

ESTUDIO

POLÍTICAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO*

Arnold C. Harberger**

Los propósitos iniciales del siguiente trabajo del profesor Harberger apuntan a hallar denominadores comunes entre las ponencias presentadas a un encuentro sobre política económica, no obstante sus observaciones constituyen una proposición de consensos mínimos para economistas de muy diversas orientaciones y tendencias. La ciencia económica podrá haber descartado hace mucho tiempo la posibilidad de definir la política económica ideal u óptima para el crecimiento en cualquier tiempo y lugar, pero el abandono de esa utopía no significa que en este campo "todo vale". Semejante impunidad no existe y así lo corroboran las diversas experiencias de conducción económica que, bajo el signo del éxito o del fracaso, son analizadas en este estudio.

Ajeno a toda suerte de doctrinas monolíticas, realista y un tanto escéptico, el profesor Harberger realiza en este ensayo una valiosa contribución al estudio de las relaciones entre la teoría y la práctica económica.

La mayor parte de los participantes en esta conferencia —no sólo los autores de los principales documentos, sino también los expositores formales y la gran mayoría de los asistentes— han dedicado gran parte de su vida profesional a estudiar la política económica, a investigarla o a ponerla directamente en práctica. En realidad, ésta ha sido una conferencia de profesionales dirigida a profesionales, y su ambiente y tono reflejaron claramente eso.

Como ocurre en la mayoría de las especialidades, los profesionales y expertos de la política económica llegan con el tiempo a compartir ciertas apreciaciones, actitudes e inquietudes incluso cuando sus puntos de vista sobre materias específicas pueden ser di-

* Este trabajo corresponde al último ensayo incluido en el libro *World Economic Growth: Case Studies of Developed and Developing Nations* editado por Arnold C. Harberger y publicado en 1984 por el Institute for Contemporary Studies (ICS Press), San Francisco, California. Fue traducido y se publica con la debida autorización.

** Profesor de Economía en la Universidad de Chicago y en la UCLA.

ferentes. Sin duda, los economistas no son ingenuos, no necesitan lecciones de texto para convencerse de la terrible complejidad del proceso de crecimiento. Saben que no existe ninguna fórmula mágica, ninguna combinación de uno, dos o incluso diez o doce ejemplos de política que, una vez presionados en el orden correcto, garanticen el crecimiento económico.

Los economistas también están bien acostumbrados a la frustración. Los proyectos tendientes a mejorar la política deben correr una verdadera carrera de obstáculos antes de ser puestos en práctica. La mayoría de los proyectos no sobrevive y, de los que logran hacerlo, muchos quedan tan deformados o distorsionados que ya no sirven para los objetivos previstos.

Las frustraciones de ese proceso hacen que muchos profesionales se vuelvan cínicos después de un tiempo, se queman, por decirlo así. Algunos sencillamente abandonan su interés por la política económica y se orientan hacia otras cosas, generalmente en la vida privada. Otros simplemente pierden el entusiasmo y se "adaptan al sistema".

Pero el grupo de la conferencia no estaba constituido por cínicos ni desertores. Estos eran miembros de un clan diferente, de gente dedicada que de alguna manera se las arregla para soportar la frustración sin perder la esperanza ni el corazón.

Los párrafos siguientes sugieren las nociones generales del enfoque de los profesionales en cuanto a la relación entre política y crecimiento económicos. En primer lugar, sugieren un amplio reconocimiento de que la política puede influir en el crecimiento, de muchas formas, tanto para bien como para mal. La tarea consiste entonces en explorar la mayor cantidad de estos caminos, para producir efectos favorables. En segundo término, es evidente que los gobiernos actúan bajo presiones políticas y sociales provenientes de diferentes fuentes y, por lo tanto, sería aventurado suponer que estos gobiernos al formular sus políticas solamente marchan al son de los tambores de los economistas. En tercer lugar, debemos reconocer que, en la medida en que los gobiernos marchan al son de otros tambores, es muy probable que sacrifiquen en alguna proporción el progreso económico. Y finalmente, una política económica exitosa consiste en mantener resultados al más alto nivel posible en las numerosas decisiones políticas que afectan a la economía. Cuando debe ceder ante otras fuerzas y presiones, la política exitosa encontrará formas de minimizar el sacrificio o compromiso de los sólidos objetivos económicos y evitará que la política macroeconómica contenga errores básicos.

Algunas Lecciones de Política Económica

A continuación presentamos algunas conclusiones ampliamente compartidas por los profesionales y expertos en la materia sobre las principales lecciones relativas a una exitosa política de crecimiento.

1 Evitar el falso tecnicismo en la elaboración de la política económica. Con mucha frecuencia, y en bastantes países, se ha considerado que la tarea de la planificación económica consiste en hacer proyecciones (predicciones) del progreso económico para el futuro. Algunas veces estas predicciones se han hecho con un detalle increíble, hasta el punto de proyectar la producción de las industrias individuales dentro de un futuro de cinco o diez años. Estas prácticas simplemente no han dado resultados. Han sido una pérdida de talento y dinero. Han apartado a la gente capacitada de la tarea más importante, que consiste en enfrentar los verdaderos problemas de política económica; y, lo que es peor, han sido por lo general completamente erradas y con frecuencia corruptas, por estar asociadas a la propaganda y a promesas políticas.

2 Mantener los presupuestos bajo un control adecuado. Los presupuestos no tienen necesariamente que estar en equilibrio, pero existen estrictos límites para los déficit presupuestarios en que es dable incurrir con relativa impunidad. En algún momento del camino, las autoridades encargadas del presupuesto deben aprender a decir no ante peticiones de gastos y, tras ellos, los gobiernos deben aprender a resistir las presiones por aumentar el gasto. El momento en que los gobiernos y las autoridades encargados del presupuesto deben pronunciarse es claramente antes de que se quiebre la disciplina presupuestaria. Siempre se hará cierta concesión y habrá flexibilidad (y probablemente debe haberla), pero cuando las autoridades ya han cedido muchas veces, es como si se hubiera abierto una grieta en una represa, de tal manera que se verán abrumadas por una inundación de peticiones de nuevos y esperanzados solicitantes.

3 Mantener las presiones inflacionistas bajo control razonable. Para incentivar el desarrollo económico en un país pequeño, la mejor política puede consistir en conservar la tasa de inflación vigente en la economía mundial. No obstante, si, por cualquier razón, se debe aceptar una tasa más alta, ésta debe mantenerse moderada y constante.

La mayoría de las inflaciones más importantes de post-guerra se han originado en déficit fiscales excesivos (véase el punto anterior) que los gobiernos sólo podían financiar recurriendo a la emisión. Ésto fue lo que ocurrió en Argentina, Chile e Indonesia en la década del sesenta, y con las últimas fuerzas inflacionarias en África. Pero también se pueden desencadenar dramáticas fuerzas inflacionarias emitiendo dinero para conceder crédito al sector privado, como ocurrió en Uruguay por más de dos décadas y en Brasil, por cerca de casi 10 años, desde mediados de los años sesenta.¹

1 Durante los últimos años, la inflación en Uruguay parece haber provenido del sector fiscal, pero con anterioridad —por más de dos décadas— se debió principalmente al exceso de créditos al sector privado. Tanto en Uruguay como en Brasil, la expansión excesiva del crédito se centró principalmente en el banco estatal (en Uruguay, el Banco de la República y el

La inflación socava el crecimiento de dos maneras. En primer lugar altera el proceso más básico mediante el cual los precios relativos guían los recursos de usos de menor valor a usos de mayor valor. En efecto, la misma esencia del crecimiento ocurre cuando se hacen inversiones en recursos en situaciones que se caracterizan por altos precios relativos de producción (beneficios) y bajos precios de insumos (costos). La clave del proceso consiste en tener claros indicadores de precios relativos. La inflación, asimismo, especialmente cuando es variable y, por lo tanto impredecible, altera esos indicadores oscureciendo la diferencia entre aumentos de precios absolutos y relativos.

Se produce un segundo problema con la inflación, en cuanto ella recompensa a quienes la adivinan correctamente, con perjuicio de quienes en su momento la estimaron demasiado alta o demasiado baja. El hecho de pronosticar la tasa de inflación no hace que la economía crezca, y de este modo los recursos productivos desviados hacia fines no productivos.

Por último, la inflación, especialmente cuando es impredecible y no existe indicación, tiende a producir transferencias caprichosas de riqueza entre los sectores y grupos económicos. Esto quiebra la relación entre ganancias y esfuerzo y se sabe que el fenómeno ha producido violentos trastornos políticos, animados por los amargados perdedores.

4 Sacar partido del comercio internacional. Puede ser que la mayoría de los economistas sea en el fondo librecambista de corazón. Pero ésta no es la forma en que ellos se expresan en los debates sobre política: en un tema tan incandescente como el proteccionismo, la credibilidad de los profesionales ante los diferentes grupos depende de la discreción. De este modo, en vez de celebrar abiertamente el libre comercio, los economistas modernos tienden a destacar la elección entre una economía relativamente abierta versus otra relativamente cerrada.

La economía relativamente abierta implica altas importaciones y altas exportaciones con relación al PGB. Aquella relativamente cerrada implica lo contrario: bajas importaciones (debido a las restricciones a las importaciones) y bajas exportaciones. Las restricciones a las importaciones actúan también como restricciones indirectas a las exportaciones, provocando alteraciones en las tasas de cambio que reducen los precios de los productos exportados. La razón que hay en este proceso es que las importaciones deben ser finalmente pagadas por las exportaciones; y si se limitan aquéllas, necesariamente se limitan éstas. La protección frente a las importaciones desprotege en igual medida las exportaciones, distorsionando la asignación de recursos más eficiente, pues la protección de industrias rela-

tivamente menos eficientes que compiten con las importaciones desvía recursos (capital y mano de obra) de las industrias exportadoras más eficientes. En este volumen, Taiwán presenta el cuadro más gráfico de las ventajas de liberalizar las restricciones al comercio. Con la liberalización efectuada a principios de los años cincuenta, se produjo una verdadera explosión de comercio durante las dos y media décadas siguientes, que aumentó el volumen de las exportaciones de Taiwán en 200 veces entre 1954 y 1980.

La tarea de los economistas en esta etapa consiste en moderar estas distorsiones para evitar una grave reducción del volumen de comercio bajo su potencial.

5 Algunos tipos y patrones de restricciones al comercio son mucho peores que otros. El conocimiento de los economistas sobre los procesos restrictivos tuvo un gran avance en los años sesenta, con el desarrollo del concepto de "protección efectiva". Se descubrió, entre otras cosas, que el mismo arancel sobre un producto final puede implicar grados de protección efectiva increíblemente diferentes, dependiendo de la importancia de los insumos importados en el proceso productivo y de la forma en que son gravados.² La única forma segura de garantizar que no se producirán variaciones catastróficas en las tasas de protección efectiva —incluso con tasas de protección nominal que parecen moderadas sobre los productos finales— consiste en uniformar la protección nominal para todos los productos. Esto significa, sin duda, incluir las materias primas y los bienes de capital en la lista de bienes sujetos a la tasa uniforme de protección. Incluso los bienes que no son producidos en el país, y tal vez nunca lo serán, deben someterse a la tasa uniforme, de manera de mantener "honesto" el grado de protección efectiva conce-

- 2 Si a un producto final de costo de 100 en los mercados mundiales se le otorga un arancel de un 20%, y si el sustituto local utiliza 60 de insumos importados, que entran libres de impuestos, la producción del sustituto local ahorra sólo 40 ($= 100 - 60$) de divisas. Pero como el precio interno puede ahora subir a 120 ($= 100 + 20\%$) la empresa local ganará dinero en la medida que sus costos no excedan de 60 ($= 120 - 60$). Sus costos pueden ser hasta de 60 a fin de ahorrar 40 de divisas; su "protección efectiva" es por lo tanto de 50% [$= (60/40) - 1$]. Supongamos que el producto en cuestión es un sweater de lana, y el insumo importado es la lana. Asumamos también que algunas empresas en el país producen sweaters de cachemira, que se venden en 200 en el mercado y utilizan 160 de lana cachemira importada, que también entra libre de impuestos. Entonces el grado de protección efectiva es mucho mayor. Un arancel de un 20% sobre un precio mundial de 200 significa que el precio interno puede subir hasta 240. El insumo importado (lana cachemira) cuesta 160. De aquí que se puede incurrir en costos internos hasta 80 (más allá de la barrera arancelaria de un 20%) siendo la operación todavía rentable. Dado que se ahorra sólo 40 ($= 200 - 160$) de divisas, y dado que se pueden incurrir hasta 80 en costos internos a fin de lograrlo, la protección efectiva en este caso es 100% [$= (80/40) - 1$].

dido a los productos en los que ellos son insumos. Pues sólo cuando todas las tasas nominales de protección son iguales, todas las tasas efectivas son iguales a esta misma tasa nominal. Sólo una tasa de arancel uniforme puede evitar automáticamente variaciones caprichosas y distorsionadoras en las tasas efectivas de protección realmente alcanzadas. La modificación de los sistemas arancelarios tendiente a una mayor igualdad es entonces una de las reformas más importantes apoyadas por los profesionales del área.³

6 Si las restricciones a las importaciones se vuelven excesivas, y es políticamente imposible reducirlas directamente, debe atacarse en forma indirecta el problema aumentando los incentivos a las exportaciones para ayudar a compensar por esta vía el efecto antiexportaciones que surge de la restricción a las importaciones. El instrumento más natural para incentivar las exportaciones consiste en devolver los impuestos indirectos en la frontera. Tal devolución es explícitamente aprobada por el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y ha sido aplicada en su totalidad o en parte por muchos países.

- 3 Si la lana empleada para hacer sweaters tejidos (en el ejemplo de la nota al pie de página precedente) estuviera sujeta a un derecho de un 20%, el costo de los insumos importados habría sido 72 (= 60 + 20%). El margen para el uso rentable de recursos internos habría sido 48 (= 120 - 72), que considerados junto con un ahorro de divisas de 40 (= 100 - 60) implica una protección efectiva de 20% [= (48/40) - 1]. Si la lana cachemira hubiera estado sujeta a un derecho de un 20%, sus costos por sweater de cachemira producido habrían sido 192 (= 160 + 20%). El producto final, con un 20% de derecho, se vendería en hasta 240 (= 200 + 20%). Por lo tanto, se pueden incurrir en costos internos de hasta 48 (= 240 - 192) a fin de ahorrar 40 de divisas. Entonces la protección efectiva es una vez más de un 20% [= (48/40) - 1].

La fórmula general para la tasa t_{ej} de protección efectiva de actividad j es:

$$t_{ej} = \frac{t_{nj} - \sum_i \sigma_{ij} t_{ni}}{1 - \sum_i \sigma_{ij}}$$

donde t_{ni} es la tasa nominal de protección concedida para el insumo importado i y σ_{ij} es igual a la fracción de los costos totales de j (calculados a los precios mundiales) que son considerados para el insumo importado i . Resulta fácil observar que cuando $t_{nj} = t_{ni} = t^*$, es decir, cuando prevalece un arancel uniforme de t^* ,

$$t_{ej} = \frac{t^* - \sum_i \sigma_{ij} t^*}{1 - \sum_i \sigma_{ij}} = \frac{t^* (1 - \sum_i \sigma_{ij})}{(1 - \sum_i \sigma_{ij})} = t^*$$

Es decir, todas las tasas efectivas de protección son iguales a t^* cuando se aplica la tasa nominal a todas las importaciones.

Otros instrumentos para estimular las exportaciones incluyen la rebaja de los impuestos directos e incluso (más drástico aún) subsidios directos. (A pesar de no ser aprobados por el GATT, estos últimos han sido usados por algunos países y son justificados hasta un cierto punto con razones puramente económicas.) Evidentemente, cuando este dispositivo neutralizador ha sido aplicado en su totalidad, su mayor uso deja de ser correctivo y pasa a constituir una nueva fuente de distorsión.

7 Simplificar los sistemas tributarios, que éstos sean fáciles de administrar y (tanto como sea posible) neutrales y no distorsionados con respecto a la asignación de recursos. El mejor impuesto para lograr estos tres objetivos es el Impuesto al Valor Agregado. Por primera vez introducido en Francia a principios de la década del cincuenta, este impuesto ha llegado a ser la fuente de ingresos más importante en prácticamente la mitad de los países no comunistas. Su neutralidad, tal vez, su atributo más distintivo, se debe a que cuando los bienes pasan por las sucesivas etapas de producción, éstos son gravados sólo en el valor agregado en cada una de dichas etapas. De este modo, cuando toman la forma de productos finales, cada elemento o componente del producto final ha sido gravado sólo una vez. Este impuesto es un gran adelanto con respecto al sistema de impuesto sobre las ventas que reemplazó en muchos países eliminando la tributación del valor total en cada etapa de la cadena de producción. Evidentemente, esto terminó con la tributación reiterada sobre el valor agregado en las primeras etapas y también generó fuertes incentivos artificiales hacia la integración vertical de los procesos productivos.

8 Evitar las tasas excesivas de impuesto a la renta. Existe poca justificación económica para las tasas superiores al 50% sobre cualquier tipo de ingreso. Tales tasas distorsionan el comportamiento y crean grandes desincentivos a la actividad económica, en tanto que producen pocos ingresos. Por lo general, los profesionales de política económica prefieren el diseño cuidadoso y prudente de los sistemas tributarios, poniendo especial atención en a) permitir a las empresas una recuperación adecuada del capital (para efectos de impuestos) durante la vida económica de un activo, y b) evitar que la inflación distorsione mayormente el cálculo del ingreso para efectos de impuestos y de la consiguiente deuda tributaria.

9 Evitar el uso excesivo de incentivos tributarios para lograr determinados objetivos. Tales incentivos han sido especialmente comunes en numerosos países del Tercer Mundo. Un buen ejemplo lo constituye la ley brasileña que favorece la inversión en el noreste y en el Amazonas. Según esta ley, una empresa en otra región que debe al gobierno la cantidad de 1.000 en impuesto sobre la renta de sociedades anónimas, puede tomar 500 de esta cantidad e invertirlos en un proyecto aprobado en el noreste y terminar pagando sólo 500 en impuesto. En realidad, la empresa estaría invirtiendo dinero que de otra manera pertenecería al gobierno; pero la empresa tendría

derecho al ingreso producido. Obsérvese que la empresa estaría en mejores condiciones haciendo la inversión incluso si sólo obtuviera 200 ó 300 como retorno, es decir, incluso si hiciera inversiones muy malas en las que perdiese dinero.

Otro caso fue una bonificación tributaria por la inversión a la increíble tasa del 30% que estuvo vigente en Bolivia a mediados de la década del setenta. Según esta ley, una empresa podía invertir 1000 y sin embargo poner solamente "700" de su dinero. Los restantes 300 habrían ido de otra manera al gobierno como impuestos. Dicha empresa estaría probablemente muy contenta si la inversión produjera un retorno relativamente rápido de 900 (considerando su capital en riesgo de 700); pero la inversión sería un desastre desde un punto de vista económico (900 de retorno sobre una inversión de 1000). Todos los esquemas de bonificación tributaria por la inversión comparten este defecto básico. Fue más obvio en el caso boliviano debido a la alta tasa del 30% a que fue concedida.

10 Usar los controles de precios y salarios con moderación, si es necesario hacerlo. Estos controles rara vez se justifican por razones estrictamente económicas, de manera que a lo menos representan una situación en la que objetivos no económicos interfieren con objetivos estrictamente económicos, intentando frustrar el logro de estos últimos. Los controles de precios y salarios tienden especialmente a viciar el rol indicador fundamental que se supone desempeñan los precios, trasladando recursos desde usos subvalorados a usos sobrevalorados. Los precios altos deberían reflejar escasez y atraer recursos a la actividad en cuestión; los precios bajos deberían reflejar abundancia y ayudar a mantener alejados los recursos adicionales no deseados. La mayoría de los controles de precios refleja esfuerzos por mantener los precios bajos a pesar de la escasez —lo que con frecuencia significa lo mismo—, conservar los precios anteriores, a pesar de circunstancias drásticamente diferentes. Las consecuencias típicas de los controles de precios en tales situaciones son a) la producción deja de aumentar en respuesta a la señal de un bajo precio controlado, e incluso puede disminuir a pesar de la escasez, y b) surgen los mercados negros, frustrando los esfuerzos del gobierno por mantener los precios bajos, para al menos algunos compradores. Muy pocos resultados positivos se han logrado de los controles de precios y salarios por parte del gobierno.

11 Las cuotas, licencia y restricciones cuantitativas similares a la producción, importaciones, exportaciones y otras variables económicas a menudo acompañan a los intentos de control de precio de diversos tipos. Una vez más, sólo en pocos casos se puede encontrar una justificación económica convincente para tales prácticas; por esta razón, son miradas con gran recelo. En general, tales restricciones indican casi automáticamente que se está recurriendo a un criterio diferente al precio para racionar la oferta limitada entre demandantes en disputa. Esto da oportunidad para el favoritismo, que en la práctica puede (y con frecuencia así ocurre) derivar fácilmente

en corrupción. Estos males se suman entonces al hecho de que tales controles cuantitativos reducen casi invariablemente la eficiencia de la economía.

12 Los expertos en política económica tienden a enfocar los problemas relacionados con las empresas del sector público, desde un punto de vista más bien técnico. Por lo general, es mucho lo que los economistas han visto para tomar una posición ideológica dogmática en relación con las empresas públicas. Algunas empresas públicas que conocen han tenido éxito, mientras que otras han acumulado experiencias que nadie envidiaría. Pareciera que las diferencias entre los éxitos y fracasos pueden resumirse mejor diciendo que las empresas públicas han tenido éxito, por lo general, cuando sus gobiernos les permiten comportarse como empresas. Si el gobierno se empeña en usar las empresas del sector público como medio para conseguir objetivos no económicos, es entonces casi inevitable que su éxito como entidades económicas se pone en peligro. Los gobiernos han interferido de innumerables formas en el funcionamiento económico de sus empresas. Han mantenido bajos artificialmente los precios de los bienes y servicios que las empresas públicas venden. Esto es aún más cierto para las compañías de electricidad, gas, teléfono y otros servicios públicos, lo que frecuentemente hace que las compañías, desprovistas de fondos debido a las bajas tarifas, sean incapaces de mantener la calidad del servicio. Han hecho que las empresas paguen por insumes precios superiores a los del mercado, especialmente a trabajadores manuales (obreros, pero también por materiales, mediante regulaciones que impiden a las empresas buscar fuentes de costos más bajos en el mercado internacional. También han fijado los salarios máximos (generalmente relacionados con los de altos funcionarios de gobierno) en cifras muy inferiores a las existentes en el mercado privado para ejecutivos de alto nivel. Si bajo tales circunstancias las empresas públicas logran atraer ejecutivos comparables con los de empresas privadas similares, esto se debe sólo a que existen algunas personas dedicadas que están dispuestas a hacer importantes sacrificios económicos personales. Además de esto, a muchas empresas del sector público se les impide constantemente tomar decisiones difíciles que son las que con frecuencia hacen la diferencia entre viabilidad y fracaso, tales como eliminar una línea de productos, cerrar una planta, despedir trabajadores, cuando baja la demanda.

Los economistas saben que todas las posibilidades anteriores representan amenazas contra la viabilidad y el éxito económico de las empresas del sector público. De este modo, están conscientes de que las empresas del sector público están en desventaja inherente en la búsqueda de la eficiencia económica frente a las empresas privadas. Sin embargo, numerosas empresas públicas en buen número de diferentes países se las han arreglado de alguna manera para vencer estos obstáculos y entregar resultados económicos satisfactorios y a veces incluso sobresalientes. Estos buenos resultados se han logrado

sólo mediante una especie de acuerdo (al menos tácito) entre la empresa y el gobierno, en el sentido de que la empresa no se verá forzada o presionada a comportarse de manera antieconómica. Los economistas presentan estos casos como modelos para el resto.

13 Finalmente, establecer límites claros y bien definidos entre la actividad del sector público y la del sector privado. Cuando los dos sectores compiten en una determinada área, deben regir las mismas reglas para sus operaciones. Las confiscaciones arbitrarias o caprichosas, sin una debida compensación, tienden a producir una reacción típica y comprensible. En sectores que se consideran amenazados (incluso cuando aún no ha habido confiscación) los propietarios privados tienden inmediatamente a dejar de invertir. Las tasas de ahorro bajan y el capital tiende a salir al extranjero, generalmente en forma clandestina (a través del mercado negro de divisas, de la subfacturación de exportaciones, de la sobrefacturación de importaciones y maniobras similares). Existen múltiples ejemplos de esta reacción contraproduktiva. Muy rara vez un país ha terminado siendo el verdadero ganador a raíz de una confiscación arbitraria compensada de manera insuficiente.

Sería irreal, sin embargo, afirmar que se puede establecer una clara división entre las actividades del sector público y las del sector privado. EE. UU. es uno de los países en que esta línea está más definida con compañías de electricidad, sistemas de tránsito y otros servicios públicos ocupando una parte importante de la frontera entre los dos sectores. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo tienen las empresas del sector público dispersas en casi todo el complejo industrial. En estos casos la regla del profesional es clara: dejar que los sectores público y privado compitan libremente, bajo las mismas leyes tributarias, las mismas regulaciones y normas. Y en el peor de los casos, si una empresa del sector público no puede competir a) dejarla fracasar, b) ayudarla lo suficiente como para mantenerla en funciones, pero c) nunca permitirle competir en forma desleal con las empresas privadas legítimas por la simple vía de rebajar los precios y generar pérdidas que son luego financiadas por el erario público.

Las breves descripciones anteriores deberían dar al menos una idea de la forma de pensar de la mayoría de los expertos en este campo. Debería quedar en claro a partir de estos ejemplos que ellos aseguran reconocer tanto los casos en que la política económica es "buena" como también cuando es irremediamente "mala". Además, debería quedar en claro que algunos casos son difíciles de clasificar; combinaciones complejas de elementos buenos y malos, a pesar de la confianza del experto en la capacidad para diferenciarlos. Finalmente, debería aclararse que la buena política en estos términos no lleva consigo ninguna connotación política ni ideológica. Sin duda, una buena política parecería factible en manos de los socialdemócratas europeos, los demócratacristianos o socialistas, y también de los conservadores o laboristas británicos, los republicanos o

demócratas norteamericanos e incluso de la gran mayoría de grupos políticos que podrían llegar al poder (en países no comunistas) en un futuro cercano.

Los economistas leen sus documentos. En esta sección, como editor de este volumen, intentaré extraer algunas lecciones de las contribuciones que cada autor en forma individual entrega en este libro. La exposición se presenta aquí en primera persona, de manera de reflejar la naturaleza subjetiva de algunos juicios que extraje de cada contribución en sólo una página o dos de observaciones y resumen.

Los países industriales. En forma quizá comprensible se puso mayor énfasis en la política de estabilización macroeconómica en los ensayos sobre los países industriales que en los referentes a los países menos desarrollados. El énfasis en la estabilización fue mayor en los casos de Gran Bretaña y los EE. UU.; el ensayo sobre Japón ocupó una posición intermedia; mientras que los que se referían a Alemania y Suecia abordaron principalmente las políticas que afectan la estructura de la economía.

Gran Bretaña. Wilfred Beckerman destaca que hasta hace poco no había mucha diferencia en las políticas promovidas por los partidos Conservador y Laborista en la Gran Bretaña de postguerra. Fueron los conservadores quienes primero instituyeron la planificación económica (vía el Consejo Nacional de Desarrollo Económico) como una función del gobierno central. También, cuando reemplazaron al laborismo en el gobierno, los conservadores no pudieron deshacer ninguno de los cambios más importantes (nacionalización de las industrias y extensiones del sistema de previsión social), que sus antecesores habían implantado. Podemos agregar que tampoco los gobiernos conservadores hicieron mucho por impedir o invertir el crecimiento del gobierno en Gran Bretaña. Bajo los conservadores a fines de la década del cincuenta y principios del sesenta, la relación de gastos del gobierno sobre el PGB subió del 27% al 31% bajo los laboristas a fines de la década del sesenta. A principios de la década siguiente, continuó aumentando: a un 35% con los conservadores, luego al 38% con los laboristas, y finalmente al 41% en el gobierno de la señora Thatcher, entre 1980 y 1982.⁴

Al intentar explicar el lento crecimiento británico del PNB (a un promedio del 2.25% anual entre 1953 y 1982), el profesor Beckerman explora cuatro hipótesis: i) otros países europeos crecieron más rápido porque tenían más donde ponerse al día (de la devastación de la época de guerra); ii) Gran Bretaña ya era una economía "madura" en el primer período de postguerra, lo que no le implicaba mayor ganancia el traslado de trabajadores de la agricultura o la explotación de economías industriales de escala; iii) las malas relaciones laborales y los antagonismos de clases actuaron como un

4 Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook*, 1983.

severo freno al crecimiento económico, especialmente debido a que los salarios reales siguieron subiendo a pesar del estancamiento económico y el creciente desempleo; y iv) la economía británica estuvo paralizada por unas tres décadas, debido principalmente a que entró a los años cincuenta sufriendo una grave sobrevaloración de la moneda, mal que los sucesivos gobiernos rehusaron constantemente corregir.

El profesor Beckerman considera las dos últimas hipótesis mucho más confiables que las dos primeras, conclusión que me inclino a compartir, basándome en las evidencias que presenta. No puedo dejar de pensar, sin embargo, que el creciente peso del gobierno, que aumentó prácticamente sin restricción durante un período superior a 30 años, probablemente también desempeñó asimismo un importante papel.

Estados Unidos. Robert Gordon comienza su ensayo con un diagnóstico y lo termina con una serie de recomendaciones. El diagnóstico señala que i) la tasa de crecimiento del PNB nominal ha sido mucho más volátil que la del dinero; ii) la tasa de inflación se ha desplazado en forma relativamente lenta a través del tiempo, lo que significa que la inestabilidad del PNB nominal se refleja principalmente en una tasa de crecimiento volátil del PNB real; iii) existe algo como una tasa natural de desempleo, bajo la cual la tasa de inflación tiende a acelerarse y sobre la cual la inflación tiende a descender; y iv) los shocks de oferta (tales como las alzas en los precios del petróleo de los años setenta) tienden a reflejarse en agudos cambios en la tasa de inflación (los precios de productos no afectados por el shock, es decir, los no derivados del petróleo son más lentos para adaptarse). Los esfuerzos por mitigar estos cambios pueden trasladar la carga del shock a la producción real.

Basándose en estas observaciones, Gordon recomienda que la autoridad monetaria tome la tasa de crecimiento del PNB nominal como su objetivo en el corto plazo, con la posibilidad de realizar ajustes especiales ad hoc para adaptarse a los agudos shocks de la oferta cuando ellos ocurran. También observa que la velocidad de circulación del dinero ha sido relativamente estable entre ciclos (aunque no dentro de ellos); de ahí que aprueba como indicador para el largo plazo la proposición monetarista ortodoxa de una tasa de crecimiento relativamente estable de la cantidad de dinero.

Gordon destaca, aunque con algo menos de énfasis del que yo concedería, la fenomenal volatibilidad de la "tasa de cambio efectiva" en los últimos años. Cita un aumento del 26% en esta tasa en los primeros tres trimestres de 1981 y otro del 11% hasta fines de 1982. Observa que la baja en las exportaciones netas durante 1981-82 explica las tres cuartas partes de la disminución actual en el PNB real. Podría haber agregado que durante 1978-1980, cuando el dólar americano se depreciaba, en forma sin precedentes, el precio promedio (valor unitario) de las importaciones aumentó en cerca del 50%, mientras que el de las exportaciones (también hasta un nivel

considerable regido por la tasa de cambio) subió en un 30%. De este modo las fuerzas que rigen la tasa de cambio probablemente desempeñaron un importante papel al producir aumentos del 25% en los precios de consumo y del 19% en el deflactor del PNB en este período anterior.

Las principales recomendaciones de Gordon en cuanto a la política son: i) La política monetaria debe ser agresivamente expansionista cuando la economía está muy por debajo de su curso normal de crecimiento, pero debe poner freno cuando se acerca a éste; ii) los shocks temporales de la oferta deben ajustarse claramente mediante la política monetaria, pero los shocks relativamente largos plantean un dilema en que se debe elegir entre inflación no deseada por una parte y disminuciones no deseadas de la producción, por la otra; iii) los déficits fiscales, tales como los ocurridos y los esperados para el futuro en los EE. UU. no son demasiado inquietantes cuando la economía está muy por debajo de su curso normal de crecimiento; se vuelven más problemáticos cuando ella se acerca a dicho curso; iv) en el futuro Estados Unidos debería poner más atención a la disminución de las "restricciones institucionales" de manera de "mejorar la eficiencia macroeconómica y poner menos carga en las herramientas tradicionales". Las restricciones institucionales a las que se refiere tienen que ver con los contratos de salario a largo plazo (que imponen inflexibilidades que impiden los ajustes a corto plazo); techos a la tasa de interés (que hacen subir el costo de bienestar de la inflación); la falta de disposiciones en la ley tributaria para ajustar los pagos y recibos de intereses, al igual que las ganancias de capital, por la inflación; las barreras institucionales a la política fiscal contracíclica (tanto desde el punto de vista de los impuestos como de los gastos) y la ausencia de políticas orientadas a la reducción de la tasa natural de desempleo.

Japón. Yutaka Kosai hace un análisis de la experiencia de crecimiento más reciente de Japón. Según su punto de vista, la desaceleración de la tasa de crecimiento de Japón desde poco más del 11% en 1965-70 a menos del 5% en 1970-80 y a cerca del 3% en 1980-82 se puede explicar con unos pocos factores claves: i) la formación de capital fijo bruto, que aumentó del 15% a más del 20% del PNB durante 1965-70, volvió al 15% durante la década de 1970; ii) un muy agudo deterioro de los términos de intercambio se produjo durante los años setenta relacionado en importante medida con el aumento en los precios de la energía, y iii) el progreso tecnológico disminuyó debido al a) cierre de la brecha tecnológica entre la economía japonesa y aquellas tradicionalmente más avanzadas, y b) crecimiento en la participación relativa de los servicios, que se distinguen por un modesto avance técnico.

Luego de diagnosticar correctamente estas fuerzas como algo sustancialmente fuera del control de la política económica, el profesor Kosai se refiere al grado de éxito con que la economía japonesa enfrentó los desafíos de los años setenta. Da un veredicto funda-

mentalmente favorable, siendo el peor momento un período de inflación sin crecimiento (estanflación) a mediados de la década del setenta. La tasa de inflación tuvo dos dígitos por tres años a partir de 1973, y llegó a casi el 25 por ciento en 1974. Al mismo tiempo, el PNB real bajó entre 1973 y 1974, algo poco común para Japón, y en 1975 se mantuvo sólo en un punto porcentual por encima de su nivel de 1973. El profesor Kosai atribuye este episodio a la renuencia de las autoridades japonesas de esa época para apreciar su moneda; respondieron a un mayor influjo de recursos prácticamente duplicando la cantidad de dinero entre 1970 y 1973 y casi triplicándola entre 1970 y 1976. Este no fue el comportamiento típico del Banco de Japón durante la mayor parte del período de post-guerra. Por lo general, las autoridades ponían rápidamente freno cuando amenazaban dificultades de balanza de pagos. Más aún, debemos también reconocer que cualquiera que sea la inflación que Japón haya experimentado durante el período de post-guerra, ésta ha sido compatible con una dramática apreciación de su moneda, de una tasa fija de 360 yenes por dólar, que prevaleció durante los años cincuenta y hasta 1970, a una tasa que fluctuaba entre 200 y 250 yenes por dólar durante 1978-82.

Una de las anomalías del caso japonés es el grado en que el gobierno fue capaz de mantener una economía estable y exitosa a pesar de los déficit presupuestarios persistentemente altos. Desde 1978, los déficit constantemente han sobrepasado el 5% del PNB; más sorprendente aún es que las instituciones financieras (incluyendo las instituciones de crédito especializadas) aumentaron sus tenencias de pasivos del gobierno y de las entidades oficiales en más del 5% del PNB cada año desde 1975 hasta 1982.⁵ Es indudable que el potencial destructor de estos déficit, y en especial de la forma de financiarlos, fue principalmente mitigado por la alta tasa (que fluctuó en torno al 20% desde 1970) bajo la cual las familias japonesas ahorraron parte de su ingreso disponible.

Alemania. Frank Wolter ilustra en forma dramática el continuo descenso de la economía de Alemania Occidental desde los días del "milagro alemán", en los años cincuenta, a un estado de virtual estancamiento a comienzos de los años ochenta. Usando una estructura muy similar a la presentada en la introducción de este volumen, esboza la caída de la tasa de crecimiento resultante de negocios privados no residentes. Algunos de sus resultados aparecen resumidos en el cuadro N° 1. Demuestran un constante deterioro de la tasa de crecimiento de la producción del sector privado, desgaste que se deriva claramente de una caída constante en la productividad total de factores. Cuando esto es a su vez descompuesto en sus componentes, resulta que la mayoría de los principales componentes contribuyeron a la caída: el cambio en la calidad de mano de obra, la reasignación del trabajo, la reasignación de capital y cambios en volumen

5 Ibid., pp. 309-311.

Cuadro N° 1

Fuentes de Crecimiento en la República Federal Alemana
(Tasa Promedio de Cambio en Tanto por Ciento Anual)

| | Negocios Privados de No Residentes | | | | |
|--|------------------------------------|---------|---------|---------|------------|
| | 1960-65 | 1965-70 | 1970-73 | 1973-79 | 1979-81 |
| Producto Interno Bruto Real por hora trabajada | 6.0 | 5.8 | 5.3 | 4.5 | 1.8 |
| Sustitución Capital-Trabajo | 1.1 | 1.4 | 1.6 | 1.7 | 1.4 |
| Productividad Total de los Factores | 4.9 | 4.4 | 3.7 | 2.8 | 0.4 |
| Cambio en la calidad de mano de obra | 1.1 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.4 |
| Educación | 0.3 | 0 | 0.7 | 0.4 | n.a. |
| Sexo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.1 |
| Edad | 0.8 | 0.1 | 0.4 | -0.1 | n.a. |
| Reasignación del trabajo | 0.7 | 0.7 | 0.4 | 0.4 | n.a. |
| Reasignación del capital | 2.6 | 0.8 | 1.0 | -0.1 | n.a. |
| Cambios de volumen | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | -0.3 |
| Economías de escala | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.2 | 0.1 |
| Capacidad y utilización | 0.1 | 0.2 | 0.3 | -0.1 | -0.4 |
| Adelantos en el conocimiento | 0.1 | 1.9 | 1.9 | 2.1 | n.a. |

Fuente: *World Economic Growth*, Cap. 5, cuadros N 4 y A-2.

(tanto vía economías de escala como vía utilización de capacidad) todas eran fuerzas más débiles para el crecimiento durante 1970-80 de lo que lo fueron en 1960-65. Sólo las fuerzas de la educación y de los avances en el conocimiento contribuyeron más al crecimiento en los últimos años que a principios de la década del sesenta.

La decadencia de la economía alemana se vio, según las palabras del profesor Wolter, "principalmente condicionada por una erosión gradual de las fuerzas del mercado". En los primeros años, la política se caracterizó por el énfasis en el mecanismo del mercado, el control privado de los recursos y la confianza en la competencia y en una economía abierta. El sector público, sin embargo, desempeñó un importante papel en la supervigilancia del sistema, proporcionando la infraestructura y ayudando a superar las dificultades. Alemania había heredado una fuerte aversión a la inflación, la que fue mantenida dentro de ciertos límites por la firme y determinada política del Bundesbank.

El crecimiento tuvo una pequeña caída en los años sesenta; como la mano de obra empezó a escasear progresivamente (en especial la mano de obra capacitada) la escasez fue cubierta por los *gastarbeiter* (trabajadores extranjeros), provenientes de los países mediterráneos. Sin embargo, los salarios reales subieron, impulsados en parte por la creciente insuficiencia de mano de obra capacitada.

Los años setenta se caracterizaron por un cambio de política hacia una filosofía estatal del bienestar. La inmigración de mano de

obra extranjera se detuvo en su mayor parte, se concedió protección a las industrias intensivas en mano de obra, se aumentaron los beneficios obligatorios de los empleados, y el despido de éstos se hizo mucho más difícil. Además de esto, el gobierno promulgó nuevos programas de transferencia en ayuda a ...

... los incapacitados, los desempleados y trabajadores en general. Se incrementaron los subsidios y beneficios para la educación, capacitación, cuidado de niños, vivienda y ahorro, se aumentaron las pensiones, y se intensificaron los subsidios para empresas e industrias débiles. . . , y regiones débiles.

Además de esto, el sector público aumentó su provisión de servicios y se comprometió con la promoción a gran escala de los funcionarios públicos. Como resultado de esto, se produjo una masiva expansión del gasto público. . . y un cambio desde la inversión pública al consumo público (Wolter, *World Economic Growth*, Cap. 5, p. 109).

El profesor Wolter termina con un breve resumen del caso alemán:

[Existe una clara relación positiva entre crecimiento económico y formación de capital y entre tasa de formación de capital y márgenes de utilidades]. . . El crecimiento fue rápido cuando el gobierno era pequeño, y . . . lento cuando el gobierno aumentó de tamaño. El gobierno . . . fue fuerte cuando era pequeño, pero se debilitó cuando creció.

. . . El desarrollo económico rápido [se produjo cuando] el gobierno se ocupaba principalmente del lado de la oferta, . . . estableciendo y supervisando las reglas del juego y respaldando incentivos al ahorro y la inversión [y eliminando regulaciones de] la economía, incluyendo la eliminación de barreras a . . . los movimientos del comercio y factores. El crecimiento económico se debilitó después de un prolongado período de administración de la demanda. . . de subsidios sectoriales y regionales [y tras la adquisición e importancia] del sector terciario relativamente regulado.

El crecimiento económico fue alto cuando las políticas salariales eran moderadas y cuando la distribución del ingreso se desplazó en favor del capital; al mismo tiempo los salarios reales aumentaron rápidamente y se alcanzó el empleo pleno. El crecimiento disminuyó [bajó] políticas salariales agresivas que hicieron subir la participación del trabajo en el PNB; luego después de eso [la tasa de] salarios reales aumentó lentamente y se produjo desempleo masivo.

[Finalmente] el crecimiento económico fue rápido cuando las transferencias públicas fueran moderadas, pero disminuyó abruptamente [como consecuencia del] énfasis prolongado en la redistribución.

Suecia. El informe de Ulf Jakobsson sobre los últimos acontecimientos económicos de Suecia se parece en muchos aspectos al de Alemania. La tasa de crecimiento del PGB real de Suecia fue superior al 4,5% anual en los años sesenta, bajó a menos del 2% anual en los años setenta y se volvió negativa en los años ochenta. Al mismo

tiempo, la tasa de inflación subió del 4.4% anual en los años sesenta a más del 10% anual en los setenta. El análisis de las estadísticas anuales revela que fue cerca de mediados de los años setenta cuando se produjo realmente el estancamiento. Aproximadamente en la misma época, la tasa de inflación alcanzó dos dígitos.

Es notable que el déficit del gobierno sueco, que promediara menos del 1% del PGB en los años sesenta, y menos del 2% en la primera mitad de los años setenta, subiera al 5% en 1978, sobre el 7% en 1979, sobre el 8% en 1980 y sobre el 9% en 1981. Más aún, estos déficits eran financiados en su mayor parte por el sector financiero, cuyo crédito al gobierno aumentó, entre 1977 y 1978, en un 5% del PGB más de todo su crecimiento acumulado entre 1970 y 1975. Peor aún, entre 1980 y 1981, el crédito del sector financiero al gobierno aumentó en cerca del 8% del PNB de 1980.⁶

Subyacente al déficit creciente había un dramático aumento en los gastos del sector público. Estos aumentaron como fracción del PGB desde aproximadamente el 50% en 1975 a alrededor del 70% en 1983,⁷ mientras que los impuestos y derechos permanecieron prácticamente constantes. Jakobsson habla de:

Los problemas que se originaron debido al rápido crecimiento del consumo y gasto públicos en Suecia en los años setenta. Hay razones para destacar que el crecimiento del gasto público es parte integrante de un cambio estructural fundamental en la economía sueca, por medio del cual el sector público ha llegado a tener una creciente participación en todos los sectores de la economía.

El Prof. Jakobsson demuestra, en el cuadro N° 2, la forma en que la cantidad de empleados en la producción del sector público, más aquellos que reciben ingreso de programas de dicho sector, aumentó del 44% del empleo total en 1965 al 59% en 1970, 69% en 1975 y finalmente 84% en 1980. También demuestra cómo los subsidios a los alimentos, la industria, la vivienda y demás partes del sector empresarial aumentaron del 3,7% del PGB en 1970 al 9,6% en 1980. Además de esto, las reglamentaciones —especialmente la designación de sectores prioritarios para recibir créditos en condiciones particularmente favorables— han discriminado contra sectores no prioritarios (incluyendo la industria), y los han puesto en gran desventaja.

Las dificultades que ha tenido que enfrentar Suecia debido a estas múltiples expansiones del empleo, gasto y actividad del sector público ocurridas últimamente se ven agravadas por cuanto se producen en un sector público que ya era, según los estándares internacionales, bastante grande. De este modo, los impuestos ya eran muy altos antes del gran aumento repentino del gasto a fines de los años setenta. En el cuadro N° 3, Jakobsson indica que la tasa efectiva

6 Ibid., pp. 478481.

7 Ver Ulf Jakobsson, *World Economic Growth*, cap. 4, p. 80 diagrama 8.

Cuadro N° 2

Número de Personas en el Sector Público Productivo y en Sistema de Seguridad Pública y Número de Años-hombre Trabajados (En Miles)

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|---|------|------|------|------|
| 1 Empleados en el sector público ^a | 572 | 854 | 893 | 1042 |
| 2 Pensionados por vejez | 827 | 947 | 1062 | 1362 |
| 3 Desempleados | 44 | 59 | 68 | 84 |
| 4 Medidas en el mercado laboral | 30 | 66 | 86 | 122 |
| 5 Jubilados por inhabilidad | 161 | 188 | 289 | 281 |
| 6 Registrados con enfermedad ^b | 203 | 262 | 288 | 274 |
| 7 Permiso maternal ^c | 26 | 28 | 46 | 75 |
| 8 Total en empleo | 4206 | 4189 | 3919 | 3856 |
| 9 Empleados en el sector empresarial ^a | 3634 | 3335 | 3056 | 2814 |
| Total de 1 a 7 | 1863 | 2404 | 2732 | 3240 |
| Total de 1 a 7÷8 | 0.44 | 0.57 | 0.70 | 0.84 |
| Total de 1 a 7÷9 | 0.51 | 0.72 | 0.89 | 1.15 |

a Días laborales en horas convertidos a años-hombre.

b Promedio diario que recibe subsidio por enfermedad.

c Promedio que recibe beneficios por maternidad (en 1965 y 1970 cantidad de mujeres remuneradas que reciben beneficio maternal).

Fuente: Government Medium-Term Survey, 1982, *Growth of Stagnation* (Stockholm: Ministry of Economic Affairs).

Cuadro N° 3

Efecto Marginal Total en Ingresos Diferentes;
Salarios Término Medio
(Precios de 1980, Coronas Suecas)

| Año | Nivel de Ingresos | | | | Salarios Promedio | |
|------|-------------------|--------|--------|---------|-----------------------------|-------------------------------|
| | 30,000 | 60,000 | 90,000 | 120,000 | Obreros de jornada completa | Empleados de jornada completa |
| 1955 | 37.9 | 45.3 | 49.4 | 52.0 | 42,000 | 56,000 |
| 1960 | 47.2 | 55.0 | 58.4 | 59.5 | 44,510 | 62,064 |
| 1970 | 64.0 | 68.3 | 67.0 | 68.1 | 59,725 | 86,952 |
| 1975 | 59.2 | 69.1 | 73.6 | 74.8 | 65,109 | 100,884 |
| 1980 | 61.8 | 70.2 | 80.8 | 85.5 | 61,100 | 93,192 |
| 1982 | 61.7 | 72.8 | 81.8 | 88.3 | 59,650 | 86,520 |

Fuente: Para efectos marginales, Hansson (1983). Para salarios término medio, SAF, *Wage Statistics* (Stockholm: SAF, 1983). *World Economic Growth* U. Jakobsson, Cap. 4, p. 88.

marginal total de impuestos era probablemente cercana al 40% para el obrero término medio en 1955, pero llegó a cerca del 70% en 1970 y aparentemente no se podía aumentar en forma significativa a pesar de las grandes presiones fiscales de fines de los años setenta. De igual modo, la tasa marginal efectiva total de impuestos para el empleado término medio había sido cercana al 45% en 1955, al 70% en 1970 y al 80% en 1980-82. Las tasas en este rango ya son muy altas según muchos criterios. El llevarlas más lejos puede ser contraproducente en términos de su efecto en la producción y puede incluso llevar a una caída en la recaudación total de impuestos. Entonces, no es de extrañarse que a Suecia le resultara imposible aumentar los ingresos tributarios para equiparar el dramático crecimiento en los gastos a fines de los años setenta.

Los países menos desarrollados. A diferencia de los principales países industriales del mundo occidental, los países menos desarrollados presentan grandes diferencias en su organización social, en la filosofía política de sus respectivos gobiernos, y en último término, en función de los grados y la efectividad con que estos gobiernos han sido capaces de ejercer su autoridad. Como resultado neto de esta gran diferencia entre los países en todas estas dimensiones, observamos un espectro de buenas y malas experiencias. Las siguientes notas resumen brevemente algunas de las principales observaciones y apreciaciones percibidas por los autores de los siete documentos relacionados con determinados países menos desarrollados.

Jamaica. En su informe, Gladstone Bonnick se empeña en desilusionarnos acerca de interpretaciones simplistas e impresionistas de la historia reciente de Jamaica. Se opone a la frecuente relación que se hace entre políticas liberales orientadas al sector privado con buenos resultados y políticas centralizadoras orientadas al sector público con malos resultados. Entre 1966 y 1972, la economía creció a más del 6% anual, mientras que entre 1973 y 1980 experimentó un continuo descenso, que llegó al 18% durante el período. Al mismo tiempo, la inflación subió de un promedio del 7,5% anual en 1966-73 a un promedio del 21,2% entre 1973 y 1980. Simultáneamente, el déficit presupuestario de Jamaica subió del 2,5% del PGB en 1966 al 19% del PGB en 1978 y se mantuvo en el 13,5% del PGB en 1981.

El profesor Bonnick sostiene que las diferencias entre los dos partidos más importantes de Jamaica son principalmente retóricas, se opone en cierto modo a la asociación del Partido Laborista de Jamaica (1962-72, y desde noviembre de 1980) con políticas de libre mercado y del Partido Nacional Popular (1972-80) con tendencias socializantes y centralizadoras.

Bonnick argumenta básicamente que el Partido Laborista de Jamaica no tenía en realidad una orientación liberal. Durante el decenio 1962-72 aplicó en forma regular controles a los precios y a la moneda extranjera, los que intensificó después de 1967. Fomentó la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones para

proteger la industria local. En los años sesenta, también puso en práctica la "jamaiquización" de los bancos y compañías de seguro. Más aún, después de volver al poder en 1980, el Partido Laborista de Jamaica ha nacionalizado la principal refinería de petróleo del país.

Una contraparte de este argumento es que muchos de los errores de la política económica de los años setenta fueron el resultado natural o la extensión de políticas iniciadas por el Partido Laborista de Jamaica en los años sesenta. Cuando se produjo la crisis del petróleo de 1973, el flujo de turistas disminuyó y las exportaciones de aluminio y plátanos empezaron a declinar, la entrada de divisas decreció tan abruptamente que apenas pudo cubrir las necesidades más urgentes de alimentos básicos e importaciones de material para la industria. Lo que insinúa Bonnick es que si el Partido Laborista hubiera estado en el poder en 1970, probablemente habría actuado en forma muy similar al Partido Nacional Popular.

Pero no cabe duda de que muchas de las acciones del PNP iban en contra de un sólido manejo técnico de la economía. El déficit del gobierno, desde 1972 a 1980, aumentó desde alrededor del 4% a más del 15% del PNB; la deuda externa creció en casi 10 veces, mientras que la deuda total subió de menos de 30% a cerca del 80% del PNB; los pasivos del sector público en poder del sistema bancario se multiplicaron por 15.

El hecho de que los impuestos no aumentaran como un porcentaje del PGB, aparte de un nuevo impuesto sobre la bauxita (con efectos de incentivos muy cuestionables), es una dudosa discriminación considerando el aumento de los gastos del gobierno desde aproximadamente un cuarto a más del 40% del PNB. El tamaño de la administración pública se duplicó en relación con el PGB entre 1972 y 1979. También se intensificó considerablemente el control de las importaciones, del cambio y de los precios. Fueron nacionalizados los bancos y otras industrias y se adquirieron tierras cuando el presupuesto estaba bajo una presión sin precedentes.

Todas estas medidas se oponen a la manera de pensar de los expertos en política económica, tal como se señalaba anteriormente. En la medida en que los dos partidos más importantes coinciden sobre tales materias, las posibilidades de invertir las tendencias adversas que han caracterizado el pasado reciente de Jamaica permanecen poco claras.

Ghana. Michael Roemer se refiere a la trágica historia de la política económica de Ghana y su comportamiento desde 1950. Se trata de una triste experiencia porque lo mejor ocurre al principio y lo peor al final. A principios de los años cincuenta, Ghana estaba aún bajo dominio inglés; su economía era bastante abierta y tenía uno de los más altos niveles de vida de África. En 1980 su nivel de vida había bajado en cerca de la cuarta parte y su tasa de inflación había aumentado desde casi cero al extremo que desde 1976 hasta 1981 oscilaba entre 50% y 120%.

Las causas de este fracaso no son desconocidas. En efecto, los lectores de este capítulo pueden fácilmente anticiparlas, pues en el período de decadencia económica, Ghana transgredió prácticamente todas las lecciones de política económica presentadas anteriormente. Con respecto al falso tecnicismo, el profesor Roemer señala:

La historia del fracaso de Ghana es en parte la historia de teorías de desarrollo desacreditadas, especialmente los enfoques del "gran empuje" y la sustitución de las importaciones. De muchas maneras Ghana fue un modelo de estrategias de desarrollo que incluyen planificación central de la actividad económica, y especialmente un fuerte compromiso con el desarrollo industrial protegido por altas barreras al comercio. En muchos aspectos, Ghana se ha transformado en un modelo de cómo no desarrollarse. . . un caso valioso de estudio que permite entender por qué algunos países. . . han mantenido fuertes tasas de crecimiento económico durante largos períodos y por qué otros no lo han logrado. (Roemer, *World Economic Growth*, Cap. 8, p. 202).

La disciplina fiscal prevaleció en Ghana en los años cincuenta, pero a fines de los sesenta los déficits fiscales oscilaban entre el 6% y el 9% del PGB. Después de una pequeña caída a principios de los años setenta, los déficits volvieron a subir, esta vez a un rango del 10-15% del PGB.

Claramente, la inflación había escapado de todo control en la segunda mitad de los años setenta. En el caso de Ghana, el déficit fiscal fue la causa preponderante. En los años cincuenta, el sector público de Ghana fue un prestamista neto para el sistema bancario y monetario; pero a principios de los años sesenta, el gobierno ya era un importante prestatario neto, que tomaba cerca de un tercio del crédito bancario. A fines de la década del sesenta y principios del setenta, esta cifra fluctuaba entre un tercio y la mitad. Luego, cuando estalló la gran inflación a fines de los años setenta, el gobierno (junto con las empresas públicas) empezó a monopolizar el crédito bancario, y la participación del sector privado disminuyó desde alrededor del 20% en 1973-75 a menos del 10% en 1980-82. Durante todo este período cada aumento anual del crédito del sistema bancario al sector público fue en sí suficiente para que una mayor inflación de los precios fuera inevitable.

El mismo profesor Roemer ha resumido la forma en que la mayoría de las demás lecciones de política económica fueron violadas:

De esta manera, cuando se estancaron los ingresos por exportaciones, el gobierno no redujo el incentivo para diversificar las exportaciones o para aumentarlas. . .

Los aranceles proteccionistas fueron altamente diferenciados y las licencias de importación, especialmente cuando la corrupción hizo el impacto de las cuotas más impredecible. . ., [ayudó] a producir un [complejo y] caótico sistema. Las tasas efectivas de protección oscilaron entre protección efectiva negativa para varias industrias exportadoras y protección de más del 200% para muchos sectores [sustitutos de importaciones]. [Algu-

nas industrias incluso] usaban insumos que, a precios mundiales, valían más que sus productos.

Las políticas con respecto a los precios de los factores exacerbaron el impacto adverso del sistema de Nkrumah sobre incentivos al comercio. Una combinación de legislación de salario mínimo, tasas de interés controladas, tasa de cambio sobrevalorada, importación de equipo de capital libre de aranceles e impuestos reductores de incentivos para el inversionista, contribuyeron a que el trabajo se volviera artificialmente costoso. . . y de este modo incentivaron la elección de tecnología e industria intensiva en capital. [Además], las tasas de interés reales fluctuaron del -2% al -23% al año.

[Estas] políticas llevaron a Ghana a la virtual quiebra internacional con una economía sobreestimulada que no podía sostenerse con importaciones y controles de precios, un vasto sector público que no podía ser administrado efectivamente por personal ghanés, una estructura económica inadecuada para sus recursos y una estructura de precios que no prometía solución al estancamiento de Ghana (Roemer, p. 214).

Tanzania. El caso de Tanzania es parecido al de Ghana en muchos aspectos, pero el grado del mal es de alguna forma menor. Mientras que en Ghana la tasa de crecimiento negativa del ingreso per cápita comenzó a aumentar en la década de 1960, en Tanzania esto ocurrió en la década de los setenta. La desaceleración de Ghana se inició aproximadamente en 1960 y la de Tanzania después de 1967. Ghana tuvo primero una inflación de dos dígitos en 1964 y Tanzania en 1967; y durante el período hasta 1982, Tanzania había experimentado sólo cuatro años una inflación superior al 20%, en comparación con los nueve años de Ghana. Además, Ghana tuvo dos años con una inflación superior al 100% y seis años con más del 50%, mientras que la máxima tasa de inflación registrada en Tanzania fue un 30,3%.⁸

El mejor comportamiento de la economía de Tanzania en comparación con el de Ghana se vio influido en parte por las grandes cantidades de ayuda externa que recibió (US\$ 2.700 millones entre 1971 y 1981), debido a que gran parte de su tierra cultivable no estaba aprovechada cuando el país se independizó, y por la buena fortuna de haber empezado con una base de exportaciones agrícolas ampliamente diversificada.

Pero dentro de su propio contexto, la política económica aplicada en Tanzania fue muy parecida a la de Ghana. Aunque no hubo una tendencia significativa en los términos de intercambio, los volúmenes de exportaciones disminuyeron en más de un 50% en la década del 70. Esto se debió en gran medida al deterioro de la tasa de cambio real de Tanzania, que aumentó aproximadamente en un 50% entre 1970 y 1981.

La apreciación de la tasa de cambio real, a su vez, se debió, en parte, a los efectos de una estrategia industrial para sustituir las importaciones, que desplazó progresivamente a las importaciones de

8 Información del Fondo Monetario Internacional, op. cit.

manufacturas y de bienes de consumo en general, pero que también frenó drásticamente la importación de tractores agrícolas y de sus piezas de repuesto. Al mismo tiempo, la inflación interna provocó un alza mayor de los precios y de los costos locales que en los principales centros comerciales del mundo, y la tasa de cambio nominal no fue ajustada para compensar esta diferencia. En realidad, durante la década de 1970, mientras que el deflactor del PGB de los EE. UU. se duplicó, el de Tanzania se triplicó aproximadamente; sin embargo, se devaluó el shilling, respecto del dólar, en sólo un 15%.

La inflación interna dio origen a una acentuación de los controles de precios. Uma Lele informa que el número de bienes bajo control de precios aumentó de 400 en 1974 a 3.000 en 1976. Pronto apareció un mercado negro, en donde los precios alcanzaron seis veces el nivel de precios oficial.

Gran parte de la política de Tanzania estuvo dirigida, al igual que en Ghana, a la industrialización. Y así como en este último país, las empresas del sector público fueron el vehículo de gran parte de su desarrollo. De igual modo, surgió un número de proyectos industriales con un valor agregado negativo, es decir, utilizando mayor cantidad de divisas para adquirir insumos importados que aquellos ahorrados al producir el bien en el país. Además, tal como en Ghana, la fijación artificial de los precios (entre otras cosas) condujo a un nivel artificialmente alto de la intensidad de capital en inversiones industriales.

El énfasis en la industria también desvió los fondos requeridos en el sector agrícola que, por lo visto, contenía la mayoría de los productos en que Tanzania tenía una importante ventaja comparativa. Además, las regulaciones gubernamentales de los precios confundieron más el panorama agrícola. Para casi la mayoría de los productos controlados, los precios oficiales en términos reales bajaron en la década de 1970, y ciertamente desde mediados de los años setenta hacia fines de la década (el peor período de crisis de Tanzania). El gobierno bajó los precios reales pagados a los productores en parte porque los organismos oficiales de comercialización estaban perdiendo dinero. Por otro lado, el gobierno rehusaba subir los precios al consumidor, presumiblemente por razones políticas. El resultado final fue 1) subsidios importantes y crecientes a las empresas del sector público que comercializaban cultivos alimenticios y 2) un endeudamiento aún mayor de estos organismos con el sistema bancario para cubrir sus pérdidas, al margen de los subsidios que recibían. Todos estos problemas relacionados con la comercialización surgieron después que el gobierno: primero, apoyara cooperativas agrícolas de comercialización con el fin de alejar de este sector a la minoría asiática del país (que entonces dominaba) y, luego, suprimió estas mismas cooperativas, en beneficio de las empresas del sector público.

En resumen, el resultado neto de gran parte de las iniciativas de política económica en Tanzania ha sido una mayor ineficiencia

de toda la economía. Tanto la industria como la agricultura se han vuelto más ineficientes a través de decretos, regulaciones y controles. El país ha perdido gran parte de la ganancia que podía obtener mediante el comercio exterior. Con frecuencia, sus inversiones fueron elegidas en foma errada e inadecuadas para su propósito, acentuando aún más su ineficiencia. Finalmente, en muchas áreas, un sector público en aumento y altamente ineficiente ha reemplazado a lo que una vez fue un sector privado floreciente y efectivo en términos económicos.

México. Este país presenta un interesante contraste entre dos períodos importantes de su historia reciente. Durante el lapso de 1955 a 1973 virtualmente no tuvo exportaciones de petróleo, sin embargo, manejó una tasa de crecimiento real anual compuesta del orden de un 7% y una tasa de inflación promedio (deflactor del PGB) de sólo un 5% anual. Con la llegada del boom del petróleo (entre 1973 y 1982) la tasa de crecimiento real descendió a menos de 6%, mientras que la tasa de inflación alcanzó un promedio de un 26%, y llegó a un máximo de un 58% en el año 1982. Asimismo, el país sufrió dos graves crisis de balanza de pagos en las que el precio del dólar subió en un 80% y un 270%, respectivamente. El déficit presupuestario del sector público, que en el período anterior se mantuvo por debajo del 2% del PGB, aumentó a un promedio de 8% entre 1973 y 1982, y alcanzó un máximo en 1982 de 19% del PGB.

Se produjo una increíble pérdida del control fiscal. Parece que cuando las autoridades efectivamente carecían de recursos podían, con relativa impunidad, negar fondos a innumerables demandantes políticos; sin embargo, cuando los mexicanos comenzaron a percibir a su país como una nación rica en petróleo, las autoridades simplemente cedieron ante las sucesivas demandas de fondos del sector público. Creo que hay un elemento de verdad importante en esta interpretación, pero debe suavizarse reconociendo que en el período 1955-1972 la política económica estaba dominada por dos grandes figuras —Antonio Ortiz Mena en el Ministerio de Hacienda y Rodrigo Gómez en el Banco Central— cuya fuerza de voluntad y carácter también tuvieron un importante papel en la disciplina fiscal y monetaria.

El profesor Gil Díaz reconoce el gran contraste entre el período anterior a 1973 y el posterior a 1972, especialmente con respecto a la restricción monetaria y fiscal. Pero también se esfuerza en señalar que muchos de los errores de la política económica que agravaron los problemas de México hacia fines de la década de 1970 y comienzos de los años 80 fueron el resultado de acciones ya iniciadas en el período anterior. Muchos de estos errores se derivaron de una tendencia a rebajar las tarifas de los servicios de utilidad y los precios de otros productos de las empresas del sector público. En realidad, en un cálculo fascinante que aparece en el cuadro N° 4, Gil Díaz estima que mediante la fijación "económica" de los precios de

los productos del sector público, sus déficit durante el período 1965-1980 se habrían convertido en superávit, salvo en los años 1975 y 1976.

Algunos de los subsidios a los precios de las empresas públicas fueron el resultado de mecanismos de control de precios; cuando los precios controlados del sector privado se volvieron (generalmente a través de la inflación) cada vez más antieconómicos, "el gobierno, primero, [apoyó] a las empresas vacilantes con créditos. . . y, finalmente, se hizo cargo de ellas cuando quebraron" (Gil Díaz, *World Economic Growth*, p. 342).

La política comercial constituye otra área donde los errores posteriores fueron precedidos por políticas seguidas durante el período 1955-1972. Se subió el arancel promedio para las importaciones de un 8,8% en 1954 a cerca de un 20% durante la década de 1960; sin embargo, los permisos de importación y otros controles similares fueron, probablemente, una fuente más importante de restricciones comerciales. En 1956, sólo un 9% de las categorías de importación estaban sujetas a tales controles; esta cifra llegó a un 60% hacia 1966, 65% en 1970 y a un 80% en 1973.

Además de estos defectos de la política económica, Gil Díaz se esmera en señalar una consecuencia poco entendida, pero de gran importancia, de la inflación mundial sobre México y muchos otros países menos desarrollados, en la medida en que las tasas de interés mundiales subieron reflejando la inflación prevista, con lo cual el pago de los intereses en realidad vino a representar una amortización parcial de la deuda real (es decir, simplemente debido a la inflación mundial, la deuda real vigente de cualquier préstamo dado disminuye de período en período, y los organismos crediticios son compensados por esta pérdida mediante una tasa más alta de interés relacionada con la inflación). Cerca del 80% del "déficit externo" acumulativo de México (es decir, el endeudamiento de su sector público en el exterior) desaparece cuando se realiza un ajuste (a la inflación de los EE. UU.) para tomar en cuenta este factor. (Véase cuadro N° 5.) Asimismo, los déficit constantes de la balanza de pago de México (desde 1956) se reducen en un 20% aproximadamente cuando el componente de los pagos de intereses que reflejan la tasa de inflación de los EE. UU. es considerado como amortización.

De este modo, Gil Díaz considera que los problemas de México desde mediados de la década de 1970 son i) en parte, el resultado de políticas poco acertadas sobre fijación de precios, comercio y otras, muchas de las cuales se mantenían desde las dos décadas precedentes (relativamente tranquilas); ii) en parte, la consecuencia de la forma en que la inflación internacional interactuó con la deuda externa de la nación para acrecentar los déficit fiscales y la expansión monetaria, y iii) tal vez en forma predominante, un debilitamiento de la voluntad o capacidad (o valor político) para controlar un déficit que cada vez se hacía más difícil de manejar.

Cuadro N° 4
Déficit del Sector Público
Excluyendo Subsidios a Algunos Precios del Sector Público

| | Subsidios Implícitos ^a a | Tasa de Interés sobre la Deuda Externa b | Ahorro de interés imputado ^b c |
|------|---|---|--|
| 1965 | 11,627 | 4.35 | 506 |
| 1966 | 13,043 | 5.89 | 1,483 |
| 1967 | 12,260 | 6.10 | 2,374 |
| 1968 | 13,287 | 6.72 | 3,668 |
| 1969 | 13,722 | 6.62 | 4,764 |
| 1970 | 14,354 | 7.60 | 6,923 |
| 1971 | 16,794 | 7.18 | 8,243 |
| 1972 | 18,679 | 6.88 | 9,751 |
| 1973 | 21,439 | 9.16 | 15,839 |
| 1974 | 27,049 | 10.95 | 23,631 |
| 1975 | 25,830 | 11.00 | 29,179 |
| 1976 | 41,193 | 9.62 | 32,288 |
| 1977 | 71,174 | 8.18 | 35,918 |
| 1978 | 88,313 | 9.26 | 52,164 |
| 1979 | 129,713 | 11.82 | 88,084 |
| 1980 | 203,318 | 14.25 | 147,717 |

Indonesia. Indonesia y Taiwán comparten la distinción de ser los países que salieron del período estudiado en un ambiente de éxito, virtualmente puro en política económica. Los errores ocurrieron con anterioridad, específicamente en el período entre 1960 y 1965; y fueron seguidos por una recuperación bastante prolongada y sostenida, que se ha mantenido hasta la actualidad. Indonesia también merece una mención especial por ser la única nación exportadora de petróleo con una gran población, que aparentemente aprendió cómo aprovechar los booms del petróleo.

Al independizarse, Indonesia heredó de los holandeses una tradición de políticas macroeconómicas conservadoras, combinadas con una firme regulación y otro tipo de intervenciones en el nivel microeconómico. Durante la década de los años 50, la política económica no tuvo una desviación considerable de su senda tradicional, aunque hacia fines de la década se observaron signos de una amenazante inflación, en parte debido a los gastos militares. Durante los años cincuenta, el país sufrió un período de reconstrucción de postguerra, sofocó varias rebeliones separatistas y participó en confrontaciones armadas tanto con los holandeses como con los malasios.

| Déficit del Sector Público d | Disminución del Déficit e=a+c | Déficit corregido f=d-e | Cuocientes con respecto al PIB | | |
|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----|------|
| | | | e | f | |
| 2,503 | 12,133 | -9,630 | 1.0 | 4.8 | -3.8 |
| 3,551 | 14,526 | -10,975 | 1.3 | 5.2 | -3.9 |
| 6,740 | 14,634 | -7,894 | 2.2 | 4.8 | -2.6 |
| 5,632 | 16,955 | -11,323 | 1.7 | 5.0 | -3.3 |
| 5,982 | 18,486 | -12,504 | 1.6 | 4.9 | -3.3 |
| 9,316 | 21,277 | -11,961 | 2.2 | 5.1 | -2.9 |
| 8,086 | 25,037 | -16,951 | 1.8 | 5.4 | -3.7 |
| 18,896 | 28,430 | -9,534 | 3.6 | 5.3 | -1.8 |
| 32,227 | 37,278 | -5,051 | 4.9 | 5.7 | -0.8 |
| 41,862 | 50,680 | -8,818 | 4.9 | 6.0 | -1.0 |
| 83,373 | 55,009 | 28,364 | 8.0 | 5.3 | 2.7 |
| 98,113 | 73,481 | 24,632 | 7.6 | 5.7 | 1.9 |
| 86,373 | 107,092 | -20,719 | 5.0 | 6.1 | -1.2 |
| 111,449 | 140,477 | -29,028 | 5.1 | 6.4 | -1.3 |
| 158,340 | 217,797 | -59,457 | 5.5 | 7.5 | -2.1 |
| 232,213 | 351,035 | -118,822 | 5.8 | 8.7 | -3.0 |

^a El subsidio calculado resulta de la pérdida implícita en el ingreso del sector público que se produce por no ajustar los precios de los productos del petróleo a los niveles de consumo de los EE. UU. y por no reflejar en los precios de la electricidad y ferrocarriles sus costos de producción, $c = b - A$; donde A es la deuda adicional incurrida debido a los subsidios. El monto se calcula siguiendo una serie recursiva en el tiempo $t = 1965, 1966.. \therefore A_t = A_{t-1} + b_t + c_{t-1}$ empezando con $A_{1964} = c_{1964} = 0$

Fuente: F. Gil Díaz, *World Economic Growth*, Cap. 12, p. 374.

Cuadro N° 5

índices para la Inflación Interna y la Inflación Mundial,
Tasas de Cambio Efectivo Real y Nominal, e índice de Paridad

| | índice de Precios al Por Mayor | | | |
|------|--------------------------------|-------------|-------|--------------|
| | 1 | México a | 2 | Mundial a |
| 1948 | 20.8 | | 40.4 | |
| 1949 | 22.8 | 9.6 | 38.6 | -4.5 |
| 1950 | 24.9 | 9.2 | 40.3 | 4.4 |
| 1951 | 30.9 | 24.1 | 45.5 | 12.9 |
| 1952 | 32.0 | 3.6 | 44.5 | -2.2 |
| 1953 | 31.4 | -1.9 | 43.9 | -1.3 |
| 1954 | 34.4 | 9.6 | 43.9 | 0.0 |
| 1955 | 39.1 | 13.4 | 44.1 | 0.5 |
| 1956 | 40.9 | 4.6 | 45.6 | 3.4 |
| 1957 | 42.7 | 4.4 | 46.9 | 2.9 |
| 1958 | 44.6 | 4.4 | 47.6 | 1.5 |
| 1959 | 45.1 | 1.1 | 48.0 | 0.8 |
| 1960 | 47.3 | 4.9 | 48.2 | 0.4 |
| 1961 | 47.7 | 0.8 | 48.3 | 0.2 |
| 1962 | 48.6 | 1.9 | 48.6 | 0.6 |
| 1963 | 48.8 | 0.4 | 48.9 | 0.6 |
| 1964 | 50.9 | 4.3 | 49.6 | 1.4 |
| 1965 | 51.9 | 2.0 | 50.9 | 2.6 |
| 1966 | 52.5 | 1.2 | 52.8 | 3.7 |
| 1967 | 54.0 | 2.9 | 53.1 | 0.6 |
| 1968 | 55.1 | 2.0 | 54.4 | 2.4 |
| 1969 | 56.5 | 2.5 | 56.6 | 4.0 |
| 1970 | 59.8 | 5.8 | 58.9 | 4.1 |
| 1971 | 62.1 | 3.8 | 61.2 | 3.9 |
| 1972 | 63.8 | 2.7 | 64.5 | 5.4 |
| 1973 | 73.9 | 15.8 | 73.4 | 13.8 |
| 1974 | 90.5 | 22.5 | 88.9 | 21.1 |
| 1975 | 100.0 | 10.5 | 100.0 | 12.5 |
| 1976 | 122.3 | 22.3 | 108.6 | 8.6 |
| 1977 | 172.6 | 41.1 | 118.7 | 9.3 |
| 1978 | 199.8 | 15.8 | 128.5 | 8.3 |
| 1979 | 236.4 | 18.3 | 146.1 | 13.7 |
| 1980 | 294.3 | 24.5 | 169.8 | 16.2 |
| 1981 | 366.3 | 24.5 | 189.6 | 11.7 |
| 1982 | 571.7 | 56.1 | 204.2 | 7.7 |

a Tasa porcentual de crecimiento. 1 Base 1975 =100; 2 índice Divisia del precio al por mayor—índices de los 21 países que representan más del 95% del comercio de México (importaciones + exportaciones, excluyendo el petróleo). La participación de estos países en el comercio mexicano se usó como ponderación. La base es 1975 = 100. El índice de las tasas de cambio nominal del peso; 5 Base: Mediana (1948-1981) = 100. La base se estableció estadísticamente para evitar polémica sobre el "año base adecuado".

Tasa de Cambio Efectiva

| Nominal | | Real | | Índice de Paridad | |
|---------|------|-----------|-------|-------------------|-------|
| 3 | a | 4 = 2x3/1 | a | 5 = 1/(2x3) | a |
| 41.0 | | 79.7 | | 125.5 | |
| 56.7 | 38.3 | 96.0 | 20.5 | 104.2 | -17.0 |
| 71.5 | 26.1 | 115.6 | 20.4 | 86.5 | -17.0 |
| 71.5 | 0.0 | 105.3 | -8.9 | 95.0 | 9.8 |
| 71.6 | 0.1 | 99.5 | -5.5 | 100.5 | 5.8 |
| 71.6 | 0.0 | 100.0 | 0.5 | 100.0 | -0.5 |
| 92.9 | 29.7 | 118.5 | 18.5 | 84.4 | -15.6 |
| 103.5 | 11.4 | 116.7 | -1.5 | 85.7 | 1.5 |
| 103.4 | -0.1 | 115.2 | -1.3 | 86.8 | 1.3 |
| 103.3 | -0.1 | 113.5 | -1.5 | 88.1 | 1.5 |
| 101.9 | -1.4 | 108.8 | -4.1 | 91.9 | 4.3 |
| 101.4 | -0.5 | 107.9 | -0.8 | 92.7 | 0.9 |
| 101.2 | -0.2 | 103.2 | -4.4 | 96.9 | 4.5 |
| 101.3 | 0.1 | 102.6 | -0.6 | 97.5 | 0.6 |
| 101.0 | -0.3 | 101.0 | -1.6 | 99.0 | 1.5 |
| 101.0 | -0.3 | 100.9 | -0.1 | 99.1 | 0.1 |
| 100.1 | -0.6 | 97.5 | -3.4 | 102.6 | 3.5 |
| 99.5 | -0.6 | 97.5 | 0.0 | 102.6 | 0.0 |
| 98.9 | -0.6 | 99.4 | 1.9 | 100.6 | -1.9 |
| 98.3 | -0.6 | 96.7 | -2.7 | 103.4 | 2.8 |
| 97.3 | -1.0 | 96.1 | -0.6 | 104.1 | 0.7 |
| 96.9 | -0.4 | 97.0 | 0.9 | 103.1 | -1.0 |
| 97.0 | 0.1 | 95.6 | -1.4 | 104.6 | 1.5 |
| 97.4 | 0.4 | 96.1 | 0.5 | 104.1 | -0.5 |
| 98.8 | 1.4 | 99.8 | 3.9 | 100.2 | -3.7 |
| 100.6 | 1.8 | 100.0 | 0.2 | 100.0 | -0.2 |
| 99.1 | -1.5 | 97.4 | -2.6 | 102.7 | 2.7 |
| 94.9 | -4.2 | 94.9 | -2.6 | 105.4 | 2.6 |
| 112.9 | 19.0 | 100.3 | 5.7 | 99.7 | -5.4 |
| 161.1 | 42.7 | 110.7 | 10.4 | 90.3 | -9.4 |
| 165.4 | 2.7 | 106.4 | -3.9 | 94.0 | 4.1 |
| 164.9 | -0.3 | 101.9 | -4.2 | 98.1 | 4.4 |
| 168.6 | 2.2 | 97.3 | -4.5 | 102.8 | 4.8 |
| 168.5 | -0.1 | 87.1 | -10.5 | 114.8 | 11.7 |
| 330.2 | 95.9 | 117.8 | 35.2 | 84.9 | -26.1 |

Fuente: *International Financial Statistics*, International Monetary Fund, Data Resources files. F. Gil Díaz, *World Economic Growth*, Cap. 12 pp. 369-370.

Es sorprendente que bajo estas circunstancias el ingreso real per cápita aumentó hasta un 1,2% anual durante la década.

El período de crisis de Indonesia evidentemente fue entre los años 1960 y 1965, cuando el crecimiento del ingreso per cápita se volvió negativo, y la inflación subió desmesuradamente, llegando a alrededor del 600% en 1965 y 1966. Las reservas oficiales de divisas disminuyeron hasta llegar a ser negativas, los ingresos gubernamentales bajaron desde el 13% hasta cerca del 4% del PGB. El caos reinó en la economía. Los errores de la política económica eran los conocidos: inmensos déficit gubernamentales financiados por la expansión monetaria, la creciente sobrevaloración de la moneda y el consecuente estancamiento de las importaciones, que en el caso de Indonesia llevó consigo una drástica caída de las recaudaciones fiscales (ya que en esa época bajaron los impuestos principalmente sobre los bienes comercializados). La caída de los ingresos, a su vez, sólo aumentó el déficit y la consecuente expansión monetaria.

Paralelo al ambiente que acabamos de describir había un laberinto de controles y restricciones. Muchos de éstos no eran nuevos, pero se habían vuelto mucho más gravosos por la creciente escasez de bienes de consumo y por la explosiva inflación. Debido también a la precaria situación fiscal, el gobierno no era capaz incluso de financiar el mantenimiento básico de la infraestructura de la nación; después de este caótico episodio, fue necesario más de una década para restaurar los servicios de utilidad pública, de transporte y de riego.

El gobierno del general Suharto ha seguido un conjunto bastante consistente de políticas económicas desde 1966 hasta la fecha. Sus preceptos claves han sido macroeconómicos: evitar excesos inflacionarios en el presupuesto y cualquier tipo de control cambiario. En sus primeras medidas, el gobierno de Suharto duplicó las recaudaciones reales de impuestos y subió abruptamente los precios cobrados por las empresas públicas. También puso en práctica varias reformas financieras y reemplazó un conjunto de tasas de interés real negativas por un modelo de tasas decididamente positivas. Los ingresos, junto con la ayuda externa que era aproximadamente de un 3% del PGB, prepararon el terreno para una de las experiencias de estabilización más extraordinarias nunca registradas. La tasa de inflación bajó de alrededor del 600% en 1965 y 1966 al 111% en 1967, al 84% en 1968, y al 10% y 9% en 1970 y 1971, respectivamente. (Véase cuadro N° 6.) Mientras tanto, el PGB creció en un 2,3% en 1966 y 1967, en un 11,1% en 1968, en un 9,2% en 1969 y en un 6,5 y un 4,9% en los años 1970 y 1971, respectivamente. Durante todo el período de estabilización, el promedio de la tasa de crecimiento compuesta del PGB fue de un impresionante 4,5% anual (1,9°: en términos per cápita).

El desempeño de Indonesia en el manejo del boom del petróleo revela un muy claro proceso de aprendizaje. Durante el repentino aumento de los precios del petróleo del año 1974 y siguientes,

Cuadro N° 6

Indicadores Económicos Seleccionados: Inflación, Reservas de Divisas, Promedios de Impuesto, Activos Líquidos

| | Inflación Anual ³ (%) 1 | Reservas netas oficiales de oro y divisas ^b (Mill. deUS\$) 2 | Reservas en meses de importaciones 3 | Impuestos totales del gobierno central ^c (% del PIB) 4 | Impuestos al petróleo ^c (% del PIB) 5 | Activos líquidos (% del PIB) 6 |
|---------|---------------------------------------|--|---|--|---|-----------------------------------|
| 1953-59 | 25 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| 1960 | 19 | 301 | n.a. | 13.8 | n.a. | n.a. |
| 1961 | 72 | 122 | | 13.2 | n.a. | n.a. |
| 1962 | 160 | 94 | | 5.4 | n.a. | n.a. |
| 1963 | 128 | -16 | | 5.1 | n.a. | n.a. |
| 1964 | 135 | -49 | | 4.2 | n.a. | n.a. |
| 1965 | 596 | -73 | | 3.9 | n.a. | n.a. |
| 1966 | 636 | -77 | | 4.0 | n.a. | n.a. |
| 1967 | 111 | -78 | | 7.1 | 0.9 | 6.1 |
| 1968 | 84 | -93 | | 7.2 | 1.2 | 5.4 |
| 1969 | 10 | -86 | | 9.0 | 1.7 | 5.5 |
| 1970 | 9 | -52 | | 10.3 | 2.0 | 9.4 |
| 1971 | 4 | -106 | | 11.7 | 3.0 | 11.8 |
| 1972 | 26 | 422 | 3.0 | 13.0 | 4.3 | 15.1 |
| 1973 | 27 | 649 | 3.5 | 14.3 | 5.1 | 14.6 |
| 1974 | 33 | 1,203 | 2.4 | 16.4 | 9.0 | 13.6 |
| 1975 | 20 | 490 | 1.2 | 17.7 | 9.8 | 15.8 |
| 1976 | 14 | 1,226 | 2.8 | 18.8 | 10.4 | 17.5 |
| 1977 | 12 | 2,423 | 3.4 | 18.6 | 10.2 | 16.5 |
| 1978 | 7 | 2,580 | 4.3 | 19.0 | 10.2 | 17.0 |
| 1979 | 22 | 4,145 | 5.6 | 21.6 | 13.7 | 16.8 |
| 1980 | 16 | 6,480 | 6.5 | 23.4 | 16.0 | 17.6 |
| 1981 | 7 | 7,366 | 6.0 | n.a. | n.a. | n.a. |

índice del costo de vida de Jakarta, de fines de año a fines de año. Fuente: Bank Indonesia, *Annual Reports* (varios números).

Reservas de oro y divisas de las autoridades monetarias en cada diciembre. Fuente: *International Financial Statistics* (varios números).

Fuente: *Nota Keuangan* (varios números desde 1969-1981).

Activos líquidos = dinero + cuasi dinero. Fuente: Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics* (varios números 1972-81).

Fuente: M. Gillis, *World Economic Growth*, Cap. 9, p. 237.

las exportaciones indonesias de petróleo y sus derivados subieron de US\$ 1,5 mil millones en 1973 a US\$ 4,9 mil millones en 1975 y a US\$ 5,6 mil millones en 1976. Mientras tanto los activos internacionales del sistema monetario, que inicialmente eran de US\$ 710 millones en 1973, alcanzaron un máximo de US\$ 1,6 mil millones en 1974 y se volvieron negativos en 1975 y 1976. Esto fue en gran medida el reflejo del derroche de los recursos de divisas por parte de Pertamina (la empresa petrolera estatal) en el fracaso al que hace referencia el profesor Gillis (capítulo 9, op. cit, p. 247). Sin embargo, Indonesia fue mucho más prudente para manejar el segundo boom del petróleo que comenzó en el año 1979. En este caso las exportaciones de petróleo subieron de US\$ 7,4 mil millones en 1978 a US\$ 8,9 mil millones en 1979 y a 12,9 mil millones en 1980. Durante el mismo período, los activos internacionales del sistema monetario crecieron de US\$ 1,7 mil millones en 1978 a US\$ 4,7 mil millones en 1979 y a US\$ 9,6 mil millones en 1980. La riqueza extraída de la tierra estuvo mucho tiempo "depositada" en los mercados de capitales del mundo hasta que se le pudiera encontrar buen uso. Ningún otro país petrolero altamente poblado ha manejado un boom del petróleo tan bien como Indonesia.

El profesor Gillis señala otros logros de la política económica de Indonesia, como el nivel exitoso de las exportaciones no petrolíferas (mediante devaluaciones oportunas) a pesar de los dos booms del petróleo, la reducción continua de los aranceles aduaneros, la eliminación de las tasas excesivas del impuesto a la renta, etc. Sin embargo, también señala grandes defectos: una prolongada política de subsidios masivos (sólo corregida recientemente) a los usuarios locales de productos del petróleo, una confusa política de incentivos fiscales injustificados e "impuestos inmanejables", "la persistencia de fuertes políticas proteccionistas (particularmente a través de restricciones cuantitativas) y un sistema pesado y restrictivo de regulación y de concesión de permisos". (Gillis, *World Economic Growth*, Cap. 9, p. 258.) Por lo general se requieren dos o más años para tramitar un permiso de inversión y las reducciones de los aranceles aduaneros previstas por el Ministerio de Hacienda se han visto obstaculizadas por "cuotas de importación, prohibiciones y otras restricciones cuantitativas [impuestas por los departamentos] de Industria. . . Agricultura. . . y de Comercio". Las tasas de protección efectiva todavía fluctúan desde tasas negativas hasta otras tan elevadas como 4.000% (para los neumáticos). La protección de las industrias textil y del calzado impone un costo de alrededor de US\$ 500 millones anuales a los consumidores indonesios.

El desarrollo exitoso de Indonesia constituye entonces un ejemplo de cómo la vigencia de buenas políticas en áreas críticas puede ser suficiente (tal vez contando con un poco de suerte) para producir una envidiable tasa de crecimiento económico, a pesar de que en la historia económica del país existen evidentes e importantes errores y defectos.

Cuadro N° 7

Datos Económicos Básicos para Taiwán

| | 1955 | 1960 | 1970 | 1980 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| - Ingreso Nacional (1967 NT\$) | | | | |
| Total (Billones NT\$) | 112,8 | 151,7 | 38,72 | 879,1 |
| Per Cápita (NT\$) | 11.895 | 13.601 | 26.582 | 49.832 |
| - Ahorro Interno como | | | | |
| Porcentaje del Ingreso Nacional | 4,9 | 7,6 | 23,8 | 32,9 |
| - Exportaciones (Millones US\$) | 127 | 164 | 1.469 | 19.575 |
| - Importaciones (Millones US\$) | 185 | 287 | 1.363 | 19.428 |

Fuente: S. C. Tsiang. *World Economic Growth*, Capítulo 11.

Taiwán. Evidentemente Taiwán es un modelo entre los países analizados en el presente volumen. No sólo sus logros fueron más espectaculares incluso que los de Indonesia, sino que también sus errores y defectos en la política económica fueron mínimos, una vez que se encaminó en el proceso de crecimiento. Inicialmente (entre 1950 y 1954) Taiwán siguió lo que eran las políticas entonces de moda: elevadas barreras comerciales y bajas tasas de interés. Además, desde 1950 hasta 1953, la inflación subió sobre el 5% trimestral en más de las dos terceras partes del tiempo, y sobre el 10% trimestral en más de las dos terceras partes del tiempo, y sobre el 10% trimestral en más de la tercera parte del tiempo. Las exportaciones expresadas en dólares americanos fueron de sólo US\$ 96 millones en 1954 en comparación con US\$ 93 millones en 1950, y mientras tanto el dólar americano había sufrido un 15% de inflación. Las importaciones excedieron a las exportaciones en más de un 50% desde 1951 a 1954, y doblaron las exportaciones de 1954. El ahorro interno descendió en alrededor de un 5% del ingreso nacional. En el cuadro N° 7 se observa cómo este panorama cambió en los años siguientes. Hacia 1980, el ingreso nacional real había aumentado ocho veces su valor, y el ingreso per cápita se había más que cuadruplicado. Las exportaciones se habían multiplicado por 200, y las importaciones calculadas en dólares americanos, por más de 100. En el cuadro N° 8, del profesor Tsiang, se observa que las exportaciones, en términos de cantidades, se multiplicaron por 50 y las importaciones por 20.

Tsiang destaca hasta qué punto el milagro de Taiwán implicó la puesta en práctica de las pautas básicas de la política que se pueden derivar de la ciencia económica (y en general, del sentido común también). Se refiere además: i) a la necesidad de la nación de aprovechar las oportunidades ofrecidas por el comercio y la inversión externa, y ii) a la importancia de mantener tasas realistas (y positivas) de interés real, tanto como un incentivo para el ahorro y

Cuadro N° 8

Comercio de Productos de la República China (Taiwán)

| | Exportaciones (en mill, deUS\$) | Tasa prome- dio de creci- miento anual de la década | Importa- ciones (en mill, de US\$) | Tasa prome- dio de creci- miento anual de la década | Balanza co- mercial (en mill, de US\$) |
|------|---------------------------------------|--|---|--|---|
| 1950 | 93.1 | | 123.9 | | -30.8 |
| 1955 | 127.1 | 5.8% | 184.7 | 8.7% | -57.6 |
| 1960 | 164.0 | | 286.5 | | -122.5 |
| 1965 | 450.8 | 24.5% | 517.2 | 16.9% | -66.4 |
| 1970 | 1,468.6 | | 1,363.4 | | 105.2 |
| 1971 | 2,047.2 | | 1,754.6 | | 292.6 |
| 1972 | 2,979.3 | | 2,331.9 | | 647.4 |
| 1973 | 4,476.0 | | 3,741.8 | | 766.0 |
| 1974 | 5,592.0 | | 6,422.4 | | -811.9 |
| 1975 | 5,304.1 | 29.6% | 5,558.6 | 30.4% | -254.5 |
| 1976 | 7,809.6 | | 7,125.0 | | 699.9 |
| 1977 | 9,517.2 | | 8,316.9 | | 1,214.7 |
| 1978 | 12,602.0 | | 10,367.4 | | 2,234.6 |
| 1979 | 15,828.9 | | 14,421.3 | | 1,407.6 |
| 1980 | 19,575.0 | | 19,428.0 | | 147.0 |

Fuente: *Financial Statistics Monthly, Taiwan District, The Republic of China*, The Central Bank of China, varios números.
S. C. Tsiang, *World Economic Growth*, Cap. 11, p. 308.

como un medio para garantizar que los fondos disponibles para ser invertidos sean asignados a las inversiones más productivas.

Bajo el primer título, detalla la forma en que el gobierno de Taiwán descartó todo un conjunto de políticas comerciales proteccionistas de elevados aranceles, permisos y cuotas de importación y múltiples tasas de cambio.

Así, esta liberalización de la economía incrementó la tasa de cambio real a que se enfrentaban los exportadores de modo que se estimularon nuevas exportaciones. Las exportaciones se duplicaron entre 1954 y 1961, nuevamente lo hicieron entre 1961 y 1964, y una vez más entre 1964 y 1968-69. Desde 1968-1969 a 1971 se duplicaron otra vez. Hacia 1980, las exportaciones eran aproximadamente veinte veces las de 1969, 100 veces las de 1961 y 200 veces las de 1954.

Esta expansión de las exportaciones implicó un arduo trabajo al igual que una liberalización de las políticas. Al incluirse nuevos productos en la lista de exportaciones, muchos tuvieron importan-

tes incrementos. Sin embargo, para muchas nuevas exportaciones, y especialmente para las que tuvieron un mayor aumento, las cuotas de importación, "las restricciones voluntarias" y otras barreras tendieron a aumentar lo que contuvo el auge. La respuesta de Taiwán fue permanecer impávido, aceptar los límites que surgieron, y obtener un entorno de políticas económicas donde aún pudieran desarrollarse y prosperar nuevas exportaciones.

El segundo logro importante de la política de Taiwán estaba relacionado con el mercado de capitales. En este aspecto, un elemento clave fue mantener tasas de interés real positivas. Con el primer experimento en este sentido, la inflación vigente en Taiwán fue rápidamente bajada a menos de un 0,5% mensual en el segundo trimestre de 1950, sólo para aumentar abruptamente otra vez cuando se rebajó la política de elevadas tasas de interés en el tercer trimestre. Pero las autoridades taiwanesas aprendieron bien la lección; las tasas de interés real promedio para depósitos a un año plazo fueron significativamente positivas en cada uno de los siguientes veintidós años, y la interrupción de esta disciplina de políticas al respecto (en el año 1973) fue por fortuna breve.

Uruguay. Tal vez es adecuado que este estudio terminara con Uruguay luego de Taiwán. Ninguno de los casos analizados en este trabajo tuvo un éxito más intenso que el de Taiwán, y ninguno es más trágico que el de Uruguay. Este último no sólo poseía todos los elementos para un éxito económico espectacular, que ya había logrado hace más de cien años; y al menos hasta cierto punto había mantenido durante la primera mitad de este siglo. Luego fracasó ignominiosamente a fines de la década de los 50 y en los 60, pero se recuperó en forma abrupta el año 1974, sólo para tambalear, una vez más, a comienzos de la década de 1980.

Actualmente se conocen los elementos del drama uruguayo. El principal secreto del éxito hasta la década de 1950 fue la disciplina fiscal y la restricción monetaria. En efecto, en los primeros treinta y cinco años de su existencia como nación (1828-1862) —que a propósito se caracterizaron por una gran prosperidad— Uruguay no tenía dinero propio. El nivel del ingreso per cápita estimado para 1866 (US\$ 1.600 del poder adquisitivo de 1981) era tan alto que resulta difícil pensar que pudiera haber ocurrido un mayor crecimiento en las siguientes décadas. Por lo menos no se produjo un retroceso, y el nivel de vida uruguayo bien pudo haberse comparado con aquellos de Europa Occidental y de Norteamérica.

Muchas cosas ocurrieron después de 1866. En el año 1875, un arancel bajo y uniforme fue reemplazado por un sistema diferenciado, altamente proteccionista, con una consecuente pérdida del dinamismo en el frente de las exportaciones. En el año 1896 se creó un banco estatal, que luego iba a transformarse en una importante máquina inflacionista, a la cual se unieron después otras empresas del sector público en una variedad de industrias. Más tarde, el país adquirió la forma de estado benefactor moderno, creando un costoso

sistema de previsión social durante los primeros veinticinco años del siglo XX y estableciendo la semana de trabajo de 48 horas ya en 1915.

El profesor Ramón Díaz (*World Economic Growth*, cap. 13) señala varios defectos subyacentes a la política uruguaya, algunos de los cuales preceden significativamente al retroceso económico del país del período 1955-1968. Estos defectos incluyeron una política comercial altamente proteccionista; una tasa de cambio generalmente sobrevaluada, en parte debido a las restricciones a las importaciones, en parte porque la inflación interna tendía a producir una creciente sobrevaloración cuando se realizaba un esfuerzo para mantener una tasa de cambio determinada o para reducir el volumen de una devaluación necesaria; y una política fiscal que, a pesar de ser históricamente bastante conservadora, condujo en forma significativa a déficit en la década de 1960 y en forma nefasta también a comienzos de la década de 1980. Además de estos problemas, el sistema tributario era demasiado complejo para un país del tamaño de Uruguay, y produjo graves ineficiencias. El país también siguió una política monetaria que, especialmente en el período posterior a 1955, produjo inflación (mediante la expansión del crédito privado) aun cuando quienes formulaban las políticas estaban conteniendo los déficit fiscales; y los controles sobre los precios y las tasas de interés, que habrían producido efectos dañinos aun sin inflación, condujeron a una asignación de recursos excesivamente distorsionada al combinarse con una de las inflaciones más rápidas del mundo. Como si estos problemas no fueran suficientes, el país también tenía un sistema de previsión social que en gran medida inhibió los incentivos privados para ahorrar absteniéndose de realizar contribuciones significativas de su propiedad a la formación del capital nacional.

El profesor Díaz destaca que la mayoría de estos defectos específicos de la política ayudaron a producir la excesiva inflación de Uruguay o estos mismos se vieron acrecentados por ella. Desde este punto de vista resulta irónico que el mejor comportamiento económico de la nación en los últimos años (1974-1981) se caracterizó por un importante mejoramiento en casi todos los frentes de políticas económicas señalados, pero no en el control de la inflación, que llegó a un promedio de 60% anual durante este período, y continuó tan elevado incluso en 1979 y 1980. Aunque la inflación bajó en 1981 y 1982, la cantidad de dinero (el cuasidinero inclusive) aumentó en 50% y en 77% estos dos años. Todo estaba dispuesto para una nueva crisis, que efectivamente puede decirse ocurrió en 1982, cuando el PGB, las inversiones, las exportaciones, las importaciones y la producción industrial descendieron drásticamente. Actualmente la situación puede ser apropiada para otro período de recuperación. Alejandro Vegh Villegas, quien dirigió el incipiente auge de 1974-1975, volvió a asumir como Ministro de Hacienda a fines de 1983 para tratar de repetir su hazaña anterior.

Observaciones y Reflexiones

En lo que a mí respecta, al menos, las experiencias registradas en el presente trabajo confirman y refuerzan la sabiduría de los expertos en política económica. Sin duda que a diferencia de aquellas economías que han fracasado o se han estancado, las economías más exitosas se han aplicado con mayor rigor las doctrinas económicas que esos profesionales recomendarían.

Los Países Menos Desarrollados: En Ghana, el país que demostró un peor comportamiento entre los aquí representados, encontramos lo que únicamente puede llamarse una violación total de estas doctrinas; en Tanzania, la violación no es tan extrema y ha sido mitigada por la entrada de grandes cantidades de ayuda externa. Jamaica experimentó un fracaso parecido al de Ghana, violando también abiertamente las normas de política económica en el proceso; la reciente disminución de la caída de su PGB real parece deberse más bien a grandes cantidades de ayuda externa que a un cambio importante en la política.

En el lado positivo, Taiwán es claramente el país que puso en práctica una gran variedad de políticas económicas recomendadas por los expertos. En realidad, los profesores T. C. Liu y S. C. Tsiang participaron activamente en la formulación de la política económica de ese país en gran parte del período posterior a 1955 y tuvieron una influencia directa en el proceso. Entre los países menos desarrollados que se analizaron, Indonesia obtiene tal vez, después de Taiwán, la mejor calificación general para todo el conjunto del período. Aquí observamos un patrón que se repite en un número de países menos desarrollados (específicamente en México durante el período 1955-1973) de una política macroeconómica bastante exitosa combinada con un comportamiento más bien mediocre en el frente microeconómico.

La diferencia entre políticas microeconómicas y macroeconómicas puede confundirse fácilmente, en particular cuando se considera la "apertura" general de una economía al comercio internacional como una acción claramente macroeconómica. En los extremos, es evidente que la puesta en práctica de un proyecto de inversión determinado o la reducción de un pequeño número de aranceles pertenece al terreno microeconómico; mientras que una expansión o una contracción generalizada del crédito, o una reducción general de las restricciones comerciales pertenecen al terreno macroeconómico. El problema se encuentra en el área poco definida entre los extremos, y aquí la mayor dificultad se refiere a la política relativa al comercio internacional.

Considero que una política comercial es liberalizadora en un sentido macroeconómico, cuando estimula la expansión de exporta-

ciones no tradicionales.⁹ Taiwán después de 1955 ha pasado esta prueba en forma sobresaliente, y México, desde 1955 a 1973 lo hizo bastante bien (con el valor del dólar de las exportaciones no petrolíferas triplicado, cuando los precios de los EE. UU. aumentaron en sólo dos tercios). A modo de comparación, desde 1973 a 1981 las exportaciones no petrolíferas de México crecieron sólo alrededor de un 10%, hablando en dólares, mientras que los precios de los EE. UU. aproximadamente se duplicaron.

De este modo, México obtiene calificaciones bastante buenas por la política macroeconómica en el primer período (cuando, deberíamos recordar, se mantuvo bajo control al presupuesto, se refrenó la inflación y se sostuvo exitosamente la tasa de cambio), no obstante los muchos defectos de la política en el nivel microeconómico. Pero en el período posterior, México fracasa en todas las pruebas macroeconómicas (el presupuesto, la inflación y la apertura comercial) y, evidentemente, no tiene un mejor desempeño que antes en los asuntos de política microeconómica. Indonesia, también con un conjunto de políticas microeconómicas menos que ideal, puso en práctica un programa de estabilización ejemplar a fines de la década de 1960, y posteriormente mantuvo una disciplina presupuestaria mientras las exportaciones no petrolíferas subieron de US\$ 700 millones en 1970 a US\$ 9 mil millones en 1980.

Jamaica es otro país donde la política tuvo graves defectos desde un punto de vista técnico, aun cuando estaba en su mejor momento. Pero no cabe duda de que esta política técnicamente fue mucho más firme antes de 1972 que con posterioridad. Los defectos de la política de Jamaica en el terreno macroeconómico (presupuesto, inflación y restricciones comerciales y cambiarias) en el último pe-

9 Los lectores deberían observar que la expansión de las exportaciones no tradicionales es un indicador aproximado cuyos movimientos deberían interpretarse con cautela y sentido común. Las exportaciones no tradicionales de un país podrían tener un auge debido a un importante hallazgo mineral o debido a un aumento extraordinario en sus precios internacionales; esto no reflejaría una política liberalizadora. Asimismo, los movimientos de sus precios internacionales podrían hacerlas descender, o podrían desaparecer por los efectos sobre la tasa de cambio real de un boom de los precios en las exportaciones tradicionales o de una importante entrada de capital. Pero en general se debería observar que si bien con frecuencia, al menos para los países poco desarrollados, las exportaciones tradicionales tienden a ser menores en número, cada una representando grandes entradas por exportaciones, las exportaciones no tradicionales (actuales y potenciales) tienden a ser mucho más numerosas, y la balanza de pagos es mucho menos vulnerable a los movimientos en el precio mundial de cualquiera de ellas. Además, donde el comercio está en gran medida inicialmente restringido, el gobierno tiene una simple forma para darles un fuerte estímulo positivo a todas las exportaciones específicamente, liberalizando las restricciones a las importaciones. Históricamente, las fuertes políticas liberalizadoras en realidad han tendido a generar estímulos palpables a las exportaciones no tradicionales tomadas como grupo.

río, al mismo tiempo que algunas fallas microeconómicas, se estaban transformando en males endémicos. La estadística de Jamaica es de un crecimiento aceptable en el primer período y de un retroceso desastroso en el último período. Incidentalmente, las exportaciones no tradicionales de Jamaica (el total de las exportaciones menos las de aluminio, bauxita y azúcar) crecieron durante la "mejor" etapa de la política económica (1962-1972) de 132 millones a 166 millones de dólares americanos del poder adquisitivo de 1980, sólo para estancarse y luego disminuir durante el período siguiente de deficientes políticas técnicas. El descenso en el valor real de las exportaciones no tradicionales continuó después de 1980, tendiendo así a respaldar el argumento del profesor Bonnick en cuanto a que el nuevo gobierno de Jamaica no había emprendido reformas estructurales de importancia.

En Tanzania se han seguido muchas políticas que se oponen al mejor juicio de los economistas, pero la entrada de grandes cantidades de asistencia externa ha ayudado a contrapesar su efecto. La experiencia de Tanzania parece muy buena en comparación con la de Ghana y muy mala en comparación con la de Indonesia. Sus defectos de política macroeconómica tendieron a aumentar con el tiempo, por lo general manteniéndose el déficit presupuestario bajo el 5% del PGB hasta 1973, y fluctuando entre el 5% y el 10% del PGB, de ahí en adelante. La tasa de inflación también subió con el tiempo. Los precios (deflactor del PGB) se demoraron cerca de diez años en duplicarse después de 1965; se duplicaron en seis años desde 1974 a 1980, y los precios al consumidor se triplicaron en los seis años anteriores a 1982. En el aspecto comercial, las exportaciones de Tanzania de productos fuera del café, el algodón y el sisal se multiplicaron por 2,5 (en dólares del poder adquisitivo de 1980) en la década posterior a 1955, luego en la siguiente década aumentaron sólo en un cuarto, y finalmente bajaron en aproximadamente un 10% entre 1975 y 1980. Esto confirma la apreciación de Urna Lele de que la política de Tanzania tendía a colocar restricciones cada vez más estrictas sobre el comercio a medida que pasaba el tiempo.

Uruguay se distingue de Indonesia y México en que las diferencias principales entre sus políticas de los períodos "buenos" y "malos" estaban más bien en el terreno microeconómico que en el macroeconómico. Las características dominantes del período de reforma que se inició en 1974 fueron una liberalización general de los controles (más dramática en el caso de los controles cambiados) y una importante reforma tributaria. La restricción presupuestaria se mantuvo la mayor parte del tiempo antes de 1974, y muy claramente desde 1974 a 1980, pero el excesivo relajamiento presupuestario que se inició en 1981 fue lo que contribuyó a la crisis de 1982-1983. Sin embargo, en Uruguay aun cuando el presupuesto se mantenía bajo control, persistía el problema de la inflación; en ningún momento luego del auge uruguayo de 1974, se puede decir que se hubiera superado este desafío macroeconómico particular.

Uruguay tomó medidas para liberalizar su política comercial a mediados y a fines de la década de los setenta, pero ciertamente no llegó tan lejos en esta dirección como lo habrían dictaminado las doctrinas de los economistas. No obstante, al menos cuando se mide el éxito de los esfuerzos de liberalización comercial de Uruguay por el comportamiento de sus exportaciones no tradicionales, la estadística es bastante aceptable. En el período de peores políticas económicas (1955-1965), las exportaciones de Uruguay (fuera de lana, carne y cuero) bajaron de US\$ 165 millones (del poder adquisitivo de 1980) a US\$ 58 millones. Cuando se produjo un leve mejoramiento de las políticas a partir de 1966, esta cifra aumentó a US\$ 131 millones en 1973. Luego, bajo las principales reformas que se iniciaron en 1974, las exportaciones no tradicionales subieron hasta alcanzar en 1983 un total de 450 millones de dólares de 1980. Fue claro que cuando se comenzó a perder la coherencia de la estructura de políticas de Uruguay (en el período de crisis 1982-1983), las exportaciones no tradicionales se estancaron otra vez.

De este modo, en lo que respecta a los países menos desarrollados, probablemente es justo señalar que al menos prevalece un tipo de "justicia" primitiva en el reino de las políticas económicas. Los países que han manejado sus economías siguiendo las doctrinas económicas por lo general han tenido buenos resultados; asimismo, aquellos que se han opuesto a estas doctrinas han debido pagar las consecuencias.

Parece además que esta justicia primitiva impone castigos que, hasta cierto grado, corresponden al delito. La política microeconómica comprende los miles, tal vez incluso las decenas y centenas de miles de formas en que el sector público incide sobre la vida económica de un país. Ningún punto de contacto individual probablemente es tan importante como para que un defecto grave o incluso un claro fracaso sea fatal; cada transgresión tiene un pequeño precio, pero el castigo se suma si las transgresiones son muchas. En política microeconómica, lo que cuenta es el "promedio general de resultados". Si existe un solo defecto fatal en política microeconómica, éste consiste en enfocar dicha política con una actitud que desconoce, no respeta o incluso menosprecia las investigaciones de la ciencia económica y las opiniones de los expertos. Muchos países han adoptado tal actitud, y el costo de sus fallas ha sido más elevado.

La política macroeconómica es un asunto bastante diferente. En este caso, un solo error grave puede acarrear grandes costos, y la interacción de dos o tres errores de consideración puede llevar a un país al borde del desastre. Para comenzar, la inflación es un grave error; cuando se combina con una tasa de cambio que no se ajusta para reflejar un proceso inflacionario progresivo se vuelve mucho más grave; agreguemos a esto un intenso esfuerzo por mantener bajos los precios a través de decretos, y la mezcla se vuelve sumamente explosiva.¹⁰

10 La profesora Anne Krueger entrega una excelente descripción de la for-

En general, las estadísticas también indican que la estabilidad de la política económica, que da confianza al público, es un importantísimo valor. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a la política macroeconómica, debido a la gran importancia de las apreciaciones y expectativas del público en esta área. Los casos de México e Indonesia constituyen especialmente dos buenos ejemplos, pues en cada uno de ellos el período "bueno" de política económica se caracterizó por una dirección estable que trató de ajustarse a las "reglas del juego" macroeconómicas. Aunque ambos países siguieron políticas macroeconómicas con muchos defectos, la estabilidad de sus macropolíticas junto con la continuidad de su dirección económica parecen en conjunto haber señalado un buen camino para el progreso. Uruguay experimentó su máximo crecimiento durante el período 1974-1981; una vez más aquí había gran estabilidad en la dirección económica. El éxito de Ghana en sus primeros años de independencia igualmente refleja una continuidad de política económica desde el pasado, seguida por un fracaso cuando se interrumpió la continuidad. Es innecesario agregar que Taiwán representa un verdadero ejemplo de lo que puede hacer un medio de políticas económicas estable y bien orientado.

Tal vez vale la pena señalar que entre los países industriales también las políticas poco uniformes parecen oponerse al crecimiento. Dentro de esos países, las expansiones prolongadas se han caracterizado por políticas estables, y en ese grupo, aquellas con mejor comportamiento parecen también haber tenido una mayor estabilidad de políticas. Indudablemente los campeones mundiales al respecto son Suiza y Japón.

Los países industriales. Creo que la lección más profunda que surge de los estudios de la experiencia de los países más avanzados, en este trabajo, es simplemente que, desde un punto de vista del criterio económico, los gobiernos pueden crecer demasiado. Japón, el país con la experiencia de desarrollo reciente más favorable, es uno de los que poseen el sector público más reducido; Suecia y el Reino Unido, los países con el crecimiento más desfavorable, poseen los sectores públicos más extensos en relación con el tamaño de sus economías. Los estudios de Suecia y Alemania proporcionan una evidencia más directa; en ambos casos los autores atribuyen el descenso progresivo de la tasa de crecimiento económico al tamaño cada vez mayor del gobierno y a la creciente intensidad con que incide sobre el sector privado.

No deseo que se considere la afirmación anterior como un juicio de valor. Se puede argumentar —y hasta cierto punto se puede interpretar que ambos autores concuerdan— que las funciones adicionales que los sectores públicos de Suecia y Alemania han toma-

ma en que los costos de los errores de política se magnifican cuando estos errores interactúan, en la sección "The Prototypical Illiberal Economy". Ver Anne O. Krueger, *World Economic Growth*, Cap. 14.

do, reflejan los deseos de sus respectivas poblaciones, dado que los programas de bienestar por lo general tienen una gran clientela, a menudo mayoritaria. El mensaje que deduzco de los estudios en cuestión no es que necesariamente deba evitarse un gobierno extenso y penetrante, sino más bien que un gobierno extenso y penetrante lleve consigo un importante costo económico tanto en términos de la eficiencia con que funciona la economía y de la tasa de crecimiento que puede tener.

El Lado Humano del Desarrollo Económico

Esta es un área en la cual, por la misma naturaleza del caso, no habrá consenso total incluso entre los expertos en política económica. Sin embargo, creo que hay muchos puntos en que se puede llegar a un acuerdo substancial.

En primer lugar, la mayoría de nosotros concordaríamos con el extinto Harry G. Johnson al considerar más apropiado, cuando nos referimos al lado humano, pensar en la gente pobre que en los países pobres. Con gran frecuencia, la ayuda financiera o de otro tipo que fue motivada por valores humanitarios ha terminado siendo aprovechada por las élites gubernamentales u otros grupos de poder cuyos niveles de vida no eran muy diferentes a los de los legisladores y de los funcionarios de los países industrializados.

La ayuda humanitaria, cuando se da, debe llegar a aquellos grupos y clases en la sociedad cuya difícil posición o situación la motivaron.

En segundo lugar, muchos de nosotros sabemos que la vida de las clases medias y altas en una gran cantidad de países en desarrollo ciertamente no es mucho peor, y en muchas ocasiones es bastante mejor que las nuestras. El problema social de tales sociedades no está en el nivel de vida de estas clases, sino en la existencia, paralela de un vasto grupo (generalmente una importante mayoría) de personas en inferioridad de condiciones, que viven en la pobreza.

En tercer lugar, no se puede eliminar por ley la existencia de la pobreza en tales países. El estado de subdesarrollo de una economía se deriva de la baja productividad de una gran masa de personas. La única forma probada y verdadera para salir de ese estado es mejorar fundamentalmente su productividad. Para esto, el camino más lógico es la inversión en el capital humano. El segundo camino evidente es la acumulación de capital físico, que aumenta lo que llaman los economistas la productividad marginal de la mano de obra. En general, se ha visto que donde se ha realizado una inversión adecuada en el capital humano, donde la sociedad posee una fuerza laboral capacitada para utilizar la tecnología moderna, y donde el gobierno proporciona un medio favorable para la acumulación de capital en el país y posiblemente para sus importaciones del exterior, el capital social aumenta de modo de permitir que los salarios reales de la fuerza laboral suban en forma substancial. Los "milagros" de Tai-

wán, Corea, Singapur y Hong-Kong confirman esto. Asimismo lo hacen los "milagros" de Japón, Italia, España, Grecia, Brasil y México.

En cuarto lugar, el financiamiento de los esfuerzos para mejorar el capital humano no es necesario que provenga en su totalidad del Estado. Creo que muchos expertos consideran que gran parte de tales fondos públicos han sido asignados en muchos países menos desarrollados a los niños de las clases medias y altas, y en desmedro de los niños más pobres.

En quinto lugar, al considerar el progreso humano, debemos pensar en términos realistas, verosímiles y sensibles, no en términos utópicos. El hecho de pensar en términos utópicos constituye una de las importantes fuentes de las políticas económicas poco acertadas a las que nos hemos referido en gran parte del presente trabajo. Debemos saber que durante gran parte de la historia humana, generaciones sucesivas han vivido casi exactamente igual que sus antecesores. Tan sólo durante estos últimos siglos este esquema ha cambiado, y aún prevalece para muchas personas en varias partes del mundo.

Pero finalmente, en sexto lugar, la historia económica mundial de los últimos años contiene mucho para estar orgullosos. Probablemente es cierto que para la gente pobre del mundo el cuarto de siglo entre 1950 y 1975 fue el mejor de la historia. No deberíamos olvidar este hecho básico. Cuando investigamos sobre los errores cometidos y en qué nos equivocamos, también deberíamos preguntarnos sobre lo que hicimos bien.

Entonces, consideremos las estadísticas de los últimos años. El Banco Mundial informa que los países de bajos ingresos llegaron a un promedio del 2,9% anual en el crecimiento del ingreso per cápita en el período 1960-1981; los países de ingresos medios al 3,7%, y los países industrializados al 3,4% anual. Este es un comportamiento realmente sorprendente. La tasa histórica de crecimiento del ingreso per cápita en los Estados Unidos de América, digamos desde 1900 a 1950, no fue mucho más de un 1,5% anual. Y éste fue un período durante el cual los EE. UU. iban realmente a la delantera de la mayor parte del mundo. Ahora, desde 1960, tenemos a los países más pobres con un comportamiento como el de EE. UU. cuando iba camino a su apogeo como la economía dominante del mundo (una pequeña parte del cual claramente está retrocediendo desde 1950).

Además, el mejoramiento del bienestar social, a diferencia del ingreso, ha sido aún más espectacular. La tasa de mortalidad bruta de los países de bajos ingresos hoy en día es similar a la de los países de ingresos medios en 1960; la tasa de mortalidad bruta de los países de ingresos medios en la actualidad, a su vez, es aproximadamente igual a aquella de los países industrializados en 1960 (y en realidad, incluso en la actualidad, pues la última cifra no ha variado mucho). Lo que ha sucedido con respecto a la expectativa de vida también es impresionante. En los países de bajos ingresos subió de 41 años en 1960 a 58 años en 1981; en los países de ingresos medios

subió de 50 a 60 años, y en los países industrializados de 70 a 75 años. De manera que podemos decir que la expectativa de vida en los países de bajos ingresos es hoy día mayor de lo que era, en promedio, en los países de ingresos medios durante la década de 1950.

Muchos factores influyeron en estos importantes logros, pero seguramente aquellos relacionados con las medidas e innovaciones en salud pública fueron de gran importancia. Sobre el comportamiento del crecimiento económico general, volvería a destacar el aspecto del capital humano. En los países de bajos ingresos, fuera de India y China, la proporción del grupo de edad pertinente que asiste a la enseñanza primaria subió del 50% al 83% para los hombres, y del 24% al 55% para las mujeres; la asistencia a la enseñanza secundaria en estos mismos países subió del 6% al 19% del grupo de esa edad; la asistencia a la educación superior se duplicó del 1% al 2% de su generación. Es interesante que los países de bajos ingresos como un conjunto (India y China inclusive) actualmente han alcanzado, también en estos aspectos, niveles que superan aquellos de los países de ingresos medios en 1960. Confío que al aprender de nuestros éxitos y fracasos, y al esmerarnos por mejorar la comprensión de las fuerzas y procesos económicos que obtenemos de la ciencia económica, podamos ayudar a garantizar que esta transformación del destino económico de los pobres del mundo continuará por mucho tiempo más.