

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: reseña de algunas cuestiones básicas de política

*Richard L. Ground**

En este artículo el autor analiza la evolución del sector agrícola latinoamericano con una perspectiva de largo plazo, centrada en la relación entre la evolución de diversas políticas macroeconómicas y la de la agricultura regional. Entre dichas políticas destaca la importancia de los precios relativos nacionales, así como el significativo impacto de aquellas relacionadas con la inserción comercial, financiera y productiva de la región en la economía internacional.

A partir de los primeros años de la década de 1950, ambos tipos de políticas desalentaron la producción de exportaciones tradicionales y el crecimiento de las no tradicionales, así como la sustitución eficiente de importaciones, sin perjuicio de lo cual se logró reducir la brecha entre la producción potencial y la efectiva.

En los años setenta el crecimiento agrícola se aceleró, ya que los efectos depresivos de la política macroeconómica en los precios relativos fueron compensados mediante subsidios. El alza de los productos básicos y el mayor acceso al financiamiento externo motivaron una gran expansión de la absorción interna en buena parte de América Latina.

Esta modalidad generó desequilibrios macroeconómicos insostenibles en los años ochenta, cuya corrección ha sido ineficiente debido a imperfecciones del mercado internacional de capital, así como institucionales y estructurales internas. Dicha rectificación, sin embargo, ha modificado los precios relativos internos, induciendo una reacción positiva de la agricultura regional. El tipo de ajuste utilizado, por otra parte, no asegura eficiencia dinámica, requiriéndose además diversas reformas institucionales y de política, tanto con relación a los precios relativos internos, como a la asignación de recursos públicos y privados.

*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Introducción

Durante la mayor parte de la historia de América Latina, su crecimiento económico se ha visto debilitado por la distorsión de los precios relativos internos. Con anterioridad a la Crisis de 1929, la explotación desenfrenada de la ventaja comparativa extraordinaria, basada en la renta derivada de los recursos naturales, generó un importante crecimiento secular del ingreso, pero introdujo un sesgo en el sistema de precios relativos nacionales desfavorable a la producción de bienes transables internacionalmente, tanto exportables como importables. En los varios decenios que precedieron a la Gran Depresión la producción de bienes transables por habitante se estancó o disminuyó en los países más ricos de la región, pese a la aplicación de políticas comerciales relativamente liberales. Las graves conmociones producidas por la Gran Depresión y el proceso inicial de ajuste a ella neutralizaron en gran medida esta distorsión de los precios relativos internos. Sin embargo, en el transcurso de este período y especialmente a partir de los primeros años del decenio de 1950, la política macroeconómica fue introduciendo un sesgo que desalentaba gradualmente la producción de otros bienes y servicios transables con la excepción de los productos industriales importables. Es más, la aplicación persistente de políticas fiscales y monetarias expansionistas y la acumulación de deuda externa tanto durante la fase menguante como durante la fase creciente del ciclo económico internacional, así como el hecho de recurrir a los aranceles y cuotas de importación, los controles de precios, los regímenes de tipos de cambio múltiples, los impuestos explícitos de exportación y las restricciones a la disposición de activos externos, hizo que los precios relativos internos se tornasen desfavorables para la producción de exportaciones tradicionales y desalentó asimismo el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la sustitución eficiente de importaciones, a la vez que constreñía el ahorro interno, reducía la eficiencia de la inversión interna y desviaba los ahorros internos hacia la tenencia de activos financieros externos.

Con todo, esta política macroeconómica tuvo resultados favorables puesto que logró reducir la

brecha masiva de producción (esto es acercar la producción efectiva a la producción potencial) provocada por la crisis y armonizar inicialmente el equilibrio externo e interno. Sin embargo, en los años posteriores al alza súbita de los precios de los productos básicos relacionada con la guerra de Corea, el crecimiento de la producción de bienes transables, especialmente de los agrícolas se debilitó, el déficit de recursos se amplió y el crecimiento de la producción total decayó. Por contraste, durante los años setenta tanto el crecimiento agrícola como el económico global se aproximaron a su potencial o lo sobrepasaron, ya que los efectos depresivos de la política macroeconómica imperante sobre los precios relativos y la rentabilidad de los bienes transables distintos de los bienes manufacturados importables fueron compensados en gran parte subvencionando los costos de producción de dichos bienes o mediante subsidios directos a los productores de exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, una nueva alza súbita de los precios de los productos básicos mejoró la rentabilidad de las exportaciones primarias y junto con el acceso sin restricciones al financiamiento externo incentivó una expansión sin paralelo de la absorción interna en gran parte de América Latina.

Si bien la combinación de políticas macroeconómicas sesgadas y de subsidios sectoriales com-

pensatorios con acceso ilimitado al mercado internacional de capital fue acompañada por un crecimiento económico sin precedentes, este estilo de desarrollo generó a la larga desequilibrios macroeconómicos insostenibles, cuya resolución contribuyó a la gravedad de la crisis económica de los años ochenta. El reciente ajuste a las repercusiones de la crisis económica internacional y del agotamiento de las políticas internas incompatibles ha sido en efecto muy ineficiente, debido a las imperfecciones del mercado internacional de capital, así como a las imperfecciones institucionales y estructurales internas. Sin embargo, la rectificación inducida por la crisis de las relaciones claves de los precios relativos internos ha atenuado uno de los principales obstáculos que se oponían al desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas, como lo sugiere la reacción de corto plazo de la producción de la agricultura regional. La experiencia posterior a la Gran Depresión demuestra, no obstante, que un proceso de ajuste automático, cualesquiera que sean su duración o su intensidad, no asegura eficiencia dinámica. En los años ochenta el cambio estructural orientado hacia el crecimiento ha exigido además importantes reformas institucionales y de política que sustentaran la normalización del sistema de precios relativos internos y reasignaran los recursos públicos y privados.

I

Las rentas excedentes y la distorsión de los precios relativos internos

Antes de la Gran Depresión el desarrollo de actividades productoras de rentas en la región originó niveles de ingresos que en todas partes probablemente sobrepasaron con creces los existentes con anterioridad a la explotación de la ventaja comparativa mediante el comercio internacional y que en algunos países se compararon favorablemente con los de los países europeos de ingresos medios¹. Sin embargo, la economía basada en

esas actividades, que llegó a predominar en América Latina, resultó ser incapaz de mantener a la larga el crecimiento a su nivel potencial y en algunos casos finalmente se estancó durante decenios: si bien las rentas excedentes llevaron a un grado singular de especialización en la producción de bienes exportables en que la región poseía una ventaja comparativa extraordinaria, la tasa de crecimiento del ingreso proveniente de actividades productoras de renta acusó una tendencia descendente en el transcurso del tiempo.

En efecto, la explotación desenfrenada de la ventaja comparativa de actividades extraordina-

¹Datos internacionales comparativos sobre ingreso por habitante figuran en Balassa *et al.* (1986, cuadro 1.2).

rias, basada en las rentas derivadas de los recursos naturales elevó, indefinidamente, los precios internos de los bienes y servicios no transados internacionalmente en relación con el tipo de cambio nominal, cuyo mantenimiento en función del oro constituía la esencia del patrón oro. Por ese motivo, se deterioró indefinidamente el tipo de cambio real con respecto al valor que habría prevalecido a falta de rentas excedentes². De este modo se produjo un tipo de cambio real, o sistema de precios relativos internos, cuyo valor de tendencia secular prácticamente impedía que se desarrollaran otras actividades productoras de bienes transables, excepto aquellas poseedoras de una ventaja comparativa extraordinaria, a pesar de la menor incidencia de las distorsiones de los precios relativos asociadas a los aranceles y a otras barreras comerciales en la mayor parte de América Latina hasta que se inició la Gran Depresión.

Las rentas excedentes tuvieron una repercusión que equivalió, en efecto, a un impuesto prohibitivo y general a la producción de bienes transables, tanto exportables como importables³. Por otra parte, el tipo de cambio real determinado por las rentas excedentes desplazó indefinida-

mente el gasto interno en favor de los bienes transables, patrón que difiere del que habría predominado si el precio relativo interno de los bienes transables se hubiese aproximado a un valor de equilibrio en el largo plazo⁴. Además de la distorsión endógena de los precios relativos de producción por efecto de la explotación desenfrenada de la ventaja comparativa extraordinaria prevaleciente, los precios relativos de los factores tendieron también a distorsionarse como consecuencia de las rentas excedentes. En la medida en que la escala de salarios de toda la economía se elevaba de esta manera por sobre el costo de oportunidad de la mano de obra, las rentas excedentes también desalentaron indirectamente el empleo de la mano de obra⁵.

Las imperfecciones del mercado de capital reforzaron la especialización total de la economía de rentas excedentes en la producción de bienes transables, en que había una ventaja comparativa extraordinaria que prevalecía en cualquier momento determinado. La rentabilidad de la producción de bienes transables puede limitarse efectivamente a una actividad existente basada en la generación de renta o a actividades que posean una ventaja comparativa extraordinaria a los precios relativos imperantes de los productos y los factores; sin embargo, otras actividades podrían también tornarse rentables en el futuro, y por ende competitivas, pese a que los precios relativos de producción no se modificasen. En efecto, producciones que en sus comienzos arrojan pérdidas, pueden más adelante empezar a dar utilidades a medida que su productividad aumenta porque crece la escala de producción y por el perfeccionamiento adquirido con la práctica: el conocido argumento de la industria incipiente. Sin embargo, por falta de intermediación financiera, los agentes económicos nacionales no podrían emprender tales actividades a menos que dispusieran de ahorros suficientes para cubrir los costos de puesta en marcha y del capital

²Las importaciones seculares de capital a largo plazo contribuyeron también al exceso secular de oferta de divisas, tanto en forma directa como indirecta (es decir, al aumentar la producción de las actividades generadoras de renta). Al igual que las rentas excedentes, las importaciones seculares de capital a largo plazo rebajaron de manera directa e indefinida el precio relativo interno de los bienes transables en comparación con el valor que habrían tenido de no mediar estas circunstancias. Y fue precisamente este efecto el que convirtió esas corrientes de capital en una transferencia real de bienes y de servicios no atribuibles a factores y desalentó la producción nacional de bienes transables.

³A manera de contraste, un arancel es desde luego equivalente a un impuesto a la producción de bienes exportables (Lerner, 1936). En una economía en que existen rentas excedentes un arancel podría constituir la mejor política opcional para compensar las nocivas repercusiones de la distorsión endógena de los precios relativos: a medida que se fuera manifestando la tendencia secular se observaría que el arancel iría neutralizando el efecto depresivo de las rentas excedentes sobre los precios relativos de los bienes importables mientras que su efecto sobre el precio relativo de los bienes exportables sería superfluo (las rentas excedentes imposibilitan la producción de bienes exportables independientemente de los aranceles). Sin embargo, una vez que hayan desaparecido las rentas excedentes, se manifestaría el efecto depresivo del arancel sobre el precio relativo de los bienes exportables.

⁴El sistema de precios relativos internos de equilibrio de largo plazo, o el tipo de cambio efectivo real, es el que es compatible con el equilibrio externo e interno a largo plazo.

⁵Para un análisis de este tipo de distorsión relacionada con la renta, cuyo efecto por lo general se hizo más notorio inmediatamente después de la revolución demográfica posterior a la segunda guerra mundial o a raíz de ella, véase Lewis (1964), Seets (1964), CEPAL (1980) y Bruton (1984).

de explotación y para soportar las pérdidas transitorias (Basu, 1984).

Como lo han señalado Little (1982) y otros autores, el argumento de la industria incipiente no tiene que aplicarse solamente, o especialmente, a la industria manufacturera. Es más, retrospectivamente puede ser sumamente útil para explicar, por ejemplo, cómo un país como la Argentina, que llegó a ser uno de los principales proveedores de trigo en el mercado mundial a comienzos del siglo xx, compraba trigo en el extranjero hasta el decenio de 1870, período en que se comenzó a aplicar un arancel considerable a las importaciones de trigo (CEPAL, 1949).

En la economía de renta excedente "pura", la estructura resultante de la producción en el segmento de mercado estaba de esta manera limitada a un sector que producía bienes no transados y un puñado de artículos exportables, cuyo valor del producto se originaba en su mayor parte en unas pocas actividades basadas exclusivamente en la renta, y en algunos casos solamente en una. No había producción de artículos importables. El sector productor de artículos no transados producía bienes que eran potencialmente importables, es decir, que podrían comercializarse internacionalmente, en la medida en que las barreras naturales interpuestas por los costos de transporte protegían a esas actividades de la competencia internacional. Naturalmente, estas actividades podían sobrevivir o emerger en un sector de subsistencia, en la medida también en que los costos de transporte neutralizaran las ganancias potenciales del comercio⁶. Por contraste, la estructura resultante de la demanda estaba sesgada en favor de los bienes transables. Finalmente, la distorsión de los precios relativos de los factores atribuible a las actividades productoras de renta, redistribuyó las rentas desde los propietarios de los recursos naturales hacia la fuerza del trabajo, pero inclinó la función de producción de toda la economía en favor del capital.

En la medida en que los precios internacio-

⁶En muchos países el sector de subsistencia continuó empleando una parte significativa de la fuerza de trabajo hasta después de la segunda guerra mundial, pero en algunos países —por ejemplo, la Argentina, Costa Rica y el Uruguay— el sector de subsistencia prácticamente desapareció en el siglo xix.

nales de las actividades productoras de renta, así como los demás factores determinantes de la capacidad total para importar, fluctuaban alrededor de la tendencia secular, los superávits y los déficit cíclicos de divisas se resolvieron mediante el proceso de ajuste automático basado en el patrón oro que eliminó los consiguientes desequilibrios macroeconómicos (por ejemplo, entre el flujo de oferta y demanda de dinero) variando el nivel de gasto interno en relación con el ingreso nacional, induciendo fluctuaciones en el precio nominal y por lo tanto, relativo de los bienes y servicios no transados y de este modo desviando el gasto interno desde (o hacia) los bienes y servicios transables hacia (o desde) los no transados (y viceversa), e induciendo corrientes de capital compensatorias, siempre que, entre otras cosas, la política económica nacional fuera neutral⁷. Los aumentos del tipo de cambio real, o las alzas de los precios relativos internos de los bienes transables producidas por las disminuciones de los precios absolutos de los bienes y servicios no transados en respuesta a perturbaciones externas transitorias y negativas, no eran suficientes para estimular otra u otras actividades productoras de bienes transables que no gozasen de ventaja comparativa extraordinaria basada en la generación de renta, debido a que los incentivos para hacerlo desaparecían a su vez durante las fases cíclicas ascendentes cuando el proceso de ajuste a las perturbaciones externas transitorias favorables aumentaba el precio relativo interno de los bienes y servicios no transados con respecto a su valor de tendencia. De este modo, el ajuste del patrón oro a las perturbaciones externas cíclicas mediante el mecanismo precio-efectivo-flujo (es decir, tipo de cambio nominal fijo, oferta monetaria endógena y los precios flexibles de los bienes y servicios no transados) era no sólo compatible con la existencia secular de rentas excedentes y la estructura peculiar de la producción que éstas forjaron, sino también eficiente (es decir, ocurría sin pérdidas de bienestar innecesarias) en el transcurso del ciclo, siempre que los mercados y los gobiernos se comportaran en debida forma.

⁷Para mayores detalles sobre el funcionamiento del patrón oro, véanse, por ejemplo, los documentos recopilados en Bordo y Schwartz (1984).

II

La política económica y la distorsión de los precios relativos internos

Al iniciarse la Gran Depresión, las rentas excedentes se evaporaron a medida que el comercio internacional y los precios de los productos básicos se desplomaban y las corrientes de capital hacia la periferia se desvanecían. Jamás se había experimentado un desplazamiento de los precios relativos internos en favor de los bienes transables de tal magnitud y duración, desplazamiento que, al extinguir gran parte de las rentas, eliminó en gran medida el sesgo desfavorable a la producción de bienes importables y exportables. Sin embargo, en los decenios de 1930 y 1940 la actividad económica se recuperó de los efectos de la Gran Depresión y de la segunda guerra mundial casi exclusivamente como resultado del desarrollo sostenido de un sector que producía bienes importables, incluidos productos agrícolas pero principalmente artículos manufacturados, mientras que las exportaciones languidecían en niveles considerablemente inferiores a los alcanzados antes de 1930. En efecto, el prolongado colapso del sistema de comercio internacional multilateral y la división del mundo en bloques comerciales amparados tras altas barreras arancelarias y restricciones cuantitativas limitaron gravemente el alcance de la expansión de las exportaciones no tradicionales, así como la recuperación de las tradicionales. Además, la política económica interna gradualmente reintrodujo distorsiones en el sistema de precios relativos internos que desalentaron la producción de bienes exportables a la vez que promovieron la producción de bienes importables, especialmente artículos manufacturados.

Aunque el deterioro masivo de la relación de intercambio y la abrupta reversión de las transferencias de recursos, junto con la desaparición del patrón oro, prepararon el camino para la transformación de la estructura de producción, la aplicación de políticas fiscales y monetarias anticíclicas suponía un tipo de cambio que fluctuara libremente, política que no sólo dejó a todo el sistema desprotegido y por lo tanto expuesto a una inestabilidad sin límites, sino que se contra-

ponía con las normas tradicionales de política. Ya sea intencionalmente o por coincidencia, el amplio uso de los aranceles, las cuotas de importación y los regímenes de tipos de cambio múltiples que se hizo después del abandono del patrón oro y las grandes devaluaciones reales ayudaron a conciliar las políticas fiscales y monetarias expansionistas con un retorno a una semblanza de estabilidad cambiaria, en la medida en que seguían habiendo muchas posibilidades de emplear los recursos que quedaron ociosos como consecuencia de la Gran Depresión.

La combinación de aumentos importantes del tipo de cambio real y la aplicación de políticas comerciales restrictivas con políticas fiscales y monetarias anticíclicas fue acompañada por una recuperación económica que se materializó más rápido y fue más vigorosa en América Latina que en la mayoría de los países industrializados⁸. Cuando la economía internacional se recuperó e inició después una era de crecimiento sin precedentes en los años posteriores a la segunda guerra mundial, las políticas de sustitución de las importaciones siguieron intensificándose en la mayoría de los países de América Latina, primero como respuesta al alza extraordinaria de los precios internacionales de los productos básicos relacionada con la guerra de Corea para compensar los efectos depresivos de la nueva abundancia de entradas de divisas sobre los precios relativos internos y la producción de artículos manufacturados importables, y posteriormente para contrarrestar el efecto de la prolongada baja de los precios internacionales de los productos básicos y el estancamiento del quantum de exportaciones sobre el equilibrio externo. Como resultado, sin embargo, los precios relativos internos se tornaron cada vez más desfavorables para la producción de bienes exportables y, al igual que en la época anterior a la Gran Depre-

⁸Los antecedentes históricos comparativos se examinan, por ejemplo, en Díaz-Alejandro (1982) y Corbo (1986).

sión, los únicos productos en que la región podía competir internacionalmente eran aquellos en los que poseía una ventaja comparativa basada en la generación de renta. Incluso la producción de esos rubros tendió a estancarse como consecuencia de la distorsión de los precios relativos internos inducida por la política económica.

El uso de aranceles de importación y restricciones cuantitativas, al principio como medidas provisionales para equilibrar la balanza de pagos y posteriormente como parte integrante esencial de una estrategia dirigida específicamente hacia la industrialización mediante la sustitución de importaciones, alteró los precios relativos internos en toda la economía. Las medidas comerciales restrictivas —como los aranceles— que fomentaban la industrialización elevaron el precio interno nominal de los productos manufacturados protegidos y por ende el precio relativo interno de los bienes importables manufacturados en relación con los de todos los demás bienes y servicios.

La cuantía del incremento de la rentabilidad absoluta y relativa de la producción de artículos manufacturados dependió del valor interno agregado en la producción manufacturera y del arancel medio aplicado a los componentes importados que se emplean en la producción de bienes exportables (que, por lo general, era bajo o nulo) y en la de bienes y servicios no transados internacionalmente, así como del efecto de los aranceles nominales sobre el precio de las importaciones manufacturadas finales y la demanda de divisas. Del mismo modo, los aranceles aplicados a los productos manufacturados redujeron los precios relativos y la rentabilidad de todos los bienes y servicios no protegidos. La protección de los bienes importables manufacturados deprimía especialmente los precios relativos y la rentabilidad de las exportaciones y de las importaciones agrícolas porque, además de los efectos directos que surtieron sobre los costos y precios relativos, los aranceles refrenaron la demanda de importaciones, haciendo caer al tipo de cambio nominal a un valor inferior al que habría tenido si éstos no hubiesen existido. Si bien se ha reconocido desde hace mucho tiempo que hay una equivalencia entre los aranceles a las importaciones y los impuestos a las exportaciones, un arancel limitado a las importaciones manufacturadas es

equivalente también a un impuesto a los bienes importables no protegidos, es decir, los agrícolas. Por otra parte, como resultado de esta repercusión dinámica de la protección, los precios relativos y la rentabilidad de los bienes y servicios no transados pueden mejorar en general (aunque por supuesto se deteriorarían con respecto a los de los bienes protegidos). Sin embargo, la repercusión dinámica de los aranceles no puede sostenerse, ya que desalienta la producción de bienes importables y exportables no protegidos y por lo tanto es incompatible con el equilibrio externo sostenido, a menos que la oferta de financiamiento externo sea ilimitada. Finalmente, las cuotas de importación tuvieron efectos análogos sobre los precios relativos internos, pero produjeron ganancias extraordinarias para el sector privado más bien que ingresos para el gobierno.

La aplicación persistente de políticas fiscales y monetarias procíclicas durante las fases ascendentes internacionales, así como de políticas expansionistas durante las fases descendentes, dio origen a un aumento progresivo de la demanda de financiamiento por parte del sector público y a la creación de liquidez excesiva en relación con la demanda de activos financieros internos por el sector privado. A fin de impedir o limitar los efectos de desbordamiento en los mercados de bienes, servicios, activos fijos y divisas, se recurrió al financiamiento externo, las restricciones a las transacciones de cuenta corriente y de capital y los controles selectivos de precios. La utilización del financiamiento externo para cubrir los gastos deficitarios del sector público redujo el grado de creación de exceso de liquidez y/o de desplazamiento de la inversión privada que habría existido de otra manera. Asimismo, absorbió los efectos del exceso de demanda de bienes y servicios en el nivel de precios internos y la balanza global de pagos, pero no eliminó el exceso básico de liquidez. También se utilizaron los controles selectivos de precios para reducir las presiones inflacionarias, mientras que las restricciones aplicadas a las transacciones de cuenta corriente y de capital ayudaban a frenar las repercusiones de las políticas fiscales y monetarias expansionistas sobre la balanza de pagos. Sin embargo, el exceso persistente de oferta de dinero impulsó, finalmente, a la producción más allá de su potencial, inflando el nivel de los precios internos con res-

pecto al de los precios internacionales⁹. Por otra parte, el efecto inflacionario del exceso de liquidez sobre el tipo de cambio nominal fue absorbido mientras se dispuso de financiamiento externo. De este modo, en la medida en que el tipo de cambio nominal oficial se mantuvo en su nivel existente, el tipo de cambio real se deterioró, elevando los precios de los bienes y servicios no transados en relación con los de los bienes transables. Al mismo tiempo, la rentabilidad de producir bienes transables se redujo considerablemente debido al aumento de los costos de producción internos¹⁰. El empleo de los controles de cuenta corriente y de capital aumentó también el efecto inflacionario del exceso de liquidez sobre los precios de los bienes y servicios no transados y dio origen a la aparición de un tipo de cambio paralelo o negro, haciendo bajar también el precio relativo de los bienes transables al tipo de cambio oficial¹¹. El hecho de recurrir a los controles de precios selectivos respecto de los artículos que tienen gran importancia en la formación de las variaciones medidas del nivel de precios al consumidor disminuyó aún más la rentabilidad de la producción interna de alimentos.

Durante los años setenta, las repercusiones de la política macroeconómica imperante sobre la rentabilidad y la producción de otros bienes transables que no fuesen manufacturas importables fueron compensadas en gran parte por medidas específicas para cada sector, principalmente crédito a un interés subvencionado, que subsidiaron los costos de producción de los bienes agrícolas transables y las exportaciones manufacturadas no tradicionales. Además, se otor-

garon subsidios directos a las exportaciones no tradicionales. La agricultura también se benefició del alza de los precios internacionales de los productos básicos que se produjo a comienzos y mediados del decenio de 1970. Como resultado de estas políticas compensatorias y el mejoramiento de los precios relativos internacionales, durante los años setenta el valor agregado en la agricultura latinoamericana (a precios constantes) aumentó 3.5% anual, tasa cercana a la potencial, a pesar de que la política macroeconómica desalentaba la producción de bienes transables y especialmente la de alimentos. Al mismo tiempo, la expansión radical de los préstamos de los bancos comerciales a la región no sólo financió el efecto de las perturbaciones del precio del petróleo sobre la balanza de pagos sino que incentivó una expansión sin precedentes de la absorción interna tanto en los países exportadores como en los países importadores de petróleo. Las perturbaciones internacionales positivas que tuvieron un efecto saludable sobre la producción de bienes y servicios no transados aceleraron el crecimiento económico, pero reforzaron el sesgo de la política macroeconómica desfavorable para la producción de bienes importables agrícolas y exportaciones no tradicionales.

Si bien la combinación de políticas macroeconómicas sesgadas y subsidios sectoriales compensatorios con acceso ilimitado al mercado internacional de capital fue acompañada por un crecimiento económico sin precedentes, finalmente, generó desequilibrios generalizados, inclusive el estancamiento de las exportaciones y los bienes importables no manufacturados, la sobreproducción de bienes y servicios no transados, la creación de un déficit de recursos extraordinariamente grande, un exceso sin igual de deuda externa y una inestabilidad desenfrenada de los precios internos, todo lo cual contribuyó a la inusitada gravedad de la crisis económica contemporánea.

Estos desequilibrios reflejaron una acumulación de los costos, atribuible a varias causas: a la asignación ineficiente de los recursos (es decir, a una asignación diferente de la que se hubiese hecho de no haberse producido los cambios inducidos por la política en los precios relativos de los productos y los insumos); a los subsidios a los insumos; a la administración de las políticas eco-

⁹Los efectos inflacionarios del exceso de liquidez sobre el nivel de los precios internos pueden ser absorbidos mediante la expansión del déficit de recursos hasta el punto en que la producción efectiva iguala a la producción potencial. Más allá de ese punto se elevará la escala de salarios y, por lo tanto, el precio de los bienes no transados.

¹⁰A medida que aumenten los precios relativos de los bienes y servicios no transados, el exceso de demanda de bienes y servicios se encauzará hacia los bienes transables, mientras que los factores de producción serán reasignados a la producción de bienes no transados, con lo que aumentará aún más el déficit de recursos y la demanda de financiamiento externo.

¹¹Semejante régimen de tipos de cambio múltiple entraña también un impuesto a la producción de bienes exportables y un subsidio a las importaciones.

nómicas intervencionistas; a la desviación de los recursos productivos hacia esfuerzos por captar las rentas creadas por la política económica (por ejemplo, la obtención de subsidios); a la mayor volatilidad de los precios relativos internos producida por el aumento de la inflación; y a las medidas adoptadas para mitigar los efectos distributivos del estilo de desarrollo imperante (por ejemplo, los pagos a la mano de obra —incluidas las personas cuyo empleo es improductivo— que fue desplazada por efecto de la depresión del

precio de alquiler del capital en relación con la escala de salarios de la mano de obra, así como de la expansión desproporcionada de las actividades que hacen un uso del capital relativamente más intensivo). Finalmente, por el lado de la demanda, la acumulación excesiva de deuda externa y los costos que ella entraña fueron el resultado de la sobrevaloración de la moneda y del afán de financiar parte de los costos del estilo de desarrollo imperante con cargo a fuentes ostensiblemente no inflacionarias.

III

Crisis y ajuste en los años ochenta

A comienzos del decenio de 1980 se produjo un cambio radical en la combinación de políticas macroeconómicas y sectoriales que se estaban aplicando en la mayoría de los países de América Latina. El sesgo de la política macroeconómica desfavorable para la producción de los bienes transables disminuyó de manera pronunciada y los subsidios sectoriales se redujeron radicalmente. Este vuelco de la política económica constituyó esencialmente un resultado de la dinámica de un proceso de ajuste involuntario más bien que de las iniciativas de política interna. Sin embargo, un proceso de ajuste automático no es necesariamente eficiente. En efecto, la región no sólo soportó una reducción de la absorción interna totalmente desproporcionada con respecto al impacto de las permanentes perturbaciones externas y las perturbaciones provenientes de las políticas internas sobre la balanza de pagos, sino que experimentó enormes pérdidas innecesarias de bienestar, principalmente debido a una gran escasez de financiamiento externo, pero también como consecuencia de imperfecciones institucionales y estructurales internas y la falta de iniciativas de política interna adecuadas. Sin embargo, el cambio inducido por la crisis en la política económica preparó el terreno para el surgimiento de un estilo de desarrollo menos costoso y más sostenible.

En la medida en que se interrumpe la oferta de financiamiento externo y se agotan las tenen-

cias de reservas internacionales, desaparece la diferencia entre la absorción interna y el ingreso nacional (o, lo que es lo mismo, el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos). Este proceso es inevitable y automático y se desencadena como resultado del aumento del precio relativo interno de los bienes exportables e importables —es decir, del tipo de cambio efectivo real— a que da lugar la escasez de financiamiento externo, independientemente de que las autoridades responsables de la política económica modifiquen o no el tipo de cambio oficial y el valor nominal de los gastos del sector público y si el sector privado ajusta su gasto nominal. El alza del precio interno relativo de los bienes transables impone un equilibrio entre la inversión interna y el ahorro nacional por intermedio de dos cauces: desplazando el gasto interno desde los bienes transables hacia los bienes y servicios no transados internacionalmente y reduciendo el nivel global de gasto interno real mediante el impacto del alza del nivel de precios internos sobre los ingresos nominales. Asimismo, reducirá el gasto interno real por la vía monetaria si surge una demanda excesiva de dinero¹².

¹²En la medida en que el aumento del precio relativo de los bienes transables dé origen a un alza del nivel de precios el aumento del tipo de cambio efectivo real reducirá el valor real de los activos financieros no reajustables, tales como la masa monetaria. Si la demanda de dinero es una demanda de

El proceso de ajuste a una escasez de financiamiento externo conduce necesariamente a la reducción, si no a la eliminación, del sesgo desfavorable a la producción de bienes transables, independientemente de la política económica interna¹³. Además, durante el proceso de reducción del gasto real del sector público el ajuste automático simultáneamente hace volver a su nivel anterior el valor real de los subsidios compensatorios encauzados hacia la agricultura, a menos que se haya dispuesto que dichos gastos aumenten. Sin embargo, la reducción paralela del sesgo desfavorable a los bienes transables naturalmente debilita la razón de ser de los subsidios compensatorios, y reduce la necesidad de los mismos, y por lo tanto encaja perfectamente con la restricción global de la disponibilidad de recursos. De este modo, el cambio de orientación de la política interna observada en la mayor parte de América Latina en los años recientes podría explicarse exclusivamente en función de la dinámica del proceso de ajuste automático. En la práctica, sin embargo, el cambio constituyó el producto de un ajuste tanto voluntario como involuntario. En efecto, mientras la supresión del financiamiento externo elimine de manera automática e inevitable un déficit de cuenta comercial, dará origen a la formación de un superávit de cuenta comercial únicamente si los prestatarios nacionales continúan efectuando pagos por el servicio de factores al extranjero. Pero en la medida en que el

ajuste sea voluntario, el precio interno relativo de los bienes transables naturalmente será más elevado y la absorción interna será menor que si el ajuste no lo fuese. Si las autoridades nacionales no están dispuestas a facilitar divisas para efectuar los pagos de los intereses de la deuda externa y los agentes nacionales privados no pueden adquirir divisas en el mercado paralelo o negro para financiar los pagos por el servicio de factores al extranjero, o no están dispuestos a hacerlo, no se producirá un superávit de cuenta comercial. En este sentido, el proceso de ajuste de América Latina en su conjunto ha tenido componentes tanto voluntarios (la generación de un superávit de cuenta comercial y la transferencia de recursos al extranjero) como involuntarios (la eliminación del déficit de cuenta comercial), sin tener en cuenta si algunos países optaron por introducir ajustes antes de que perdieran acceso al mercado internacional de capital o agotaran sus tenencias de activos externos, que fue lo que en realidad ocurrió (ya sea solos o con el aliento y apoyo del Fondo Monetario Internacional).

La brusca reducción del gasto público real y de la asignación real de crédito a los sectores productores de bienes transables observada en la mayor parte de la región en el transcurso de la crisis puede ser el resultado también de un proceso de ajuste automático o voluntario. Es más, sería el resultado inevitable de cualquiera de los dos procesos a menos que se llevaran a la práctica medidas fiscales y monetarias compensatorias. En efecto, el alza del nivel de precios provocada por el desplazamiento de los precios relativos internos se traduce espontáneamente en una reducción generalizada de las diversas categorías de gasto público, así como del valor real de los activos financieros. Sin embargo, semejante resultado no es necesario ni conveniente. Por el contrario, el ajuste eficiente al impacto de las perturbaciones sobre la balanza de pagos exigiría un aumento del gasto del sector público y del crédito bancario en los sectores que producen bienes transables o un incremento de la eficiencia de tales egresos. Eliminada la necesidad absoluta de algunos gastos públicos y asignaciones de crédito, como los que tienen por finalidad compensar los sesgos macroeconómicos, y reducida la eficiencia relativa de otros, es decir aquellos encauzados hacia los sectores productores de bienes y servicios no transados, existe margen para

saldos monetarios reales, cuando el nivel de precios se eleve habrá un exceso de demanda de dinero, dada la masa existente de dinero, a menos que el público prevea que este aumento persistirá, es decir, que se transforme en inflación (en cuyo caso disminuiría la demanda de dinero). El exceso de demanda de dinero puede eliminarse mediante una disminución de los gastos, una reducción de los ingresos, un alza del tipo de interés, un aumento de la inflación prevista o un incremento de la oferta monetaria. Si la reacción de la política económica es pasiva y el público no tiene expectativas inflacionarias, el alza del precio relativo de los bienes transables operará también por la vía monetaria, independientemente de que las corrientes internacionales de capital sean inelásticas. De lo contrario, el déficit de cuenta corriente desaparecerá como resultado de los efectos de sustitución y de ingreso solamente.

¹³En la medida en que los aranceles y controles de precios sigan vigentes o se hayan intensificado, el tipo de cambio será más bajo que el que sería en otras circunstancias, a pesar de su aumento como consecuencia de la interrupción del financiamiento externo.

aumentar los gastos destinados a fomentar la producción de bienes transables, a pesar de la reducción global en la disponibilidad de recursos y los mayores desembolsos para efectuar los pagos de intereses. Pero el ajuste eficiente requeriría la intervención activa en materia de política para conciliar la expansión de la producción de bienes transables con la reducida disponibilidad de recursos. Este requisito de eficiencia basta para explicar por qué un proceso de ajuste automático es ineficiente. Sin embargo, también se necesitarían políticas de gasto público y monetarias activas para evitar pérdidas innecesarias de bienestar independientemente de que los ajustes de precios relativos fueran automáticos o voluntarios. En todo caso, las economías mundiales reales adolecen de imperfecciones profundamente arraigadas que impiden también el ajuste eficiente a menos que se materialicen iniciativas de política internacional e interna adecuadas¹⁴.

Dado que el gasto público y el crédito bancario asignados para fomentar la producción de bienes transables en realidad han disminuido drásticamente en el transcurso de la crisis, no resulta sorprendente que el crecimiento de la agricultura latinoamericana descendiera de 3.5% anual en el período 1970-1980 a 2.5% anual en el período 1980-1985, en comparación con una tasa potencial de alrededor del 4%, a

pesar del aumento considerable del precio relativo interno de los bienes exportables e importables en la mayoría de los países de la región. De tener algún efecto, estos resultados deberían poner fin a cualesquiera dudas que subsistían acerca del grado de reacción de los precios de la agricultura latinoamericana. En efecto, la marcada reducción en la proporción entre el gasto público, crédito bancario y valor agregado en la agricultura sugiere que fracciones considerables de esos gastos fueron superfluas y proporciona un indicio del alcance de la ineficiencia del estilo previo de desarrollo. Por contraste, la gran disminución de gastos en investigación y divulgación agrícolas, la declinación de la formación de capital del sector público y el deterioro de la infraestructura agrícola a raíz de las reducciones radicales en otros desembolsos no salariales aparte de los subsidios plantean el peligro de una brusca caída del crecimiento agrícola. Habiéndose obtenido expansión de la producción a la vez única y definitiva, como consecuencia de la reasignación de los factores de producción en la agricultura y entre la agricultura y el resto de la economía, inducida por el alza del precio relativo de los bienes transables, para que la producción de bienes transables siga expandiéndose continuamente, deberá contar con el apoyo de mayores gastos de desarrollo y asignaciones de créditos.

El ajuste eficiente puede requerir también la aplicación de una política macroeconómica activa para eliminar, reducir o estabilizar la inflación. En efecto, se ha comprobado que los precios relativos se tornan más volátiles a medida que aumenta la inflación. Si bien este fenómeno no impediría el proceso de ajuste automático, elevaría el costo del ajuste al debilitar el grado de reacción de la producción de bienes transables ante los cambios de los precios relativos. Por volátiles que puedan ser los precios relativos internos, el cuántum de importaciones descendería al nivel impuesto por la compresión de la capacidad para importar por efecto del agotamiento de las entradas de capital. Sin embargo, la producción de bienes exportables e importables puede manifestar una reacción más débil que la que podría haberse producido si no hubiese habido inflación, o si ésta hubiese sido menos intensa, menos volátil. Sin embargo, las políticas de estabilización también entrañan costos, a menos que se

¹⁴A nivel interno se pueden identificar dos clases de imperfecciones. La primera comprende aquellas que son inherentes a la existencia misma del tiempo y la incertidumbre. Se originan rigideces y desfases que obstaculizan las reasignaciones instantáneas de los recursos productivos en el sentido y la magnitud necesarios para mantenerlos empleados plenamente aun cuando la economía esté libre de las demás clases de imperfecciones, es decir las deficiencias estructurales (por ejemplo, un sector sobredimensionado de bienes y servicios no transados) e institucionales (por ejemplo, el proceso presupuestario descentralizado y no consolidado del sector público) que se desarrollan como resultado de las incongruencias de la política económica interna. De este modo, el ajuste eficiente exigiría el financiamiento externo compensatorio del impacto de las perturbaciones sobre la balanza de pagos aun cuando la economía estuviera libre de imperfecciones estructurales e institucionales y las políticas internas fueran compatibles con el pleno empleo. Sin embargo, las imperfecciones del mercado internacional de capital impiden una asignación del financiamiento externo compatible con el ajuste eficiente, mientras que los recursos movilizados por la comunidad financiera internacional son insuficientes para compensar esas imperfecciones.

pueda hacer concordar de alguna manera las expectativas y el comportamiento del público con las metas de política fijadas por las autoridades, logro que es prácticamente imposible de alcanzar si la economía se está ajustando simultáneamente, ya que los precios como el tipo de cambio, que ejercen una influencia determinante sobre las expectativas del público, estarán aumentando en vez de permanecer estables o disminuir (Ramos, 1987). La existencia de inflación inercial también exige, en aras de la eficiencia, un proceso de ajuste gradual más bien que un proceso automático y, por lo tanto, el apoyo del financiamiento externo.

La eficiencia del proceso de ajuste automático se ve también socavada cuando las imperfecciones del mercado internacional de capital provocan ajustes asimétricos a nivel mundial cuando hay, en efecto, "una periferia". Este fenómeno es una de las características sobresalientes de la crisis actual, como lo fue de la Gran Depresión. La

reducción generalizada de los cuanta de importaciones y la expansión de los cuanta de exportaciones que acompañan a la escasez de financiamiento externo hacen bajar los precios internacionales de los productos básicos, causando una pérdida de bienestar en la periferia que se suma a aquellas pérdidas originadas por la contracción del déficit de recursos y la disminución de la producción. En efecto, puede surgir un círculo vicioso en que la pérdida de ingresos causada por el deterioro de la relación de intercambio aumente vertiginosamente a medida que el ajuste engendre más ajuste. A este respecto, la crisis actual ha resultado ser incluso más costosa que la Gran Depresión, ya que muchos países han financiado los pagos de intereses de su deuda externa con los superávits de sus cuentas comerciales mientras que en los años treinta sólo un puñado de países realizaron el ajuste voluntario.

(Traducido del inglés)

Referencias bibliográficas

- Balassa, Bela y otros (1986): *Toward renewed economic growth in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. Existe en español una versión resumida, titulada *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina: resumen, visión global y recomendaciones*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Basu, Kaushik (1984): *The less developed economy. A critique of contemporary theory*. Londres: Basil Blackwell.
- Bruton, Henry (1984): Economic development with unlimited supplies of foreign exchange, *Comparative development perspectives: essays in honor of Lloyd G. Reynolds*. G. Ranis y otros (comp.). Boulder, Colorado: Westview Press, 124-144.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1). Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- (1981): El desarrollo económico de Jamaica y Trinidad y Tabago en los años setenta, *Estudio económico de América Latina, 1980* (E/CEPAL/G.1191). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 82.II.G.1. Santiago de Chile: 629-664.
- Corbo, Vittorio (1986): *Problems, development theory and strategies of Latin America* (documento preparado para su presentación en el Simposio del 25° Aniversario del Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de Yale sobre el Estado de la Economía del Desarrollo: Progreso y Perspectivas, 11 a 13 de abril de 1986). New Haven, Connecticut, Economic Growth Center.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1982): Latin America in depression 1929-1939, *The theory and experience of economic development: essays in honor of Sir W. Arthur Lewis*. M. Gersovitz y otros (comp.). Londres: George Allen and Unwin, 334-335.
- Ground, Richard L. (1986): Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 30, diciembre, 73-90.
- Lerner, A.P. (1936): The symmetry between import and export taxes. *Economics*, vol. III, N° 11, agosto, 306-313.
- Lewis, Arthur (1964): *Jamaica's economic problem*. Kingston: Gleaner Company. Little, Ian M.D. (1982): *Economic development. Theory, policy and international relations*. Nueva York: Basic Books.
- Ramos, Joseph (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Seers, Dudley (1964): The mechanism of an open petroleum economy, *Social and Economic Studies*, vol. 13, N° 2. Jamaica, junio.