

Estrategias de Política Económica para el Crecimiento Económico

Adolfo Pérez

División de Postgrado.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Apartado Postal 526. Telf. +58 61 596572-74. Fax: +58 61 416025.

RESUMEN

En este artículo se examinan las opciones de política económica con carácter estratégico para el crecimiento económico. El problema de las estrategias consiste en la existencia de dos fuentes de la demanda agregada que dinamiza el proceso de crecimiento económico.

De allí que existan dos opciones para el crecimiento económico. La primera consiste en crecer por la expansión de la demanda agregada interna; la segunda lograr el crecimiento por la expansión de las exportaciones. Cada una de estas dos opciones requiere condiciones básicas que le proporcionen coherencia y viabilidad. En el curso de la historia los países, especialmente América Latina, han pasado de una estrategia a otra en respuesta a condiciones históricas determinadas.

Palabras Claves: Estrategias, Política Económica, Crecimiento, Demanda Agregada Interna, Exportaciones.

ECONOMIC POLICY STRATEGIES FOR ECONOMIC GROWTH

ABSTRACT

The article examines economic policy strategies for fostering economic growth. The strategic problem rest on the existence of two sources of aggregate demand that would dinamize the economic growth process.

Recibido: 13-07-95. Aceptado: 20-09-95.

It is the source of the two options for economic growth. The first one consist in fostering growth through an expansion of internal aggregate demand; the second one tries to foster economic growth through exports.

Each one of these two options require basic conditions which give them coherence and viability.

Along the countries history, specially in Latin America, they have passed from one strategy to the other depending on determined historical conditions.

Key Words: Strategies, Economic Policy, Growth, Internal Aggregate Demand, Exports.

1. Introducción.

Existen dos tipos de estrategias de política económica para el crecimiento económico. La primera consiste en crecer sobre la base de la demanda agregada externa y la segunda en lograr el crecimiento sobre la base de la demanda agregada interna. Así, el crecimiento económico puede ser visto como un problema de exportaciones y competitividad o como un problema de gestión de la demanda agregada interna. Cada una de estas estrategias requiere de distintos tipos de relaciones económicas internacionales y de determinados patrones de distribución del ingreso. Asimismo, requiere de condiciones básicas que le proporcionen viabilidad. En el curso de la historia los países, especialmente de América Latina, han pasado de una estrategia a otra. Esta transición se explica en gran medida por las limitaciones inherentes a cada una de las estrategias.

El propósito de este artículo es examinar las características, condiciones y limitaciones de cada una de las dos estrategias de política económica para el crecimiento económico. Dicho examen se realiza a partir de los tipos de relación internacional y de distribución del ingreso que se desea obtener.

En la primera parte se plantea el problema de las estrategias. En la segunda se analizan las limitaciones y requerimientos de la estrategia guiada por la expansión de las exportaciones (crecimiento hacia afuera), y en la tercera parte las condiciones y dificultades de la estrategia guiada por la expansión de la demanda agregada interna (sustitución de importaciones).

Puesto que ambas estrategias tienen limitaciones no puede afirmarse que una sea siempre mejor que la otra, sino que su vigencia responde a una necesidad histórica.

2. El Problema de las Estrategias de Política Económica para el Crecimiento Económico.

El problema de las estrategias puede ser examinado a partir de:

- a) Qué tipo de relación internacional se desea obtener.
- b) Qué tipo de distribución del ingreso se desea obtener.

Toda estrategia de política económica para el crecimiento económico debe responder, a estas dos cuestiones. Las cuales pueden ser examinadas a partir de las siguientes identidades:

$$Y = (C + I + G - M) + X \quad (\text{KEYNES}) (1)$$

$$Y = W + B \quad (\text{KALECKI}) (2)$$

La primera identidad dice que la producción y el ingreso dependen de la demanda agregada interna neta de importaciones (C+I+G-M) y la demanda externa por bienes producidos internamente (X). En este sentido el crecimiento del producto (Y) puede provenir, fundamentalmente, de la expansión de la demanda agregada interna o de la demanda extranjera:

$$\Delta Y = \Delta (C+I+G-M) \quad \text{ó}$$

$$\Delta Y = \Delta X$$

De allí que existen dos estrategias de crecimiento económico que implican diferentes grados de inserción en el comercio internacional. La primera consiste en crecer, en el largo plazo, sobre la base de la expansión de la demanda agregada interna, que implica un bajo grado de inserción en la economía internacional, más proteccionismo y un menor grado de división internacional del trabajo. La segunda estrategia consiste en crecer, en el largo plazo, teniendo como base la expansión de las exportaciones, lo cual significa un mayor grado de inserción en el comercio internacional, menos proteccionismo y mayor división internacional del trabajo.

La segunda identidad expresa que el ingreso nacional se distribuye entre salarios y beneficios. La participación de los salarios y los beneficios en el ingreso nacional (W/Y y B/Y) indican las características de la distribución del ingreso. Si la participación de los salarios en el ingreso nacional es mayor que la participación de los beneficios indica que la distribución del ingreso es progresiva, en caso contrario es regresiva.

La realización del producto es diferente según sea la estrategia adoptada. En efecto, en la estrategia guiada por la expansión de la demanda

agregada interna, la realización del producto se hace, fundamentalmente, al interior de la economía, y depende básicamente del empleo y el consumo de los trabajadores. Mientras que en la estrategia guiada por la expansión de las exportaciones, la realización del producto se lleva a cabo fuera del país, y depende del consumo de los capitalistas y de la demanda extranjera.

Dadas las diferentes formas de realización del producto, se requiere una distribución del ingreso que se corresponda con la estrategia. Así, en la primera estrategia se requiere una distribución del ingreso progresiva; mientras que en la segunda estrategia que sea regresiva.

En síntesis, el crecimiento puede ser visto como un problema de gestión de la demanda agregada interna o como un problema de exportación y competitividad (Kaldor, 1982).

3. Estrategia guiada por la Expansión de las Exportaciones.

En esta estrategia el factor más importante que gobierna tanto el nivel como la tasa de crecimiento es la demanda externa para las exportaciones, y el principal factor del que depende la expansión de éstas es la competitividad internacional, lo que a su vez depende de la calidad y de los costos industriales en relación con la calidad y los costos industriales de otros exportadores.

En esta opción las fuentes del crecimiento a largo plazo se busca en la división internacional del trabajo, especializándose a través de los precios internacionales, lo que exigirá elevados niveles de productividad (Aceituno, 1982). Ello reclama condiciones que permitan insertarse en el comercio internacional. Estas condiciones son las siguientes:

a) Tiene que haber un producto exportable, es decir, un excedente de exportación;

b) Las exportaciones tienen que ser competitivas.

Para que haya excedente exportable es necesario que, en el corto plazo, la productividad sea mayor que los salarios monetarios. Esta relación es vital para esta estrategia, pues si los salarios son mayores que la productividad, entonces la producción será absorbida por la demanda agregada interna y no habrá excedente de exportación.

Un problema común a las dos estrategias es que el cambio en la estructura productiva requiere tiempo y la productividad no aumenta en el corto plazo. En tales circunstancias, ¿Cómo hacer que la productividad sea mayor que los salarios monetarios? Habitualmente se logra en el corto plazo a través de la devaluación, éste es el instrumento básico de esta estrategia.

Dado que el principal determinante de los precios internos en un contexto de libre comercio internacional, es la inflación internacional, es decir, los precios internos tienden a igualarse con los precios internacionales, entonces la devaluación es un instrumento de singular importancia (Aceituno, 1982) tanto para los efectos de elevar la competitividad como para reducir los salarios reales y, de este modo, lograr un excedente exportable y configurar una distribución del ingreso que sea compatible con las exigencias del proceso de realización internacional del producto.

En efecto, la devaluación eleva los costos internos de los insumos importados y los precios de los bienes de consumo importados aumentando así el nivel de precios internos y reduciendo el salario real. De esta manera, dado el nivel de productividad, se asegura que ésta sea mayor que los salarios y, por tanto, generaría un excedente de exportación y al propio tiempo hace compatible la distribución del ingreso con las exigencias del modo de realización internacional del producto. Al ser la productividad mayor que los salarios, aumentan las ganancias y la participación de éstas en el ingreso nacional, en detrimento de la participación de los salarios ($B/Y > W/Y$).

La devaluación también afecta a la competitividad. Dados los precios internacionales, la devaluación reduce los precios de los bienes producidos internamente expresados en moneda extranjera haciéndolos más competitivos.

No obstante, la devaluación no es suficiente para lograr los objetivos antes mencionados. Pues si los salarios aumentan a la misma tasa que la inflación los efectos de ésta serían neutralizados, por ello se requiere una devaluación real, es decir, que eleve los precios relativos. Por eso se hace necesario acompañar a la devaluación de otro instrumento, éste consiste en una disciplina laboral, que en diversos casos debe ser más o menos intensa. La disciplina laboral persigue que los salarios no aumenten con la inflación que trae aparejada la devaluación. Si este control se mantiene es posible que se obtengan ganancias del comercio internacional.

En síntesis, en esta estrategia se procura crecer sobre la base del incremento de los salarios de otros países y no de los propios, de manera que si los demás países hacen lo mismo no habría incremento de las exportaciones.

3.1. Limitaciones de la Estrategia guiada por las Exportaciones.

Este tipo de estrategia tiene las siguientes limitaciones:

a) No es dable que las exportaciones crezcan sostenidamente en el tiempo.

b) No es posible confiar solamente en las devaluaciones para hacer competitivas las exportaciones. Las devaluaciones competitivas, constituyen ejemplos de políticas de empobrecer al vecino, lo que buscan es mantener el empleo a costo del empleo de los demás, esto genera conflictos internacionales, de manera que si los vecinos reaccionan para defenderse de esas políticas no habría expansión de las exportaciones. Por otra parte, ser competitivos a punta de devaluación puede dar origen a un círculo vicioso de devaluación-inflación-devaluación. Por eso esta estrategia debe descansar en el incremento de la productividad.

c) La exportación del producto excedente puede encontrar dificultades por la calidad deficiente de los bienes (según patrones internacionales) para satisfacer la demanda del mercado extranjero. Por ello se impone el mejoramiento continuo de la calidad.

d) Si la estrategia logra tener éxito es posible que un aumento extraordinario de las exportaciones rompa la disciplina laboral, porque el incremento de la producción generaría mayor demanda de trabajo; el mercado de trabajo se vacía y se fortalece el poder de los trabajadores para exigir aumentos de salarios, rompiéndose así la disciplina laboral.

4. Estrategia guiada por la Demanda Agregada Interna.

Las dificultades de una estrategia puede generar agotamiento, de allí que lógica e históricamente se abra una segunda opción. Esta consiste en que el crecimiento económico estaría determinado por la expansión de la demanda agregada interna vía sustitución de importaciones.

En esta estrategia las fuentes del crecimiento económico a largo plazo es la sustitución de importaciones, y los estímulos a la inversión provienen de la expansión de la demanda agregada interna, la que a su vez depende de los precios de los productos importados y de la política fiscal. En la medida en que los bienes importados sean más caros se crean condiciones para sustituir estas importaciones. La sustitución de importaciones por producción nacional eleva la demanda agregada interna neta de importaciones y el efecto multiplicador de la política fiscal en el ingreso puede ser mayor. Este efecto será tanto mayor cuanto mayor sea el

desarrollo de la industria con encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, es decir, en la medida en que pueda lograrse una mayor integración de los distintos sectores de la economía.

El crecimiento con base en la sustitución de importaciones requiere de dos condiciones básicas:

a) Que el incremento de los salarios monetarios sea mayor que la productividad.

b) Que existe una disciplina de importaciones.

La primera condición es necesaria para que el nivel de actividad económica pueda crecer sobre la base de la expansión de la demanda agregada interna. Mientras que en la primera estrategia se busca crecer con base en los salarios extranjeros, en ésta se trata de crecer a través del crecimiento de los propios salarios. La expansión de los salarios y el empleo amplían el mercado interno y crean demanda para la producción interna. El incremento de los salarios en mayor medida que la productividad tiende a generar una distribución del ingreso ($W/Y > B/Y$) convergente con la realización interna del producto. Esta relación entre salarios y productividad impone una disciplina de las importaciones, pues de otra forma la expansión de la demanda agregada interna sería neutralizada por la penetración de las importaciones, ya que la expansión de la demanda sería, en gran medida, suplida por bienes importados, limitando así el crecimiento de la producción interna y del empleo.

El instrumento básico para lograr la disciplina de las importaciones es el proteccionismo: aranceles, cuotas de importación, prohibiciones, licencia previa para importar y contingentamiento. El proteccionismo tiene como propósito proteger a la industria nacional de la competencia extranjera, fundamentalmente, a través de la elevación de los precios de los productos importados vía arancel proteccionista, lo que desestimula su demanda y estimula la demanda de bienes producidos internamente, creando así condiciones para la sustitución de importaciones y, por tanto, para el desarrollo de la industria nacional.

4.1. Limitaciones de la Estrategia guiada por la Expansión de la Demanda Agregada Interna.

Se ha visto que en esta estrategia la realización del producto depende, fundamentalmente, del empleo y del consumo de los trabajadores, lo que a su vez requiere que los salarios aumenten en mayor medida que la productividad. Esta relación entre salarios y productividad tiende a reducir

la tasa de beneficios, desestimulando así la inversión y estimulando la inflación, pues los empresarios para mantener su tasa de beneficios aumentarán los precios. En particular, el incremento de los salarios en mayor medida que la productividad agrícola crea un exceso de demanda sobre los productos agrícolas. Este desequilibrio eleva los precios de estos productos y hará que los trabajadores de la industria presionen por mayores salarios para compensar la caída de sus salarios reales. Si los aumentos salariales se logran, se incrementan tanto los precios de los productos agrícolas como de los productos industriales, transmitiéndose así la inflación al resto de la economía. Por eso se dice que esta estrategia tiene vocación inflacionaria como consecuencia de la disparidad entre el incremento de los salarios y la productividad.

Puesto que en esta estrategia los precios internos se independizan de los precios internacionales, la inflación no sólo está determinada por los salarios en relación con la productividad, sino también por el tipo de cambio y los márgenes de ganancia. Estos últimos tenderán a ser más elevados, dado que la protección a la industria nacional de la competencia extranjera tiende a generar una estructura productiva oligopólica y monopólica.

Frente a estas dificultades se han esgrimido argumentos en favor del proteccionismo:

a) La necesidad de proteger a las «industrias nacientes», pues mientras mayor sea la protección mayor será el mercado y mayor la eficiencia productiva. Este argumento está planteado desde Adam Smith: abrir mercados para ciertas industrias y lograr rendimientos a escala.

b) Que una economía con este tipo de estrategia puede aumentar su ingreso nacional con el mejoramiento de los términos de intercambio, de manera que no haya pérdida de ingreso.

c) Que permite ahorrar divisas para destinarlas a otros propósitos y no a la importación.

El primer argumento es el más importante y requiere algunos comentarios. El proteccionismo tendría la misión de acelerar el nacimiento de una industria dentro de las fronteras protegidas, además de la compensación de circunstancias naturales que existieran. Había que proteger a la industria nacional en su fase de desarrollo del peligro de ser aniquilada por la competencia de la industria extranjera más desarrollada (Hilferding, 1982). El proteccionismo, sin embargo, no debería ser tan grande, sino lo suficiente para compensar las ventajas de la industria extranjera. Y sobre todo, no debería durar mucho tiempo sino lo suficiente

para desarrollar la industria nacional, cubrir las necesidades del país y capacitarlo para la exportación (Hilferding, 1982). Por otra parte, en un país con mercado reducido en relación con la tecnología existente, genera una gran disparidad entre demanda y escala mínima eficiente de planta, lo que limita la posibilidad de lograr economías de escala, y dado que el proteccionismo excluye la competencia extranjera, fomenta la creación de monopolios y oligopolios, lo que se traduce en baja calidad de los productos, elevados márgenes de ganancias y elevados precios. De allí que la protección exagerada, prolongada en el tiempo, puede conducir al desarrollo de una industria ineficiente e incapacitada para exportar.

El examen de las dificultades inherentes a cada una de las dos estrategias contribuye a explicar la transición de una estrategia a otra en América Latina.

Hasta 1930 la América Latina estaba abierta al comercio internacional (crecimiento de las exportaciones) y a partir de 1930 se da la sustitución de importaciones. En 1965 Brasil abandona esta estrategia y Chile lo hace en 1973.

En Venezuela el modelo de sustitución de importaciones se abandona en 1989. Aquí esta estrategia se mantuvo por más tiempo gracias a que contó con una cuantiosa renta petrolera que permitió suministrar cuantiosos subsidios, facilidades crediticias, mantener una capacidad para importar bienes de capital y mantener una política fiscal expansiva con niveles bajos de inflación.

Finalmente, no puede afirmarse que una estrategia sea siempre superior a la otra, sino que cada estrategia responde a condiciones históricas determinadas. Así, por ejemplo, muchos países de América Latina, en particular Venezuela, sin la sustitución de importaciones hoy estarían incapacitados para producir la mayoría de los productos agrícolas e industriales. Por otra parte, las dos estrategias no son excluyentes es posible combinar la expansión de las exportaciones con la sustitución de importaciones. El establecimiento de un tipo de cambio competitivo, a la vez que estimula las exportaciones, tendería a encarecer las importaciones, creando así condiciones para una sustitución eficiente de importaciones, siempre y cuando la protección a la industria, a través del tipo de cambio, permita el desarrollo de una industria que la capacite no sólo para satisfacer la demanda interna, sino también para la exportación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

LIBROS

- ACEITUNO, Gerardo. (1982). «Introducción». En *Lecturas de Política Económica*. Edit. UNAM, México, D.F.
- HILFERDING, Rudolf. (1982). «Transformaciones de la Política Comercial». En *Lecturas de Política Económica*. Edit. UNAM, México, D.F.
- KALDOR, Nicholas. (1982). «Conflictos en los objetivos Económicos Nacionales». En *Lecturas de Política Económica*. Edit. UNAM, México, D.F.
- LINDBECK, Assar. (1982). «Políticas de Estabilización en Economías Abiertas con Políticas Endógenas». En *Lecturas de Política Económica*. Edit. UNAM, México, D.F.
- PINTO, Anbal. (1982). «Falsos Dilemas y Opciones Reales en la Discusión Latinoamericana Actual». En *Lecturas de Política Económica*. Edit. UNAM, México, D.F.