"^{133/} y, además, poco acostumbrada a variaciones de los medios de pago de 10% o más por año. A lo anterior se agrega que durante el período 1968-1970 fue sustancial el contraste entre la velocidad de aumento de la cantidad de dinero y el incremento promedio del producto interno bruto; ya que este último alcanzó al 6% anual.

Aún más, se puede anotar que en el año 1968 se inició una nueva etapa en la economía ecuatoriana, caracterizada por frecuentes desequilibrios de importancia entre el ritmo de crecimiento de las variables reales y aquel de las variables financieras. Antes de esa fecha, lo común era un relativo equilibrio entre los desenvolvimientos de esos dos grupos de variables.

^{133/} La relación producto interno bruto/dinero asciende a aproximadamente 7 veces, lo que se compara con valores en torno a 5 veces frecuentes en otros países de la región.

ECUADOR: TENDENCIAS MONETARIAS

(Millones de sures corrientes; a fines de cada período)

	1968		1969		1970		1971		1972		1973	
	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	Varia- ción porcen- tual	
I. Composición de los recursos monetarios												
1. Dinero (medios de pago)	3 830	18.5	4 341	13.3	5 404	24.5	6 020	11.4	7 320	21.6	9 568	30.7
2. Cuasidinero	1 539	38.9	1 705	10.8	1 984	16.4	2 557	28.9	3 019	18.1	3 568	18.2
3. Bonos	1 332	10.1	1 409	5.8	1 456	3.3	1 619	11.2	1 844	13.9	2 135	15.8
4. Otros (netos)	64	-52.2	507	692.2	917	80.9	-176	-	664	-	251	-62.2
Total	6 765	-	7 962	-	2 761	-	10 022	-	12 847	-	15 518	-
II. Factores de expansión y contracción												
5. Reservas internacionales (netas)	963	-14.4	1 042	8.3	1 401	34.7	696	-50.4	3 199	360.3	5 874	83.6
6. Crédito interno	5 802	27.2	6 920	19.3	8 360	20.8	9 326	11.6	9 648	3.5	9 644	0.0
a) Al gobierno (neto)	929	86.9	1 514	63.0	1 911	26.2	2 233	16.8	1 821	-18.5	211	-88.4
b) Al sector privado	4 873	19.9	5 406	10.9	6 449	19.3	7 093	10.0	7 827	10.3	9 433	20.5
Total	6 765	-	7 962	-	2 761	-	10 022	-	12 847	-	15 518	-
- Emisión directa (creación primaria) del Banco Central	3 537	13.4	5 067	43.3	7 046	39.1	6 768	-3.9	9 418	39.2	12 219	29.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, agosto de 1974.

El examen más detenido de las tendencias monetarias permite observar que el aumento más rápido de los medios de pago respondió, en primer lugar, sobre todo en 1968 y 1969, a una fuerte expansión del crédito interno otorgado al Gobierno (87% en el primer año y 63% en el segundo). Esa expansión estuvo destinada a financiar el déficit total del Gobierno Central, que en esos años ascendió a unos 1 200 millones de sucres por período, suma que, como promedio anual, correspondió a más del 4% del producto interno bruto. (Véanse nuevamente los cuadros 12, 13 y el cuadro 14.) Cabe agregar que el abultamiento del déficit tuvo su origen en 1968, período en el cual los gastos totales del Gobierno subieron en 25%, en tanto que sus ingresos corrientes disminuyeron en cerca de 4%.

Interesa anotar que la falta de elasticidad del sistema de ingresos corrientes del gobierno, en particular de aquellos que gravan la actividad interna, ha sido y continúa siendo una característica estructural de la economía ecuatoriana. Ella se presenta tanto en lo que se refiere a tributos, como en lo que corresponde a tarifas de las empresas públicas. A ese hecho se agrega un alto grado de especificidad de los rendimientos de los impuestos, en el sentido que distintas proporciones de los recursos que ingresan al Fisco tienen asignado legalmente, de antemano, el destino que debe dárseles.

En 1970 siguió teniendo importancia la expansión del crédito interno al Gobierno - el que continuó generando un déficit total superior al 4% del producto interno bruto - pero a eso se superpuso una situación del balance de pagos que determinó un aumento de 18 millones de dólares en las reservas internacionales del país. Ese aumento - vinculado especialmente a la corriente de inversiones extranjeras ya comentada - provocó un efecto expansivo de trascendencia sobre la oferta monetaria, lo que no había ocurrido en 1968 y 1969.

Por su parte, durante todo el trienio 1968-1970 las colocaciones al sector privado aumentaron a tasas relativamente altas. En efecto, entre 1967 y 1970 el ritmo promedio de incremento fue de 16% anual, en tanto que de 1964 a 1967 la tasa comparable ascendió a aproximadamente 6%.

ECUADOR: FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de suenos corrientes)

	1967	1968	1969	Varia ción porcen tual	1970	Varia ción porcen tual	1971	Varia ción porcen tual	1972	Varia ción porcen tual	1973	Varia ción porcen tual
1. Ingresos corrientes	2 649	2 554	2 945	15.3	3 716	26.2	4 423	19.0	5 514	24.7	8 088	46.7
2. Gastos totales	3 027	3 785	4 200	11.0	5 261	25.3	6 156	17.0	6 407	4.1	8 313	29.7
3. Déficit total del gobierno central (2 - 1)	378	1 231	1 255	1.9	1 545	23.1	1 733	12.2	893	-48.5	225	-74.8
4. Financiamiento del déficit total a/												
a) Endeudamiento externo (neto)	34	66	94.1	17	-74.2	11	-95.3	-56	955	-	-67	-
b) Endeudamiento interno (neto) b/	344	1 165	238.6	1 238	6.3	1 534	23.9	1 789	16.6	-62	292	-

Fuente: 1967-1971, Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, agosto de 1974; 1972 y 1973, Banco Central del Ecuador, Memoria 1973, Cuadros V-1 y V-2.

a/ Deducidas las amortizaciones de la deuda externa e interna.

b/ Incluye las variaciones de los saldos de caja.

ii) Los aumentos "autónomos" de precios. En este campo, el principal elemento inflacionario lo constituyó la devaluación del sucre, en 39%,134/ acordada en agosto de 1970, después de un período de cerca de un decenio durante el cual el tipo de cambio permaneció estable. Esa devaluación coincidió, aproximadamente, con el alza porcentual que habían experimentado los precios internos durante el lapso en que la tasa de cambio no varió.

Como es lógico, fueron varios los efectos inflacionistas provocados por la devaluación comentada, pero donde ellos se hicieron sentir con más intensidad fue en los precios internos de las mercaderías importadas y de aquellos bienes producidos en el país que tenían un elevado componente importado.

En el caso de las mercaderías exportadas, la repercusión inflacionaria en el país fue aminorada en parte debido a los incrementos de las tasas de los tributos a las exportaciones, de 10 y 15 puntos porcentuales, acordada simultáneamente con la devaluación, según se comentó anteriormente. Pero, a su vez, en la práctica esa compensación resultó disminuida significativamente, a consecuencia de que en 1970 el valor unitario de las exportaciones se elevó en 10%, porcentaje relativamente alto en comparación con la tendencia registrada en años anteriores.

En lo que se refiere a la evolución de las remuneraciones, son escasas y parciales las informaciones que ha sido posible recopilar.135/ De ellas se deduce que desde el punto de vista de los ingresos de la mano de obra, la presión inflacionaria de mayor trascendencia tuvo lugar en 1969, año en el cual las remuneraciones promedio de los obreros manufactureros habrían aumentado en más de 21% con respecto al período

134/ La cotización oficial vendedor del dólar subió de 18.18 a 25.25 sucres por unidad.

135/ Esas informaciones corresponden a índices de remuneraciones promedio por mes, en sucres corrientes, para obreros y empleados, considerados separadamente, que trabajan en la industria manufacturera y en minas y canteras. Los índices respectivos son calculados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

anterior. En cambio, para 1968 y 1970 los incrementos comparables fueron de aproximadamente 9% y 7%, respectivamente. (Véase nuevamente el cuadro 12.)

c) La aceleración de la inflación en 1973-1974: algunos elementos principales que la provocaron

En los años 1971, especialmente, y, en menor medida, en 1972, disminuyó el ritmo inflacionario, porque dejaron de hacerse presente varios factores impulsores de los movimientos de precios que habían tenido importancia en los años anteriores. Así, por un lado, disminuyó la velocidad de crecimiento de la demanda global y, por otro, el sector externo no influyó en un sentido desestabilizador, ya que la tasa de cambio permaneció estable y los valores unitarios de las importaciones y de las exportaciones no registraron incrementos de gran consideración. (Véase nuevamente el cuadro 12.)

A partir de fines de 1972, esa situación experimentó un vuelco fundamental, generándose, como se ha visto, una nueva aceleración de la inflación, la que adquirió especial fuerza durante 1973 y en la primera parte de 1974. En ese proceso tuvo particular trascendencia la evolución registrada por el sector externo aunque también influyeron otros aspectos complementarios. Interesa examinar esos dos grupos de causas, teniendo en cuenta siempre la influencia general y permanente del fenómeno agropecuario sobre los desequilibrios inflacionarios.

i) La evolución del sector externo. Como se observó con anterioridad, a partir de mediados de 1972, la condición de exportador de petróleo del país influyó decisivamente en el desenvolvimiento de su sector externo. Cabe recordar que, en materia de exportaciones de bienes, se pasó de un nivel promedio anual de 240 millones de dólares en 1970-1971, a 320 millones en 1972, 570 millones en 1973 y más de 1 200 millones en 1974. Por su parte, las importaciones de bienes, que ascendieron a unos 310 millones de dólares, como promedio anual, en 1970-1971, se elevaron a 370 millones en 1972, 490 millones en 1973 y alrededor de 900 millones en 1974.

Simultáneamente, sobre todo en 1973 y en la primera parte de 1974, tuvieron lugar variaciones de importancia en los valores unitarios de importación y de exportación, las que también provocaron repercusiones dignas de atención.

Influencias sobre la tendencia de la demanda global. El comportamiento expansivo asumido por la demanda global a partir de fines de 1972, a consecuencia de la evolución registrada por el sector externo, se hizo presente a través de tres vías principales.

Primero, considerando el indicador más genérico disponible, sobresale la mayor velocidad que fue adquiriendo el crecimiento del producto interno bruto. En efecto, ya en 1972, el aumento del producto interno bruto por persona fue cercano al 5% - lo que se compara con una reducción de 1.2% en 1971 - en tanto que en 1973 y en 1974 el incremento promedio anual alcanzó a cerca de 8%.

No cabe abundar adicionalmente sobre la trascendencia de esa aceleración y sobre la presión inflacionaria que de ella se derivó, ya que anteriormente se identificó el efecto provocado sobre la demanda de alimentos. Sin embargo, cabe tener en cuenta el cambio fundamental, de orden más general, que se hizo sentir en todo el sistema productivo y de abastecimientos, cuando una economía que estaba "acostumbrada" a crecer en alrededor de 2% anual, en términos de producto interno bruto por habitante, vio más que cuadruplicada su cadencia de crecimiento.

Segundo, el Gobierno experimentó un rápido crecimiento de sus ingresos corrientes - que en 1973 fue de 47%, calculándose un incremento superior en 1974 -, debido sobre todo al aumento de los ingresos en moneda extranjera provenientes de las participaciones y de los impuestos vinculados con la explotación de petróleo. Paralelamente, también subió de manera significativa el ingreso tributario, en moneda nacional, que resultó de los impuestos que afectaron a las crecientes importaciones. No sucedió lo mismo con otros ingresos corrientes internos, en razón de la inelasticidad del sistema ya comentada.

Esa relativa abundancia de ingresos corrientes, si bien es cierto que permitió reducir a cifras casi insignificantes el déficit total del Gobierno Central, llevó a una expansión del gasto gubernamental la que tendió a intensificarse en el curso de 1974, una vez que el

Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) 136/ empezó a funcionar plenamente. Así, en 1973 los gastos totales, en valores corrientes, del Gobierno Central aumentaron en 30%, en tanto que la inversión pública lo hizo en 50%. 137/ Se estima que los dos incrementos porcentuales deben haber sido más elevados en 1974 que en el año anterior.

Aparte de los efectos expansivos directos del aumento de la actividad pública, también tuvo importancia el hecho que el Gobierno ante la insuficiencia de sus ingresos corrientes en moneda nacional, debió recurrir a la venta de divisas al Banco Central para financiar el incremento de sus gastos. O sea, la forma de financiamiento de la operación fiscal repercutió claramente sobre el aparato monetario.

Tercero, destacó la tendencia registrada por los medios de pago. En 1971 aumentaron en 11.4%, en tanto que en 1972 y 1973 las variaciones comparables fueron 21.6% y 30.7%, respectivamente, manteniéndose en los primeros meses de 1974 una expansión anual de la cantidad de dinero superior al 30%.

El examen de las series monetarias permite observar que la acumulación de reservas internacionales fue el único factor causante de esa evolución, ya que el crédito interno total del sistema permaneció prácticamente estable entre fines de 1971 y de 1973. En ese último sentido influyó decisivamente el repago de deudas que el Fisco tenía con el Banco Central, porque el crédito interno al sector privado aumentó en 10% en 1972 y en 20% en 1973. (Véase nuevamente el cuadro 13.)

Interesa agregar que en 1972 y en 1973 la compra neta de divisas por parte del sistema monetario alcanzó, en total, a alrededor de

136/ Administrado por una comisión especial formada por los ministros y otros altos funcionarios del sector económico, es presidida por el Ministro de Finanzas, y funciona independientemente del presupuesto. Recibe los ingresos del petróleo que exceden del precio de referencia de 7.30 dólares por barril y tiene el propósito de financiar solamente nuevos proyectos de inversión no incluidos en el presupuesto. Se calcula que durante 1974 ingresaron al FONADE más de 150 millones de dólares, cifra que equivale a algo más de lo que alcanzó en 1973 toda la inversión pública.

137/ Véase nuevamente el cuadro 12 y Banco Central del Ecuador, Memoria 1973, op.cit., cuadro 1-5a.

200 millones de dólares. Esa cifra coincide, aproximadamente, con la ganancia de reservas internacionales que refleja el balance de pagos y con las probables ventas netas de dólares efectuadas por el Gobierno al Banco Central. Fueron claras, entonces, las vinculaciones existentes entre las operaciones de las cuentas externas, de las cuentas fiscales y de las variables monetarias. (Véanse nuevamente los cuadros 6, 13 y 14.)

Presiones más directas sobre los precios y costos. La primera influencia más directa sobre los precios internos de la evolución del sector externo estuvo vinculada con el creciente grado de apertura que fue teniendo la economía ecuatoriana y el aumento consiguiente de sus coeficientes de importación y de exportación.

Esa circunstancia hizo cada vez más evidente y significativa, particularmente en el caso de los alimentos, la diferencia de precios existentes en favor de los productos importados. Con ello se introdujeron elementos adicionales - distintos de la lentitud del incremento de la producción agropecuaria - que impulsaron a los productores del agro a presionar y a obtener una mejora de sus precios reales.

En segundo lugar, simultáneamente con el proceso anterior se produjo un alza importante del valor unitario de las importaciones de bienes, que en promedio ascendió en 1973 a más de 16%. Más aún, el incremento de los precios internacionales en dólares de los productos agropecuarios importados por el país debe haber sido, en promedio, no inferior al 50%, teniendo en cuenta los antecedentes sobre la materia que están disponibles.^{138/}

A pesar de la acción gubernamental en cuanto a la importación y comercialización, parcialmente subvencionada, de productos agropecuarios, algunos ejemplos permiten apreciar la incidencia inflacionaria interna que tuvo el alza de los precios internacionales de algunos alimentos importados por el Ecuador.

^{138/} Véase Naciones Unidas, Boletín Mensual de Estadística, septiembre 1974 y Banco Central del Ecuador, Memoria 1973, op. cit.

Así, en el caso del trigo, el aumento de más de 100% anotado en 1973 por la cotización en dólares del producto, fue determinante en el alza de cerca de 60% registrada por el precio del pan en Quito entre fines de 1972 y de 1973. Por otra parte, en lo que a la soya se refiere, el incremento, en 1973, de 150% en su precio internacional, fue causante directo de la subida de más de 50% anotada por los precios internos del aceite y de la manteca vegetal durante ese año.

En cuanto a las repercusiones provocadas por la variación del valor unitario de las exportaciones, se señaló anteriormente que en 1973, excluido el petróleo y derivados, ese valor subió 22%. Conociendo la estructura de las exportaciones del país, se deduce que ese incremento respondió esencialmente a los mayores precios internacionales del azúcar, del cacao y del café, ya que el del banano no varió.

Ahora bien, en esos tres casos identificados, las alzas de los precios internos de los productos o de derivados de ellos, ascendieron durante 1973 a porcentajes que oscilaron en torno al 50%.

Por último, en lo que a los precios internos del petróleo y sus derivados se refiere, interesa advertir que las alzas de las cotizaciones internacionales de esos productos tuvieron escasa influencia en los precios internos porque el Gobierno decidió mantener estables los precios de los combustibles. Con tal fin se llegó a acuerdos con las compañías petroleras, que regularon los procedimientos de ventas en el país de los combustibles.

ii) Otros factores inflacionarios. En cuanto a las posibles presiones adicionales sobre los costos, destacó el hecho que el tipo de cambio fijado en agosto de 1970 no fue modificado durante los años 1973 y 1974. Al respecto cabe recordar que entre 1971 y 1973 disminuyó el valor "real" de la tasa de cambio, lo cual significa que no hubo tensiones inflacionarias provenientes de este frente. (Véase nuevamente el cuadro 7.)

Por otro lado, la evolución de las remuneraciones tampoco parece haber sido un factor inflacionario importante, por lo menos en el año 1973. Así, entre los primeros trimestres de 1972 y 1973, 139/ las

139/ No se obtuvo información más reciente.

remuneraciones nominales de los obreros manufactureros aumentaron en 7.2%, lo que se compara con las variaciones de 12.9% y 18.5% registradas en 1971 y 1972, respectivamente. (Véase nuevamente el cuadro 12.)

Complementariamente, vale la pena mencionar que también fueron relativamente moderados los reajustes de las remuneraciones básicas acordadas por el Gobierno. En efecto, en marzo de 1974, la Comisión de Salarios estableció una compensación de 250 sucres (10 dólares) mensuales a los trabajadores que percibían remuneraciones comprendidas entre mil y cinco mil sucres mensuales. Se ha calculado que, en promedio, esa compensación equivalió a un reajuste del 10%, es decir a alrededor de una tercera parte de lo que fue el alza de precios en el período de 12 meses anterior al otorgamiento del reajuste.

Como es natural, los antecedentes señalados solamente dan una idea de lo que fueron los aumentos de remuneraciones en ciertos sectores de la población, no relacionados claramente con el activo desenvolvimiento del sector externo y de otras actividades conexas. En tal sentido, la información cualitativa que se pudo recopilar directamente en el país, indicó que las remuneraciones - y sus reajustes - del sector petrolero y de otras actividades importadoras, comerciales y de la construcción vinculadas con el sector, fueron sustancialmente superiores a las del resto de la economía.

De esa forma se introdujeron presiones inflacionarias no reflejadas en los índices de remuneraciones disponibles, que incidieron en los costos - de manera directa y, asimismo, a través de un "efecto demostración" más bien limitado - y en la demanda efectiva de los trabajadores de los sectores ya identificados.

En términos más amplios, toda la incorporación de la explotación petrolera a la economía ecuatoriana, así como el desarrollo de varias actividades conexas a ella, significó una ampliación rápida e intensa de la parte más "moderna" del sistema. Mientras tanto, no hubo progresos de trascendencia en la parte más "primitiva" del aparato productivo, la que continuó reteniendo más del 50% de la población económicamente activa.

/Pues bien,

Pues bien, al ampliarse y acentuarse la característica dualidad del esquema de producción del país, parece claro que se desencadenaron presiones inflacionarias adicionales e importantes, pero que es difícil cuantificar.

Así, en la medida que los perceptores de ingresos pertenecientes a los sectores modernos fueron siendo relativamente más numerosos y significativos en cuanto a su nivel de gasto - particularmente en algunas zonas geográficas - más importancia empezó a adquirir el hecho que ellos estaban dispuestos a pagar precios reales más elevados para obtener los bienes y servicios que requerían, sobre todo cuando hubo problemas de escasa oferta de ciertas mercancías. En otras palabras, de esa manera tendieron a irse generando correcciones en un sistema de precios que en general era coherente con bajos niveles de productividad y de ingreso por persona.

Por supuesto, fenómenos como el descrito, o similares a él, son inherentes a los procesos de desarrollo. Ello no obstante, en la experiencia ecuatoriana reciente, el problema adquirió un relieve especial porque, por un lado, fue relativamente amplia y muy rápida la modernización de una parte de la economía y, por otro, era profundo y generalizado el estado de estancamiento y de reducida productividad por trabajador en la otra parte de ella.

D. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA POLITICA ANTINFLACIONARIA

1. Antecedentes

El examen de la política antinflacionaria puesta en vigor por las autoridades ecuatorianas debe hacerse teniendo en consideración algunas cuestiones de orden general que influyeron, muy fundamentalmente, sobre las bases y la situación en que la política pudo aplicarse.

Primero, cabe reiterar que la inflación es un acontecimiento relativamente nuevo en el país y que, de la misma manera, también es reducida y reciente la experiencia en materia de formulación y aplicación de medidas de estabilización.

Segundo, las condiciones en que se presentó la aceleración inflacionaria de 1973-1974 fueron, asimismo, originales. En efecto, el fenómeno de inflación mundial que está teniendo lugar, su intensidad y las varias e importantes repercusiones que él provoca sobre las economías periféricas, constituyen una situación escasamente conocida por esas economías y, con mayor razón, por el Ecuador.

Finalmente, la notable apertura hacia el exterior iniciada en 1972 por el país, al empezar a exportar petróleo, hicieron - casi paradójicamente y no obstante otros efectos beneficiosos - que el impacto inflacionario externo se recibiera y tendiera a internalizarse con gran virulencia. En tal sentido coadyuvó, además, la reducida flexibilidad de la oferta interna - sobre todo de la agropecuaria - generada por una economía en la que continuaron siendo preponderantes formas de producción relativamente primitivas.

Por otra parte, es útil advertir que el otorgamiento de prioridad y la aplicación de medidas antinflacionarias se inició, en la práctica, en el año 1973, coincidiendo con la aceleración inflacionaria de ese año y con la presencia plena de los efectos desestabilizadores provenientes de la evolución mostrada por el

sector externo. Asimismo, aunque las medidas antinflacionarias adoptadas, abarcaban un amplio campo no llegaron a estructurar un programa de estabilización como tal, en el cual se establecieron integralmente y con precisión las acciones a tomar en los diversos campos de la política económica.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, en esta parte del documento se examinarán separadamente las diferentes políticas ejecutadas, poniendo énfasis en lo ocurrido en 1973 y, cuando ello es posible, en la primera parte de 1974.

Primero se considerarán las acciones seguidas con el propósito de encarar algunas causas estructurales de la inflación, para luego estudiar las medidas destinadas, más bien, a hacer frente a los factores coyunturales que se presentaron durante el período estudiado.

2. Las políticas de fondo

a) La política agropecuaria

Las autoridades gubernamentales, reconociendo la seriedad del problema del escaso dinamismo de la producción de alimentos, le concedieron, según se indicó antes, una gran prioridad al programa del sector agropecuario, que quedó incorporado al Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977.^{140/} En ese programa se especificaron numerosas metas y medidas, bastante detalladas, orientadas a conseguir, durante el período de vigencia del Plan, un crecimiento del producto agropecuario de 5.3% promedio anual, tasa que es cinco veces superior a la observada entre 1965 y 1972.

Como es natural, en este documento no es factible, por varias razones, evaluar el grado en que las diversas medidas previstas en el programa señalado fueron e irán eliminando progresivamente las causas de inflexibilidad de la producción agropecuaria. Esa tarea

^{140/} El plan para el sector agropecuario se subdivide en 4 subprogramas principales: a) de reforma agraria; b) de colonización; c) de mercadeo de productos agropecuarios, y d) de producción.

rebasar los alcances del trabajo y, además, el programa agropecuario está referido a un período más largo y, en general, poco coincidente con el de la aceleración inflacionaria analizada anteriormente.

No obstante, si se examina el aspecto precios de la política agropecuaria - que está vinculado más directamente con el tema abordado en este informe -, pueden anotarse algunas cuestiones de trascendencia.

i) Los controles de precios. Conviene tener en cuenta que durante el período bajo estudio funcionó y, en varios sentidos, se fue reforzando, un sistema destinado a fijar y controlar el precio de un número importante de alimentos (entre otros, leche, arroz, azúcar, café, varios tipos de carnes). Así, además, de la intervención en la comercialización, de productos nacionales e importados, ejercida por las instituciones públicas identificadas anteriormente, en abril de 1973 fue creada la Superintendencia de Precios, organismo al que se le otorgaron facultades amplias para fiscalizar el cumplimiento de los precios establecidos.

Es difícil juzgar los resultados obtenidos por los mecanismos de control de precios, pero, al menos, puede anotarse que algunos estudios hechos por instituciones internacionales sugieren que durante 1973 los precios de los alimentos controlados aumentaron menos que aquellos de las mercancías no controladas. Por otra parte, y naturalmente, en varios casos el control de precios fue posible porque se reforzó la oferta interna mediante importaciones subsidiadas, se limitaron las exportaciones o porque se aceptó la escasez transitoria de algunos artículos.

Desde otro punto de vista, el control de precios tuvo efectos contradictorios. Primero, en algunas ocasiones, al hacerse aguda la diferencia con respecto a los precios internacionales, fue necesario aprobar aumentos sustanciales y muy notorios de los precios fijados. Ello provocó varias consecuencias adversas - de insuficiencia de abastecimiento y de disuasivos a la producción -, que podrían haber sido aminoradas si se hubieran autorizado reajustes de precios más pequeños dentro de períodos más cortos.

Por su parte, los productos alimenticios de precio libre experimentaron alzas considerables de sus cotizaciones, las que debilitaron los esfuerzos y los avances logrados en la contención inflacionaria obtenida mediante el control de precios.

Complementariamente, las deformaciones que se produjeron entre los precios de los productos controlados y de los no controlados provocaron algunos efectos secundarios. De un lado, se manifestaron tendencias a intensificar la producción de alimentos con precio libre - en desmedro de aquella de los controlados - y a vender ilícitamente, en el país o en los países limítrofes los alimentos controlados a precios superiores a los estipulados por la autoridad. De otro, hubo ocasiones en que el producto de precio bajo inspección no fue comercializado en su forma original, sino que transformado en subproductos que gozaban de libertad de precios.^{141/}

Por último, el control de precios de los alimentos de haber tenido repercusiones negativas sobre uno de los objetivos básicos de la política de crecimiento y, por ende, antinflacionaria del país, al no otorgar incentivos de precios adecuados para el estímulo de la producción de varios rubros alimenticios. Como es obvio, esta contradicción se hizo más profunda en aquellos casos en que los controles aplicados fueron más rígidos.

ii) Otras medidas complementarias. En otros campos, la política agropecuaria tuvo limitaciones adicionales que fueron desfavorables para los objetivos de crecimiento y antinflacionarios. En tal sentido, fue lo más representativo la ausencia de programas de precios de sostén y de otorgamiento de facilidades de comercialización complementarias.

Prácticamente correspondió al trigo el único programa de precios de sostén aplicado con eficacia e, incluso en ese caso,

^{141/} Eso ocurrió, específicamente, en el caso de la leche, dedicándose parte importante de su producción a la fabricación de quesos que fueron exportados y también vendidos en el país.

funcionó solamente durante algunos meses del año. No se aplicaron estos programas para otros productos alimenticios fundamentales, como el arroz y el maíz, y no se dispuso tampoco de depósitos adecuados para almacenar las existencias transitorias de esas mercancías.

Esa circunstancia provocó fuertes e innecesarias oscilaciones en los precios de varios alimentos - al generarse desajustes a lo largo del año entre la oferta y demanda del producto -, al mismo tiempo que se perdieron fracciones significativas de algunas cosechas y se perjudicaron las posibilidades de crecimiento del sector agropecuario.

b) La política fiscal

A medida que se fueron incrementando los ingresos corrientes del Gobierno Central provenientes de la aplicación de gravámenes a la actividad petrolera, se acentuó como ya se dijo el rápido crecimiento de los ingresos en moneda extranjera del Gobierno Central en tanto que lo hacían más lentamente los ingresos en moneda nacional. Paralelamente, el incremento relativamente rápido de los gastos fiscales obligó a liquidar divisas en el Banco Central para financiarlos.

Dos características fundamentales de la estructura fiscal, no modificadas durante el período bajo estudio, influyeron en esa evolución.

Por una parte, no llegaron a adoptarse medidas de trascendencia destinadas a reforzar la participación en los ingresos tributarios de aquellos impuestos que gravan la actividad interna. A este respecto, sobresale la limitada influencia que siguieron teniendo los impuestos a la renta personal y a la propiedad urbana y rural.^{142/}

^{142/} El rendimiento de esos tributos alcanzó en 1972-1973 a menos del 20% de los ingresos corrientes totales (2% del producto interno bruto).

En efecto, aunque se reconoció la necesidad de realizar modificaciones importantes en esos impuestos 143/ - que habrían permitido, además, mejorar la elasticidad del sistema y lograr otros efectos económicos positivos -, en la práctica fueron pocos los avances que llegaron a concretarse.

Por otra parte, si bien es cierto que algo se progresó, subsistieron las numerosas asignaciones específicas de los ingresos gubernamentales para financiar gastos determinados, perjudicándose la posibilidad de un funcionamiento fiscal más flexible y más congruente con una estrategia antinflacionaria.

A lo anterior se agregó el hecho de que los crecientes ingresos petroleros también quedaron afectos a distintas modalidades de asignaciones específicas, con lo que se introdujo un nuevo elemento de automaticidad ingreso-gasto. Como es natural, mayores tendieron a ser las potencialidades inflacionarias de esa situación, cuando - dadas las condiciones del balance de pagos y de las cuentas monetarias - los ingresos en moneda extranjera captados se destinaron a financiar gastos en moneda nacional.

Desde otro ángulo, cabe agregar que fue relativamente moderada la actividad desplegada por el Estado en la captación de recursos internos mediante la venta de títulos públicos. Los montos comprometidos en esa clase de operaciones ascendieron a cerca de 500 millones de sucres anuales (o sea, a 20 millones de dólares). Adicionalmente, no se registraron modificaciones sustanciales de las características de los títulos públicos a objeto de mejorar sus condiciones de rentabilidad real, ya que las tasas nominales de interés devengadas fueron inferiores al ritmo inflacionario.

En cuanto a la política seguida para controlar y encauzar la evolución de los gastos fiscales, destaca el hecho ya comentado sobre los sustanciales aumentos, en 1973 - y también en 1974 -, del gasto gubernamental total y de la inversión pública que ella permitió. En

143/ Véase CIAP, op. cit., CIAP/635, págs 227 y siguientes.

general, si bien la política de gasto fue expansiva, los antecedentes disponibles indican que el crecimiento del gasto corriente estuvo sujeto a mayores restricciones que el de la inversión.

3. Las políticas complementarias

a) La política monetaria

Las medidas adoptadas por la autoridad monetaria se inspiraron principalmente, en la necesidad de moderar el ritmo de crecimiento de la cantidad de dinero, en circunstancias que la emisión directa del Banco Central creció rápidamente, impulsada por la compra de reservas internacionales que la institución debió efectuar. No obstante lo anterior, durante el período 1972-1974 no se fijaron o no se dieron a conocer metas cuantitativas globales para la variación anual prevista de los medios de pago.

En 1972 y 1973, los aumentos relativos de la emisión directa fueron de 39% y 30%, respectivamente, en tanto que los incrementos comparables de los medios de pago alcanzaron a alrededor de 22% y 31%. O sea, en 1972 se logró un mayor grado de éxito en la tarea propuesta. (Véase nuevamente el cuadro 13.)

Entre las disposiciones puestas en vigor sobresalió la aplicación de los denominados "topes de cartera", que limitaron a un 3% trimestral la expansión de las colocaciones totales del sistema bancario.

Durante 1973, la eficacia de esa medida fue más bien restringida, ya que la cartera sujeta a tope creció en cerca de 22%, o sea en casi el doble de lo que lo había hecho el año anterior. 144/

Otra medida orientada a reducir el efecto multiplicador de la emisión directa del Banco Central, consistió en una modificación del sistema de encaje legal mínimo. Así, mediante regulaciones acordadas en junio y diciembre de 1973, se dispuso que el encaje legal obligatorio de los bancos debía mantenerse en dinero efectivo, con el propósito de hacer más restrictiva la operación de ese instrumento monetario.

144/ Véase Banco Central del Ecuador, Memoria 1973, págs 63 y siguientes

Cabe agregar que no se llegó a obtener información suficiente sobre modificaciones de las tasas de encaje durante el período bajo estudio. Sin embargo, se tiene la impresión de que su manejo y el incremento sostenido de ellas no fue un elemento prioritario en la política monetaria seguida.

Por otra parte, a contar de 1973, el Banco Central empezó a realizar operaciones de mercado abierto. Mediante la colocación de Bonos de Estabilización, de corto plazo, se lograron absorber montos significativos de recursos monetarios. Así, en el primer año de operaciones se captaron 400 millones de sucres, cifra que corresponde a una cuarta parte del aumento registrado en 1973 ppr el cuasi-dinero y que no es muy inferior a aquella obtenida a través de la venta de títulos públicos comentada anteriormente.

Además de esas orientaciones cuantitativas de la política monetaria interesa hacer mención a algunos aspectos cualitativos complementarios.

Por un lado, se reforzó y se amplió el sistema de fondos consignados para fines especiales de desarrollo, con el propósito de intensificar la política de control selectivo del crédito ejercida por el Banco Central. En este último sentido destacó el volumen de recursos que fue canalizado a través del Banco Nacional de Fomento, institución que entre fines de 1972 y 1973 vio incrementado en 700 millones de sucres el crédito que le es otorgado por el sistema bancario. Esa cifra correspondió aproximadamente al 40% de la expansión de las colocaciones del año y buena parte de ella se utilizó para financiar las importaciones de alimentos que realizó ese Banco.

Por otro, no hubo modificaciones de trascendencia en la política de tasas de interés. El sistema bancario continuó concediendo créditos a tasas de interés nominales, que se mantuvieron sin variar durante los años 1972-1974 y que a medida que se aceleró la inflación, se tornaron crecientemente negativas en términos reales. Una indicación sobre la materia la da el hecho de que la tasa de descuento del Banco Central permaneció estable hasta 1974, inclusive, en 8% anual, después de haber sido alzada en 1970 del 5% al 8%.

b) La política de manejo de las reservas internacionales

No es extraño que aumenten con rapidez las reservas internacionales en poder de la autoridad monetaria cuando las exportaciones de un país crecen en un período relativamente corto con la velocidad y el vigor que lo hicieron en el Ecuador. Por ese motivo, en una alternativa como la planteada en los años 1972-1974, lo fundamental consistía, por un lado, en lograr un incremento relativamente pausado y continuo de las reservas y, por otro, en disminuir la intensidad de los efectos monetarios de la acumulación de reservas.

En cuanto al primer aspecto, la acumulación fue de 65 millones de dólares a fines de 1971, llegando a un máximo relativo de 444 millones a mediados de 1974, registrándose disminuciones a partir de esa fecha. 145/0 sea, en un lapso de 2 años y medio el nivel de reservas se multiplicó por siete. (Véase nuevamente el cuadro 6.)

Dentro de esa tendencia, los aumentos más rápidos tuvieron lugar durante 1972 y en el primer semestre de 1974. En los dos casos, pero sobre todo en 1972, la política de importaciones no logró - y en parte no se lo propuso - que las internaciones aumentaran con mayor rapidez. Así, las medidas de liberalización de importaciones que empezaron a aplicarse durante 1972 no alcanzaron a tener efecto en ese año y, en la práctica, las importaciones de bienes de 1972, en valores corrientes, fueron casi iguales a las de 1971, en tanto que en valores constantes se registró una disminución de 4%.

En la primera parte de 1974 la situación fue distinta, porque el fuerte e imprevisto aumento del precio del petróleo, que tuvo lugar a fines de 1973 y a principios de 1974, impedía que la corriente de importaciones siguiera más de cerca y mes a mes las tendencias de las exportaciones. Sin embargo, con las nuevas medidas de

145/ Entre los meses de agosto y diciembre de 1974, las reservas oscilaron en torno a unos 360 millones de dólares.

liberalización de importaciones puestas en práctica, a fines de 1973 y en los primeros meses de 1974, se alcanzó en 1974 un elevado nivel de importaciones, de unos 900 millones de dólares, inter-nándose durante el segundo semestre del año bastante más de la mitad de ese monto.

Desde otro punto de vista, cabe tener presente que un aumento tan rápido de las importaciones del país pudo haber derivado en una elevación de la cuota de bienes de capital, constituyendo éstos el componente importado de nuevos proyectos de inversión. No obstante, esa alternativa estuvo restringida por la relativamente escasa disponibilidad de proyectos y, asimismo, porque se habría requerido una más elevada generación de ahorro interno para financiar las mayores inversiones que teóricamente podrían haberse llevado a cabo.

En el campo de las exportaciones, la política de manejo de las reservas internacionales estuvo sujeta, en lo esencial, al uso que dio el Gobierno a las divisas provenientes de su participación en la actividad petrolera. Como ya se indicó anteriormente, en la medida que el Fisco necesitó vender moneda extranjera al Banco Central para hacer frente a gastos en moneda nacional, las repercusiones sobre la oferta monetaria fueron más intensas y directas.

c) La política cambiaria

La política de cambio fijo seguida y la disminución del valor "real" de la tasa de cambio del dólar, comentada mas atrás, que tuvo lugar entre 1971 y 1973 - y que continuó manifestándose durante 1974 -, actuó como un elemento antinflacionario.

Así, por ejemplo, entre 1971 y 1973 el valor unitario en dólares de las importaciones de bienes aumentó en alrededor de 23%, en tanto que el valor real promedio del tipo de cambio disminuyó en 11%. De esa manera se aminoró el efecto inflacionario que podría haber resultado de la evolución del precio de las importaciones, y que habría sido mucho mayor si mediante devaluaciones periódicas se hubiera mantenido constante, en sucres, el valor real del dólar.^{146/}

^{146/} Recuérdese que para calcular ese valor "real" se tuvieron en cuenta las inflaciones internas del Ecuador y de los Estados Unidos. (Véase nuevamente el cuadro 7.)

Una opción que fue considerada y discutida por las autoridades gubernamentales y por organismos internacionales en materia de política cambiaria consistía en una revaluación del sucre. A través de ese procedimiento habría sido mayor la reducción del valor real de la tasa de cambio y, asimismo, habría llegado a ser más intenso el efecto antinflacionario logrado, tanto en las importaciones como en el precio interno de las mercaderías exportadas y, asimismo, en las consecuencias monetarias provocadas por las ganancias de reservas.

Además de la razón antinflacionaria, esa eventual revaluación se basaba en consideraciones sobre el bajo costo de producción del petróleo y sobre la relativa abundancia de divisas de la que estaba gozando el país.

Finalmente, se decidió no revaluar el sucre, para lo cual se tuvieron presente las necesidades de encauzar apropiadamente el desarrollo a mediano y largo plazo del país y de promover la exportación de productos no tradicionales, así como de asegurar el equilibrio más permanente del balance de pagos. Por otro lado, se estimó que era muy riesgosa esa posible medida antinflacionaria y que era preferible recurrir a la utilización de otras políticas económicas.

Considerando otro aspecto de la política cambiaria, interesa anotar que con el propósito de reducir el precio interno de las importaciones, durante 1973 y especialmente en 1974, se rebajaron los aranceles aduaneros de un gran número de productos de importación. En este sentido destacó la reducción a 0% - de 20 o más puntos porcentuales - de los aranceles que gravaban los insumos y maquinarias agropecuarios. También fueron importantes las rebajas aprobadas para varios insumos y productos industriales.

No obstante lo anterior, en el caso de los alimentos la rebaja de derechos aduaneros tuvo un efecto antinflacionario restringido debido a que ellos estaban afectos a gravámenes poco significativos.

Con el mismo objeto de abaratar las importaciones - y asimismo de liberalizar su ingreso -, durante 1973 se suprimió el sistema de depósitos previos. A fines de 1972 el saldo acumulado en esos depósitos alcanzaba a 1 150 millones de sucres, cifra que era bastante importante si se considera que alcanzaba a un 15% de la cantidad de dinero.

Como es lógico, esa supresión tuvo un efecto contradictorio sobre la expansión monetaria, ya que contribuyó a la aceleración experimentada por el crecimiento de los medios de pago en 1973.

En lo que se refiere a medidas cambiarias que incidieran sobre las exportaciones, orientadas a hacer menos atractiva la venta en el exterior, a mejores precios, de productos nacionales, la verdad es que durante el período examinado no fueron puestas en vigor nuevas disposiciones de cierta trascendencia. Incluso, como se indicó, durante 1973 se fueron generando varias presiones destinadas a reducir los recargos de los impuestos a la exportación, que gravan el banano, café, cacao y azúcar, establecidos simultáneamente con la devaluación de 1970. No se dispone de una información más concreta sobre lo que ha ocurrido al respecto.

d) La política de remuneraciones

En el sector privado, la libre negociación entre los empleadores y los trabajadores fue la regla general, efectuándose ella con una participación relativamente reducida de organizaciones sindicales.

Durante el período estudiado no se aplicó sistema alguno de reajuste anual vinculado con las variaciones de los precios que cubriera a sectores relativamente amplios de la población. Solamente a principios de 1974 se aprobó un reajuste de las remuneraciones mínimas, de acuerdo a las modalidades y con los efectos ya comentados anteriormente.

Interesa señalar, por otra parte, que la población activa que trabajó en la parte más "primitiva" de la economía quedó prácticamente excluida de las disposiciones adoptadas sobre remuneraciones.^{147/}

En el caso de los funcionarios públicos tampoco se aplicaron mecanismos de reajustes periódicos y automáticos, pero recibieron la bonificación compensatoria concedida en marzo de 1974.

Por último, cabe anotar que en la política de remuneraciones no se fijaron metas más o menos precisas en cuanto a la evolución que debían seguir los ingresos reales de los trabajadores.

^{147/} Sin embargo, el fenómeno inflacionario puede haber afectado a esa población con menor intensidad, debido a que la producción de una proporción importante de ella es destinada a su propio consumo.

6. URUGUAY

A. NOTA INTRODUCTORIA

El examen que se hace en este documento sobre hechos y políticas de la inflación del Uruguay se ha estructurado de manera diferente a los demás estudios nacionales incluidos en este capítulo. Las características especiales de la experiencia uruguaya explican ese distinto tratamiento.

Así, en la primera parte de este trabajo se considera la evolución del proceso inflacionario desde sus orígenes, hacia mediados del decenio de 1950, con el propósito de identificar las vinculaciones existentes entre el estancamiento de la economía y la generación de presiones inflacionarias básicas y, asimismo, de analizar el papel desempeñado por los mecanismos de propagación en la extensión y multiplicación de esas presiones.

Para varios fines, el período cubierto en la primera parte se extiende hasta 1971 inclusive, considerando que en ese año se cierra una fase importante de la trayectoria de la inflación del país.

En la segunda parte se examina lo ocurrido en el trienio 1972-1974, teniendo en cuenta que esa experiencia más reciente requería de una consideración especial, dada la orientación general que se le ha dado a este capítulo del Estudio económico.

Cabe agregar que el año 1972 constituía el punto de partida lógico del subperíodo que se distinguió, porque a contar de esa fecha varió la posición que las autoridades gubernamentales tenían sobre el problema inflacionario y la necesidad de adoptar programas de estabilización para enfrentarlo y, además, debido a que desde ese año empezaron a sentirse en el Uruguay los efectos provocados por la inflación importada.

B. LA PERSPECTIVA DE MAS LARGO PLAZO:
ESTANCAMIENTO E INFLACION

1. Antecedentes

La inflación uruguaya tiene características propias que la diferencian de otros países de la región. Así, además de su relativa antigüedad, permanencia y virulencia, lo sobresaliente de ella han sido las claras vinculaciones existentes entre el estancamiento de la economía y la generación de tensiones que atentan contra la estabilidad de los precios.

Coincidiendo con la detención del crecimiento, el comienzo del proceso inflacionario puede situarse casi con exactitud en 1957, cuando la tasa de aumento de los precios, que había oscilado en torno al 6 a 7% por año en todo el período 1939-1956, pasó a niveles de alrededor de 20% anual. Después de 1957 se han sucedido lapsos de aceleración y desaceleración del ritmo de crecimiento de los precios 148/- según la evolución de algunas variables fundamentales y de las políticas económicas y de estabilización puestas en práctica -, pero predominó la fuerte proclividad inflacionaria de la economía del país y su gran dificultad, o imposibilidad, de lograr por varios años consecutivos una relativa estabilidad de los precios.

148/ Véase el cuadro 1. Aproximadamente, los períodos de aceleración fueron 1957-1959, 1962-1967, y 1970-1974, en tanto que los de disminución del ritmo inflacionario correspondieron a 1960-1962 y 1968-1970.

Cuadro 1

URUGUAY: EVOLUCION DE LOS PRECIOS Y DE OTRAS VARIABLES AFINES

(Porcentuales)

	Indice de los precios del consumo		Remuneraciones en la industria manufacturera		Coeficiente de igualdad de precios relativos del producto interno bruto	Variaciones de capacidad de nuevo diseño del producto interno bruto	Déficit fiscal total como proporción del producto interno bruto	Precios relativos agropecuarios (diciembre 1965 = 100)
	Variaciones promedios anuales	Variaciones entre diciembre a diciembre	Variaciones para importar (entre promedios)	Indice de manufacturas reales 1970=100				
Promedio 1939-1949	6.0	-	-	-	-	-	-	-
Promedio 1949-1954	6.6	-	5.6	-	-	-	-	-
1955	7.5	10.3	14.6	-	-	5.0	-	-
1956	6.7	6.0	20.8	-	-	12.8	-	-
1957	14.7	18.5	15.8	100.0	-	6.1	-	118
1958	17.5	19.5	48.5	88.1	15.6	30.8	-	90
1959	163.9	48.5	102.0	91.5	15.4	43.0	-	161
1960	227.5	38.8	11.1	95.4	13.6	30.6	-	121
1961	278.7	22.5	0.0	98.6	13.1	21.8	-	108
1962	309.1	10.9	29.6	97.0	12.7	1.0	-	112
1963	372.8	20.6	16.7	97.0	12.6	28.8	-	100
1964	533.8	43.2	90.4	91.9	11.4	42.0	-	94
1965	835.4	56.5	103.6	87.2	12.0	102.7	3.6	86
1966	1 449.4	73.5	121.1	97.2	10.7	40.1	0.3	93
1967	2 743.7	89.3	66.2 ^{b/}	91.4	9.9	110.4	2.8	99
1968	6 184.3	125.4	0.0	87.4	9.0	53.5	1.1	82
1969	7 476.8	20.9	0.0	92.4	10.0	61.3	2.3	86
1970	8 710.5	16.5	4.0	88.4	12.0	15.0	1.6	87
1971	10 792.3	23.9	117.6 ^{c/}	90.8	14.0	51.1	5.6	106
1972	19 048.4	76.5	61.3 ^{d/}	76.4	13.0	52.1	2.4	126
1973	37 525.3	97.0	29.0 ^{e/}	90.3	13.0	74.5	1.1	116
1974	66 494.8	77.2	75.0 ^{d/}	79.2 ^{d/}	12.0	62.2	3.0	92 ^{e/}

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), Índice de los precios del consumo; Banco Central del Uruguay, Índice de precios al por mayor de productos nacionales, y estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Se han calculado dividiendo el índice de precios de productos agropecuarios por el índice de precios de productos manufacturados.

b/ Entre diciembre de 1967 y junio de 1968 el aumento fue de 63,7%; entre junio y diciembre de 1968 el incremento fue de 1,6%.

c/ Variaciones de junio a junio.

d/ Corresponde al valor promedio calculado para el período enero-septiembre.

e/ Valor para el mes de septiembre.

En vario

En varios estudios realizados por organismos nacionales e internacionales,^{149/} se han analizado a fondo las características y las raíces del complejo fenómeno de estancamiento de la economía uruguaya. Pero, dada la orientación y los alcances de este trabajo no parece apropiado entrar a la consideración de ese aspecto, sino que más bien interesa identificar las principales vinculaciones existentes entre la falta de crecimiento y las presiones inflacionarias.

De cualquier manera, para tener presente algunas de las magnitudes que identifican la dimensión del problema de la inmovilidad del crecimiento, puede observarse la evolución mostrada por algunos indicadores representativos. (Véase el cuadro 2. Se han recopilado cifras para varios años del período 1950-1974.)

A pesar de que la tasa anual de crecimiento demográfico se redujo de 1.5% a principios del decenio de 1950 a 1.2% en lo que va corrido del de 1970, el producto interno bruto por persona alcanzó en 1956 un valor máximo de 960 dólares (en moneda norteamericana de 1970), que diez años después ya era inferior a 900 dólares y que hasta 1974 inclusive se ha mantenido fluctuando en torno a esa última cifra.^{150/}

^{149/} Véase, por ejemplo, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) - que en 1967 pasó a ser la Oficina de Planeamiento y Presupuesto -, Estudio Económico del Uruguay - evoluciones y perspectivas, Montevideo, 1963; y Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974, Montevideo, 1965, así como OEA, Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay 1965-1974, Washington, D.C., 1967.

^{150/} Mientras entre 1956 y 1974, el producto interno bruto por persona del Uruguay disminuyó en alrededor de 8%, el valor promedio para América Latina aumentó en más de 60%.

URUGUAY: ALGUNOS INDICADORES DE LA EVOLUCION DE SU ECONOMIA

	1950	1951	1956	1961	1966	1971	1972	1973	1974
Población total (miles de personas)	2 193	2 227	2 397	2 590	2 754	2 921	2 956	2 990	3 025
Producto interno bruto (1970 = 100)	68	74	87	86	91	99	98	99	100
Producto interno bruto por persona (dólares de 1970)	827	883	962	911	898	907	884	883	883
Exportaciones de bienes (millones de dólares)	254	236	216	175	190	197	242 ^a	328	370
Exportaciones de bienes, por persona (dólares)	116	106	90	68	69	67	82	110	122
Importaciones de bienes (millones de dólares)	184	237	159	183	132	203	179	249	420
Importaciones de bienes, por persona (dólares)	84	106	66	71	48	69	61	83	139
Indice de valor unitario de las exportaciones (1970 = 100)	114	159	101	90	98	101	131	190	204
Indice de valor unitario de las importaciones (1970 = 100)	82	98	102	90	91	106	111	133	209
Relación de precios de intercambio (1970 = 100)	139	162	99	100	108	95	118	143	98
Indice de cuántum de las exportaciones (1970 = 100)	99	66	95	87	87	87	82	77	74
Indice de cuántum de las importaciones (1970 = 100)	111	119	76	100	71	94	79	92	141
Indice de producción agropecuaria (1970 = 100)	72	79	86	86	95	99	96	99	101
Indice de producción agropecuaria, por persona (1970 = 100)	95	102	104	96	100	98	94	96	96
Indice de producción manufacturera, por persona (1970 = 100)	59	65	87	84	89	98	98	97	99
Indice de producción manufacturera, por persona (1970 = 100)	78	84	105	94	93	97	96	94	95

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^a/ Incluye 28 millones de dólares de oro no monetario.

En cuanto

En cuanto a los sectores productores de bienes destaca, por un lado, el hecho de que la producción agropecuaria por persona alcanzada a comienzos del decenio de 1950, no fue después nunca superada 151/ y, por otro, de que la producción manufacturera por habitante anotó su valor máximo en 1956, superior en más de 10% al registrado en 1973-1974.

Por su parte, la tendencia de las variables externas indica que en materia de exportaciones de bienes, expresadas en dólares corrientes, recién hacia 1973 se vino a superar el valor exportado en 1950-1951, en tanto que en todo el lapso 1957 a 1968 se lograron niveles de exportación inferiores en cerca de 40% (100 millones de dólares anuales) a los de principios del decenio de 1950.

En las importaciones la evolución fue parecida a la de las exportaciones, aunque la restricción más fuerte de ellas ocurrió en el período 1964-1968, en que el valor de las importaciones de bienes en dólares corrientes, fue inferior en 40% al de los primeros años de la década de 1950.

El curso del valor unitario de las exportaciones - que refleja los precios internacionales de las mercaderías exportadas por el Uruguay, principalmente carnes y lanas - tuvo un papel decisivo en el comportamiento del sector externo. Así, la coyuntura favorable de la primera parte del decenio de 1950 en materia de cotizaciones internacionales de esos productos, no se volvió a presentar hasta 20 años después, 152/ cuando el fenómeno de inflación mundial adquirió gran intensidad. Sin embargo, por sus efectos en el valor unitario de las importaciones uruguayas, la relación de precios del intercambio no alcanzó a recuperar en 1973 los niveles registrados en 1950-1951 y en 1974 se volvió a uno comparable al de 1970.

151/ En general, el crecimiento de la producción pecuaria ha sido más lento y ha experimentado menos fluctuaciones anuales que el de la agrícola. Sin embargo, la producción pecuaria todavía corresponde a cerca del 70% de la total del sector agropecuario.

152/ El índice de valor unitario de las exportaciones (en dólares corrientes) con base en 1970=100, alcanzó a 135 en 1950-1954, fluctuó alrededor de 100 en todo el período 1958-1970, y aumentó rápidamente a un promedio de más de 190 en 1973-1974.

La formación de capital, por su parte, tuvo una evolución coherente con la de la economía en general y de la disponibilidad de divisas para importar. La tasa de inversión con respecto al producto interno bruto, que había alcanzado a alrededor de 20% a comienzos del decenio de 1950, disminuyó sostenidamente a partir de esa época para llegar a niveles de 15% hacia principios de la década de 1960 y de 10% a mediados de ella. Con posterioridad el coeficiente de inversión, se recuperó levemente, manteniéndose alrededor de 11%.

Entre otras circunstancias, esa reducción de la tasa de inversión ocurrió conjuntamente con una disminución absoluta del ahorro interno, particularmente en el ahorro generado por el sector público. En verdad, a partir de fines del decenio de 1950 y hasta el presente, el Fisco y el sector público han incurrido frecuentemente en déficit en cuenta corriente o en superávit muy pequeños. A su vez, en los últimos quince años el ahorro privado ha permanecido a niveles similares o inferiores a los alcanzados antes de 1960.

2. Orígenes de la inflación: factores estructurales y mecanismos de propagación

El análisis de los factores que han incidido en la inflación uruguaya y de las relaciones existentes entre los procesos de crecimiento e inflacionario, permite dilucidar algunas características fundamentales y más permanentes del problema en estudio y, en particular, lleva a distinguir los que se acostumbra llamar "factores estructurales" de aquellos otros que se les identifica como "mecanismos de propagación" de los desequilibrios básicos.

Sobre esta materia, en el Estudio económico de hace casi diez años atrás,^{153/} se hacían varias consideraciones que mantienen su actualidad y pertinencia.

^{153/} Véase, CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1965, 67.II.6.1, Nueva York, septiembre de 1966, págs. 41-44.

De un lado, se señalaba:

"A la luz de los diversos exámenes de la economía uruguaya puede discernirse el trasfondo estructural de la coyuntura actual, que parece obedecer a dos factores básicos. El primero de ellos es el estancamiento relativo - y en el último tiempo, el retroceso - de la producción agropecuaria, que no ha podido continuar llenando sus dos funciones tradicionales: proveer alimentos e insumos para el mercado interno y crear un excedente exportable que permita adquirir en el exterior las importaciones complementarias de bienes de capital, productos básicos y de consumo que requiere el sistema nacional para desarrollarse apropiadamente. La resultante general de esa evolución ha sido la baja tasa de crecimiento del producto interno, que entre 1957 y 1965 muestra una disminución absoluta, si se considera el aumento de la población, del orden del 12%.

Esa circunstancia contrasta con el otro factor básico: la resistencia social a soportar la disminución de los ingresos reales, fenómeno que se manifiesta con un cariz muy peculiar en el Uruguay, donde existe un cuerpo social considerablemente integrado y que ha adquirido un alto grado de organización. Se trata, pues, de una población que está defendiendo una posición anterior en gradual deterioro, para lo cual dispone de una variedad de medios e instrumentos que colocan a cada uno de sus grupos en situación de bregar con alguna eficacia en favor de sus propios intereses".^{154/}

Cabe agregar que el curso desfavorable de la producción agropecuaria coincidió con una situación de precios relativos para la agricultura que no fue desalentadora para los intereses del sector. Así, por ejemplo, una serie de precios agropecuarios reales calculada con base en 1935/1937=100, muestra que en todo el período de postguerra y hasta 1963 inclusive, los valores del índice fluctuaron alrededor de un nivel de 140.^{155/} O sea, el comportamiento del sector agropecuario actuó como un factor estructural de inflación tanto por el lento crecimiento de la producción, como por las presiones que ejerció sobre el nivel general de precios por el mejoramiento de su posición relativa.

^{154/} Véase CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1965, op. cit., pág. 42.

^{155/} Véase OEA, Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay 1965-1974, op. cit., pág. 269. La serie de precios reales indicada se obtuvo al deflacionar el índice de precios agropecuarios por un índice representativo de la evolución del nivel general de precios.

De otro lado, en cuanto a los mecanismos de propagación, en el Estudio económico de 1965 se afirmaba:

"Uno de esos elementos deriva del punto más sensible de la economía uruguaya actual, esto es, del balance exterior. La insuficiencia del sector agropecuario ha llevado a un desequilibrio persistente de las cuentas exteriores, que a su vez ha motivado periódicamente devaluaciones de la moneda nacional, a la vez como respuesta (habitualmente demorada) al desajuste de fondo y como un medio de frenar la demanda de importaciones elevando sus precios relativos.

Las devaluaciones, que han elevado el valor del dólar en el mercado oficial de cerca de 11 pesos en 1961 a casi 60 a fines de 1965, tienden también a "propagar" las presiones inflacionarias en la medida en que la rectificación de los precios de los bienes importados suscita reacciones defensivas de los afectados por esa modificación, ya sea de los asalariados, que ante los aumentos de precios perseguirán el reajuste de sus remuneraciones, o de los empresarios, que tratarán de compensar el mayor costo de sus insumos importados por medio de alzas en los precios de sus productos. Simultánea o sucesivamente, estos dos mecanismos de la espiral inflacionaria han puesto en movimiento los radicados en los campos fiscal y monetario. El aparato gubernamental, que en el Uruguay ocupa una proporción importante de la fuerza de trabajo, ha debido atender con mayor o menor holgura las peticiones de su personal activo o pasivo, para lo cual ha tenido que acrecentar impuestos o recurrir al financiamiento del instituto emisor. Vale la pena anotar la contradicción subyacente en las decisiones fiscales respecto a las devaluaciones. Por una parte, estas últimas implican la posibilidad de conseguir recursos financieros a través de los recargos sobre exportaciones o importaciones o de la expansión crediticia que autoriza la revalorización de las reservas. Por otra parte, sin embargo, las devaluaciones producen los efectos antes indicados, con el consiguiente incremento de los gastos. Se trata de una contradicción que también se ha manifestado o se presenta en otros países expuestos al mismo tipo de problemas, pero que en el caso del Uruguay tal vez tenga significación particular por la magnitud de la ocupación en el sector público y por su grado de organización.

De este modo, los diversos factores que componen el desequilibrio fiscal - tanto del lado de los ingresos (aumento de impuestos o de las emisiones) como del de los egresos (incremento de remuneraciones y de las transferencias a otras entidades del sector público) - constituyen el tercer mecanismo importante de propagación.

En una simplificación metodológica podría afirmarse que los factores indicados repercuten sobre un cuarto resorte de propagación, representado por el sector monetario. Como se sabe, corresponde a este centro, teóricamente al menos, dar o no paso a las presiones originadas en diversas fuentes y que necesitan alguna expansión del circulante para materializar los niveles más altos de ingresos nominales y, por derivación, de los precios".156/

Se anotaba, además, que en el curso del proceso inflacionario los factores estructurales van perdiendo parte de su significación original, particularmente en las aceleraciones más abruptas de él, en tanto que la ganan los resortes más inmediatos o propagadores del mismo.

Con el propósito de ilustrar sobre el comportamiento durante el período 1955-1974 de los mecanismos de propagación y de su relación con las tendencias de los precios, se han reunido en el cuadro 1 varios indicadores que son útiles para ese objeto. De ahí pueden desprenderse algunas observaciones principales.

Primero, no resulta fácil establecer vinculaciones causales definidas o jerarquizar la importancia y la oportunidad con que actuaron los diferentes mecanismos de propagación, porque se trata de un proceso circular de interacciones que, además, reviste una notoria variabilidad.

Segundo, las devaluaciones del peso uruguayo, según su oportunidad e intensidad, parecen haber constituido el mecanismo más "activo" y directo de propagación, lo que tiende a confirmar una hipótesis que ya había sido planteada en el Estudio económico anteriormente citado. Además, se verifica que los períodos de disminución del ritmo de crecimiento de los precios (1959-1962 y 1968-1970) tuvieron lugar después que fuertes devaluaciones en uno o más años consecutivos permitieron, posteriormente, una manipulación transitoria de la economía con menores apremios financieros y reales y con una más lenta velocidad de devaluación de la moneda nacional.

156/ Véase CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1965, op. cit., págs. 42 y 43.

Tercero, los reajustes de remuneraciones tuvieron un significado preferentemente defensivo y de respuesta ante las variaciones en los precios. En tal sentido, la serie sobre remuneraciones en la industria manufacturera 157/ deja ver que los reajustes nominales de los salarios se fueron acomodando con retardos no inferiores a un año a los cambios de ritmo de la tasa de inflación. Así, en las aceleraciones inflacionarias tuvieron lugar descensos significativos en las remuneraciones reales, los que tendían a compensarse a menudo sólo parcialmente, una vez que en un período posterior se obtenían reajustes compensatorios de alzas de precios anteriores o cuando disminuía la cadencia de incremento de los precios, u ocurrían ambas cosas.158/

Cuarto, el mecanismo monetario tuvo un comportamiento diferente antes y después de 1968. En el período anterior a esa fecha fue un factor más bien pasivo que se inclinó ante las presiones originadas en otros frentes y, persistentemente, las variaciones porcentuales periódicas de la cantidad de dinero fueron inferiores a aquellas de los precios. Esa evolución contribuyó a la disminución del coeficiente de liquidez (dinero/producto interno bruto) de valores superiores al 15% en 1958-1959 a otros inferiores al 10% en 1967-1968. Después de 1968 ocurrió un fenómeno inverso, y el coeficiente de liquidez aumentó a niveles de alrededor de 13% en los años recientes.

157/ La Dirección General de Estadística y Censos también calcula índices de remuneraciones para otros sectores; sin embargo, en este documento se ha preferido utilizar la serie correspondiente a la industria manufacturera porque es de la que se disponen antecedentes para un período más largo y porque ella ha estado sujeta a menos variaciones frecuentes en su metodología de elaboración

158/ Aunque se reconocen las limitaciones que tienen las series sobre remuneraciones reales, puede anotarse en términos de tendencias gruesas que el índice respectivo, de base 1957=100, descendió a menos de 90 en 1959, se recuperó a cerca de 100 en 1962, bajó nuevamente a menos de 90 en 1968, se recuperó levemente hasta 1971 y se redujo a alrededor de 80 en 1974. Más adelante se volverá sobre este aspecto.

Por último, las finanzas gubernamentales han sido, en general, un elemento que ha influido en el desequilibrio financiero y de los precios, por una parte, porque, ha sido frecuente la generación de déficit fiscales 159/ y públicos - que han sido cubiertos en buena medida con emisiones de la autoridad monetaria y, por otra, porque ha fluctuado con intensidad la magnitud de esos déficit.

Algunos antecedentes disponibles sugieren que hacia 1956-1957 el déficit fiscal empezó a tener una dimensión relativa de significación, al alcanzar a cerca de un 2% del producto interno bruto.160/ En años posteriores y hasta 1961 inclusive, el déficit se mantuvo o se redujo, para empezar a crecer en 1962 y alcanzar a más del 3.5% del producto interno bruto en 1965. Desde ese año hasta 1974, el tamaño del déficit ha disminuido en un período para crecer nuevamente en el siguiente - salvo en 1973 -, registrándose los valores relativos más altos en 1967, en 1969, especialmente en 1971, y en 1974. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Cabe hacer dos consideraciones complementarias sobre la magnitud del déficit fiscal y sus fluctuaciones. En cuanto a su origen, desempeñó un papel preponderante el mayor o menor rendimiento anual de los impuestos a las exportaciones (que en el país se denominan detracciones), que aumentó sustancialmente en aquellos períodos en que tuvieron lugar las devaluaciones más intensas.161/

En lo que respecta al financiamiento del déficit, fue evidente la vinculación existente entre los mayores desequilibrios fiscales y las más altas tasas de aumento de la cantidad de dinero. Influyó en tal dirección el hecho de que otras fuentes de financiamiento

159/ Definidos como la diferencia entre gastos totales (corrientes y de capital) e ingresos corrientes.

160/ Véase OEA, Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay 1965-1974, op. cit., pág. 514.

161/ Con frecuencia en esos períodos coincidió el doble efecto de mayor rendimiento provocado por la devaluación misma y, asimismo, por alzas de las tasas de detracciones.

del déficit, como préstamos externos y colocación de títulos públicos - distintas de la emisión directa de la autoridad monetaria -, tuvieron poca importancia relativa y una reducida flexibilidad compensatoria.

3. Los esfuerzos de estabilización desplegados hasta el año 1971

a) La experiencia anterior a la de 1968-1971

En ese marco inflacionario de larga trayectoria, a medida que se fueron haciendo más violentas las alzas de precios anuales y que se difundieron e intensificaron los desfavorables efectos económicos y sociales del problema, fue ganando importancia y prioridad la elaboración y puesta en práctica de políticas antinflacionarias, que se fueron tornando progresivamente más complejas y difíciles de definir.

Así, "en un principio, mientras las presiones inflacionarias repercutían sobre los precios con cierta discontinuidad y sin alcanzar mayor intensidad, los esfuerzos fueron esporádicos y parciales en lo que se refiere a la variedad de instrumentos empleados. Diversos expedientes para frenar la demanda de importaciones se combinaron con otros encaminados a acrecentar los excedentes exportables (por ejemplo, tratando de reducir el consumo interno), en tanto que a la vez o en otras oportunidades se daba mayor importancia a impedir la expansión monetaria o a incrementar los ingresos públicos".^{162/}

Posteriormente, se fueron formulando otros esquemas de estabilización más integrales, los que en algunas ocasiones fueron aplicados en su totalidad, y en otros no, o sólo muy parcialmente. En ese último caso estuvo lo que se denominó el Programa Anual (referido a 1965), que era el proyecto antinflacionario que formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1974, preparado por el CIDE. Ese Programa constituía el comienzo de un plan de estabilización de más largo plazo

de medidas y de arreglos institucionales destinados a ir removiendo, simultáneamente, los factores estructurales y los mecanismos de propagación causantes de la inflación.

Entre las disposiciones contempladas, vale la pena hacer mención a la que proponía la concertación de un Acuerdo Social entre el Gobierno, los empresarios y los obreros, que permitiría, periódicamente, definir y coordinar las normas generales a las que deberían ajustarse las políticas de remuneraciones y de ciertos precios básicos, así como la retribución del factor capital.

Por varias razones, sobre todo de orden político, el Programa Anual, y los que debían seguirle, y el Plan de Desarrollo fueron ejecutados en escasa proporción. No obstante, muchas de las ideas y de los lineamientos de acción en ellos sugeridos tomaron cuerpo como medidas concretas en años posteriores.163/

Por otra parte, interesa tener en consideración que hasta 1966 inclusive, las políticas antinflacionarias puestas en vigor estuvieron influidas por las restringidas atribuciones y por las limitaciones de orden institucional que eran características del Poder Ejecutivo uruguayo.

Esa situación cambió fundamentalmente en marzo de 1967, cuando se inició la administración de un nuevo Gobierno, que había sido elegido en noviembre de 1966, simultáneamente con la aprobación de una reforma constitucional que implantó el sistema presidencial unipersonal y que otorgó mayores atribuciones y poderes al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, durante 1967 y en el primer semestre de 1968, se aceleró el ritmo inflacionario, sobre todo en razón del violento impacto fiscal y monetario provocado por el reajuste de remuneraciones públicas - superior al 100% 164/ - que entró en vigor a principios de 1967 y,

163/ Al respecto pueden recordarse, como ejemplos destacados, la creación en 1967, del Banco Central y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la prioridad otorgada, a partir de esa fecha a la programación financiera y real de la economía y, asimismo, a la coordinación entre ellas.

además, de las repercusiones ejercidas por una situación de comercio exterior en que coincidieron bajos niveles de exportación y fuertes devaluaciones de la moneda nacional. (Véanse nuevamente los cuadros 1 y 2.)

Al mismo tiempo que se aceleraba la tasa de incremento de los precios, en las esferas gubernamentales iba ganando consenso la opinión de que era indispensable poner en práctica un vigoroso programa de estabilización que permitiera evitar los riesgos cada vez más inminentes, de una hiperinflación. Finalmente, en junio de 1968 - en circunstancias que de continuar en el resto del año una tendencia de los precios similar a la del primer semestre, se estimaba posible alcanzar una tasa anual de incremento de los precios no inferior al 200% -, el Gobierno decidió llevar adelante una política antinflacionaria claramente diferenciada de las que se habían aplicado con anterioridad.

b) La política de estabilización 1968-1971

La estrategia seguida a contar del segundo semestre de 1968, estuvo dirigida a detener bruscamente el proceso inflacionario; es decir, se eligió la alternativa de estabilización que acostumbra llamarse "de choque", en contraposición a la denominada gradualista.

i) El programa y sus resultados. Un elemento central de la política fue la congelación de precios, remuneraciones e ingresos - a los niveles que ellos tenían en junio de 1968 -, que se puso en práctica desde el mes de julio de ese año.

Para hacer efectiva esa congelación, se estableció una centralización casi total en la determinación de los precios y de las remuneraciones, al mismo tiempo que se eliminaron los mecanismos anteriores existentes, fundamentalmente los que permanecían fuera del radio de acción directa del Gobierno. Así, desaparecieron los consejos tripartitos de salarios y la libre determinación de los precios al por mayor y al por menor de los principales productos transados en la economía uruguaya. Para cumplir con las nuevas funciones se creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN), en la que si bien había representación tripartita, era el Poder Ejecutivo el que tenía el peso determinante en las decisiones.

/Con la

Con la creación del COPRIN - y las amplias facultades que se le otorgaron -, el Estado pasó a controlar prácticamente todos los precios, de mercancías y de factores, de la economía, tanto en el sector privado como en el público. La determinación, el control y, en ocasiones muy calificadas, las revisiones de precios y remuneraciones, incluyeron desde los casos más generales y de mayor importancia relativa, hasta otros más específicos y de menor peso relativo en el funcionamiento del sistema productivo y de comercialización.

Un segundo elemento esencial de la alternativa de estabilización seguida, consistió en la mantención de un tipo de cambio fijo (de 250 pesos por dólar), aplicable a las operaciones comerciales y financieras con el exterior, al mismo tiempo que se fortalecieron los controles existentes para regular el ingreso y salida de divisas en los mercados comercial y financiero.^{165/}

La mantención de un tipo de cambio fijo se estimó factible, por un período relativamente prolongado, porque las autoridades consideraron que las fuertes devaluaciones acordadas hacia fines de 1967 y en el segundo trimestre de 1968, habían llevado a una eventual sobrevaluación de la moneda extranjera, situación que no se presentaba desde hacía mucho tiempo en el país. A su vez, esa sobrevaluación permitiría incentivar la producción y las exportaciones agropecuarias y reforzar las finanzas fiscales - a través del mayor rendimiento de las detracciones -, sobre todo si la congelación de precios y remuneraciones que se decretó tenía éxito.

Finalmente, a través de un manejo cuidadoso del instrumental fiscal y monetario, se esperaba mantener un equilibrio razonable entre la evolución de las variables financieras y reales, de suerte que no se fueran creando condiciones de sobreexpansión de la liquidez, particularmente en una economía en la que los precios y remuneraciones debían permanecer estabilizados.

^{165/} No obstante, continuó funcionando, aunque de manera restringida e ilegal, el mercado denominado "paralelo".

Las medidas señaladas, y otras accesorias que no parece útil revisar en este documento, se aplicaron durante un período aproximado de 3 años que se prolongó hasta el segundo semestre de 1971.

Ahora bien, sin entrar a considerar en detalle las probables repercusiones provocadas por la estrategia antinflacionaria sobre el crecimiento y su estructura y sobre la distribución del ingreso,^{166/} parece evidente que ella logró contener el ritmo de aumento de los precios, particularmente en el segundo semestre de 1968 y en 1969.

En efecto, el índice de los precios del consumo que había aumentado en 136% entre diciembre de 1966 y de 1967 y en 63.7% entre diciembre de 1967 y junio de 1968, subió en sólo 1.6% entre junio y diciembre de 1968 y en 14.5% durante el año 1969. A su vez, las tasas inflacionarias de 1970 y de 1971 alcanzaron a 20.9% y a 35.7%, respectivamente. (Véase nuevamente el cuadro 1.)^{167/}

ii) El quiebre del programa. Con el transcurso del tiempo y sobre todo durante el año 1971, se gestaron numerosas presiones que fueron socavando la base de sustentación del programa antinflacionario. Obedecieron esencialmente al hecho de que fueron recuperando fuerza los mecanismos de propagación tradicionales de la inflación uruguaya, a lo que se agregó, en 1971, una situación de coyuntura desfavorable y, asimismo, una creciente complejidad operacional en la ejecución del programa de estabilización.

^{166/} Entre 1967 y 1971 el producto interno bruto aumentó en cerca de 3% anual. Además, el salario real de la industria manufacturera - y el promedio para toda la economía - se mantuvo a niveles parecidos durante todo el período 1967-1971. Véase Banco Central del Uruguay, Indicadores de la actividad económico-financiera, publicación mensual.

^{167/} Por su parte, el índice de precios al por mayor de productos nacionales registró una tendencia muy similar a la de los precios del consumo. Las variaciones del índice al por mayor fueron: 124.7% durante 1967; 63.7% en el primer semestre de 1968 y 1.4% en el segundo; 7.3%, 17.9% y 40% durante los años 1969, 1970 y 1971, respectivamente. Véase, Banco Central del Uruguay, Indicadores ..., op. cit.

En cuanto a los mecanismos de propagación, cabe notar, en primer lugar, que progresivamente se acumularon varios elementos que hicieron cada vez más difícil mantener la paridad cambiaria fijada en junio de 1968. Así, los precios internos continuaron subiendo - aunque moderadamente - fue desapareciendo la sobrevaluación relativa de la moneda extranjera registrada a mediados de 1968; se fue haciendo más problemático comprimir la demanda de importaciones, al presentarse conjuntamente una situación de disminución relativa del precio nacional de los artículos importados y un aumento significativo de la demanda global, en términos reales y financieros; los exportadores nacionales, particularmente los de carnes, lanas y cueros, empezaron a retener existencias y a postergar sus ventas al exterior en espera de un tipo de cambio más favorable,^{168/} y en 1970 y 1971 el equilibrio del balance de pagos se logró mediante una pérdida de reservas internacionales netas de aproximadamente 30 millones de dólares por año. (Véase el cuadro 3.)

Como respuesta a esas tensiones, en el cuarto trimestre de 1971 se devaluó de 250 a 370 pesos por dólar, con lo que se puso nuevamente en movimiento un mecanismo de propagación que había permanecido inactivo por más de tres años.

Segundo, la oferta monetaria - a veces presionada principalmente por la expansión del crédito al sector público (en 1969 y 1971) y en otras, por el aumento de las colocaciones al sector privado (en 1970) - creció con mayor rapidez que los precios y la actividad económica, de suerte que el coeficiente de liquidez subió sostenida y significativamente entre 1968 y 1971 (del 9% al 14%; véase nuevamente el cuadro 1.)

Si bien es posible argumentar que cabía esperar esa creciente liquidez dado que se estaba produciendo un quiebre de las expectativas inflacionarias, también es cierto que ella permitió, por un lado, un dinamismo mayor - y quizás exagerado - de la demanda global, incluida la de importaciones y, por otro, determinó una mayor abundancia relativa de

^{168/} O, en alguna proporción, a vender sus mercancías fuera de los cauces legales en el país y/o en los países limítrofes.

Cuadro 3

URUGUAY: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Promedio 1966- 1970	1971	1972	1973	1974
Cuenta corriente					
Exportaciones de bienes y servicios	250.6	252.7	310.8	409.8	463.4
Bienes fob	190.5	196.8	242.0	327.6	370.1
Servicios	60.1	55.9	68.8	82.2	93.3
Importaciones de bienes y servicios	233.7	302.9	279.3	366.3	566.4
Bienes fob	157.5	203.0	178.7	248.6	419.7
Servicios	76.2	99.9	100.6	117.7	146.7
Pago de utilidades e intereses al capital extranjero (netos)	-23.2	-21.6	-23.5	-25.1	-39.5
Utilidades	-1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses	-22.2	-21.6	-23.5	-25.1	-39.5
Donaciones privadas netas	-0.2	-0.6	-0.2	-0.2	-0.0
Saldo de la cuenta corriente	-6.5	-72.4	7.8	18.2	-142.5
Cuenta de capital					
Financiamiento externo neto (a+b+c+d+e)	6.5	72.4	-7.8	-18.2	142.5
a) Fondos extranjeros no compensatorios (netos)	26.3	83.1	69.8	47.4	85.3
Inversión directa	0.0	0.0	0.0	0.0	
Préstamos a largo y mediano plazo	21.1	57.0	59.9	31.6	
Amortizaciones	-14.8	-19.3	-25.1	-47.2	
Pasivos de corto plazo	10.5	36.5	23.1	44.0	
Donaciones oficiales	9.5	8.9	11.8	19.0	
b) Fondos o activos nacional no compensatorios	-0.6	-2.6	0.6	-25.7	
c) Errores y omisiones	-16.6	-44.8	-56.8	-82.4	
d) Asignaciones de derechos especiales de giro	1.8	7.4	8.1	0.0	
e) Financiamiento compensatorio neto (- aumento)	-4.4	29.3	-29.4	42.5	57.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

de recursos financieros, que era potencialmente riesgosa en el caso de que otros factores tendieran a romper la estabilidad de los precios, como sucedió en 1971.

Tercero, en 1971 empeoró notablemente la situación fiscal porque los gastos gubernamentales totales aumentaron en cerca de 60%, en tanto que el incremento de los ingresos corrientes fue de 24%. (Véase el cuadro 4.) El incremento de los gastos obedeció fundamentalmente al fuerte aumento de las remuneraciones públicas en ese año. Por su parte, en el lento crecimiento de los ingresos corrientes influyó el hecho de que el rendimiento de las detracciones se vio perjudicado por la estabilidad del tipo de cambio y por la reducción de las exportaciones.

A consecuencia de esa evolución, el déficit fiscal aumentó, como porcentaje del producto interno bruto de 1.6% a 5.6%, y debió ser financiado casi en su totalidad por emisión directa del Banco Central en favor del Gobierno. De esa forma, en 1971, la operación fiscal tuvo gran importancia como factor de expansión monetaria, en circunstancias que el aumento de la cantidad de dinero que había sido de 15% durante 1970, se elevó al 51% en el año siguiente. (Véase nuevamente el cuadro 1 y el cuadro 5.)

Cuarto, el papel de los reajustes de remuneraciones como mecanismo de propagación no fue de gran trascendencia, salvo lo ya anotado para las remuneraciones fiscales en 1971. Al respecto, cabe recordar que las remuneraciones reales del sector privado, concretamente en la industria manufacturera, permanecieron relativamente estables entre 1967 y 1971.

En lo que se refiere a los factores de índole coyuntural, cabe señalar que 1971 correspondió a un año de término de gobierno y de elecciones presidenciales. En esas condiciones, el gobierno saliente ejecutó con menor vigor que en los años anteriores el programa de estabilización que se había trazado.

Cuadro 4

URUGUAY: FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL

(Miles de millones de pesos corrientes)

	1969	1970	Varia- ción porcen- tual	1971	Varia- ción porcen- tual	1972	Varia- ción porcen- tual	1973	Varia- ción porcen- tual	1974 ^a / Varia- ción porcen- tual
1. Ingresos corrientes	61.8	82.9	34.1	103.1	24.4	167.6	62.6	370.2	120.9	606.1
2. Gastos totales	73.5	91.2	24.1	145.2	59.2	199.4	37.3	406.4	103.8	734.7
3. Déficit total del gobierno central (2-1)	11.7	8.3	-29.1	42.1	407.2	31.8	-24.5	36.2	13.8	128.6
4. Financiamiento del déficit total b/	-	8.3	-	42.1	-	31.8	-	36.2	-	128.6
a) Crédito externo	-	1.1	-	0.8	-	2.9	-	8.1	-	5.0
b) Crédito interno	-	7.2	-	41.3	-	28.9	-	28.1	-	123.6
1. Autoridades monetarias	-	(3.2)	-	(36.4)	-	(24.8)	-	(20.9)	-	(102.3)
11. Otras fuentes (incluyendo bonos de la Tesorería)	-	(4.0)	-	(4.9)	-	(4.1)	-	(7.2)	-	(21.3)

Fuente: FMI, International Financial Statistics, febrero de 1975, y CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Estimaciones.

b/ Deducidas las amortizaciones de la deuda interna y externa.

URUGUAY: TENDENCIAS MONETARIAS

(Miles de millones de pesos corrientes)

	1969	1970	Varia- ción porcen- tual	1971	Varia- ción porcen- tual	1972	Varia- ción porcen- tual	1973	Varia- ción porcen- tual	1974 ^a	Varia- ción porcen- tual	
I. Composición de los recursos monetarios												
1) Dinero	72.0	82.8	15.0	125.1	51.1	190.3	52.1	331.9	74.5	538.2	62.2	
2) Cuasi-dinero	28.8	38.7	34.4	56.5	46.0	96.6	71.0	164.3	70.1	-	-	
II. Factores de expansión y contracción												
3) Crédito interno	76.8	104.4	35.9	173.8	66.5	337.2	94.0	510.3	51.3	950.0	86.0	
a) Al sector público	18.7	20.3	8.6	42.5	109.4	76.8	80.7	84.3	9.8	-	67.0	
b) Al sector privado	58.1	84.1	44.8	131.3	56.0	260.4	98.3	426.0	63.6	-	94.0	
4) Reservas internacionales (netas)	-1.8	-10.5	-	-7.0	-	-	-	-	-	-	-	
											- 416 -	

Fuente: FMI, International Financial Statistics, febrero de 1975, y CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.
^a/ Estimaciones.

Por último, en cuanto a la creciente complejidad operacional del control centralizado de precios y remuneraciones, no cabe duda que con el transcurso del tiempo las tareas del COPRIN se fueron complicando y recargando en exceso, lo que entorpeció la eficacia de funcionamiento del esquema de estabilización. Influyó, en ese sentido, el creciente número de peticiones de revisión de precios y remuneraciones que llegaban al COPRIN y la circunstancia, ya comentada, de que era muy amplio y diversificado el campo sobre el cual la institución tenía atribuciones para actuar y fiscalizar.

C. EL PERIODO 1972-1974: REACELERACION DEL MOVIMIENTO DE LOS PRECIOS E INFLACION IMPORTADA

1. El marco general

Algunos rasgos principales caracterizan la evolución de la inflación y de la economía uruguayas durante el período 1972-1974.

Primero se destaca la rápida reaceleración del proceso inflacionario, después de haberse acentuado a fines de 1971, el quiebre de la política de estabilización puesta en práctica durante el trienio 1968-1971.

En todo caso, después que durante 1972 se alcanzaron tasas de incremento de los precios del orden del 100% anual, en los años 1973 y 1974 el ritmo inflacionario permaneció en torno a ese nivel, sin que se manifestaran nuevos indicios de una posterior aceleración o, por el contrario, de una disminución de la cadencia inflacionaria. (Véase el cuadro 6, en el cual se han recopilado antecedentes sobre la evolución registrada por los precios del consumo y al por mayor.)

Segundo, en el último trienio no sólo se abandonó la estrategia aplicada en el período anterior en cuanto a políticas y medidas de estabilización, sino que progresivamente se fue definiendo un esquema de acción diferente al de 1968-1971.

URUGUAY: TENDENCIAS RECIENTES DE LOS PRECIOS

	1970		1971		1972		1973		1974	
	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre	Promedio Diciembre
1) Índice de los precios del consumo	16.5	20.9	23.9	35.7	76.5	94.7	97.0	77.5	77.2	107.3
2) Índice de precios al por mayor de productos nacionales - general	13.7	17.9	20.4	40.0	89.9	114.6	114.9	91.7	-	51.0 ₉ /
a) Productos manufacturados	13.2	17.5	17.1	32.1	80.4	102.8	118.0	97.2	-	62.1 ₉ /
b) Productos agropecuarios	15.3	19.1	29.7	61.6	113.9	141.0	108.4	81.3	-	28.3 ₉ /

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Índice de los precios del consumo, y Banco Central del Uruguay, Índice de precios al por mayor de productos nacionales.

a/ Variaciones entre diciembre de 1973 y septiembre de 1974.

Así la alternativa de choque que se había seguido, fue reemplazada por otra caracterizada por la flexibilidad del mecanismo de precios y la "funcionalidad" de los movimientos del nivel y del sistema de precios. Con ello, las tasas de inflación consideradas aceptables por las autoridades quedaron, en buena medida, supeditadas a otras prioridades de la política económica, particularmente en lo que se refiere a la orientación y necesidades del crecimiento.

Tercero, a los distintos factores endógenos que influían en la existencia y permanencia de desequilibrios de los precios internos, se agregó a partir de 1972 una influencia exógena - la "inflación importada" que se mantiene vigente hasta ahora y que, incluso, fue adquiriendo mayor fuerza con el transcurso del tiempo.

Cabe agregar que las repercusiones de la inflación proveniente del exterior vieron facilitada su internalización por la intensidad de las alzas de precios internacionales; por el hecho de que el país estaba experimentando una inflación interna de consideración; y por la orientación seguida de acercar los precios nacionales a los internacionales, sobre todo en circunstancias en que los precios de los alimentos en los mercados mundiales aumentaron sustancialmente.

Por último, otro rasgo sobresaliente del período 1972-1974 fue la reafirmación de la antigua tendencia al estancamiento de la economía uruguaya, después que, como se comentó, en los años inmediatamente anteriores - sobre todo durante 1968-1970 - tuvo lugar una interrupción transitoria de esa tendencia.

En efecto, los antecedentes que figuran en los cuadros 7 al 10, revelan que entre 1971 y 1974 el producto interno bruto anotó una tasa promedio de crecimiento de 0.5% por año, es decir, el producto por persona disminuyó en 0.7% anual.

Por su parte, del examen de la evolución de las ramas de actividad económica se desprende que el producto interno bruto generado por la agricultura permaneció estático, en valores absolutos, entre 1971 y 1974 y que la industria manufacturera creció en el mismo lapso a una tasa inferior a la de aumento de la población. Solamente la construcción continuó su desarrollo a una velocidad similar a la de los años anteriores, de alrededor de 4% anual. (Véase nuevamente el cuadro 9.)

Cuadro 7

URUGUAY: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Miles de millones de pesos de 1970		Tasas anuales de crecimiento					
	1970	1974 _{a/}	1970- 1965	1974- 1971	1971	1972	1973	1974 _{a/}
	<u>Oferta global</u>	<u>688.7</u>	<u>680.7</u>	<u>3.2</u>	<u>0.3</u>	<u>-2.0</u>	<u>-2.4</u>	<u>1.8</u>
Importaciones	76.6	65.1	12.8	-1.7	-10.6	-11.9	9.4	8.2
Producto interno bruto	612.1	615.6	2.3	0.5	-1.0	-1.3	1.0	1.9
<u>Demanda global</u>	<u>688.7</u>	<u>680.7</u>	<u>3.2</u>	<u>0.3</u>	<u>-2.0</u>	<u>-2.4</u>	<u>1.8</u>	<u>2.5</u>
Exportaciones	71.6	64.6	-3.0	2.9	-17.1	10.8	-9.9	8.9
Inversión bruta interna	70.0	64.0	7.2	-5.3	7.7	-12.0	-3.0	-0.5
Inversión bruta fija	68.5	...	7.1	...	2.6	-17.9	-4.6	...
<u>Consumo total</u>	<u>547.1</u>	<u>552.1</u>	<u>3.7</u>	<u>0.8</u>	<u>-1.3</u>	<u>-2.5</u>	<u>3.8</u>	<u>2.2</u>
Gobierno general	92.1	83.2	5.7	-1.0	-6.8	-6.0	3.4	-0.3
Privado	454.9	468.9	3.3	1.1	-0.2	-1.9	3.9	2.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 8

URUGUAY: COMPOSICION DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBALES a/

(Porcentajes)

	1965	Promedio		1971	1972	1973	1974
		1969- 1970	1970				
<u>Oferta global</u>	<u>107.7</u>	<u>111.8</u>	<u>112.5</u>	<u>111.3</u>	<u>110.1</u>	<u>110.9</u>	<u>111.6</u>
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones	7.7	11.8	12.5	11.3	10.1	10.9	11.6
<u>Demanda global</u>	<u>107.7</u>	<u>111.8</u>	<u>112.5</u>	<u>111.3</u>	<u>110.1</u>	<u>110.9</u>	<u>111.6</u>
Exportaciones	15.2	11.8	11.7	9.8	11.0	9.8	10.5
Inversión bruta interna	9.1	11.1	11.4	12.4	11.1	10.7	10.4
Inversión bruta fija	8.9	11.1	11.2	11.6	9.6	9.1	-
<u>Consumo total</u>	<u>83.4</u>	<u>88.8</u>	<u>89.4</u>	<u>89.1</u>	<u>88.0</u>	<u>90.4</u>	<u>90.7</u>
Gobierno general	12.8	14.6	15.0	14.2	13.5	13.8	13.5
Privado	70.6	74.2	74.4	74.9	74.5	76.6	77.2

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Precios de 1970.

Cuadro 9

URUGUAY: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

	Millones de pesos de 1970		Tasas anuales de crecimiento					
	1970	1974 ^a /	1970- 1965	1974- 1971	1971	1972	1973	1974 ^a /
Agricultura	67 164	66 600	2.8	0.1	-1.2	-3.4	3.1	0.8
Minería	0	0	-	-	-	-	-	-
Industria manufacturera	128 760	129 995	2.4	1.0	-1.8	-0.3	-0.4	3.6
Construcción	20 182	24 084	4.3	4.1	5.8	5.5	-2.0	9.1
<u>Subtotal bienes</u>	<u>216 106</u>	<u>220 679</u>	<u>2.7</u>	<u>1.0</u>	<u>-0.9</u>	<u>-0.7</u>	<u>0.5</u>	<u>3.3</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	7 919	8 749	5.0	7.7	5.1	4.2	5.2	4.1
Transporte y comunicaciones	45 496	45 917	0.1	-0.7	3.0	-6.3	0.6	3.9
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>53 415</u>	<u>54 666</u>	<u>0.7</u>	<u>-0.3</u>	<u>3.3</u>	<u>-4.7</u>	<u>1.4</u>	<u>2.5</u>
Comercio y finanzas	91 603	87 201	0.9	-0.2	-4.1	-4.5	1.2	2.6
Propiedad de vivienda	27 436	170 263	1.9	0.3	1.5	1.5	0.7	-0.4
Gobierno	76 734		4.3		-2.2	0.0	0.7	
Otros servicios	66 336		2.3		-1.0	1.2	0.7	
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>262 109</u>	<u>257 464</u>	<u>2.3</u>	<u>0.1</u>	<u>-2.2</u>	<u>-1.1</u>	<u>0.9</u>	<u>0.6</u>
<u>Producto interno bruto total</u>	<u>531 630</u>	<u>534 560</u>	<u>2.3</u>	<u>0.5</u>	<u>-1.0</u>	<u>-1.3</u>	<u>1.0</u>	<u>1.9</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Cifras preliminares

Cuadro 10

URUGUAY: COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA ^{a/}

(Porcentajes)

	1965	Promedio 1966- 1970	1970	1971	1972	1973	1974
	Agricultura	12.3	12.2	12.6	12.6	12.3	12.6
Minería	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Industria manufacturera	24.0	24.1	24.2	24.0	24.3	23.9	24.4
Construcción	3.4	3.7	3.8	4.1	4.3	4.2	4.5
<u>Subtotal bienes</u>	<u>39.8</u>	<u>39.9</u>	<u>40.6</u>	<u>40.7</u>	<u>40.9</u>	<u>40.7</u>	<u>41.5</u>
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.7	1.6
Transporte y comunicaciones	9.5	8.9	8.6	8.9	8.5	8.4	8.6
<u>Subtotal servicios básicos</u>	<u>10.8</u>	<u>10.3</u>	<u>10.0</u>	<u>10.5</u>	<u>10.1</u>	<u>10.2</u>	<u>10.2</u>
Comercio y finanzas	18.4	16.9	17.2	16.7	16.2	16.2	16.3
Propiedad de vivienda	5.3	5.3	5.2	5.3	5.4	5.4	} 31.9
Gobierno	13.1	15.2	14.4	14.3	14.5	14.4	
Otros servicios	12.4	12.6	12.5	12.5	12.8	12.8	
<u>Subtotal otros servicios</u>	<u>49.2</u>	<u>50.0</u>	<u>49.3</u>	<u>48.7</u>	<u>48.9</u>	<u>48.8</u>	<u>48.2</u>
<u>Producto interno bruto total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^{a/} Precios de 1970.

En lo que respecta a la evolución de la demanda y oferta globales dentro de ese marco general de estancamiento, interesa destacar el nuevo decaimiento mostrado en 1972-1974 por el coeficiente de inversión, después de la recuperación de éste que había tenido lugar en 1968-1971.

2. Factores inflacionarios internos

En la reaceleración de la inflación que tuvo lugar a partir de fines de 1971, fue nuevamente decisivo el papel desempeñado por los mecanismos de propagación. Sin embargo, interesa señalar que por efecto de condiciones especiales, ciertos mecanismos de propagación actuaron con más persistencia o intensidad que en períodos anteriores o tuviesen ambas características.

En primer lugar, durante los últimos años se intentó encauzar de manera "correctiva" el proceso inflacionario, con el propósito principal de otorgar sistemáticamente mejores precios relativos a las exportaciones y a los productos agropecuarios. Con tal objeto, se incorporaron dos mecanismos o lineamientos de trascendencia al funcionamiento del sistema.

Uno de ellos fue la introducción, a principios de 1972, de la modalidad cambiaria que consiste en acordar periódicamente minidevaluaciones de la moneda nacional. De esa forma, después de las dos maxidevaluaciones aprobadas a fines de 1971 y a principios de 1972 (que elevaron la cotización del dólar para importaciones de 250 a 500 pesos), la paridad cambiaria se ha continuado moviendo espaciadamente.

Otra fue la aceptación - o, más bien, la búsqueda - de un mejoramiento de los precios relativos de la agricultura. En tal dirección debían influir la propia política cambiaria; una mayor liberalidad en la formación de los precios agropecuarios y a ese fin se restringió apreciablemente el número de alimentos sujeto a la fijación administrativa de sus precios; y el sometimiento de la industria nacional a la competencia externa, como consecuencia de la eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones.

/De conformidad

De conformidad con esa orientación, entre fines de 1970 y 1972, los precios relativos agropecuarios (al por mayor) - en comparación con los manufactureros - aumentaron en alrededor de 45%, constituyéndose en un importante factor propagador de la inflación. Posteriormente, una vez que el ritmo global de aumento de los precios había alcanzado al 100% anual, durante los años 1973 y 1974, los precios manufactureros se elevaron con mayor rapidez que los agropecuarios. (Véanse nuevamente los cuadros 1 y 6.)

Segundo, en lo que se refiere al papel desempeñado por el sistema monetario como mecanismo de propagación, la verdad es que su comportamiento fue contradictorio. Así, desde un punto de vista general, en el trienio 1972-1974 las variaciones porcentuales de la cantidad de dinero fueron menores que las de los precios, lo que llevó a una reducción gradual del coeficiente de liquidez de la economía y, de cierta manera, a un rol más bien pasivo del instrumento monetario.^{169/}

No obstante, en determinadas ocasiones, las autoridades trataron de evitar que la disminución del coeficiente de liquidez, que estaba teniendo efectos moderadores sobre las tendencias inflacionarias, pasara a ser exagerada y, por lo tanto, depresiva. En tal sentido, se actuó, por ejemplo, al iniciarse el último trimestre de 1973, cuando el programa monetario restrictivo que había sido ejecutado durante lo que iba corrido del año fue corregido y ampliado con el objeto de ajustar el crecimiento de la cantidad de dinero a las necesidades de la economía.

Tercero, los reajustes de remuneraciones tuvieron un papel poco activo como mecanismo de propagación inflacionaria. En efecto, durante el período 1972-1974 los reajustes fueron inferiores a las alzas de precios. Así, entre 1971 y 1974 el índice de remuneraciones reales

^{169/} Sin embargo, vale la pena tener en cuenta la observación hecha anteriormente, en el sentido que la reducción anotada es congruente con un aumento de las expectativas inflacionarias y de la velocidad de circulación de los medios de pago.

de la industria manufacturera decreció en alrededor de 10%. (Véase nuevamente el cuadro 1.) En una proporción similar disminuyó el índice medio de salarios para toda la economía.^{170/}

Por último, la acción del sector fiscal como factor de propagación - sobre todo por sus vinculaciones con la expansión monetaria - fue especialmente importante en el año 1974. Ante una evolución en la que los gastos corrientes aumentaron con mayor rapidez que los ingresos corrientes,^{171/} el déficit total del Gobierno Central creció en más de 250% y, para su financiamiento, las autoridades monetarias debieron quintuplicar el volumen de recursos que le habían proporcionado en 1973. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

3 La inflación importada

La inflación importada se introdujo en el Uruguay en un marco propicio para que sus repercusiones se internalicen con intensidad e, incluso, con facilidad, y se sumen a las presiones alcistas provenientes del frente interno.

En efecto, al empezar a sentirse el impacto externo, la reacceleración inflacionaria ya había tomado impulso propio y, complementariamente, la política económica que se fue definiendo durante el período persiguió, cada vez con mayor claridad, un acercamiento de los precios internos a los internacionales. Como es natural, ese acercamiento podía lograrse con mayor celeridad en los productos agropecuarios - por lo tanto, generando impactos inflacionarios. En cambio, debía ser más lenta en los manufactureros, a pesar de que en tal caso podría haber resultado una eventual repercusión antinflacionaria, dados los altos costos relativos de la industria nacional.

^{170/} Véase, Banco Central del Uruguay, Indicadores de la actividad económico-financiera, marzo de 1975. Las series nominales se

Ahora bien, siguiendo la misma clasificación sugerida en el examen que se hizo, en otra parte de este estudio, de la inflación latinoamericana, primero se considerarán las influencias directas de la inflación importada, para luego analizar sus repercusiones indirectas.

a) Los efectos directos

Ya en 1972 fue sustancial el incremento del valor unitario en dólares corrientes de las exportaciones de bienes, al aumentar éste en 30% (véase el cuadro 11). En lo fundamental, y habida cuenta de la estructura de las exportaciones del país, esa variación provino del incremento del precio internacional de la carne bovina, que en ese año fue superior al 30% y que alcanzó a aproximadamente 80% entre 1970 y 1972. (Véase el cuadro 12.)

Paralelamente, el precio interno promedio de la carne de vacuno, que ya había aumentado en más de 75% en 1971, subió cerca de un 130% adicional en 1972. (Véase el cuadro 13.) Alzas como las anotadas en un producto de las características de la carne, tienen especial significado en un país con la estructura de la dieta uruguaya, en la cual su consumo tiene alta ponderación. Además, los sustitutos de la carne, en cuanto a suministro de proteínas, son relativamente escasos y caros y, asimismo, la evolución de sus precios tiende a seguir de cerca aquella de la carne.

En 1973 se hicieron más amplias y notorias las influencias directas de la inflación importada porque, por un lado, el valor unitario en dólares de las exportaciones aumentó en 45%, o sea, a una velocidad mayor que la de 1972 y, por otro, el índice de precios de las importaciones subió en 20%, lo que significó, aproximadamente, cuadruplicar el ritmo registrado en los años anteriores.

Entre los productos exportados principales, los precios internacionales de la carne subieron en 70%, en tanto que los de la lana se duplicaron. En los dos casos, las más altas cotizaciones se reflejaron en la tendencia de los precios internos aunque hubo cierta compensación proveniente del hecho que las detracciones, en su expresión en moneda nacional, fueron aumentadas en 1973.

Cuadro 11

URUGUAY: TENDENCIAS DE ALGUNOS INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR

	Promedio	1971	1972	1973	1974
	1966- 1970				
1. Exportaciones de bienes (fob, en millones de dólares)	190.5	196.8	242.0	327.6	370.1
2. Exportaciones de bienes (en millones de dólares, 1970 = 100)	85.0	87.8	108.0	146.0	165.1
3. Índice de valor unitario de las exportaciones de bienes (1970 = 100)	93.6	101.0	131.0	190.0	203.7
4. Índice de valor constante de las exportaciones de bienes (1970 = 100) (2:3x100)	90.8	86.9	82.4	76.8	81.1
5. Importaciones de bienes (fob, en millones de dólares)	157.5	203.0	178.7	248.6	419.7
6. Importaciones de bienes (en millones de dólares, 1970 = 100)	77.6	100.0	88.0	122.4	206.7
7. Índice de valor unitario de las importaciones de bienes (1970 = 100)	95.4	106.0	110.9	133.0	208.5
8. Índice de valor constante de las importaciones de bienes (1970 = 100) (6:7x100)	81.3	94.3	79.4	92.0	99.1
9. Reservas internacionales (millones de dólares; a fines del período)	175.0	181.0	198.0	232.0	170.0a/

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Corresponde al mes de octubre.

Cuadro 12

URUGUAY: COMPOSICION PORCENTUAL DE LA EXPORTACION DE BIENES

	Promedio	1971	1972	1973	1974a/
	1969- 1970				
Lana	20.8	21.6	15.4	17.7	5.6
Carnes y derivados	34.6	33.6	48.1	39.2	25.4
Animales en pie	1.1	1.4	0.9	0.4	-
Cueros y cerdas	11.1	10.4	10.7	8.0	2.3
Hilandería y tejeduría	14.5	12.2	12.7	15.4	2.3
Productos agrícolas naturales	4.5	6.8	0.6	5.4	3.5
Productos agrícolas industriales	6.5	4.7	5.2	3.2	19.8
Industrias extractivas	1.8	1.5	0.6	1.0	5.1
Varios	5.0	7.8	5.8	9.7	36.0b/
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales y de la OEA.

a/ Exportaciones realizadas en el período enero-agosto de 1974.

b/ Corresponde a exportaciones de productos químicos (22.3 millones de dólares) e industrias diversas (80.6 millones de dólares).

Cuadro 13

URUGUAY: VARIACIONES DE LOS PRECIOS DEL CONSUMIDOR
DE ALGUNAS MERCANCIAS a/
(Tasas anuales)

	1971	1972	1973
1. Pulpa de cuadril (carne de vacuno)	75.5	128.9	108.4
2. Arroz	2.5	107.9	123.9
3. Harina de trigo	7.1	139.3	135.0
4. Aceite	18.0	64.5	151.9

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Índice de los Precios del Consumo.

a/ Diciembre a diciembre.

El alza del valor unitario de las importaciones reflejó esencialmente las fuertes alzas - comprendidas, en general entre 30% y 50% -, que experimentaron varios productos agrícolas de los cuales el país es importador. Ese fue el caso, entre otros, del trigo, del maíz, del azúcar, del café y del té. Los precios internos de esos bienes tendieron a reflejar la subida de los precios internacionales y, asimismo, las devaluaciones cambiarias.

Probablemente, uno de los ejemplos más representativos haya sido el del trigo, observándose que un subproducto de él, la harina, registró en 1972 y 1973, incrementos de su precio interno de alrededor del 140% por año.

En 1974, se acentuaron las influencias directas de la inflación importada, pero, a diferencia, de lo ocurrido en los años anteriores, disminuyó la presión proveniente del lado de los precios internacionales de las exportaciones y se acrecentó aquella originada en las cotizaciones externas de las importaciones.

El valor unitario de las exportaciones de bienes aumentó en sólo 7%, a consecuencia de que se interrumpió la tendencia al alza de los precios internacionales de la carne y la lana. Además,

/dificultades para

dificultades para exportar carne, en particular a países miembros de la CEE, dejaron disponibles importantes excedentes de ese producto que debieron ser vendidos al Brasil o comercializados en el mercado interno.

Por su parte, en 1974, el valor unitario promedio de las importaciones subió en 57%, lo que da una primera aproximación de la tensión inflacionaria que se introdujo por esta vía.

No obstante, en algunos productos la presión ejercida sobre los precios internos fue muy superior al promedio. Los ejemplos más evidentes al respecto, correspondieron al petróleo y a productos derivados de él - de los cuales el país no es productor -, que anotaron incrementos del orden del 200% o más y, también, a algunas materias primas agropecuarias e industriales cuyos precios internacionales aumentaron rápidamente. (Véase el cuadro 14.)

Cuadro 14

URUGUAY: COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES
DE BIENES POR GRUPOS ECONOMICOS

	Promedio 1969-1970	1971	1972	1973	1974 a/
Bienes de consumo	8.0	8.8	6.5	7.1	6.5
Materias primas	51.0	51.3	59.2	62.5	51.5
Materiales de construcción	2.0	2.0	1.3	2.1	2.0
Combustibles	13.7	14.5	20.4	19.3	32.1
Bienes de capital	24.6	21.9	11.2	8.3	7.3
Varios	0.7	1.5	1.4	0.7	0.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Importaciones realizadas en el período enero-agosto de 1974.

/Asimismo, en

Asimismo, en los productos manufactureros y en los bienes de capital se acentuaron las alzas de sus precios, particularmente los expresados en dólares, a consecuencia de los efectos que está teniendo la inflación mundial en las cotizaciones internacionales de esas mercancías.

b) La difusión indirecta - algunas repercusiones

Un efecto indirecto se observó, en 1973, como resultado del aumento de las reservas internacionales experimentado por la autoridad monetaria. La favorable evolución de las exportaciones, particularmente, permitió que las reservas brutas se elevaran, entre fines de 1972 y 1973, de 198 a 232 millones de dólares. (Véase nuevamente el cuadro 11.)

Aunque las series sobre la evolución de los medios de pago recopiladas no muestran separadamente el efecto monetario de la variación de reservas internacionales netas, se deduce del cuadro 5 que, en 1973, por primera vez en muchos años, esa variación actuó como factor de expansión. En efecto, la cantidad de dinero aumentó en 74.5% - y el cuasidineró, en 70% -, en circunstancias que el crédito interno total creció en 51%. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

En 1974 desapareció el efecto comentado - al registrarse una pérdida de reservas - y el aumento relativo del crédito interno (86%), fue mayor que el de la cantidad de dinero (62%).

Otra repercusión indirecta de alguna importancia ocurrió también en 1973; aumentó rápida y sustancialmente la capacidad de gasto de los exportadores nacionales al elevarse en 35% el valor en dólares corrientes exportado por ellos.

Sin embargo, el efecto expansivo de la tendencia comentada se vio aminorado por el hecho que en ese año, a través de las detracciones, el Fisco captó, por sobre el nivel de 1972, el equivalente en moneda nacional de alrededor de 20 millones de dólares adicionales.^{172/} Así, el valor neto de retorno recibido por los exportadores de carne y

^{172/} Se calcula, en términos aproximados, que el rendimiento de las detracciones a la carne y a la lana, ascendió, en moneda nacional, al equivalente de 30 millones de dólares en 1972 y 50 millones en 1973.

lana - descontadas las detracciones - aumentó de alrededor de 120 millones de dólares en 1972 a 140 millones en 1973, en tanto que el valor bruto exportado por ellos se elevó de unos 150 millones en el primer año a 190 millones en el segundo.

Aunque las exportaciones de cueros también están sujetas al régimen de detracciones, no se dispuso de informaciones suficientes como para efectuar un cálculo similar al realizado para la carne y la lana.

4. Aspectos adicionales de la política antinflacionaria

Durante el período 1972-1974, la formulación y puesta en práctica de medidas de estabilización quedó supeditada, como ya se anticipó, a algunas definiciones de carácter fundamental que se planteó la política económica global y que se fueron acentuando a medida que el tiempo transcurría.

Cabe recordar que antes de que se empezaran a sentir los efectos de la inflación importada, la estrategia adoptada había aceptado una alternativa de funcionalidad inflacionaria, al mismo tiempo que gracias a la flexibilidad del mecanismo de los precios debía lograrse un progresivo equiparamiento entre los precios internos de la producción nacional y sus correspondientes precios externos.

Por otra parte, en cuanto a la inflación importada misma y a sus repercusiones internas, se optó por aceptar la "internalización" de ella - salvo algunas excepciones menores y transitorias que pueden haber ocurrido -, tanto en lo que toca a los precios internos de las mercaderías exportadas por el país, como en lo que se refiere a los precios en el país de los bienes importados o de los nacionales que utilizan insumos provenientes del exterior.

Por tal motivo, los distintos tipos de política económica que vale la pena distinguir, mostraron un comportamiento coherente con las orientaciones generales descritas.

La política cambiaria funcionó sobre la base de la existencia de dos mercados, uno comercial y otro financiero.

En el primero de ellos, que es el de mayor importancia ya que comprende a las operaciones de exportación e importación, rigió un sistema de minidevaluaciones periódicas de la moneda nacional que siguieron de cerca la evolución de los precios internos. Solamente en los primeros meses de 1974, por causas no bien identificadas, se devaluó a un ritmo menor que el de la inflación interna, pero esa orientación cambió fundamentalmente en el segundo semestre del año.173/

El país también optó por liberalizar progresivamente sus importaciones, para lo cual se suprimieron algunas restricciones y prohibiciones para importar. Simultáneamente, se fueron reduciendo los gravámenes aduaneros, aunque en este último sentido se actuó con cautela. Las medidas comentadas provocaron, en 1973 y 1974, un rápido ritmo de aumento de las importaciones de bienes.

Por su parte, el mercado financiero - cuyas operaciones estaban sujetas a varias limitaciones y que movilizaba cantidades relativamente reducidas de recursos -, fue ampliado y liberalizado en setiembre de 1974, quedando entregada la cotización de las monedas extranjeras al libre juego de la demanda y oferta de ellas. A partir de esa reforma disminuyó sustancialmente el tamaño del mercado denominado "paralelo".

La política fiscal estuvo orientada a reducir las repercusiones inflacionarias de la operación de las finanzas gubernamentales. Con tal objeto, durante el período estudiado se adoptaron diversas medidas destinadas a restringir el ritmo de crecimiento de los gastos fiscales, a reforzar los mecanismos de captación de ingresos corrientes y a financiar el déficit del sector mediante expedientes no inflacionarios.

Sin embargo, la evolución de las finanzas gubernamentales continuó teniendo vaivenes de importancia, en la medida que el gobierno debió conceder mayores o menores reajustes compensatorios de remuneraciones a sus funcionarios y/o, dada la debilidad del sistema de tributos que grava la actividad interna, cuando las tendencias de las

173/ Entre diciembre de 1973 y junio de 1974 el valor en moneda nacional del dólar aumentó 20%, en cambio, entre junio y diciembre de 1974 el incremento comparable alcanzó a 41%.

exportaciones y de las importaciones provocaban variaciones del rendimiento de las detracciones y de los impuestos a las importaciones. En todo caso, durante todo el período bajo estudio el Fisco generó déficit en cuenta corriente.

En 1974, cuando la situación fiscal empeoró notablemente, por las razones explicadas anteriormente, actuó como factor de ajuste la inversión, ya que ella fue congelada, en valores nominales, al mismo nivel de 1973.

De cualquier manera, al aumentar rápidamente el déficit total del Fisco - como ocurrió en 1974 -, el único financiamiento viable, en cantidades significativas, continuó siendo la emisión de la autoridad monetaria. Eso se debió por un lado, a que el crédito externo tuvo poca participación en la estructura de ingresos de capital 174/ y, por otro, a que no era factible que la colocación de títulos públicos aumentara espectacularmente de un año a otro. 175/ No obstante, se adoptaron medidas destinadas a asegurar un rendimiento real positivo de esos documentos, particularmente en 1974.

Se lograron avances significativos en el financiamiento de las entidades autónomas. A través de una política realista de tarifas públicas y de reajustes periódicos de ellas, se logró eliminar el ahorro negativo que esas entidades usualmente mostraban e, incluso, generar un creciente superávit en cuenta corriente, el que, en los dos últimos años, habría financiado aproximadamente la mitad de la inversión realizada por ellas. 176/

174/ Como es lógico, ese hecho respondió, entre otros factores, al reducido nivel relativo a que alcanza la inversión fiscal uruguaya (en 1974, ella ascendió a unos 33 millones de pesos, o sea, al equivalente de menos de 30 millones de dólares).

175/ Para dar una idea al respecto, cabe anotar que en 1974 la colocación de bonos del tesoro fue de 20 mil millones de pesos, en tanto que la emisión de las autoridades monetarias alcanzó a 100 mil millones (véase nuevamente el cuadro 4).

176/ Véase, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo del Uruguay, CIAP/584, 1973, volumen I, y BIRF, "Economic memorandum of Uruguay", agosto de 1974.

La política monetaria funcionó sobre la base de programas anuales flexibles - que eran revisados varias veces en el curso de cada año -, que tendían a compatibilizar los aumentos de la cantidad de dinero con las variaciones estimadas - y también las efectivas - de los precios y de la actividad económica.

En general, la política monetaria tuvo un papel pasivo, en el sentido que no se intentó que una restricción importante del ritmo de expansión de los medios de pago desempeñara un papel decisivo en la contención del proceso inflacionario.

Más bien, su preocupación central consistió en lograr que los incrementos de la cantidad de dinero que se consideraban aceptables fueran congruentes con las fluctuantes demandas por mayores recursos crediticios que efectuaban el Fisco y el sector privado.

Por último, en lo que se refiere a la política de precios y remuneraciones, ya se han señalado las orientaciones principales que se siguieron, sobre todo en cuanto a los primeros.

En materia de instrumentos que influyen sobre los precios, cabe recordar que en el curso del trienio se fueron desmontando los mecanismos de centralización y control de los precios de mercaderías y factores que habían sido establecidos anteriormente, evolucionándose hacia un régimen de creciente libertad en la determinación de ellos y hacia el otorgamiento de una mayor preponderancia a la competencia interna y externa en la marcha del sistema económico.

La política de remuneraciones, aplicada funcionó sobre la base de la concesión de reajustes semestrales, cuyo fin era mantener durante cada semestre una remuneración real similar a la del período inmediatamente anterior.

Posteriormente, hacia fines de 1974, se reemplazó esa fórmula por un sistema aperiódico de reajustes salariales que tiende a vincular la remuneración media real que se alcance con aquella lograda por los distintos sectores en 1968.

En todo caso, el resultado de esas variantes de la política de remuneraciones dependió, una vez concedidos los reajustes nominales que se otorgaban, de si en el período de vigencia de la nueva remuneración el ritmo de inflación aumentaba o disminuía.