

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1028
25 de julio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONSIDERACIONES EN TORNO AL ENFOQUE CON QUE SE CONSTITUYEN
MODELOS A COMIENZO DE LOS AÑOS NOVENTA */

*/ Este documento, preparado por la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, fue presentado al Taller sobre Aspectos Cuantitativos de los Estudios Prospectivos de las Relaciones Económicas Externas de los Países Latinoamericanos, efectuado en Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo de 1991

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

91-7-1163

Consideraciones en torno al enfoque con que se constituyen modelos a comienzo de los años noventa

1. Uno de los objetivos del Seminario es el examen de la capacidad que tienen los modelos de previsión y prospectiva elaborados en la región para discutir los temas y preguntas que preocupan a investigadores y formuladores de políticas en el área de las relaciones económicas externas de la región. A partir de esta evaluación se persigue identificar áreas de trabajo y mecanismos de cooperación destinados a mejorar la capacidad de respuesta de los modelos.

2. Existe en la actualidad un apreciable desajuste entre los modelos diseñados con anterioridad a los años ochenta y las preocupaciones de quienes miran a mediano y largo plazo el desarrollo latinoamericano. En efecto, de un lado la actual inserción económica internacional difiere significativamente de la que existía en la posguerra y a comienzos de los años setenta. De otro lado, la crisis de los años ochenta ha dejado poco espacio para las preocupaciones de transformación productiva y crecimiento económico, primando el interés por los desequilibrios de la coyuntura. Así, los cambios en la inserción internacional son más el fruto de políticas de ajuste y adaptación a presiones externas, factores ambos cambiantes en el tiempo, que de una intención premeditada de mediano y largo plazo. Esto ha hecho más difícil la formalización en modelos de los cambios que se han verificado a lo largo de los años ochenta.

3. Los modelos se sustentan en interpretaciones del funcionamiento de la economía, que a su vez suelen estar asociadas a esquemas contables. Además, pretenden responder o ayudar a responder preguntas. Por ello, es natural, que se intente clasificar los modelos. A modo de ejemplo se suele diferenciar modelos según su horizonte temporal (coyuntura, corto, mediano y largo plazo), el área de preocupación (fiscal, monetaria, energética) y su cobertura o desagregación (global, sectorial). En este caso ha parecido útil situar el examen de los modelos que se preocupan de la inserción internacional en el plano de las ópticas con que distintos analistas examinan el tema.

Estas ópticas pueden también visualizarse como etapas de razonamiento que se presentarán a partir de las más utilizadas, y en ocasiones simples, hasta las que son más ambiciosas y complejas.

En cualquier caso darán origen a modelos de distinta naturaleza que en ocasiones se pueden complementar entre sí.

4. Una primera óptica podría identificarse como aquella que pretende describir la importancia relativa del comercio exterior y el financiamiento externo. Esta descripción suele dar origen a explicaciones sobre el papel que juega la inserción internacional en la transformación productiva y el crecimiento económico. También se utiliza para vincular comercio y financiamiento externo en torno al equilibrio contable de la balanza de pagos.

En torno al aspecto descriptivo se presentan exportaciones e importaciones y se les desagrega con diferentes criterios. Se estudia su evolución en el tiempo, en términos de volumen, valor y precios. Se hace algo similar con el financiamiento externo, clasificándolo según las categorías de la balanza de pagos (capitales autónomos a distintos plazos y capitales compensatorios) llevándose, además, medidas de stock de la inversión extranjera, de los distintos tipos de deuda y de los respectivos servicios.

Los primeros intentos interpretativos se hacen a partir de la importancia relativa del total o partes de las exportaciones e importaciones y movimiento de capitales. Para ello se definen indicadores que vinculan:

- a) el comercio exterior con la producción global o desagregada, con el comercio mundial global o por componentes.
- b) valores, volúmenes y precios de exportaciones e importaciones (por ej. valor de compra de las exportaciones, relación de precios del intercambio).
- c) utilidades del capital extranjero e interés de la deuda con el ingreso nacional y con el valor de las exportaciones.
- d) el valor del capital extranjero o del endeudamiento externo con los servicios que generan o con el valor del ingreso nacional, exportaciones y valor del stock de capital del país.
- e) saldos de la balanza comercial o de la cuenta corriente con el nivel del ingreso nacional.

Estos y otros indicadores similares aparecen estrechamente vinculados a interpretaciones sobre el papel que las relaciones externas juegan en la transformación productiva y el crecimiento económico como asimismo a las interrelaciones que existan entre la evolución de los países desarrollados y en desarrollo.

Los modelos econométricos construidos en la región se han preocupado de este tipo de temas y se utilizan para establecer vínculos entre, por ejemplo, el proceso de industrialización y la situación de balanza de pagos, o las posibilidades de crecimiento y el nivel del endeudamiento externo.

5. Una segunda óptica es la que vincula la inserción económica externa al plano institucional e instrumental. En América Latina aparece asociada a las posturas neoliberales y a la crítica a la modalidad previa de desarrollo.

En un plano alto de abstracción se postula la necesidad de liberalizar el comercio y el financiamiento externo. Las medidas institucionales traerían aparejado entre otros efectos un incremento del comercio en relación al producto, una mayor eficiencia productiva interna y una mayor disponibilidad de capitales. El comercio exterior y el financiamiento externo actuarían de este modo como motores de la transformación productiva y el crecimiento. Si bien a este nivel de abstracción no resulta fácil traducir estas hipótesis en modelos podría suponerse, entre otras cosas, que el ritmo de crecimiento de las exportaciones sería más alto y que los movimientos de capitales tendrían una mayor importancia relativa en la balanza de pagos que en períodos previos.

En el área instrumental la liberalización de los mercados exteriores supone rebaja de aranceles, levantamiento de barreras no arancelarias, mayor libertad en el movimiento de capitales, permitir que la tasa de interés refleje las condiciones de los mercados de capitales, tanto internos como externos. La traducción en los modelos de este manejo instrumental resulta más sencillo que el del plano institucional. En efecto, tanto en el plano teórico como empírico existe en esta área experiencia, aunque no necesariamente consenso.

En el contexto de nuestro análisis el objetivo del uso de los modelos sería establecer vínculos entre el manejo institucional e instrumental y la inserción económica externa de los países. En general, el vínculo debiera establecerse con la transformación productiva, el crecimiento y la transformación social.

6. Una tercera óptica es aquella que utiliza como unidad de análisis una política económica o un componente de ella al que se le reconozca una cierta unidad o vida propia. Ejemplos de políticas o componentes son las denominadas de estabilización, de ajuste y de promoción de exportaciones. En el caso latinoamericano actual este tipo de políticas se aplican en el contexto al menos teórico de las políticas de liberalización mencionadas en la segunda óptica.

En el caso concreto de la inserción económica internacional las políticas de ajuste frente al desequilibrio externo se han hecho relativamente prototípicas. Se ha perseguido gestar un superávit comercial capaz de sustentar el pago de al menos parte de los intereses del endeudamiento externo. Esta política se presenta además asociada a la liberalización del comercio pues se intenta aumentar las exportaciones con la eliminación en el plano institucional de trabas y controles. Simplificadamente la política

supone un tipo de cambio real elevado, una política monetaria restrictiva, la reducción del déficit fiscal y control de los salarios. La combinación del fomento de las exportaciones, tanto por el tipo de cambio real alto como por la necesidad de exportar que tienen los productores frente a la depresión del mercado interno, con la caída de las importaciones como fruto de la depresión del mercado interno gestaría un superávit comercial. A su vez, las políticas de reducción del endeudamiento son también susceptibles de formalización. En la medida que se formalice el razonamiento que vincula los objetivos de las políticas con los instrumentos utilizados se puede utilizar los modelos para estimar los órdenes de magnitud envueltos en la política. Existen a este respecto experiencias en el estudio de este tipo de políticas con el uso de modelos. Naturalmente, en la medida que el hincapié esté en la inserción económica internacional el grado de detalle con que se describe el funcionamiento de la economía interna puede ser bastante reducido.

7. En resumen, la primera óptica es estructural y poco instrumental. La segunda se sitúa en el plano de los principios institucionales e instrumentales sin entrar en detalle en torno al funcionamiento de las economías. La tercera vincula objetivos e instrumentos pero lo hace en un área restringida al ámbito de una política.

8. La cuarta óptica es más ambiciosa. Se trata de examinar la inserción económica externa en el marco de la transformación económica y social. En el ámbito conceptual este tipo de estudios corresponde a lo que en CEPAL se ha llamado modalidades o estilos de desarrollo. Supone incursionar en lo político, lo económico y lo social, describiendo entre otros factores pactos o alianzas de gobierno, el proceso de ahorro-inversión desagregado por grupos socioeconómicos y el sector público, los principales programas, proyectos o núcleos de actividad económica o social que concentran el grueso de la acumulación de capital, la distribución del ingreso y el consumo, la participación en las decisiones y la inserción económica y política internacional. La sola descripción de los alcances del análisis demuestra su ambición y dificultad.

En un plano algo menos difícil se encuentran los intentos de describir con amplitud el funcionamiento de las economías nacionales. Dependiendo del objetivo del análisis estos intentos se concentran en el corto plazo o en el mediano y largo plazo. En el primer caso suelen poner énfasis en el crecimiento económico, en función de la utilización de la capacidad instalada, la composición del gasto, la situación de balanza de pagos, las finanzas públicas, la expansión monetaria, el nivel del empleo y de los salarios, y la inflación. En el segundo persiguen examinar además, la transformación productiva, el papel de los sectores público y privado, el proceso ahorro-inversión, el tipo de inserción comercial y financiero externo, la distribución del ingreso y del consumo y situaciones de pobreza.

Concretamente y en el marco de esta óptica describiremos aquí algunas de las preocupaciones que en torno a la inserción económica externa se plantea este tipo de análisis de alcance amplio.

En el plano comercial interesa conocer la evolución del comercio exterior desde el nivel de mayor agregación a desagregaciones que permitan conocer la capacidad de oferta de exportaciones en los principales rubros, la capacidad de absorción de la economía internacional incluyendo políticas y niveles de precios, grado de estabilidad de la demanda según tipos de exportación, destino de las exportaciones por países o bloques de países. En relación a las importaciones aparte de su nivel global interesa conocer su composición por destino económico (consumo, inversión, insumo) por destino u origen sectorial (clasificaciones CIIU ó CUCI), por contenido tecnológico (bienes intensivos en mano de obra, en materias primas, en tecnología), por origen geográfico (países o bloques de países) y la posible evolución de sus precios. Los saldos del comercio y la proporción que las exportaciones e importaciones representan del producto están entre los indicadores de síntesis más solicitados.

En el plano financiero interesa conocer:

- a) La evolución del endeudamiento externo desagregado por plazos, origen institucional y las condiciones en que está contratada.
- b) El monto, origen geográfico y destino sectorial de la inversión directa extranjera como asimismo sus conductas o límites institucionales para remitir sus utilidades.
- c) Los montos o políticas de remisión de interés y utilidades, utilizando eventuales capitalizaciones o remisión de intereses y de utilidades.
- d) La conducta de nacionales en términos de transferir ahorros hacia o desde el exterior.
- e) La importancia relativa de los saldos comerciales, de los servicios del endeudamiento externo, de los ingresos y remesas del capital ingresado como inversión extranjera, tanto entre ellos como en relación a la actividad económica interna.
- f) Los movimientos de capitales de corto plazo y sus vínculos y efectos sobre la situación monetaria y financiera interna.

La capacidad de los modelos para incluir este tipo de preocupaciones parece ser por ahora parcial y en la mayoría de los casos una parte de ellas suele incluirse por la vía de utilizar variables exógenas al modelo. Además, es más común que estas preocupaciones aparezcan parcialmente asociadas a una de las tres ópticas mencionadas anteriormente que integradas a un modelo de

alcance temático múltiple.

9. Otra forma de examinar las preocupaciones vinculadas a la inserción económica internacional que deberán tener en cuenta quienes formulan modelos es a partir del examen del paradigma neoliberal y de las políticas de estabilización y ajuste que se vienen aplicando en los países latinoamericanos. El paradigma neoliberal se parece a los planteos de una modalidad de desarrollo aunque se suele limitar el campo económico. Las políticas de estabilización y ajuste se parecen más a la tercera óptica al poner énfasis en ciertos aspectos seleccionados de la situación económica. En cualquier caso se trata de dos enfoques que tienen gran actualidad por ser sustentados por agentes internos y externos con gran poder político y económico.

El paradigma neoliberal suele presentarse como planteos de mediano y largo plazo, pues hace al funcionamiento de los mercados bajo ciertas condiciones ideales, que se dice y sabe, que difieren de las actuales y cuyo logro demorará algún tiempo en alcanzarse.

Enunciaremos aquí algunas de las propuestas sin pretender ni una cobertura completa ni una rigurosidad que sobrepase las necesidades del estudio de las posibilidades de modelar dichas propuestas. Además, el énfasis está siempre en aquellos aspectos que hacen a las relaciones económicas externas. Las que bajo estas restricciones nos interesan aquí son:

a) La movilidad y rentabilidad del capital deben ser respetados. Esto supone medidas de carácter institucional que privilegian la liberalización en el movimiento de capitales, aceptando en ocasiones una mayor rentabilidad al capital extranjero para compensar el mayor riesgo que implica invertir en países en desarrollo. Además, supone liberalizar las tasas de interés y de hecho ofrecer tasas más altas que las internacionales para compensar el mayor riesgo. También, aunque muchas veces implícitamente, se acepta que los nacionales pueden colocar sus ahorros en el extranjero haciendo uso de la exención de impuestos que ofrecen algunos países desarrollados.

b) Los salarios debieran ajustarse con la menor intervención estatal a las condiciones del mercado interno y externo. La liberalización del comercio exterior, permitiría que por la vía del tipo de cambio y el arancel se establezcan vínculos entre la productividad del país y del exterior. En principio, la fijación de salarios mínimos u otro tipo de reglamentación estatal en el mercado del trabajo debiera evitarse por los efectos negativos sobre el empleo.

c) La liberalización del comercio exterior debiera ser muy amplia y multilateral. Ello supone reducir aranceles y suprimir barreras no arancelarias. Las exportaciones debieran ser un motor de la transformación productiva, lo que al menos en etapas iniciales,

podría exigir un tipo de cambio elevado.

d) La política monetaria es un elemento importante de vinculación de los factores internos y externos. Manejada por un organismo con un alto grado de autonomía debe cuidar por un control estricto de la inflación. En esa política, el manejo de las tasas de interés, el tipo de cambio y el equilibrio macroeconómico de la balanza de pagos juegan un papel importante. La tasa de interés debe establecerse teniendo presente las tasas de interés de los mercados internacionales, el tipo de cambio debe tener presente el papel dinámico que juega la inserción comercial externa y en términos del equilibrio de la balanza de pagos deben cuidarse los vínculos entre los saldos de comercio y de capitales.

e) En la política tributaria el rendimiento del capital y los incentivos a la inversión afectarán a los movimiento de capitales de la balanza de pagos. Las políticas no deben en este sentido discriminar contra el capital extranjero.

f) Las políticas de precios y subsidios se regirán por la liberalización de mercados y la reducción de la acción estatal. De este modo el comercio internacional no sufrirá de restricciones a las importaciones ni se aceptará subsidios a las exportaciones.

Como puede observarse en este planteo intervienen postulados que dicen relación con los mercados comerciales y financieros externos, el mercado laboral, la política monetaria y fiscal, y el mercado de capitales. Por la amplitud de las preocupaciones no siempre se pueden modelar por completo y habitualmente aparecen modeladas partes del paradigma.

En términos de las políticas aplicadas en el corto plazo durante los años ochenta no resulta sencillo decir la medida en que se han apegado al paradigma liberal. Sin embargo, a comienzo de los años noventa, es posible verificar ciertas tendencias generalizadas hacia la liberalización de los mercados comerciales externos (reducción de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias), liberalización del movimiento de capitales (swaps con el endeudamiento, mayor libertad para transferir ahorros al exterior e ingreso de capitales extranjeros) y tasas reales de interés positivas y altas. En otros aspectos la situación es más confusa. El tipo de cambio se ha utilizado con diferentes objetivos. En ocasiones el interés se ha centrado en la promoción de exportaciones con lo que se ha utilizado un tipo de cambio que subvalore la moneda nacional. En otras se ha utilizado como elemento anti-inflacionario sobrevalorando la moneda nacional. La política monetaria, que en general persigue ser restrictiva, ha utilizado elementos dispares y en ocasiones extremos. Así, por ejemplo, la congelación de depósitos, medida de máxima restricción, ha sido seguida de fuertes expansiones. La liberalización amplia de los mercados financieros ha obligado al gobierno a actuar como prestamista de última instancia, lo que ha supuesto una fuerte

intervención pública. Así, no resulta fácil establecer un prototipo de política económica que responda en el corto plazo a la supuesta aplicación del paradigma neoliberal.

No obstante lo anterior, un examen de las políticas plantea algunos desafíos de carácter general que pareciera interesante analizar a través de modelos.

Así por ejemplo:

La tasa de intereses y el tipo de cambio son dos instrumentos de política que en el esquema neoliberal juegan un papel importante en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. Por tanto, parecería importante examinar los efectos que tiene utilizar una tasa elevada de interés real con un tipo de cambio subvaluado o sobrevaluado. Qué variables y a través de qué mecanismos y en qué órdenes de magnitud se ven afectados por estas dos combinaciones?

En términos más generales el intentar modelar políticas de estabilización y de ajuste de balanza de pagos ha resultado un desafío apreciable pues en muchos casos se han aplicado a partir de situaciones donde predominan grandes desequilibrios, que de por sí son difíciles de cuantificar y que además generan conductas sobre las que hay poca experiencia.