

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1463  
25 de octubre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA EXPERIENCIA DE AJUSTE DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA EN  
LATINOAMERICA, SUS CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS Y EL  
DISEÑO DE POLITICAS SOCIALES**

Este documento fue preparado por el señor Luis Felipe Jiménez L. Experto en Política Monetaria y Financiera de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, en el marco del Proyecto conjunto CLAD/SELA/CEPAL "Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe". Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-10-1444

## INDICE

	Página
Introducción . . . . .	1
1. Factores que incidieron en la crisis externa . . . . .	2
a) La situación de endeudamiento externo de la región durante la primera mitad de los ochenta . . . . .	2
b) El deterioro en los términos del intercambio . . . . .	10
c) Evolución de las exportaciones . . . . .	14
2. Los desafíos para la política de mediano y largo plazo . . . . .	16
3. Principales mecanismos de ajuste a la crisis externa . . . . .	18
a) Mecanismos de ajuste externo . . . . .	19
b) Mecanismos de ajuste (y desajuste) interno . . . . .	22
c) Algunas consideraciones acerca de la naturaleza del ajuste . . . . .	25
d) Síntesis . . . . .	27
4. Crecimiento, distribución y pobreza: tendencias agregadas y relaciones entre variables . . . . .	27
a) Tendencias del producto interno per cápita . . . . .	28
b) El desempleo . . . . .	28
c) Tendencias de los salarios reales mínimos e industriales . . . . .	31
d) La distribución . . . . .	34
e) La incidencia de la pobreza . . . . .	34
f) Relaciones causales posibles . . . . .	38
5. Elementos para la discusión en torno al diseño de políticas sociales en la presente década . . . . .	43
a) Restricciones que afectan a la política social . . . . .	43
b) Aspectos relativos al incremento de la eficiencia de la política social . . . . .	44
Bibliografía . . . . .	48
Notas . . . . .	50
Apéndice Estadístico . . . . .	51

## Introducción

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, el desarrollo en la región se vio afectado por factores de desequilibrio interno y externo que redundaron en la reducción del ritmo de crecimiento, incrementos en la inestabilidad y agudización de la situación de pobreza. En el contexto de una economía mundial que exhibía un reducido dinamismo, varios países de la región emprendieron cambios de política orientados a hacer frente a las contingencias de la denominada "crisis de la deuda" así como también introdujeron reformas al funcionamiento de sus economías, encaminadas a modificar drásticamente el modo en que estas se vinculaban con los mercados externos, a redefinir los mecanismos de asignación de recursos y los incentivos a la actividad económica.

Como resultado de este conjunto de cambios, puede caracterizarse a grandes rasgos la estrategia de desarrollo prevaleciente a inicios de la presente década, sin desconocer las diferencias nacionales, por la búsqueda de una mayor inserción en los mercados mundiales, un énfasis en los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos y un rol para el Estado que privilegia aspectos de regulación y supervisión, y la acción en esferas de política social, por sobre aspectos directamente productivos y de asignación directa de recursos. Esta reorientación marca un contraste con la estrategia prevaleciente hasta mediados de la década de los setenta y es producto, en parte, de las respuestas instrumentadas por los gobiernos para hacer frente a los desequilibrios internos y externos de los comienzos de los ochenta, así como a una reevaluación de la estrategia precedente en el contexto de una economía mundial caracterizada progresivamente por la interdependencia de las economías nacionales, una creciente apertura comercial, integración de los mercados financieros mundiales y acelerado cambio tecnológico.

El conjunto de factores adversos que afectó a las economías de la región a inicios de los ochenta y las modificaciones de política económica y de estrategia de desarrollo, ha tenido importantes repercusiones en las áreas distributiva y de incidencia de pobreza, a las que con frecuencia se ha denominado "los costos sociales del ajuste". El enfoque que se ha adoptado en este documento difiere de esta visión. No es posible, sin mediar un delicado ejercicio contrafactual que excede los límites del presente análisis, asignar "costos sociales" a determinadas políticas. Ello requeriría no sólo especificar los mecanismos a través de los cuales una determinada acción de política afecta la distribución de ingresos y la pobreza, tarea de por sí compleja y respecto de lo cual no parece existir consenso ni evidencias definitivas, sino que también debe asumirse el peso de la prueba de demostrar que la situación previa a la adopción de la política de ajuste era sostenible, o bien que dadas las circunstancias institucionales y económicas del país, un curso de acción diferente al adoptado resultaba factible tanto desde el punto de vista político como económico y financiero. En otras palabras, es legítimo establecer costos de una política, cuando se hipotetiza que la situación prevaleciente era susceptible de continuar indefinidamente o bien que existían recursos financieros para cubrir los desequilibrios transitorios en tanto se instrumentaban acciones distintas a las adoptadas, las que resultaban factibles dada la estructura económica y política del país. En caso contrario, cuando estos supuestos no se cumplen, es probablemente más apropiado referirse a consecuencias de las políticas y eventos exógenos, sin pretender *a priori* que se trataba de costos evitables. Es esta última visión, que a la luz de los antecedentes que se expondrán a continuación concluye que la región había alcanzado hacia 1981-82 una situación cuya prolongación en el tiempo era altamente improbable, la que se encuentra implícita en el análisis que aquí se desarrolla.

En este documento se examinan a grandes rasgos la naturaleza de los shocks que afectaron

a las economías de la región durante la década pasada, las políticas implementadas y los resultados obtenidos, con énfasis en los aspectos distributivos e incidencia de la pobreza. En las secciones que siguen se pasa revista en primer lugar a las condiciones generales que caracterizaban a un número de países a inicios de los ochenta, revisándose a continuación, tanto desde un punto de vista estadístico como analítico, la naturaleza de los shocks enfrentados. Luego se discuten las principales orientaciones de políticas de ajuste adoptadas, revisándose luego los resultados en términos de crecimiento, distribución y pobreza. Ello sirve luego de motivación y trasfondo para la discusión de aspectos relativos al diseño de políticas sociales en el contexto de la actual estrategia de desarrollo.

## 1. Factores externos que incidieron en la crisis externa

Como ha sido ampliamente documentado <sup>1</sup>, las economías latinoamericanas se vieron afectadas por un cuadro externo adverso a inicios de la década de los ochenta, iniciándose un marcado deterioro a partir de 1982. Este cuadro se caracterizó por la influencia de tres fenómenos que están indudablemente interrelacionados: cambio drástico, de magnitud y celeridad inusual en las condiciones de acceso a recursos externos, deterioro en los términos del intercambio y menor dinamismo de la economía mundial. Estas variaciones en el entorno externo afectaron particularmente a economías de la región cuyo endeudamiento externo se había incrementado rápidamente en el curso de la década de los setenta y presentaban agudos desequilibrios precedentes. A continuación revisaremos, en primer lugar, los aspectos salientes del proceso de endeudamiento en la región, para luego examinar los restantes desarrollos en las secciones posteriores.

### a) La situación de endeudamiento externo de la región durante la primera mitad de los ochenta

Dado que los efectos de cambios en las condiciones de endeudamiento varían según la importancia del crédito concesional, los cuadros adjuntos distinguen según el peso de esta variable hacia 1982. Como se desprende de las cifras presentadas en los cuadros 1 y 2, el grado de endeudamiento de la región en los años ochenta resultaba considerablemente superior al de la década precedente. En efecto, entre 1980 y el inicio de la crisis externa, tanto la deuda externa total como aquella públicamente garantizada, ambas como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, experimentan incrementos considerables, elevándolas de forma significativa por sobre lo observado en la década de los setenta. No es posible afirmar *a priori* el grado en que dicho endeudamiento resultaba excesivo, por cuanto ello depende críticamente del destino dado a los recursos externos. En efecto, en la medida en que estos recursos son destinados a la inversión orientada directa o indirectamente a reforzar la capacidad exportadora del país, la solvencia externa del país es potencialmente mejorada por el endeudamiento. Por el contrario, si el endeudamiento externo se utiliza en medida importante en el financiamiento de incrementos en los niveles de consumo, entonces la capacidad de pago y de servicio de compromisos externos se ve comprometida y no resulta adecuado hipotetizar que dicho proceso de endeudamiento es sostenible. Lamentablemente, cierto número de países de la región puede ser catalogado en esta última situación; ha sido frecuentemente observado que en ellos se verificó una sustitución de ahorro doméstico por ahorro externo, al tiempo que se expandieron las importaciones de bienes de consumo. No obstante, independientemente de lo anterior, resulta difícil sostener que el endeudamiento externo pudiera continuar expandiéndose, como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, a ritmos cercanos al 25 a 30% anual, como se verificó entre 1980 y 1982, por cuanto desde el punto de vista de los bancos extranjeros ello posiblemente habría incrementado más allá de lo deseable su exposición en la región.

## Cuadro 1

Deuda externa total  
(como % de exportaciones de bienes y servicios)I.- Países de endeudamiento  
concesional menor al 20% en 1982

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	226,4	286,9	434,3	461,4	474,7	470
Brasil	303,1	298,4	391,6	400,5	347,3	363,3
Colombia	117,1	170,5	204,3	273,9	223	301,6
Chile	192,5	279	335,9	374,6	412,2	436,7
Ecuador	203,1	262,5	291	280,6	277,6	258,7
México	233,3	257,1	311,2	325,2	292,3	325,7
Panamá	38,4	33,9	41,7	60,3	66,8	75,6
Perú	207	243,5	293,5	313,5	331,1	361,5
Uruguay	104,1	117,8	157,1	223,4	237,6	291,3
Venezuela	132,6	131	159,3	215,9	192	205,3
Promedio	175,8	208,1	262,0	292,9	285,5	309,0

II.- Países con deuda concesional  
mayor al 20% en 1982

Bolivia	259,9	316,8	362,9	453,9	506,6	651,2
Costa Rica	224,5	274,1	317,5	355,1	302,2	344,4
El Salvador	71,1	111,3	155,4	167,2	162	162,7
Guatemala	63,6	83,4	117,3	149,5	185,8	216,1
Haití	72,9	114,8	143,6	148,4	159,1	159,8
Honduras	152,5	189,1	235,4	261,6	265,4	293,5
Paraguay	122,3	148,6	163,6	238,3	223,9	275,7
República Dominicana	133,8	134,4	188,4	202,1	195,6	216,9
Promedio	137,6	171,6	210,5	247,0	250,1	290,0

Fuente: World Bank, World Debt Tables

Cuadro 2

Deuda externa pública o públicamente garantizada  
(como % de exportaciones de bienes y servicios)

## I.- Países de endeudamiento

concesional menor al 20% en 1982

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	87,5	87,1	84,9	85	158,1	255,7	259,4	340,2
Brasil	109,8	142,3	173,7	168	216,4	242,9	231,5	251,3
Colombia	126,5	108,2	69	99,3	118,7	165	143,2	202,7
Chile	162,3	202,7	75	79,9	101,7	140	222,7	276,4
Ecuador	74,6	38,6	111,8	145,9	149,6	204,4	220,5	215,5
México	108,9	179,3	138	141,6	186,6	233,7	215	244,5
Panamá	49,1	63	29,4	24,5	31	43,2	48,7	52,9
Perú	69,1	175,3	127,6	142,4	166,2	216,8	234,4	263,7
Uruguay	92,2	111,5	70,7	73	100,9	170,3	183,6	200,3
Venezuela	25,7	12,5	48,5	47,1	61,3	80,5	96,7	101,2
Promedio	90,6	112,1	92,9	100,7	129,1	175,3	185,6	214,9

II.- Países con deuda concesional  
mayor al 20% en 1982

Bolivia	231,9	166,6	214,5	272,1	313,4	367	401,8	478,7
Costa Rica	48,3	70,1	138,8	182,8	208	266,8	240,5	275,9
El Salvador	33,7	32,6	40,9	71,5	106,4	133,8	131,9	137,2
Guatemala	30	18	29,9	53,2	87,3	115,1	154,4	178,7
Haití	174,3	34,4	64,3	98,2	111,3	116,7	119,2	121,3
Honduras	45,3	75,3	103	139,2	182,6	202,3	207,8	231,6
Paraguay	125,1	80,7	80,8	91,6	118,5	193,8	191,9	236,5
República Dominicana	74,7	39,4	81,5	82	124,6	151,9	148,3	165,9
Promedio	95,4	64,6	94,2	123,8	156,5	193,4	199,5	228,2

Fuente: World Bank, World Debt Tables

También debe mencionarse algunos cambios ocurridos en la naturaleza del endeudamiento externo que tuvieron importantes repercusiones en los años siguientes a la crisis. En primer lugar, la importancia del endeudamiento externo concesional experimentó una drástica reducción (véanse las cifras del cuadro 3). Se distinguen claramente en este aspecto dos grupos de países. Hacia 1970 en la mayoría de los países de la región el endeudamiento externo públicamente garantizado tenía un importante componente concesional, que en muchos casos excedía el 40%. Hacia 1975 ya se aprecia una importante diferenciación; en tanto un grupo de países mantiene e incluso incrementa la participación de recursos externos de carácter concesional, otro grupo experimenta una importante reducción, evolución que con el tiempo los distinguiría claramente. Así, es apreciable que hacia 1982 el grupo de países que en términos relativos exhibe niveles de producto per cápita mayores, reduce la importancia del endeudamiento concesional a un cuarto de aquella observada hacia 1970, en tanto el grupo de países de menor ingreso relativo, en promedio exhibe una reducción considerablemente menor. Sin duda ello se relaciona con la emergencia de agentes privados de financiamiento externo así como con cierta redirección de los recursos provenientes de los organismos de financiamiento multilateral.

La mayor participación de agentes privados de financiamiento externo se tradujo en que una parte creciente de la deuda externa quedó afecta a tasas de interés variables (cuadro 4). Este fenómeno se aprecia para ambos grupos de países, pero de un modo especialmente notorio para aquellos países de mayor ingreso relativo. Ambos grupos de países exhiben en 1970 un promedio cercano al 2% de endeudamiento externo a tasas variables, como proporción de aquel públicamente garantizado. Más tarde, en 1982 los países de mayor ingreso relativo exhiben una participación promedio de 56,7% en tanto el grupo de países de ingresos menores incrementa dicha participación a un 19,4%. A la vez, como reflejo del mismo conjunto de factores, el plazo promedio del nuevo endeudamiento externo (cuadro 5) experimentó notorias reducciones para ambos grupos de países, con los países de menores ingresos accediendo a créditos que en promedio exhibían el doble de la madurez, en términos del número de años.

Estos cambios en las condiciones crediticias externas se vieron a su vez reflejados en un importante incremento en el servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes y servicios, como se aprecia en el cuadro 6. Cabe hacer notar que las cifras promedio de aumento en el servicio de la deuda externa esconden ciertas situaciones nacionales en las cuales dicho servicio ya alcanzaba e incluso superaba el 30% hacia 1980, proporción que, si se incluye el servicio de la deuda no garantizada, se incrementaría aún más.

En suma, la evolución del nivel de endeudamiento externo de la región, unida a los cambios en las características de éste, señalaba un incremento en la vulnerabilidad de la capacidad de servicio de compromisos externos ante cambios en las condiciones de liquidez mundial. Las evidencias indicando que una proporción importante de los recursos externos no se destinó hacia el financiamiento de inversiones destinadas a fortalecer la capacidad de pagos externos, sino que se desvió hacia actividades orientadas al mercado doméstico, al financiamiento de incrementos de consumo y la fuga de capitales, refuerzan la hipótesis de que la región había llegado a una posición deudora no sostenible y susceptible de deteriorarse ante cambios en el ambiente financiero internacional. Desde este punto de vista y con el beneficio de la visión ex-post, resulta comprensible que el cambio en las condiciones de liquidez mundial a partir de los ochenta repercutiera fuertemente en la región y demandara importantes modificaciones en el modo de funcionamiento de las economías nacionales y de su inserción en los mercados externos.

## Cuadro 3

Endeudamiento externo concesional  
(como % de deuda externa pública o públicamente garantizada)

## I.- Países de endeudamiento

concesional menor al 20% en 1982

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	14,5	11,1	4,7	3,9	2,5	1	0,9	0,6
Brasil	47,1	14,2	4,4	3,7	3,4	2,6	2,3	2,2
Colombia	71,7	47,8	27,3	21,7	18,0	15,3	13,3	11,0
Chile	38,2	24,6	15,8	15,6	12,4	9,0	5,3	4,2
Ecuador	62,9	40,8	9,1	7,1	7,6	5,8	5,9	6,8
México	19,6	6,0	1,6	1,4	1,1	0,8	0,7	0,6
Panamá	42,2	22,1	12,2	12,9	11,8	11,5	11,9	11,8
Perú	26,1	16,1	22,2	23,8	20,6	17,1	13,3	11,4
Uruguay	39,9	15,3	7,6	6,2	4,7	3,1	2,9	2,6
Venezuela	37,2	18,2	1,0	0,7	0,6	0,4	0,3	0,2
Promedio	39,9	21,6	10,6	9,7	8,3	6,7	5,7	5,1

II.- Países con deuda concesional  
mayor al 20% en 1982

Bolivia	54,1	47,3	31,9	27,7	29,1	27,4	27,9	30,2
Costa Rica	7,5	29,2	46,8	52,7	51,7	56,8	56,8	56,7
El Salvador	71,5	48,8	49,9	57,6	52,8	46,9	52,7	56,4
Guatemala	45,7	67,5	45,5	36,1	28,1	25,6	19,7	19,1
Haití	73,2	84,4	89,3	74,3	75	78,2	81,6	84,7
Honduras	85,1	51	36,8	34,2	36,9	38,8	42,3	40,8
Paraguay	62,9	64,5	48	44,4	39	33,4	31,1	28,6
República Dominicana	78,9	55,8	33,6	34	38,5	32,5	35,8	36,2
Promedio	59,9	56,1	47,7	45,1	43,9	42,5	43,5	44,1

Fuente: World Bank, World Debt Tables

## Cuadro 4

Endeudamiento externo a tasas variables  
(como % de deuda externa pública o públicamente garantizada)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I.- Países de endeudamiento concesional menor al 20% en 1982								
Argentina	0	17,5	57,2	59,5	42,9	77,1	78,4	82,9
Brasil	11,8	52,1	61,3	67,3	69,7	72,2	75,9	72,1
Colombia	0,0	8,4	33,3	41,5	43,3	42,5	43,8	40,5
Chile	0,0	11,0	51,2	55,8	66,1	71,3	80,5	82,3
Ecuador	0,0	21,3	49,8	48,7	50,4	67,0	71,4	70,8
México	5,7	51,1	71,2	75,0	76,3	82,5	83,8	81,4
Panamá	0,0	52,1	52,5	51,4	56,1	57,1	58,4	58,9
Perú	0	33,3	24,6	26,3	33,7	37,4	41,5	37,2
Uruguay	0,7	17,3	23,4	32,2	44,9	64,8	67,1	64,3
Venezuela	2,6	18,3	78,5	79,9	83,6	81,2	88,1	86,0
Promedio	2,1	28,2	50,3	53,8	56,7	65,3	68,9	67,6
II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982								
Bolivia	0	13,9	28,1	29,3	29,6	34,2	33,8	30,9
Costa Rica	7,5	29,2	46,8	52,7	51,7	56,8	56,8	56,7
El Salvador	0	2,6	3,9	2,7	7,1	15,2	15,8	11,5
Guatemala	10,4	3,2	2,6	8,3	9,6	17,3	38,6	37,2
Haití	0	0	2,8	1,5	1,9	1,6	3,1	2,2
Honduras	0	2,5	21,4	22,4	21,1	18,7	17,6	17,8
Paraguay	0	4,4	9,9	7,5	12,9	13,7	17,6	16,2
República Dominicana	0	17,5	36,2	31,5	21,3	34,4	32,2	28,2
Promedio	2,2	9,2	19,0	19,5	19,4	24,0	26,9	25,1

Fuente: World Bank, World Debt Tables

## Cuadro 5

Plazo de madurez promedio de los nuevos compromisos de endeudamiento externo (años)

## I.- Países de endeudamiento

concesional menor al 20% en 1982

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	11,9	11,3	8,5	13,8	9	6,4	18,9	10,7
Brasil	13,9	9,2	9,7	9,7	10,8	10,3	9,1	12,5
Colombia	21,2	15,4	15,3	12,7	14,6	13,6	13,7	11,8
Chile	12,4	15,1	8,4	10,6	9,2	11,4	10,3	13,0
Ecuador	20,0	10,9	13,4	12,2	18,1	12,4	15,6	13,4
México	11,6	7,0	9,7	8,2	7,4	7,6	10,7	11,4
Panamá	15,0	14,0	13,4	11,5	11,0	10,7	16,7	14,7
Perú	13,5	8,7	11,9	11,9	10,3	11	12,2	14,9
Uruguay	11,8	11,8	14,9	15,8	7,9	6,9	11,8	5,4
Venezuela	8,2		7,6	7,1	8,2	7,2	15,1	16,2
Promedio	14,0	11,5	11,3	11,4	10,7	9,8	13,4	12,4

## II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982

Bolivia	47,7	17,6	15,1	11,6	18,8	22,7	17,3	31,8
Costa Rica	27,7	17,5	13,2	8,1	19,8	12,6	11	18
El Salvador	23,4	17,6	26,4	20,6	16,8	15,3	18,1	30,6
Guatemala	25,8	22,2	14,8	18,2	13,8	13,7	14,6	12,4
Haití	9,5	43,5	18,3	25,8	42,8	45	27,3	42,4
Honduras	29,6	21,9	23,8	20	25,4	20,1	21,7	27,7
Paraguay	24,9	35,6	24,3	16,9	15,7	20,1	13,1	15,2
República Dominicana	28,4	19,8	12,3	16	17	21,8	15,1	17,2
Promedio	27,1	24,5	18,5	17,2	21,3	21,4	17,3	24,4

Fuente: World Bank, World Debt Tables

Cuadro 6

Servicio total de la deuda externa pública o públicamente garantizada  
(como % de exportaciones de bienes y servicios)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>I.- Países de endeudamiento</b>								
concesional menor al 20% en 1982								
Argentina	21,6	22	16,6	17,3	23,1	24,5	24,9	40,6
Brasil	12,5	17,9	34,6	33,7	43,3	28,8	25	26,7
Colombia	11,6	10,8	8,9	13,1	17,3	21,9	20,1	29,9
Chile	19,2	27,2	21,9	29,6	19,8	18,1	25,7	26,3
Ecuador	8,6	4,4	18,9	30,9	42	19,9	33,1	27,0
México	23,6	24,9	32,1	28,1	34,1	40	34,8	35,7
Panamá	7,7	5,9	6,0	5,0	6,6	6,6	8,2	6,5
Perú	11,6	25,6	31,1	44,8	36,3	19,8	15,9	17,8
Uruguay	21,7	41,2	12,4	10,0	13,4	20,6	29,8	30,0
Venezuela	2,9	5,3	13,3	10,8	16,2	15,5	14,6	14,0
Promedio	14,1	18,5	19,6	22,3	25,2	21,6	23,2	25,5
<b>II.- Países con deuda concesional</b>								
mayor al 20% en 1982								
Bolivia	11,3	15,3	27,9	27,7	31,5	32,2	36,4	34,2
Costa Rica	10	10,7	16,8	16,6	11,7	51,6	25	35,2
El Salvador	3,6	9	3,3	4,7	7,4	15,3	18,1	18,2
Guatemala	7,4	1,8	2,4	4	7,8	12,1	15,3	21,4
Haití	16,7	4,6	4,9	5,7	4	3,7	4,3	4,7
Honduras	2,8	4,7	10,1	12,8	18,9	14,9	14,6	17,5
Paraguay	11,8	9,3	10,2	9,2	10,2	14,3	17,7	23,9
República Dominicana	4,1	4,7	10,3	13,4	19,2	15,3	10,1	12,7
Promedio	8,5	7,5	10,7	11,8	13,8	19,9	17,7	21,0

Fuente: World Bank, World Debt Tables

Hacia 1980 ya es evidente un cambio en las condiciones de financiamiento externo, tal como se desprende de la evolución de las tasas de interés promedio sobre nuevos compromisos de endeudamiento externo (véase cuadro 7a). En 1981, año que precede al estallido, la tasa de interés a la que los países de mayor ingreso relativo en la región obtenían recursos externos, se había prácticamente duplicado con respecto a aquella prevaleciente en 1970. Por su parte, los países que tradicionalmente habían obtenido un mayor financiamiento concesional, también vieron incrementadas en forma importante las tasas de interés sobre nuevos compromisos externos, manteniéndose estas, no obstante, sustancialmente inferiores a aquellas obtenidas por el primer grupo de países.

Finalmente, la evolución de las reservas internacionales entre 1980 y 1982 evidencia un agudizamiento de las dificultades de liquidez externa, especialmente para el primer grupo de países (Cuadro 7b). A nivel individual, sobresalen situaciones de países con altos compromisos externos y niveles de reservas internacionales muy bajas. En otras palabras, a las dificultades de solvencia que progresivamente enfrentaban los países como resultado del aumentado endeudamiento en relación al crecimiento de su capacidad exportadora, vinieron a sumarse factores que redundaron en dificultades de liquidez, conformando un cuadro cuya continuación se hacía improbable.

#### **b) El deterioro en los términos del intercambio**

La variabilidad de los términos del intercambio ha sido uno de los factores causantes de la vulnerabilidad externa de la región y, adicionalmente, habría desempeñado un rol importante en el desencadenamiento de la crisis que se iniciara en 1982. Para los efectos del presente análisis resulta adecuado distinguir los países según sean exportadores de petróleo en adición a la distinción ya realizada hasta este punto, ya que ello determina un efecto diferente de variaciones en el precio internacional de este bien. Sobre la base de esta clasificación se sugieren distintos roles para la influencia de cambios en los términos del intercambio en la génesis de la crisis en discusión.

En el cuadro A.1 del apéndice se presentan las variaciones anuales de los efectos de cambios en los términos del intercambio como porcentaje del PIB, en tanto el cuadro 8 representa su variabilidad mediante los coeficientes de variación. Para el primer grupo de países, aquellos no exportadores de petróleo y que pertenecen al segmento que exhibe en términos relativos mayores niveles de ingreso, los efectos de cambios en los precios externos fueron por lo general adversos. No obstante, salvo en algunos casos, las pérdidas de ingreso real por este motivo por lo general no exceden el 2% del producto interno bruto. Durante 1981 las pérdidas fueron menores y en 1982 sólo Argentina y Chile experimentan deterioros importantes. Se concluye que, si la variable bajo examen cumplió algún rol importante en las dificultades experimentadas por este grupo de países, ello se debió más a la acumulación de sucesivas pérdidas antes que a cambios drásticos en los precios mundiales.

Para el caso de los países exportadores de petróleo, las fluctuaciones en los precios externos son importantes, pero a diferencia del caso de otros países, se observan tanto cambios positivos como negativos en los años precedentes a 1982. En dicho año, por otra parte, Ecuador, México, Perú y Venezuela exhiben pérdidas originadas en variaciones de precios externos, las que si bien son importantes, no resultan exageradas en relación a lo experimentado por estos países con anterioridad. Dicho de otro modo, la evolución de los términos del intercambio para estos países continuó, al igual que en años anteriores, exhibiendo fluctuaciones importantes en ambos sentidos, sin que pueda catalogarse a este período como uno de deterioro singularmente importante y generalizado.

## Cuadro 7 A

Tasa de interés promedio de nuevos compromisos de endeudamiento externo (%)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>I.- Países de endeudamiento concesional menor al 20% en 1982</b>								
Argentina	7,3	7,9	13,8	11,9	11,1	11,9	10,6	9,8
Brasil	6,8	8,6	12,6	15,2	12,6	11,1	12,6	9,3
Colombia	6,0	7,5	12,9	12,2	10,7	10,6	10,4	9,7
Chile	6,8	7,2	13,9	15,0	13,3	11,8	12,5	9,5
Ecuador	6,2	7,4	11,1	12,2	8,6	10,1	8,9	9,2
México	7,9	8,9	11,3	14,9	14,2	11,5	11,4	9,4
Panamá	6,1	7,0	11,3	14,1	12,5	11,2	6,8	8,6
Perú	7,4	7,5	9,4	12,5	11,8	10,2	10	8,6
Uruguay	7,9	8,2	10,1	11,9	12,6	12,0	10,4	11,4
Venezuela	7,8		12,4	17,2	17,6	11,2	8,4	8,3
Promedio	7,0	7,8	11,9	13,7	12,5	11,2	10,2	9,4
<b>II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982</b>								
Bolivia	1,9	7,4	7,8	7,7	9,6	6,3	8	5,2
Costa Rica	5,6	7,9	11,2	11,2	5,1	8,1	6,8	7,6
El Salvador	4,7	6,3	3,6	3,2	7,5	6,9	7,9	5
Guatemala	3,7	6,4	7,9	8,4	6,5	8,4	8,9	8,1
Haití	4,8	0,9	4,8	5,4	2,5	1,5	3,4	1,8
Honduras	4,1	6	6,8	9,7	7	5,9	8,7	6,6
Paraguay	5,7	2,5	7	9,1	9	7,8	9,3	8,5
República Dominicana	2,4	6,1	8,9	6,4	5,5	5,5	7,2	8
Promedio	4,1	5,4	7,3	7,6	6,6	6,3	7,5	6,4

Fuente: World Bank, World Debt Tables

Reservas internacionales  
(numero de meses de importaciones de bienes y servicios)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>I.- Países de endeudamiento</b>								
concesional menor al 20% en 1982								
Argentina	3,5	2,1	6,6	3,5	4,3	2,7	2,5	4,9
Brasil	3,6	2,9	2,3	2,3	1,2	1,7	4,7	4,7
Colombia	1,8	3,2	12,5	10,1	8,2	5,8	3,0	3,8
Chile	3,4	1,2	5,9	4,5	4,1	5,2	4,8	5,8
Ecuador	2,3	2,7	4,1	2,4	1,5	3,5	2,8	3,1
México	2,2	2,2	1,5	1,3	0,6	2,4	3,4	2,3
Panamá	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,2
Perú	3,6	2,1	6,6	3,4	4	4,6	5,7	7,5
Uruguay	6,5	8,9	12,5	9,2	8,8	9,3	7,5	8,5
Venezuela	4,4	15,4	9,4	7,6	6,0	11,3	11,1	12,3
Promedio	3,2	4,1	6,2	4,4	3,9	4,7	4,6	5,3
<b>II.- Países con deuda concesional</b>								
mayor al 20% en 1982								
Bolivia	2,7	3,5	6	3,4	6	5,4	5,8	5,4
Costa Rica	0,5	0,8	1,2	1	2,1	2,7	3,1	3,9
El Salvador	2,9	2,9	3,6	2,6	3,5	3,3	2,8	3
Guatemala	2,5	4,5	4,3	2	2,4	3,4	3,1	3,9
Haití	4,6	0,9	0,6	0,7	0,3	0,3	0,4	0,3
Honduras	0,9	2,4	1,5	1	1,4	1,3	1,3	1,1
Paraguay	1,9	4,3	6,7	6,9	7	9,5	7,8	6,4
República Dominicana	1	1,3	1,5	1,6	1,1	1,3	1,7	2,3
Promedio	2,1	2,6	3,2	2,4	3,0	3,4	3,3	3,3

Fuente: World Bank, World Debt Tables

Cuadro 8

Variaciones anuales en los efectos de los términos del intercambio  
 Promedios por subperíodos

Coeficientes de variación de los cambios anuales en los efectos de los términos del intercambio como % del PIB a precios de 1980 (%)

1971-1975 1976-1981 1982-1986 1987-1992 1982-1986 1987-1992

I.- Países de endeudamiento concesional menor al 20% en 1982  
 A. Países no exportadores de petróleo

Argentina	0,1	0,1	-0,7	-0,2	1154,8	842,8	-252,7	-417,7
Brasil	-0,2	-0,5	0,1	-0,5	-807,1	-220,9	1028,3	-160,1
Colombia	-0,5	0,6	0,4	-1,3	-298,8	502,0	296,0	-102,0
Chile	-2,3	0,2	-1,7	0,0	-220,4	811,5	-103,3	7696,1
Panamá	-0,2	-1,4	0,8	-2,5	-545,2	-107,0	223,7	-98,5
Uruguay	-1,3	-0,2	-0,7	0,3	-404,9	-451,7	-404,3	740,1
Promedio	-0,7	-0,2	-0,3	-0,7	-187,0	229,4	131,3	1276,3

B. Países exportadores de petróleo

Ecuador	-2,3	1,7	-2,1	-1,2	-516,2	147,3	-153,5	-211,5
México	0,2	0,2	-1,5	-0,1	259,9	599,8	-117,4	-797,4
Perú	-0,5	-0,2	-0,4	0,5	-543,2	-1394,9	-378,3	219,3
Venezuela	7,9	2,4	-3,2	-0,2	157,5	125,2	-205,5	-1271,2
Promedio	1,3	1,0	-1,8	-0,2	-160,5	-130,7	-213,7	-515,2

II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982

Bolivia	1,0	2,4	-0,2	-1,1	410,2	131,5	-685,1	-247,2
Costa Rica	-0,9	-0,7	1,3	-2,9	-413,2	-700,6	186,3	-72,7
El Salvador	-0,5	0,3	0,7	-2,2	-482,0	2907,0	385,3	-145,4
Guatemala	-0,3	-0,1	0,4	0,1	-792,0	-2688,9	435,8	1392,1
Haití	-0,2	-0,5	0,9	-0,3	-118,9	-512,1	207,7	-248,1
Honduras	-0,5	-0,4	0,7	-0,5	-952,5	-1063,0	512,8	-618,8
Paraguay	0,0	-0,2	0,3	-0,1	-16838,2	-1555,4	769,6	-1827,4
República Dominicana	1,7	-1,4	0,0	-0,4	230,4	-238,8	-7997,9	-379,3
Promedio	0,0	-0,1	0,5	-0,9	-2369,5	-465,1	-773,2	-268,4

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras del cuadro A.1

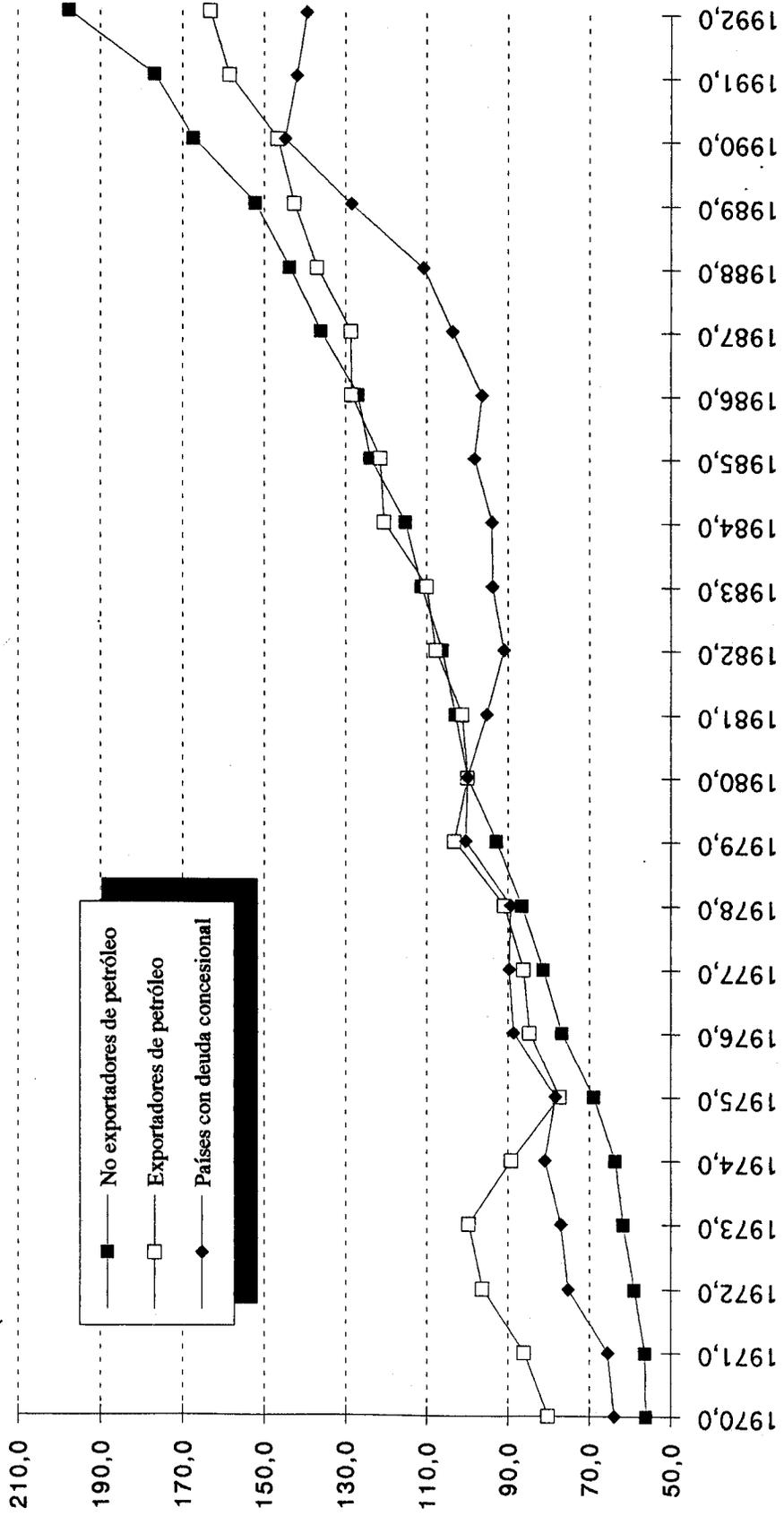
Finalmente, en el cuadro 8 se aprecia que en general, así como durante los años precedentes a 1982, los países de menor ingreso relativo en la región exhiben una mayor variabilidad de los términos del intercambio que los países de mayor ingreso relativo, tanto exportadores como no exportadores de petróleo. En efecto, es posible observar durante el período 1978 a 1981, continuas pérdidas de ingreso real por este concepto que resultan superiores al 2% anual. Ello no se tradujo, en los países en cuestión, en importantes cambios de política durante la primera mitad de los ochenta por cuanto, no obstante la mayor vulnerabilidad relativa de este grupo de países desde el punto de vista del comercio de bienes, el continuado acceso a recursos de carácter concesional les otorgó cierto margen de maniobra desde el punto de vista de la balanza de pagos en su conjunto. De este modo fue, en principio al menos, posible ensayar una combinación de políticas para hacer frente a los efectos de cambios en el entorno externo que consultaba una mayor dosis de financiamiento y un componente de ajuste comparativamente menor. En suma, si bien este grupo de países se vio afectado por importantes shocks adversos provenientes de los mercados internacionales de bienes por ellos exportados e importados, su posición financiera los situaba en un pie que posibilitaba una mejor distribución en el tiempo de las consecuencias de pérdidas por variación en los términos del intercambio.

En resumen, del examen de la evolución y magnitud de los efectos de los cambios en los términos del intercambio como proporción del producto real, se desprende que estos por sí solos no explicarían el grado en que posteriormente se deterioró el nivel de vida en la región en ciertos países. Con respecto a períodos anteriores durante los cuales la región también se vio afectada por fluctuaciones importantes en los precios externos, estas variaciones se dieron esta vez en el contexto de países más endeudados externamente, con mayores niveles de servicio de la deuda y condiciones de endeudamiento que los hacían vulnerables a cambios en el ambiente financiero internacional. En un cuadro de mayor integración financiera internacional, contracciones monetarias en mercados financieros gravitantes internacionalmente, como es el caso de los Estados Unidos, inducen alzas en las tasas de interés a nivel mundial, que a su vez presionan a la baja, vía mercados de commodities, los precios de las exportaciones de la región. A la vez, la revaluación consiguiente del dólar *vis a vis* las principales monedas, encarece las exportaciones de la región hacia mercados de otros países desarrollados. Se conforma de este modo un cuadro en el cual restricciones en el mercado financiero internacional afectan a la región por la doble vía de un mayor peso de la deuda externa debido al mayor servicio requerido y la menor capacidad de pago derivada de un deterioro en los precios internacionales de los commodities de exportación. Si dicho cuadro restrictivo continúa, la posible pérdida de dinamismo de la economía mundial contribuiría aún más a deteriorar la capacidad de pagos externos de la región.

### c) Evolución de las exportaciones

El tercer factor frecuentemente mencionado como condicionante de la difícil situación externa que experimentó la región a inicios de la década de los ochenta, se refiere al escaso dinamismo de la economía mundial que habría derivado en un bajo crecimiento de las exportaciones. Al respecto es preciso señalar que, si bien varios países de la región experimentaron reducciones en sus volúmenes de exportación antes y después de 1982, por lo general ellos no corresponden a aquellos que se encontraban en un nivel de endeudamiento externo mayor. Aún más, como se desprende del siguiente gráfico, aquellos países que por sus características han tenido un mayor acceso al financiamiento concesional, son los que con mayor probabilidad se vieron afectados por una menor demanda por sus exportaciones durante la pasada década.

América Latina: Índice de exportaciones a precios constantes



En efecto, como se desprende del cuadro A.2 del apéndice, dentro del primer grupo de países, es decir aquellos de mayor ingreso relativo y no exportadores de petróleo, Argentina y Colombia registran reducciones importantes en sus niveles de exportación real en el período 1978-1982, y sólo en este último caso las exportaciones continúan a un bajo nivel durante la primera mitad de la década. Los restantes países de este grupo, Brasil, Chile, Panamá y Uruguay, no experimentan reducciones importantes en el ritmo de crecimiento de exportaciones y continúan expandiéndolas, al igual que lo hará Argentina a partir de 1981, a un ritmo similar al precedente, si bien presentando oscilaciones año a año.

Entre los países exportadores de petróleo, en tanto, Ecuador y México exhiben una tendencia positiva, aunque moderada en el primer caso, hacia el crecimiento de las exportaciones reales, y posteriormente presentan una aceleración en el ritmo de expansión de éstas. Perú, por su parte, experimenta oscilaciones notorias en su nivel de exportaciones reales, deteriorándose estas de un modo cíclico a partir de 1979. Finalmente, Venezuela continúa en este período exhibiendo tasas negativas de crecimiento de sus exportaciones reales, fenómeno que se observa desde 1975. En suma, no es posible identificar para este grupo de países exportadores de petróleo una evolución común que permita hipotetizar la influencia de un factor externo de naturaleza amplia, como sería una reducción en la demanda por sus exportaciones como resultado de una menor actividad económica mundial.

Por último, en el caso de los países de menor ingreso relativo y mayor acceso a recurso externos de carácter concesional, es posible observar un mayor número de casos en los cuales el volumen real de exportaciones se deterioró de un modo importante durante la primera mitad de la pasada década. En efecto, de este grupo, sólo Costa Rica y Paraguay no presentan reducciones en el nivel de exportaciones reales entre 1978 y 1982 y continúan expandiéndolas posteriormente. En la mayoría de los casos, se observan períodos de entre 6 a 8 años antes de que éstos logran recuperar el nivel de máximo de exportaciones reales alcanzado antes de 1982. En otras palabras, este grupo de países se vio más afectado por un menor nivel de exportaciones, originado en un menor dinamismo de la economía mundial. Recuérdese también que, como se discutió en la sección precedente, estos países también se vieron, en términos relativos, más afectados que otros por pérdidas originadas en reducciones en sus términos del intercambio.

## 2. Los desafíos para la política de mediano y largo plazo

En síntesis, la evidencia hasta aquí presentada, permite distinguir de un modo genérico dos grupos de países que fueron impactados de un modo distinto por el shock externo experimentado a principios de la pasada década. Por una parte, existe un grupo de países afectados principalmente por los aspectos financieros de largo plazo, en tanto un segundo grupo sufrió más a consecuencia de los aspectos reales, que se relacionan con el tipo de especialización productiva prevaleciente en ellos *vis a vis* las fluctuaciones en la demanda mundial. Desde luego, se trata de dos arquetipos teóricos orientados a identificar los principales desafíos enfrentados en cada caso, situándose en la práctica los países en un plano intermedio. En otras palabras, algunos países fueron afectados de un modo similar por los factores de tipo financiero como por aquellos de carácter real.

El primer arquetipo se caracteriza, desde el punto de vista externo, por un crecimiento acelerado del endeudamiento en relación a sus exportaciones, un acortamiento progresivo de los plazos de madurez y notorios incrementos de la participación de los recursos financieros externos afectos a tasas variables de interés. Sus exportaciones exhiben cierto grado de diversificación, si bien aquellas de origen primario aún revisten importancia. Esta relativa diversificación de bienes y servicios exportados, tanto desde el punto de vista de su naturaleza como de los países a los cuales se dirigen, otorga cierta estabilidad a sus términos de intercambio y, si bien las fluctuaciones en

determinados mercados los afectan de modo importante, es posible redireccionar el esfuerzo exportador de modo de mantener su ritmo de crecimiento. Las causas del acelerado endeudamiento residen en una combinación de diferentes factores, entre los cuales cabe citar excesos de absorción doméstica (pública y privada), políticas oficiales proclives a éste y la relativa abundancia de recursos líquidos en el mercado financiero internacional. Con frecuencia se observan importantes apreciaciones reales de la moneda doméstica, originadas en políticas de estabilización que utilizan el tipo de cambio como ancla nominal, tradiciones históricas de tipo de cambio nominal fijo o bien fuertes reticencias a la devaluación nominal debido a sus consecuencias inflacionarias, distributivas y presupuestarias. Para países de este tipo los efectos de alzas en las tasas de interés internacional y la escasez de recursos financieros externos fue el factor de mayor gravitación, evidenciando que su nivel de endeudamiento externo era excesivo en relación a su capacidad de pagos.

El segundo arquetipo también exhibe un aumento en su endeudamiento externo, pero este reviste un mayor carácter concesional, los plazos de madurez son más largos y la proporción afecta a tasas de interés variables es sustancialmente menor en relación al primer ejemplo discutido. Las exportaciones consisten mayoritariamente de *commodities* y sus destinos son principalmente mercados de países industrializados. Como consecuencia, los términos del intercambio son altamente sensibles a las fluctuaciones de la economía mundial y, por la naturaleza de los bienes exportados, probablemente exhiben una tendencia declinante, a la vez que las posibilidades de redireccionar exportaciones son limitadas. Las razones tras el incrementado endeudamiento residen probablemente en el aprovechamiento de una coyuntura de relativa abundancia de recursos líquidos en el mercado financiero internacional para financiar incrementos de consumo e inversión largamente constreñidos por bajos niveles de ingreso per cápita y escaso acceso a recursos financieros externos. Países de este tipo habrían sido afectados en mayor medida por la pérdida de poder adquisitivo de sus exportaciones y el bajo crecimiento en la demanda por estas que se observó a partir de 1980.

Es en principio posible describir un tercer arquetipo, que incluye la mayoría de las características del primero, pero con moderado incremento del endeudamiento externo y escaso deterioro del tipo de cambio real. No obstante, con el fin de distinguir los principales desafíos que la crisis externa planteó a los países, nos referiremos a los dos primeros casos descritos.

Para el primer tipo de países, en el mediano plazo el problema central radica en recuperar su solvencia externa. Por razones que difieren según las realidades nacionales, el tipo de cambio real experimentó importantes reducciones durante el proceso de endeudamiento externo. Bajo dichas condiciones, como fue observado en diversos casos, se incrementó el consumo e inversión en bienes no transables y los sectores productores de bienes transables, productores de sustitutos de importaciones y exportadores experimentaron una relativa depresión. También, a medida que la sobrevaloración real de la moneda doméstica se hizo más evidente, la fuga de capitales, ya sea bajo la forma de incrementos de depósitos en el exterior o bien de aumentos considerables en las importaciones de bienes, erosionó los recursos externos que poseía la autoridad para hacer frente a los compromisos de pagos y sostener la política cambiaria. Aún más, como también fuera observado en la práctica, los compromisos públicos de pagos externos crecieron súbitamente, en la medida en que el Estado debió asumir la responsabilidad sobre obligaciones privadas. En suma, el proceso de endeudamiento previo a la crisis exhibía características de un fenómeno insolvente, i.e. un divorcio creciente entre el nivel de obligaciones contraídas y la capacidad de pagos externos, por cuanto, debido a la apreciación real, los recursos externos no se orientaron preferentemente a incrementar el potencial de servicio de tales compromisos. De este modo, el alza en las tasas internacionales de interés sólo habría acelerado el momento en que la insolvencia se haría evidente; el sostenido aumento en los coeficientes de servicio de la deuda externa en relación a las exportaciones de bienes y servicios indicaba que en algún momento los agentes de financiamiento

externo estimarían que su exposición en la región no debía continuar expandiéndose. Para estos países el principal desafío que enfrentan en el mediano plazo consiste en aumentar su capacidad de pagos externos, incrementando las exportaciones y en general, orientando su oferta en mayor medida hacia los sectores transables.

Otro rasgo que caracteriza a estos países, es que durante el período de endeudamiento, así como en buena parte de la historia precedente, eran en términos relativos, menos abiertos a la competencia externa que el segundo grupo de países. En estos últimos, por ser además por lo general de un tamaño económico relativo menor, las exportaciones representan una fracción importante del producto interno bruto. En consecuencia, para el primer grupo de países las políticas de mediano a largo plazo se orientaron a incrementar la participación de los sectores productores de bienes transables, mediante importantes alzas del tipo de cambio real e instrumentación de un mayor grado de apertura de sus economías. De este modo se intenta lograr un nuevo equilibrio entre obligaciones y capacidad de pago, es decir, la recuperación de su solvencia externa. Uno de los desafíos que resulta pertinente destacar aquí, es que la mayor integración de estas economías a los mercados mundiales se lleva a cabo en el contexto de un acelerado proceso de cambio tecnológico que rápidamente afecta las rentabilidades relativas, no resultando suficiente simplemente incrementar las exportaciones de rubros tradicionales, los que progresivamente exhiben deterioros en sus precios de exportación. En razón de ello, la recomposición de la solvencia externa de estos países requiere además enfatizar un incremento en la adopción y difusión de progreso tecnológico en todas las esferas de la producción doméstica. En caso contrario, como fue posible observar durante la pasada década, incrementos en el esfuerzo exportador podrían ser parcialmente revertidos por pérdidas en sus precios internacionales.

El segundo grupo de países enfrenta desafíos que en algunos aspectos resultan similares, pero cuyo origen radica más en su estructura productiva que en un exceso de gasto e inadecuados niveles del tipo de cambio real. Como hemos discutido, también se vieron afectados por el cambio en las condiciones del mercado financiero internacional, aun cuando en una medida menor que el primer grupo de países. En contraste, las variaciones en los términos del intercambio y caídas en los niveles reales de exportaciones son factores que gravitaron en un grado importante, el primero de los cuales además caracteriza de un modo secular su situación externa. Como se señaló, el nivel del producto interno per cápita es relativamente bajo, las exportaciones corresponden mayoritariamente a commodities y esta son responsables por una elevada proporción del producto. En consecuencia, en este caso la superación de las dificultades externas consiste en mayor medida en lograr un cambio en la especialización productiva, incorporando a la exportación una mayor diversidad de productos, probablemente menos ligados a la exportación primaria, y diversificación de mercados, con el fin de reforzar la estabilidad tanto de los volúmenes exportados como de sus términos de intercambio. En general exhiben estos países una mayor apertura a los mercados externos, aún cuando la composición de su comercio exterior suele ser desequilibrada, con un alto componente de exportaciones primarias y alta dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital para satisfacer los requerimientos de la producción doméstica. En esta perspectiva las orientaciones de política no contemplan en este caso el mismo grado de incremento en el tipo de cambio real y de apertura externa que en el caso anterior, sino que más bien consisten en un énfasis en aquellas medidas en favor del desarrollo de nuevos tipos de exportación de bienes y servicios.

### 3. Principales mecanismos de ajuste a la crisis externa

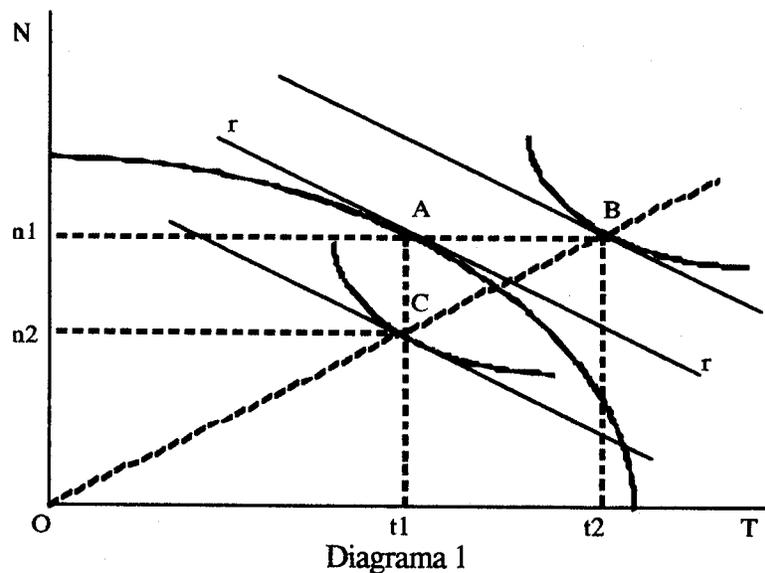
En la sección precedente se discutieron los desafíos que a mediano y largo plazo plantea enfrentar el sobreendeudamiento en la región. En un horizonte de mediano a largo plazo, los desafíos que enfrenta cada grupo de países difiere, si bien en ambos casos la crisis se manifestó en

el corto plazo como una reducción drástica del acceso a recursos externos y su encarecimiento relativo. Los agentes privados que hasta entonces habían provisto recursos externos dejaron abruptamente de hacerlo, al tiempo que se elevó la exigencia de servicio efectivo de los compromisos contraídos, por una parte, y las instituciones de financiamiento multilateral vieron copada su capacidad para atender las demandas. En consecuencia, en el horizonte más corto ambos grupos de países, independientemente de la causa primaria del exceso de endeudamiento, se vieron enfrentados a la necesidad de adoptar políticas tendientes a reducir la absorción con el fin de adecuarla a un nivel compatible con la menor disponibilidad de financiamiento, mediante políticas de demanda agregada, tales como reducciones reales en el gasto público, contracciones monetarias, y otras orientadas en lo inmediato a cambiar la composición del gasto en contra de los bienes importados, tales como devaluaciones de la moneda, control de cambios, restricciones cuantitativas a las importaciones, etc. En ciertos casos, la moratoria abierta o silenciosa de los pagos externos también figuró en el arsenal de herramientas de política.

En la presente sección se realiza una discusión estilizada de los principales mecanismos que operaron en la inducción del ajuste externo y de aquellos que propagaron el desequilibrio externo hacia la esfera interna. No debe desprenderse del siguiente análisis que todos los países lograron con éxito una recuperación duradera de su solvencia externa. Como la experiencia atestigua, la década de los ochenta se caracterizó por marchas y contramarchas en las medidas de política económica, intentos exitosos y fallidos de estabilización y ajuste, que ocasionaron el surgimiento de diversos enfoques expresados en diferentes planes.

#### **a) Mecanismos de ajuste externo**

La magnitud y rapidez con que la crisis externa afectó a la región a inicios de la década de los ochenta, fue uno de sus rasgos distintivos. Ello privó en gran medida a los gobiernos de la posibilidad de distribuir en el tiempo, financiamiento externo mediante, las consecuencias de las medidas de ajuste que debieron adoptar. Adicionalmente, los recursos de que disponían las agencias internacionales resultaron insuficientes como para permitir una combinación apropiada de "ajuste y financiamiento". El factor tiempo revestía gran importancia, puesto que la experiencia señala que los efectos de recuperación del producto y el empleo que se derivan de una reorientación de la actividad productiva son más lentos en materializarse que las consecuencias negativas de contracciones en la demanda doméstica. Ello derivó en que el grueso del esfuerzo conducente a una menor demanda de divisas, debió ser realizado sobre la base de una drástica contracción de la demanda doméstica, aun cuando los factores de largo plazo que originaron la situación de endeudamiento externo diferían según los casos. La siguiente representación, basada en el modelo de economía dependiente, permite ilustrar algunos puntos de importancia de esta situación.



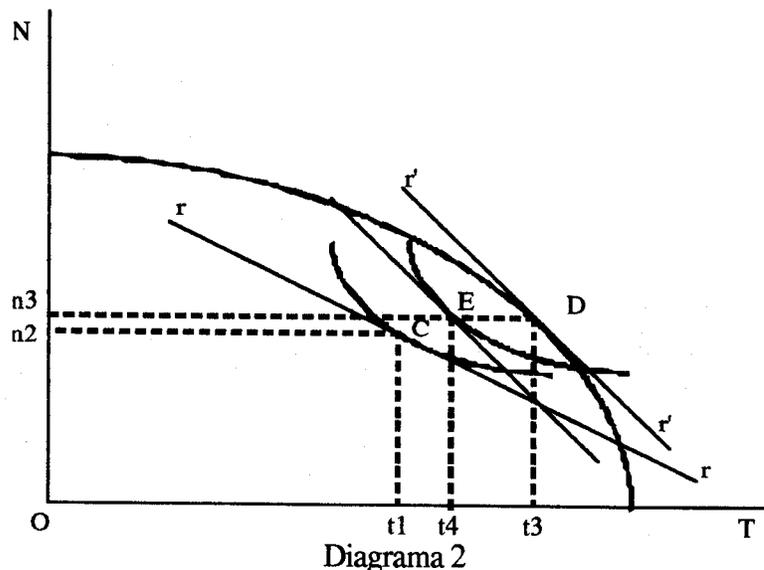
Este diagrama sintetiza las condiciones de oferta y demanda agregada de una economía que enfrenta un desequilibrio externo. En el eje horizontal se representa la producción y el consumo de bienes transables, en tanto en el eje vertical se hace lo mismo para el caso de los bienes no transables. La relación de precios entre estos bienes, la pendiente de la recta  $rr$ , corresponde en este modelo al tipo de cambio real. Esta economía exhibe un déficit externo igual a la diferencia entre la producción  $Ot_1$  y el consumo  $Ot_2$  del bien transable, correspondientes al punto de producción  $A$  y de gasto doméstico  $B$ . El mercado del bien no transable está en equilibrio, siendo la oferta igual a la demanda. Esta situación de exceso de gasto sólo es sostenible en la medida en que la economía posee reservas internacionales y/o flujos de financiamiento externo suficientes como para cubrir el déficit  $Ot_2 - Ot_1$ . El brusco cambio en las condiciones de liquidez externa, junto a los cambios antes discutidos en la naturaleza del endeudamiento, hicieron que el punto de consumo  $B$  dejara de ser factible y, en consecuencia, las economías debieron ajustarse en un lapso relativamente breve. El modo en que una buena parte de ellas se ajustó tuvo consecuencias importantes.

En algunos casos se intentó que los mecanismos automáticos de ajuste, que descansan en gran medida en efectos contractivos del gasto agregado derivados de la reducción en la oferta monetaria que conlleva un déficit externo, indujeran el grueso del ajuste, sin efectuar una devaluación nominal. En otros casos, motivadas por diferentes circunstancias, hubo cierta resistencia a reconocer el necesario cambio en el tipo de cambio real. También, como se señaló, el plazo en que debió efectuarse el ajuste fue muy breve en relación al requerido para que las modificaciones en los precios relativos ejercieran sus efectos positivos induciendo los correspondientes cambios en la estructura productiva. Ello implicó incurrir en significativas caídas de producto y desempleo, tanto por la celeridad y magnitud del ajuste requerido, como por comportamientos de formación de precios y remuneraciones, i.e indexación y "dolarización", factores que son difíciles de modificar en un plazo breve.

En el diagrama anterior se ha representado esta situación de acelerado ajuste por una contracción del gasto suficiente para eliminar totalmente el desequilibrio externo, manteniendo los precios relativos constantes. Si el tipo de cambio real se mantiene en aquel implícito en la línea  $rr$ , entonces el punto de producción permanece en  $A$  y la contracción del gasto se verifica sobre la senda de expansión del gasto doméstico, representada en este caso por el rayo  $OB$ . Un ajuste externo de este tipo sitúa a la economía en  $C$ , punto en el cual la producción y demanda de bienes transables coinciden, encontrándose equilibrada la balanza comercial. El equilibrio externo ha sido

logrado, no obstante, al costo de generar un desequilibrio interno; la contracción de la demanda doméstica a precios relativos constantes o bien con escasa devaluación real, reduce la demanda interna por ambos tipos de bienes, lo cual redundó en una caída de la producción del sector no transable, desde  $On1$  a  $On2$ , y genera un aumento en el desempleo. En algunos diagnósticos existía la expectativa de que el exceso de oferta contribuiría a flexibilizar los precios e induciría un aumento del tipo de cambio real. No obstante, tanto la rapidez y magnitud del ajuste externo requerido, como la estructura de funcionamiento de las economías, en lo relativo a prácticas de indización de precios y salarios, rigideces en las tasas de ganancia, y la pugna por defender la participación en el ingreso real por parte de distintos grupos, condujeron a que el modo de ajuste se tradujera en un considerable aumento en el desempleo y caídas en el producto.

En la práctica, varios países no sólo redujeron su déficit externo; por cuanto debían servir una deuda externa cuyo servicio se había incrementado, debieron alcanzar posiciones de superávit en su balanza comercial. En otras palabras, se situaron a la izquierda del punto C, lo que, en tanto no se verificaran los cambios en la estructura productiva, magnificó el efecto sobre la producción, el empleo y el consumo per cápita. Posteriormente, a partir de mediados de la pasada década, a medida que se lograron cambios en el tipo de cambio real y los sectores transables incrementaron sus niveles de actividad, aliviando con ello parcialmente la restricción externa, se verificaron incrementos en el producto y el empleo. Ello se ilustra en el siguiente diagrama.



Luego de la fase contractiva inicial, que llevó la producción de bienes al punto C, y lograda cierta estabilidad del mayor nivel del tipo de cambio real  $r'r'$ , en aquellos casos de ajuste exitoso, las actividades transables exhibieron una recuperación que, al generar divisas y permitir mayores importaciones de insumos y bienes de consumo final, posibilitó también una expansión de los sectores no transables. Merced a la rentabilidad más alta que obtuvieron las actividades transables, la asignación de recursos a la producción se orientó progresivamente hacia ellas, hacia un punto tal como D en este diagrama. Es decir, el ajuste productivo no se logró a través de una transición suave desde un punto tal como A en el diagrama anterior hacia el punto D en el presente diagrama, sino que incluyó períodos en los cuales se incurrió en pérdidas de producción y nivel de bienestar, que involucraron menores niveles de actividad y empleo tanto en sectores transables como no transables.

El consumo, a su vez, también exhibió una recuperación en comparación al punto más

álvido del ajuste, no obstante, como lo indican estadísticas correspondientes hacia inicios de la presente década, en muchos casos el consumo per cápita no había logrado recuperar los niveles de pre-crisis. Ello se explica por dos razones básicas. Tal como se señaló anteriormente, el punto de gasto doméstico pre-crisis B era sostenible sólo en la medida en que un flujo de recursos externos lo financiara. Una vez restringido el acceso de la región al financiamiento externo, el nivel de gasto doméstico per cápita de inicios de los ochenta dejó de ser factible. Ello significó que tanto el consumo como la inversión debieron comprimirse para adecuarse a las disponibilidades de divisas. En segundo lugar, la necesidad de servir los compromisos externos obliga a mantener la demanda por bienes transables, tanto de consumo como para la inversión, en un nivel menor a la producción transable. En otras palabras, la generación de un excedente de exportaciones sobre importaciones Ot3-Ot4 para servir la deuda externa, impone un límite a la expansión del consumo per cápita y la inversión. Las posibilidades de lograr mayores niveles de bienestar futuro dependen, en estas circunstancias, críticamente del grado en que sea posible orientar el gasto doméstico hacia la inversión, posibilitando con ello un desplazamiento de la frontera de producción, del logro de mayores niveles de eficiencia y de la obtención de financiamiento externo que permita reducir el servicio de la deuda. Desafortunadamente, como diversos estudios señalan, los coeficientes de inversión se vieron fuertemente afectados por la crisis y el escenario de relativa escasez de recursos de financiamiento externo de largo plazo continuaría siendo vigente para varios países de la región durante la década de los noventa. Finalmente, cabe señalar que esta representación de la fase de recuperación incurre en una importante simplificación. En la práctica el nivel de bienestar y de inversión no sólo se vio afectado por las necesidades de servir los compromisos externos; numerosos países experimentaron pérdidas de producto que los mantuvieron por debajo de la frontera de producción, i.e., del pleno empleo de los recursos y de la capacidad, durante un tiempo considerable.

#### **b) Mecanismos de ajuste (y desajuste) interno**

La reducción del gasto doméstico a niveles inferiores al producto y el efectivo logro de las devaluaciones reales, fueron en gran medida ocasionados por importantes readecuaciones del gasto público, que sometieron a los sectores públicos de la región a fuertes tensiones. En efecto, puesto que una parte importante de la deuda externa era originalmente de responsabilidad pública, a lo cual se sumó posteriormente la asunción por parte del Estado de una proporción significativa de la deuda privada, el aumento en el servicio de ésta supuso una ingente presión sobre el presupuesto. Estimaciones realizadas por CEPAL (Véase CEPAL, 1992) señalan que las economías de la región enfrentaban el desafío de emprender un vuelco en sus finanzas públicas, es decir una reducción en las necesidades de financiamiento del sector público no financiero, cercano a un 4% del PIB. Considerando que los ingresos del sector público en la región oscilan entre el 15% y 30% del PIB, lo anterior hubiera significado, manteniendo constante el nivel de gasto en términos reales, incrementar en un 25% la absorción de recursos por parte de este sector. En suma, como evidencian estas proporciones, el cambio en las condiciones externas se tradujo en una fuerte presión sobre la capacidad del sector público para obtener recursos y sobre su nivel de gasto.

En este contexto, resultaba altamente probable, como ocurrió, que la región experimentara un período de inestabilidad interna considerable. En efecto, la corrección del nivel del tipo de cambio real requirió devaluaciones nominales, que en presencia de rigideces en los precios relativos domésticos, se tradujeron en alzas en la inflación. Las devaluaciones y el incremento inflacionario contribuyeron a su vez a acelerar el deterioro en las finanzas públicas, fenómeno que ya se presentaba con antelación al inicio de la crisis. En efecto, Altimir y Devlin (1992) destacan que en numerosos casos el endeudamiento del sector público exhibía antes de 1982 un ritmo de expansión superior a la tasa de crecimiento de la recaudación impositiva. Ello se manifestó en

importantes incrementos en los intereses, tanto pagados como devengados, como proporción de los ingresos públicos y en la razón entre la deuda pública externa y los ingresos públicos corrientes <sup>2</sup>. En otras palabras, también existió un descalce previo a la crisis entre los compromisos adquiridos por el Estado y su capacidad para servirlos. Esta situación se agravó bruscamente producto de las devaluaciones reales, que incrementaron el peso real de la deuda pública externa, el aumento en las tasas de interés y la "nacionalización" de compromisos externos privados, tal como se demuestra en el referido estudio. Este deterioro en las finanzas públicas fue particularmente conflictivo en aquellos casos en los cuales el Estado no participaba directamente en la generación de divisas, debiendo obtenerlas del sector privado exportador. Se conformaba en dichos casos una asimetría que hizo particularmente difícil el problema de la transferencia interna de recursos; en tanto el Estado era deudor en moneda extranjera sólo recaudaba ingresos en moneda doméstica, cuyo valor real era necesario reducir con el fin de equilibrar las cuentas externas. En este contexto resultaba predecible una situación de inestabilidad cambiaria, con el consiguiente impacto inflacionario que, configurando un círculo vicioso, redundaba en menores recaudaciones impositivas reales.

De este modo, una buena parte del incremento en la inflación que se apreció durante la primera mitad de la pasada década, se explica por las dificultades enfrentadas para reducir el déficit público, agravado, en ciertos casos, por la propia dinámica del ajuste externo. Aún más, tal como lo demuestra el análisis de la experiencia (véase Cominetti 1994), con frecuencia aquellos países que experimentaron mayores problemas de desequilibrio fiscal durante la primera mitad de la década, reinciden en desequilibrios durante la segunda mitad.

La contrapartida del deterioro en la situación macroeconómica fue, en muchos casos, la emergencia de una severa crisis financiera doméstica (Véase Held y Szalachman, 1990). En efecto, la suspensión de los flujos externos obligó a reconocer, tanto a instituciones financieras como a empresas, la imposibilidad de seguir cubriendo pérdidas operativas mediante un creciente endeudamiento. La señalada tendencia a la revaluación real en el período precedente a la crisis, había deteriorado la rentabilidad de sectores transables, por una parte, e indujo a una sobreexpansión de sectores no transables. Cargados ambos sectores con compromisos externos, unos para cubrir pérdidas y otros para financiar la expansión en áreas no generadoras de divisas, vieron drásticamente deteriorada su calidad de deudores por los incrementos en el tipo de cambio real. Como consecuencia, las instituciones financieras experimentaron un deterioro de sus carteras, fenómeno que en varios casos preexistía a la crisis y permanecía encubierto, amenazando su estabilidad, situación que en muchos casos obligó a la autoridad a intervenirlas y forzó a expansiones no deseadas en la base monetaria, agudizando con ello las presiones inflacionarias.

En este complejo entorno doméstico, las posibilidades de mantener el ritmo inflacionario bajo control, hecho que en muchos casos no se materializó, dependieron críticamente del control del gasto público y en el cambio en su composición. Según el estudio realizado por CEPAL (1992), en la mayoría de los países de la región, el gasto público constituyó la principal variable de ajuste fiscal para enfrentar el vuelco en la transferencia de recursos. De este modo, hacia fines de la década precedente, son pocos los países que exhibían recuperaciones en el nivel real del gasto público total después del pago de intereses de la deuda pública; otros en tanto lo han reducido entre un 20% a 30% real en relación con los niveles observados antes de la crisis. Este cambio en el nivel del gasto público real fue, en parte, logrado mediante una importante modificación de su composición. En efecto, el gasto social per cápita exhibe un marcado deterioro durante este período <sup>3</sup>, tal como se demuestra en el siguiente cuadro mediante estimaciones de las tasas de crecimiento tendencial de esta variable.

Cuadro 9  
Tasa de crecimiento tendencial del gasto social  
real per cápita, según subperíodos

	1980-1986	1986-1991	1980-1991
Argentina	-1,88	-3,82	-1,53
Bolivia	-14,81	7,77	-5,43
Brasil	-2,44	2,02	1,79
Chile	-0,57	-0,60	-0,93
Colombia	1,41	2,46	0,77
Costa Rica	-1,06	0,07	1,47
Ecuador	-4,09	-9,41	-5,28
México	-7,13	3,50	-3,62
Paraguay	-1,33	4,38	-3,7
Perú	-0,12	-24,91	-9,2
Uruguay	-2,71	4,67	1,64
Venezuela	-6,77	-3,49	-5,36

Fuente: Estimaciones sobre la base de cifras de Cominetti y Di Gropello, 1994

Un estudio realizado por CEPAL<sup>4</sup> concluye que durante la pasada década el gasto social exhibe un comportamiento procíclico en relación al PIB, contrayéndose cuando este se contrae y viceversa, se comporta, en otras palabras, como una variable de ajuste frente a otras políticas. Aún más, el deterioro en los niveles de gasto social señalado más arriba habría sido más pronunciado en aquellos países en los cuales este es relativamente más bajo, a la vez que su capacidad de recuperación sería menor en relación a aquellos países de mayor gasto social en la región. Adicionalmente, señala el referido estudio que, de la relación entre las variaciones en las necesidades de financiamiento del sector público no financiero y del gasto social, se concluye que fue utilizado como instrumento de ajuste de los desequilibrios financieros públicos antes que como herramienta orientada a evitar deterioros en la situación distributiva y de pobreza. Si bien algunos países aplicaron programas específicos, orientados a la compensación de ingresos durante las fases de ajuste más álgido, en su conjunto el gasto social desempeñó un papel en favor de la reducción del desequilibrio fiscal y un comportamiento procíclico en lugar de uno compensatorio.

### c) Algunas consideraciones acerca de la naturaleza del ajuste

Resulta apropiado realizar alcances al análisis precedente, referidos a limitaciones del método empleado, deficiencias que son compartidas por otros análisis referentes a este período. En primer lugar, de la discusión y los diagramas presentados, podría inferirse erróneamente que el problema se limitaría a reducir la brecha entre el gasto en bienes transables y la oferta de estos o bien de un exceso de demanda agregada; se trataría fundamentalmente de un problema de flujos excesivos de gasto en relación al flujo de producción. En la práctica la crisis referida requirió no sólo un nuevo equilibrio de flujos, sino que conllevó un importante cambio en los *acervos* (stocks) de riqueza de distintos grupos sociales y puso en tela de juicios derechos de propiedad, definidos en un sentido amplio, así como la soberanía del patrimonio público frente a acciones de carácter privado.

Así, aquellos sectores que lograron proteger su patrimonio mediante la fuga de capitales o bien la acumulación de activos denominados en moneda extranjera, obtuvieron una importante ganancia de capital, máxime cuando su insolvencia fue cubierta en primera instancia por instituciones financieras domésticas y posteriormente por el Estado cuando este asumió dichas pérdidas con el fin de evitar el colapso del sistema financiero<sup>5</sup>. A modo ejemplo, Eyzaguirre y Larrañaga estiman en US\$ 9053 millones (a precios de 1989) las pérdidas acumuladas a 1989 por operaciones cuasifiscales asociadas al rescate de instituciones financieras en Chile, es decir, una fracción que supera el 35% del PIB. Para obtener una mejor perspectiva de esta situación, compárese la magnitud mencionada con las negativas consecuencias que suelen acarrear pérdidas por variaciones en los términos del intercambio, que por lo general no exceden al 3% del PIB, o bien con las fuertes tensiones políticas que acarrear reformas tributarias, que a lo sumo logran redistribuir 2 a 3% del producto. Situaciones como la anterior también se presentaron en otros países, siendo este un importante factor de transferencia de riqueza desde el conjunto de la sociedad hacia deudores en moneda extranjera, en primer lugar, y hacia sectores que lograron traspasar sus pérdidas al sistema financiero. El financiamiento de estas pérdidas ha sido diferido en el tiempo y en el presente aún afecta los resultados operativos de algunos bancos centrales.

Lo anterior destaca el hecho de que en ocasiones el patrimonio público debió ser empleado para enfrentar pérdidas de origen privado. De un modo más evidente el mismo fenómeno se apreció cuando la continuación del acceso a flujos externos, y con ello el suavizamiento del ajuste, fue condicionado a la extensión de la garantía pública a los compromisos de endeudamiento privado.

El fenómeno inverso también fue observado en ciertos casos; aquel en el cual un exceso de endeudamiento público externo condujo posteriormente a un importante incremento de las obligaciones del Estado con los sectores privados domésticos<sup>6</sup>. En la imposibilidad de servir luego los compromisos financieros internos, fueron ensayadas diversas fórmulas de congelamiento y "secuestro" de activos financieros domésticos, afectando a tenedores de distintos grupos socioeconómicos, ocasionándoles pérdidas de capital.

En segundo lugar, en la medida en que determinados actores incurrieron en pérdidas mayores a su patrimonio, debió resolverse la propiedad de las empresas afectadas y quién legítimamente continuaría ejerciendo las funciones de dirección productiva. Estos dilemas fueron especialmente graves cuando se trató de los sistemas financieros o bien de complejos industriales-financieros de cierta magnitud.

En tercer lugar, el redimensionamiento del sector público, tanto por razones de índole estratégica como por la necesidad de conseguir recursos, fue también una fuente de redistribución de riqueza por al menos dos caminos. El primero de ellos se refiere a procedimientos de privatización de empresas públicas en el contexto de economías recesivas, factor que pudo haber deprimido su valor por debajo de aquel que prevalecería en un horizonte de mayor plazo<sup>7</sup>. Dada la restricción de financiamiento que enfrentaba el sector público, debió proceder a liquidar en condiciones desfavorables, activos producto de los aportes del conjunto de la sociedad, con el fin de equilibrar un presupuesto desajustado, en parte, por el servicio de compromisos originalmente privados. El segundo camino se refiere al deterioro en la calidad y la reducción de la cobertura de servicios públicos orientados a la formación de capital humano, salud y educación. En tanto afectaron a grupos de ingreso que no estuvieron en condiciones de reemplazarlos por otros de similar calidad y costo, el efecto distributivo fue regresivo. Se trata en este caso de pérdidas de capital humano que se observarán a futuro, incurridas por el propósito general de hacer frente a los compromisos financieros presentes.

En síntesis, el análisis convencional del desequilibrio y el posterior ajuste de las economías de la región a los shocks externos y la crisis de endeudamiento, por lo general enfatiza ciertos aspectos de flujo ligados al desequilibrio externo y el déficit público. No obstante, la profundidad y duración de la crisis se explica por cuanto el *stock* de endeudamiento resultaba excesivo en relación al *stock* de recursos disponibles en la práctica para hacer frente al servicio de dicho endeudamiento. En consecuencia, los mecanismos de ajuste no sólo contemplaron cambios en los precios relativos y en los flujos de gasto y producto; también involucraron importantes modificaciones en la valoración y propiedad de los stocks de activos y obligaciones de los diferentes grupos, verificándose un intenso proceso de redistribución de la riqueza, tanto entre el sector público y privado, como al interior del propio sector privado y entre residentes y extranjeros. Este proceso no fue siempre mediado por los mecanismos de mercado, sino que también dependió de la capacidad de los diferentes actores para imponer sus condiciones al resto (por ejemplo, obligando a los estados a garantizar deudas privadas, el secuestro de activos financieros domésticos por parte del gobierno, la confiscación de reservas internacionales por parte de bancos acreedores) o bien de las urgencias de la contingencia (por ejemplo, la intervención y liquidación de instituciones financieras y las consiguientes pérdidas por operaciones cuasifiscales incurridas por el Estado en beneficio del sector privado). Es, posiblemente, este intenso proceso de redistribución de riqueza, que en parte requirió el ajuste de nuestras economías, una de las razones que explican el considerable lapso de tiempo que la superación de la crisis ha demandado y la profundidad de esta última.

#### d) Síntesis

La ingente restricción financiera externa enfrentó a los diversos países de la región a un desafío probablemente sin precedente en el presente siglo. Para la gran mayoría la redefinición de su inserción en la economía mundial es el principal desafío que la estrategia de desarrollo debe abordar. En algunos casos la redefinición consiste en otorgar un mayor rol al sector exportador en sus respectivas economías, al tiempo que se promueve un mayor grado de apertura conducente a obtener mayores grados de competitividad en los mercados domésticos, favorecer el uso más eficiente de los recursos y fortalecer las posibilidades de integración a las corrientes de comercio mundial. En otros, el desafío consiste en modificar el contenido del esfuerzo exportador; sobre la base de los recursos naturales y humanos disponibles, procurar una diversificación que otorgue mayor estabilidad externa a sus economías. Ambos grupos de países enfrentan estos desafíos en el contexto de una economía mundial caracterizada por el cambio tecnológico, que rápidamente deja obsoletas alternativas económicas tradicionales.

Ingresa la mayoría de los países a esta redefinición estratégica, debiendo hacer frente a agudos desequilibrios macroeconómicos y financieros internos, algunos derivados de la crisis y otros preexistentes y agudizados por ésta, los que señalan la urgencia de modificar el modo empleado por el Estado para obtener recursos; en algunos casos incluso llevan a redefinir el rol que este desempeña en la economía. Las posibilidades de mantener la inflación bajo cierto control, han dependido en gran medida de la contracción y reorientación del gasto público, factor que se ha traducido en un importante reducción real del gasto social.

El análisis precedente, si bien discute en términos generales los principales rasgos del ajuste, no obstante no se orienta a establecer los efectos distributivos y sobre los niveles de pobreza que se derivaron del ajuste emprendido por la región. Atribuir ciertos efectos distributivos a determinadas medidas instauradas es una tarea compleja. Una evaluación completa de este período requiere distinguir los efectos distributivos del desequilibrio que antecedió y parcialmente originó la crisis, de los que se observaron durante el período de ajuste más intenso y luego durante la fase de recuperación. Desafortunadamente, los indicios señalan que no fueron las familias en situación de pobreza las que se beneficiaron en mayor medida del desequilibrio inicial, así como tampoco la recuperación posterior se ha traducido aún en lograr niveles de pobreza similares a los existentes a inicios de la década anterior. A la vez, existe cierta certidumbre de que estos grupos, por la menor capacidad para defender su ingreso real durante períodos de inflación y ajuste, soportaron una carga desproporcionadamente alta para el logro de la estabilización y la recuperación del crecimiento. A continuación se examinan indicadores relativos a la distribución y la pobreza y se sugieren algunas hipótesis relativas a factores que incidieron sobre su evolución.

#### **4. Crecimiento, distribución y pobreza: tendencias agregadas y relaciones entre variables**

Se realiza en esta sección un examen de factores que, en una óptica de mediano plazo, poseerían incidencia en la evolución de la situación distributiva y de pobreza. Análisis previos enfatizan la distinción entre diferentes fases macroeconómicas así como la preexistencia de tradiciones inflacionarias o de agudo desequilibrio, relacionando estos aspectos con variaciones en la distribución y la pobreza, con el propósito de indagar acerca de la causalidad entre entornos macroeconómicos, políticas y resultados<sup>8</sup>. La metodología aquí empleada difiere en alguna medida por cuanto consiste en establecer tendencias de mediano plazo exhibidas por ciertas variables e intentar relacionarlas con el resultado distributivo y de pobreza. En los casos en que ello resultó posible, se estimaron tasas de crecimiento tendenciales por subperíodos, empleando regresiones

simples, con el fin de representar los movimientos de mediano plazo que caracterizaron a las economías. Se distinguen sólo tres etapas para establecer dichas tendencias; la primera abarca la década de los setenta, la segunda va desde 1980 a 1986, es decir incluye el período de crisis y los años de ajuste más intenso, y por último se distingue el período 1986-1992, lapso durante el cual varias economías, en grado diverso, inician su recuperación.

La disponibilidad de datos estadísticos, especialmente en lo referente a distribución e incidencia de la pobreza, es discontinua y, en ocasiones, presenta algunas dificultades de comparabilidad. No obstante, ciertos resultados agregados surgen de este análisis que, adecuadamente interpretados, podrían resultar útiles para el diseño de una estrategia de mediano plazo orientada a lograr avances en materias distributivas y de reducción de la pobreza.

#### **a) Tendencias del producto interno bruto per cápita**

En el cuadro 10 se presentan estimaciones de tasas de crecimiento tendenciales del producto interno real bruto per cápita. Como allí se ilustra, durante los períodos escogidos se registran importantes cambios de tendencia. Las estimaciones para las tasas tendenciales de crecimiento del PIB per cápita fueron, con las excepciones de Nicaragua y Venezuela, mayoritariamente positivas en la región durante la década de los setenta. En el subperíodo 1980-86, en contraste, las tasas tendenciales resultan en su mayoría negativas con sólo dos excepciones. Es durante este lapso que la región es afectada por los shocks antes discutidos y que el proceso de ajuste externo tiene las consecuencias más evidentes sobre los niveles de actividad interna. Cabe resaltar que el deterioro en los niveles de producto no fue un fenómeno restringido a cierto número o tipo de países, sino que se trató de una tendencia generalizada. El subperíodo siguiente, 1986-92, refleja el inicio de la recuperación del crecimiento para una parte importante de la región. No obstante, las estimaciones de tasas tendenciales de crecimiento del PIB per cápita para este subperíodo resultan sistemáticamente inferiores a aquellas estimadas para el período 1970-80, con las excepciones de Chile y Venezuela.

Este último resultado debe ser enfatizado con el fin de situar en perspectiva la evolución de la región luego del período de ajuste intenso; las tasas de crecimiento del PIB per cápita resultan sistemáticamente inferiores a aquellas de la década de los setenta y respecto de períodos anteriores en los cuales se hallaba en plena vigencia una estrategia de desarrollo distinta a la actualmente en aplicación. Independientemente de si la continuación de dicha estrategia es factible o recomendable, debe señalarse el hecho que el cambio en las condiciones externas y en la estrategia de desarrollo adoptada, redundó en la década pasada en una importante pérdida de dinamismo en la región, con las evidentes consecuencias para las perspectivas de mejoramiento del bienestar.

#### **b) El desempleo**

Acorde a esta evolución de las tasas tendenciales de crecimiento del PIB per cápita, el desempleo abierto urbano exhibió importantes incrementos entre 1980 y 1986 (Véase el cuadro 11). América Latina, en promedio experimenta un alza desde un 6,7% de desempleo urbano abierto en 1980 a un 9,2% en 1986, con un máximo de 10,1% en 1985. A partir de este último año, la región exhibe una tendencia a la disminución en el desempleo, no obstante lo cual hacia 1992 el nivel promedio de 7.6% excede al observado en 1980. Esta evolución es, en principio, consistente con las tasas negativas de crecimiento tendencial del producto interno bruto que se observan entre 1980 y 1986 y la posterior recuperación hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa, aunque a un ritmo inferior al de la década precedente.

**Cuadro 10**  
**Tasas tendenciales de crecimiento del PIB per cápita**  
**(% anual)**

	1970 - 1980	1980-1986	1986-1992
Argentina	0,85	-1,86	-0,31
Bolivia	1,63	-4,79	1,05
Brasil	5,58	-0,04	-1,65
Chile	0,02	-2,23	4,70
Colombia	2,97	0,91	1,84
Costa Rica	2,70	-1,64	1,31
Ecuador	5,75	-0,83	0,27
Guatemala	2,85	-4,00	0,71
Haití	2,68	-2,52	-2,83
Honduras	2,58	-1,82	0,18
México	3,36	-1,71	0,81
Nicaragua	-1,87	-2,61	-6,08
Panamá	1,48	0,32	-1,34
Paraguay	5,38	-1,71	1,25
Perú	0,99	-2,23	-6,59
República Dominicana	3,85	-0,63	-0,73
El Salvador	1,65	-1,97	0,63
Uruguay	2,56	-2,57	1,90
Venezuela	-0,87	-3,85	1,12
Promedio simple	2,32	-1,88	-0,20

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de CEPAL

Cuadro 11  
Desempleo abierto urbano  
(Tasas anuales medias)

	Variaciones porcentuales									
	1980	1986	1990	1980-1986	1986-1990	1980-1990	1980-1986	1986-1990	1980-1990	1980-1990
Argentina	2,6	5,6	7,5	115,38	33,93	188,46				
Bolivia	7,2	7	7,3	-2,78	4,29	1,39				
Brasil	6,2	3,6	4,3	-41,94	19,44	-30,65				
Chile	11,7	13,1	6,5	11,97	-50,38	-44,44				
Colombia	9,7	13,5	10,5	39,18	-22,22	8,25				
Costa Rica	6	6,7	5,4	11,67	-19,40	-10,00				
Ecuador	5,7	10,7	6,1	87,72	-42,99	7,02				
Guatemala	2,2	14	6,4	536,36	-54,29	190,91				
Honduras	8,8	12,1	6,9	37,50	-42,98	-21,59				
México	4,5	4,3	2,7	-4,44	-37,21	-40,00				
Panamá	10,4	12,7	20	22,12	57,48	92,31				
Paraguay	3,9	6,1	6,6	56,41	8,20	69,23				
Perú	7,1	5,3	8,3	-25,35	56,60	16,90				
Uruguay	7,4	10,7	9,3	44,59	-13,08	25,68				
Venezuela	6,6	12,1	10,5	83,33	-13,22	59,09				
Promedio	6,67	9,17	7,89							

Fuente: PREALC

### c) Tendencias de los salarios reales mínimos e industriales

La corrección del nivel del tipo de cambio real que el ajuste externo demandó, se reflejó en medida importante en la reducción de las remuneraciones reales. Así, como se aprecia en los cuadros 12 y 13, el salario mínimo real exhibe una tendencia decreciente durante prácticamente todo el período 1980-92 en la mayoría de los países, sin exhibir mejoramientos notorios durante el segundo subperíodo. En otras palabras, la recuperación del empleo y producción durante la segunda mitad de la pasada década no se tradujo en incrementos tendenciales de los salarios mínimos reales, manteniéndose por lo general su tendencia al deterioro.

Dada la importancia que se atribuye en general a esta variable como determinante de condiciones distributivas y pobreza, cabe destacar que durante el período más álgido de ajuste y caídas de producto, Argentina, Colombia, Costa Rica y Panamá, exhiben tasas significativamente positivas de crecimiento tendencial de los salarios mínimos reales. En contraste, durante la segunda mitad del período, en sólo dos países, Bolivia y Chile, éstos experimentan tasas de crecimiento real significativamente mayores que cero.

Aún cuando se dispone de menos información, es posible apreciar que los salarios industriales reales exhiben una evolución similar a la de los salarios mínimos. Así, con las excepciones de Argentina, Colombia y Costa Rica, los mayoría exhibe tendencias negativas de crecimiento de los salarios industriales durante el primer subperíodo. Durante el segundo subperíodo, al igual que para el caso de los salarios mínimos, Chile exhibe una tendencia positiva de incremento de los salarios industriales reales, junto a Honduras, México y Uruguay.

En resumen, durante la fase de estallido de la crisis y de ajuste más intenso, sólo un grupo reducido de países exhibe incrementos en las remuneraciones reales, entre los que cabe destacar Colombia y Costa Rica. El primero, por cuanto su política de endeudamiento externo fue cauta, lo que aminoró relativamente la intensidad de los shocks externos de origen financiero evitando con ello una mayor presión sobre el tipo de cambio real. En el caso de Costa Rica, se destaca una política deliberada orientada a evitar, por esta vía, un deterioro en la situación distributiva y de pobreza. Durante el período de recuperación relativa, la mayoría de los países continúa exhibiendo un deterioro en los salarios reales, conformando así una década de importantes pérdidas.

Cuadro 12

Tasa tendenciales de variación del salario mínimo real según subperíodos

	1980-1986	1986-1992	1980-1992
Argentina	3,78	-18,42	-9,11
Bolivia	-45,07	4,68	-14,25
Brasil	-3,96	-8,10	-6,56
Chile	-9,78	6,25	-2,17
Colombia	2,43	-1,97	0,27
Costa Rica	4,07	-0,36	2,32
Ecuador	-7,71	-15,01	-9,30
Guatemala	-6,12	-11,15	-9,84
Honduras	-3,08	-0,30	-2,49
México	-9,22	-7,85	-8,51
Panamá	1,11	-0,74	0,13
Paraguay	0,27	0,72	2,66
Perú	-10,18	-26,31	-15,94
Uruguay	-2,42	-7,67	-4,26
Venezuela	-0,93	-11,41	-3,21

Fuente: Estimaciones sobre la base de cifras de PREALC.

Cuadro 13

Tasa tendenciales de variación del salario industrial real según subperíodos

	1980-1986	1986-1992	1980-1992
Argentina	3,4	-1,46	-0,71
Brasil	-0,74	0,3	1,11
Chile	-2,7	3,91	0,63
Colombia	3,28	-0,77	1,2
Costa Rica	2,96	-1,13	2,33
Guatemala	-4,34	-2,15	-5,29
Honduras	-5,48	1,5	-2,59
México	-8,6	1,38	-4,45
Paraguay	-2,99	-1,17	-0,54
Perú	-7,04	-18,38	-9,48
Uruguay	-1,07	1,39	2,13

Fuente: Estimaciones sobre la base de cifras de PREALC

#### d) La distribución

La información referente a aspectos distributivos (Cuadro 14) también es relativamente escasa, con la dificultad adicional de que en la mayoría de los casos no se dispone de series temporales que permitan establecer tendencias. Aún así, la información relativa a ciertos años permite establecer algunos resultados. Así, consistente con las tendencias exhibidas por el producto, el desempleo y las remuneraciones reales, durante el período 1980-86 se aprecia un deterioro de los indicadores de distribución. Los coeficientes de Gini exhiben aumentos en dicho período, con la sola excepción de Colombia, hecho que se relaciona con el logro tasas de crecimiento tendencial positiva para el producto per cápita y las remuneraciones reales señalados anteriormente, compensando de este modo los efectos del aumento en las tasas de desempleo durante este período.

Durante el segundo subperíodo, la mayoría de los países para los cuales se dispone de información exhibe reducciones en los coeficientes de Gini, con las excepciones de Guatemala, México y Panamá. Este mejoramiento distributivo probablemente se relaciona con la tendencia a la recuperación de los niveles de actividad, entre otras cosas, hipótesis que será examinada más adelante. Finalmente, desde el punto de vista del período 1980-1990, para el cual existe aún menos información disponible, sólo es posible apreciar mejoramientos distributivos en los casos de Colombia y Uruguay.

Un cuadro en general similar al anterior surge al examinar un indicador un tanto más selectivo de la distribución del ingreso, referente a la participación del cuartil más pobre de la población (Cuadro 15). En efecto, entre 1980 y 1986 se aprecia una disminución de la participación de este estrato para todos los países que presentan información, con la sola excepción de Colombia. Para el segundo subperíodo, las participaciones del cuartil más pobre por lo general exhiben incrementos modestos, al tiempo que las pocas reducciones que se verificaron también fueron modestas. Sobre la base de las escasas estadísticas disponibles, podría afirmarse que sólo Colombia exhibe un sostenido mejoramiento de la situación de ingreso de este estrato. Finalmente, este país, junto con Uruguay, son los únicos que exhiben un mejoramiento hacia 1990 con respecto a 1980, tendencia que se corresponde cercanamente con lo ocurrido con la distribución general, representada por los coeficientes de Gini.

#### e) La incidencia de la pobreza

La incidencia de la pobreza entre los hogares urbanos (Cuadro 16) experimenta una evolución desalentadora durante el período bajo examen. Argentina, Perú y Chile exhiben importantes aumentos en la pobreza urbana durante la década de los setenta, especialmente este último que, posteriormente continúa el deterioro en esta área alcanzando hacia 1986 un nivel equivalente al triple de aquel prevaleciente hacia 1970. Durante el período de shocks y ajuste durante el siguiente período, con las excepciones de Chile, Colombia y Uruguay. Como resultado, hacia 1990 sólo Colombia exhibe algún progreso en relación a 1980 y en un plazo de veinte años sólo este último país y Uruguay parecen lograr progresos en esta área.

Cuadro 14

Coefficientes de Gini alrededor de ciertos años  
(relativo a la distribución de hogares urbanos)

	Variaciones porcentuales			
	1980	1986	1990	1980-1990
Argentina	0,365	0,406	0,482	11,23
Bolivia			0,535	10,14
Brasil	0,493	0,543	0,45	-1,47
Chile		0,459	0,45	-1,96
Colombia	0,518	0,455	0,45	-1,10
Costa Rica	0,328	0,364	0,345	-5,22
Guatemala		0,464	0,479	3,23
Honduras			0,487	
México		0,432	0,504	16,67
Panamá	0,399	0,43	0,46	6,98
Paraguay		0,404	0,357	-11,63
Uruguay	0,379	0,385	0,368	-4,42

Fuente: Altimir, 1993

Cuadro 15

Participación en el ingreso del cuartil  
más pobre (urbanos)

Variaciones porcentuales

	1980	1986	1990	1980-1986	1986-1990	1980-1990
Argentina	9,3	8,8	5,3	-5,38		
Bolivia			4,5	-21,43	2,27	-19,64
Brasil	5,6	4,4	7	-1,45	2,94	1,45
Chile	6,9	6,8	6,6	16,33	15,79	34,69
Colombia	4,9	5,7	8,2	-12,63	-1,20	-13,68
Costa Rica	9,5	8,3	5,4		-6,90	
Guatemala		5,8	5,4			
Honduras			6			
México	7,4		6			-18,92
Panamá	7	6,2	6	-11,43	-3,23	-14,29
Paraguay		8	9,4		17,50	
Uruguay	9,3	8,7	10,4	-6,45	19,54	11,83

Fuente: Altimir, 1993

Cuadro 16

Hogares: magnitud de la pobreza urbana  
% del total de hogares)

	Hogares: magnitud de la pobreza urbana % del total de hogares)				Variaciones porcentuales				
	1970	1980	1986	1990	1970-1980	1980-1986	1986-1990	1980-1990	1980-1990
Argentina	5	7	12	19	40,00	71,43	58,33	171,43	
Bolivia				50					
Brasil	35	30	34	39	-14,29	13,33	14,71	30,00	
Chile	12	32	37	34	166,67	15,63	-8,11	6,25	
Colombia	38	36	36	35	-5,26	0,00	-2,78	-2,78	
Costa Rica	15	16	21	22	6,67	31,25	4,76	37,50	
Guatemala		41	54			31,71			
Honduras	40		53	65			22,64		
México	20		23						
Panamá		31	30	34		-3,23	13,33	9,68	
Paraguay			46	37			-19,57		
Uruguay	10	9	14	10		55,56	-28,57	11,11	

Fuente: Altimir, 1993 y CEPAL, 1992

## f) Relaciones causales posibles

En los siguientes cuadros se presentan en forma resumida la asociación entre algunos factores que en términos generales se considera que afectan la situación distributiva y la evolución de esta última durante los períodos examinados anteriormente. No se pretende por este medio establecer una relación de causalidad directa, sino que más bien, con miras a investigaciones futuras, sugerir direcciones en las cuales sería fructífero indagar, así como extraer una primera aproximación a ciertas recomendaciones de política. No obstante lo anterior, en los cuadros subyace cierta visión acerca de la relación de causalidad entre las variables, aunque los datos no permitan aquí su adecuada exploración. En efecto, en estos cuadros la columna de la izquierda incluye variables que se espera posean alguna incidencia sobre la variable que se examina en cada caso.

En este análisis, tal como en buena parte de la discusión en los capítulos precedentes, se ha enfatizado las relaciones de mediano a largo plazo. Para ello se ha procedido a examinar el sentido en el cual se asocian las tendencias de crecimiento del PIB per cápita, de las variaciones en el desempleo abierto urbano, del gasto social per cápita, y los salarios mínimos e industriales reales, con los cambios en el coeficiente de Gini, la participación en los ingresos del cuartil inferior y la pobreza urbana. En ausencia de datos suficientes que permitan estimar econométricamente los efectos teóricos independientes de cada variable, se presenta en estos cuadros la dirección en la cual se asocian estas, una apreciación subjetiva de cuán significativa es dicha asociación, y el número de casos en los cuales ella se verifica. Como se aprecia, el número de casos es restringido, siendo la información distributiva el factor más restrictivo.

Del examen del cuadro 17, se desprende que la evolución de los coeficientes de Gini exhibe una relación imprecisa con las variables que se ha supuesto poseen influencia sobre estos, hecho en general esperable a priori dada la dificultad para aislar los efectos de otros factores intervinientes en la distribución. No obstante, se destaca que existe cierta asociación negativa potencialmente robusta entre la tasa tendencial de crecimiento y la concentración del ingreso. En efecto, a pesar de los cambios de signos en las tendencias del crecimiento y la distribución, una cierta relación subyacente se verifica tanto para los subperíodos como para el período completo, indicando que a tasas tendenciales de crecimiento positivas del PIB per cápita, la concentración tendería a disminuir y a la inversa, cuando las tasas son negativas.

Las variaciones en el desempleo parecen haber reforzado la concentración del ingreso. Así, durante el primer subperíodo, aquel en el cual se apreció un aumento en el desempleo en la región, los coeficientes de Gini también aumentaron. Durante el subperíodo siguiente, esta asociación se invierte y no es posible establecer una tendencia general para el período completo.

Durante el primer subperíodo, también se observaron, con la sola excepción de Colombia, tasas de crecimiento tendenciales negativas del gasto público social per cápita, hecho que coincide con el deterioro en la distribución, señalando un rol potencialmente importante para esta herramienta de política. No obstante, esta asociación no se verifica en forma discernible, con la metodología empleada, durante el segundo subperíodo. En el caso del período completo, si bien se aprecia la asociación antes señalada sugiriendo un efecto negativo del crecimiento del gasto social sobre la concentración del ingreso, no parece ser este el único factor interviniente. Finalmente, no se aprecian tendencias discernibles para la asociación entre los indicadores de salario real y la distribución medida por los coeficientes de Gini.

El cuadro 18 presenta el análisis de las asociaciones entre las variables ya señaladas y la variación de la participación en el ingreso del cuartil más pobre. A diferencia del caso anterior en el

cual era posible identificar tendencias relativamente estables en el tiempo, no es posible en este caso sugerir, sobre la base de lo observado para ambos subperíodos y el período completo, cierta asociación indicativa de relaciones de causalidad. No obstante, al menos para el primer subperíodo se observa que todas las variables incidentes sobre la distribución exhiben co-movimientos que se corresponden con lo anticipado por la teoría.

El cuadro 19 presenta resultados referentes a las variaciones en la pobreza urbana. Los resultados son en este caso bastante más consistentes que en los dos análisis anteriores. Con la sola excepción de la variación tendencial del salario industrial real, las variables exhiben, por subperíodos, la asociación vis a vis la pobreza que la experiencia y teoría permiten postular. Así, se desprende que la tasa tendencial de crecimiento del PIB per cápita ejercería cierta influencia conducente a la reducción en la incidencia de la pobreza urbana; tasas positivas se asocian a reducciones en esta última en tanto tasas negativas de crecimiento redundan en incrementos de la pobreza. El desempleo, por su parte, también afectaría a la pobreza en el sentido esperado. También, la tasa tendencial de crecimiento del gasto público social y del salario real mínimo, dos importantes variables de política, poseerían influencias positivas sobre la incidencia de la pobreza; tasas positivas de crecimiento en ambas variables permitirían reducir la pobreza en tanto que tasas negativas la agravarían. Es notable que todas estas asociaciones se verifican en la mayoría de los casos para los cuales se dispone de información y para cada subperíodo en forma aislada. Para el período completo, no obstante, las mencionadas asociaciones resultan considerablemente más tenues; sobre ello se discute brevemente a continuación.

Una observación respecto de la asociación entre las variables que amerita ser mencionada se refiere a que en la mayoría de los casos estas exhiben los signos esperados en forma relativamente clara durante el período 1980-86, aquel de crisis y ajuste intenso. Una razón para ello radicaría en que, como se señaló más arriba, durante el mencionado período las economías de la región fueron afectadas por un fenómeno común: una fuerte restricción en el acceso a recursos externos, obligándolas a realizar un cierre del desbalance en cuenta corriente. Durante el período de relativa recuperación, las relaciones respecto de las variables distributivas se tornan en general más tenues. Sólo aquellas relativas a la incidencia de la pobreza parecen ser robustas en cada subperíodo. Lo anterior podría indicar un cambio en la modalidad de funcionamiento de las economías a partir de mediados de la pasada década. La respuesta adoptada por los países, orientada a redefinir su integración a los mercados mundiales y el rol de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos, y el papel del sector público, posiblemente se ha traducido en cambios en los mecanismos de distribución cuya naturaleza aún no es adecuadamente representada por los datos disponibles.

Por último, es preciso tener en cuenta que los efectos sobre la distribución y pobreza de las diversas medidas de política económica y los cambios en el entorno, son por naturaleza de largo plazo, por lo cual no resulta posible en el presente, apreciar su magnitud

**Cuadro 17**  
**Relaciones entre algunas variables y las variaciones porcentuales del coeficiente de Gini**

	1980-1986	1986-1990	1980-1990
<u>Tendencia del PIB per cápita</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1990	Asociación negativa evidente en 6 de 6 casos	Asociación negativa relativamente difusa en 4 de 8 casos	Asociación negativa difusa en 3 de 5 casos
<u>Variaciones % en desempleo abierto urbano</u>			
1980-1986, 1986-1990, 1980-1990	Asociación positiva en 4 de 6 casos	Asociación negativa en 6 de 8 casos	Ninguna tendencia discernible
<u>Tasa tendencial de crecimiento del gasto social</u>			
1980-1986, 1986-1991, 1980-1991	Asociación negativa relativamente evidente en 6 de 6 casos	Ninguna tendencia discernible	Asociación negativa difusa en 4 de 5 casos.
<u>Tasa tendencial de variación del salario mínimo real</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1992	Ninguna tendencia discernible	Ninguna tendencia discernible	Asociación negativa evidente en 4 de 5 casos
<u>Tasa tendencial de variación del salario industrial real</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1992	Ninguna tendencia discernible	Ninguna tendencia discernible	Ninguna tendencia discernible

Cuadro 18

Relaciones entre algunas variables y las variaciones porcentuales de la participación en el ingreso del cuartil inferior

	1980-1986	1986-1990	1980-1990
<u>Tendencia del PIB per cápita</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1990	Asociación positiva en 7 de 7 casos	Ninguna tendencia discernible	Asociación positiva muy difusa en 4 de 7 casos
<u>Variaciones % en desempleo abierto urbano</u>			
1980-1986, 1986-1990, 1980-1990	Asociación negativa difusa en 5 de 7 casos	Asociación positiva difusa en 5 de 7 casos	Ninguna tendencia discernible
<u>Tasa tendencial de crecimiento del gasto social</u>			
1980-1986, 1986-1991, 1980-1991	Asociación positiva relativamente evidente en 7 de 7 casos	Ninguna tendencia discernible	Ninguna tendencia discernible
<u>Tasa tendencial de variación del salario mínimo real</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1992	Asociación positiva difusa en 4 de 6 casos	Asociación negativa difusa en 5 de 7 casos	Asociación positiva difusa en 4 de 7 casos
<u>Tasa tendencial de variación del salario industrial real</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1992	Asociación positiva difusa en 4 de 6 casos	Ninguna tendencia discernible	Ninguna tendencia discernible

Cuadro 19

Relaciones entre algunas variables y las variaciones porcentuales en la pobreza en hogares urbanos

	1980-1986	1986-1990	1980-1990
<u>Tendencia del PIB per cápita</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1990	Asociación negativa relativamente evidente en 7 de 8 casos	Asociación negativa en 6 de 8 casos	Ninguna tendencia discernible
<u>Variaciones % en desempleo abierto urbano</u>			
1980-1986, 1986-1990, 1980-1990	Asociación positiva en 6 de 8 casos	Asociación positiva difusa en 5 de 8 casos	Ninguna tendencia discernible
<u>Tasa tendencial de crecimiento del gasto social</u>			
1980-1986, 1986-1991, 1980-1991	Asociación negativa en 7 de 8 casos	Asociación negativa en 6 de 8 casos	Ninguna tendencia discernible
<u>Tasa tendencial de variación del salario mínimo real</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1992	Asociación negativa difusa en 5 de 8 casos	Asociación negativa en 6 de 8 casos	Asociación negativa en 6 de 7 casos
<u>Tasa tendencial de variación del salario industrial real</u>			
1980-1986, 1986-1992, 1980-1992	Ninguna tendencia discernible	Ninguna tendencia discernible	Asociación positiva en 4 de 6 casos

## 5. Elementos para la discusión en torno al diseño de políticas sociales en la presente década

De la discusión precedente, se desprende que aquellos factores generalmente enfatizados por el análisis económico, efectivamente ejercen una importante influencia sobre el resultado distributivo y de pobreza. La experiencia de los años ochenta confirma que el crecimiento del producto, por sus consecuencias sobre el nivel de empleo e ingresos de los hogares, tiene importantes repercusiones distributivas y sobre la incidencia de la pobreza. Otros análisis también han enfatizado la relación negativa entre la inestabilidad macroeconómica y la equidad. Existe así cierto consenso en torno a la importancia de lograr ritmos estables de crecimiento para *posibilitar* mejorías en la distribución del ingreso y la pobreza. También existe cierto consenso en torno a que, para lograr progresos significativos en estas áreas, el crecimiento económico y la estabilidad son condiciones críticas, si bien no suficientes. En otras palabras, el crecimiento económico y la estabilidad proveen las bases sobre las cuales es posible implementar políticas conducentes a una mayor equidad.

También existe cierto consenso en torno a que, dado el nivel de avance de los estudios, no es posible concluir de un modo categórico acerca de los efectos distributivos de largo plazo que se derivan de la estrategia de desarrollo adoptada en la región. Si bien la teoría económica predice que una estrategia de apertura favorecería a factores relativamente más abundantes por la vía de efectos sobre el empleo y pagos factoriales, el resultado distributivo depende también de otras circunstancias cuya naturaleza es altamente específica a las realidades nacionales: la estructura de propiedad de los recursos productivos, las intensidades de uso de factores, de la diferente capacidad de presión de los agentes económicos y de la acción pública en las esferas de la política social, entre otros. Sobre estos últimos aspectos nos referiremos brevemente a continuación.

### a) Restricciones que afectan a la política social

Aún incurriendo en el riesgo de sobresimplificación, por lo cual ciertos aspectos importantes podrían quedar excluidos del análisis, resulta útil para los efectos de esta discusión catalogar en dos grandes campos las acciones de política que los sectores públicos han llevado a cabo con el fin de modificar el resultado espontáneo de la actividad económica en términos distributivos y de pobreza. Por una parte se distinguen políticas orientadas a modificar los precios relativos (incluyendo remuneraciones) que afectan el bienestar de los distintos grupos socioeconómicos. Se incluyen, a grandes rasgos en este campo medidas tendientes a regular precios de bienes y servicios de consumo difundido pero que inciden particularmente sobre el bienestar de grupos de menores ingresos, subsidios a cierto tipo de consumo, (por ejemplo, tasas de interés preferenciales, tipos de cambio preferenciales) etc.

Por otra parte, se distingue un campo de acción directa, que intenta favorecer el acceso a cierto tipo de bienes y servicios meritorios (salud, educación, vivienda, seguridad social) así como también asegurar niveles mínimos de bienestar cuando la contingencia económica (vgr. recesiones) tiene consecuencias negativas demasiado pronunciadas sobre ciertos estratos socioeconómicos. Para efectos de la presente discusión, la característica que distingue a este campo de acciones, es la de no buscar incidir directamente sobre los precios relativos. Esta distinción tiene una importante utilidad en el nuevo contexto en que se desarrolla la actividad económica a partir de los cambios que la estrategia de desarrollo experimenta durante la pasada década.

En efecto, el mayor grado de integración de las economías nacionales a los mercados mundiales, la progresiva interconexión entre los sistemas financieros nacionales y externos, así

como entre los mercados domésticos merced al rápido desarrollo de las comunicaciones, hacen cada vez más difícil, a la vez que menos deseable, que una determinada política logre mantener precios relativos que difieran considerablemente de aquellos prevalecientes en los mercados externos relevantes. Ello se aplica en primer lugar a los precios macroeconómicos claves (tipo de cambio, tasa de interés y salario real), cuyas divergencias con respecto al equilibrio se tradujeron en el pasado en fuente de inestabilidad macroeconómica. Se aplica también a bienes transables, por cuanto la existencia de divergencias con respecto a los precios prevalecientes en otros mercados ofrece la posibilidad de importantes ganancias de arbitraje, fenómeno que por lo general desvirtúa o bien anula el propósito original de la política. En suma, para economías más abiertas e integradas al exterior, las acciones orientadas a modificar el resultado distributivo deberían, tanto por consideraciones de eficiencia económica como de eficacia de las políticas, orientarse más hacia el campo de acciones que no descansan en la introducción de distorsiones a los mecanismos de precios.

Lo anterior no obstante, probablemente no constituye la restricción más importante que enfrenta el diseño de políticas sociales en la región. En efecto, las crisis de endeudamiento, con las secuelas ya discutidas sobre los presupuestos fiscales, contribuyó a agravar el deterioro de la capacidad de instrumentación de políticas por parte del sector público. Como se concluye del análisis realizado en la sección precedente, el gasto público y en particular aquel de carácter social, fue uno de los principales instrumentos de ajuste, con consecuencias negativas sobre la distribución y la pobreza. Las posibilidades de que el sector público recupere su capacidad de acción en esta esfera, y con ello ejerza una influencia positiva para la equidad, dependen entonces de dos factores clave: el incremento en los recursos disponibles para el gasto social y mejoras en la eficiencia de este último.

En el contexto de presupuestos públicos sometidos a fuertes restricciones, la factibilidad de reorientar el gasto hacia los sectores sociales no parecen, por el momento, constituir una alternativa promisoría para incrementar significativamente el volumen de recursos disponible para el gasto social; el fortalecimiento de las finanzas públicas vía reformas tributarias que sustituyen altas tasas impositivas aplicadas sobre bases estrechas por menores gravámenes aplicados a bases amplias, junto a la mayor recaudación derivada del crecimiento de la actividad económica, parecen ser los caminos que algunos países han privilegiado. Sin duda ello significa que los recursos destinados a la política social, no obstante sus importantes implicancias distributivas y para el alivio en la incidencia de la pobreza, crecerán de un modo pausado y según lo haga el conjunto de la economía.

En razón de lo anterior, han cobrado importancia aspectos de políticas sociales conducentes a fortalecer la eficiencia de la acción pública en esta área. Se resume brevemente esta discusión en la siguiente sección <sup>9</sup>, la que, por la amplitud del tema, no pretende ser exhaustiva. El propósito es más bien señalar aspectos deseables y no deseables de recientes proposiciones para la orientación de la política social. En algunos casos la investigación y experiencia regional han sido considerables, en tanto en otros aún resta por establecer resultados más firmes.

#### **b) Aspectos relativos al incremento de la eficiencia de la política social**

Ya se hizo referencia más arriba a la necesidad de asegurar un monto suficiente de recursos a ser destinado a los fines de la política social. Ciertos componentes de ésta, específicamente aquellos referidos a las redes de protección social orientados a hacer frente a las contingencias de las fluctuaciones económicas, requieren tal vez de montos que varían según lo hagan las urgencias de la coyuntura. Se trata, por ejemplo, de políticas compensatorias tales como programas de empleos de emergencia, bonos alimentarios extraordinarios, etc, cuya demanda se eleva con ocasión de fluctuaciones negativas en los niveles de actividad y empleo o bien como consecuencia

de desastres naturales. Otros componentes de la política social revisten un carácter de largo plazo, horizonte en el cual es posible apreciar adecuadamente sus frutos. En este caso, la estabilidad en el tiempo de los recursos necesarios para su financiamiento, creciendo acorde a los requerimientos de la población, reviste gran importancia para la eficacia y eficiencia del gasto social. Deterioros en la calidad y cobertura de los servicios sociales originados en restricciones temporales de financiamiento pueden redundar en una pérdida de efectividad en el largo plazo. Así, cuando sectores de bajos ingresos ven deteriorado su nivel de acceso a servicios de salud y educación, por ejemplo, se reduce la eficiencia de la inversión previa en estas áreas, requiriéndose probablemente un mayor esfuerzo de gasto posterior para recuperar las tendencias observadas antes del deterioro.

Lo anterior subraya la importancia de recuperar, sobre una base estable, la capacidad de captar recursos por parte del Estado, por una parte, y otorga relevancia a la búsqueda de mecanismos que incentiven la participación más directa en el financiamiento de los propios beneficiados. Ejemplo de lo anterior son las reformas a los sistemas de pensiones y de salud que tienden a vincular en mayor medida los beneficios recibidos con los aportes realizados. Del mismo modo, teniendo en cuenta las consecuencias de largo plazo que las pérdidas de empleo e ingreso suelen acarrear (informalización, deserción escolar de los hijos, etc), resulta importante indagar acerca de posibles mecanismos de financiamiento, públicos y privados, que permitan hacer viable financieramente un sistema de seguro de desempleo.

En síntesis, siendo la estabilidad del financiamiento una condición de eficiencia de largo plazo para las políticas sociales, es preciso indagar respecto de esquemas nuevos de generación de recursos para estos fines, que contemplen la participación privada y la provisión pública estable.

Dada la restricción de recursos enfrentada por los sectores públicos, cobró importancia el direccionamiento prioritario del gasto hacia aquellos sectores y acciones con mayor contenido distributivo y de alivio de pobreza. Otra motivación para la focalización del gasto público, nace de la constatación de que parte importante de los beneficios de los programas universales eran percibidos por sectores que no correspondían a aquellos de menores recursos, constituyéndose en una fuente de regresividad de la acción pública. De este modo, la focalización se transformó en un importante criterio de asignación de recursos al gasto social. Es pertinente, no obstante, realizar algunas consideraciones a los beneficios derivados de la aplicación de este criterio.

El beneficio principal que se derivaría de la focalización del gasto social en aquellas acciones que poseen un mayor potencial distributivo y de alivio de pobreza, es obtener un mayor resultado a partir de un determinado monto de recursos. Esta ventaja, sin embargo, conlleva ciertos costos. Así, restringir efectivamente los beneficios de una acción pública a ciertos grupos requiere de mecanismos de monitoreo continuo de quienes acceden a estos. Cuando los costos de identificar a los grupos objetivo y posterior control de quienes acceden a los beneficios de la acción pública sean altos, la focalización puede resultar ineficiente desde el punto de vista económico. Aún más, como lo señala la experiencia en otras esferas de la política pública, la selectividad excesiva suele sobrepasar la capacidad administrativa de sectores públicos afectados por un largo período de reducciones en los recursos disponibles.

Cuando las consideraciones anteriores resulten importantes, es probablemente útil indagar acerca de la factibilidad de una configuración diferente de las acciones de política social. A modo de ejemplo, el Estado puede ofrecer cierto servicio básico de un modo universal, en tanto provee otros de carácter complementario y/o de mayor costo requiriendo cierto copago por parte de los beneficiarios. Dicho pago, podría ser progresivo según el nivel de ingreso, induciendo una autolimitación de la demanda y la autoselección. Toda vez que los bienes o servicios provistos de este modo incorporen elementos de externalidades positivas, el copago no debe ser considerado un

sistema de completo autofinanciamiento, sino que como un método de discriminación entre quienes efectivamente acceden a los beneficios de la acción social del Estado; en otras palabras, como un método de focalización.

Un segundo alcance a los beneficios derivados de la orientación del gasto hacia aquellas acciones de mayor efecto progresivo *vis a vis* la universalidad, se refiere a que la eficiencia de las acciones sociales debe tener en cuenta el conjunto del programa. A modo de ejemplo, cierta acción puede ser muy efectiva en términos del costo requerido para posibilitar a determinado grupo superar la línea de pobreza, en cuyo caso la focalización sería recomendable. No obstante, para que los individuos que antes se situaban bajo la línea de pobreza continúen mejorando su situación, es preciso también, en ocasiones, continuar con el apoyo público en estratos de ingresos inmediatamente superiores a aquellos más bajos. En este caso, identificar la focalización con la orientación exclusiva hacia ciertos grupos puede resultar ineficiente desde el punto de vista de la utilización de los recursos, por cuanto se desaprovecharía el potencial de crecimiento que se obtiene de invertir en los estratos de ingresos menores. Es conveniente, en consecuencia, indagar respecto de las complementariedades que existen entre la concentración en ciertas acciones de alta efectividad en determinados grupos socioeconómicos y los programas universales que, por definición, abarcan un espectro más amplio de beneficiarios.

En síntesis, en la búsqueda de una mayor eficiencia del gasto social, es preciso considerar los efectos tanto de las acciones individuales como la coherencia del conjunto del programa de acciones sociales. También, debe evaluarse los costos que la focalización puede conllevar e indagar acerca de métodos que promuevan la autoselección y autolimitación de la demanda.

Otro aspecto que recientemente ha cobrado relevancia en la implementación de las políticas sociales, así como de otras acciones públicas, se refiere a la descentralización de su ejecución. Los beneficios de ésta radicarían en ganancias de eficiencia que se originan en una mejor identificación de las demandas locales y un mejor control de los resultados por parte de sus beneficiarios. Los costos que ello involucraría se relacionan con dos aspectos. Por una parte, la posible existencia de economías de escala podría redundar en que la producción de un determinado servicio fuera eficientemente realizada sobre una base más centralizada. En tal caso la descentralización involucraría pérdidas. Por otra parte, en tanto la provisión de ciertos servicios entraña economías externas, la descentralización redundaría en una producción menor a la óptima desde un punto de vista social; las regiones que se benefician del esfuerzo de otras realizarían una menor provisión de dichos servicios. En consecuencia, la consideración de este criterio debe tener en cuenta los beneficios y costos de cada caso y, dada la diferente naturaleza de los componentes de la política social, así como el diverso tamaño de los países y regiones involucradas (de lo cual dependen las economías de escala), no resulta posible hacer *a priori* una recomendación general. Por último, la descentralización puede potencialmente redundar en un deterioro de la equidad si el gobierno central no compensa de algún modo las diferencias regionales de recursos.

Otra proposición encaminada a reforzar la eficiencia de la gestión de la política social, se refiere a incrementar la participación privada en la provisión de ciertos servicios sociales, en tanto el Estado actúa supervisando dicha actividad y proveyendo los mecanismos de pago, ya sea mediante *vouchers* a los potenciales demandantes o bien el pago directo a los productores, de acuerdo a algún criterio de desempeño. Una discusión relacionada se refiere a si el Estado debe subsidiar la oferta de determinados bienes y servicios meritorios o más bien subsidiar la demanda por ellos, dejando que los interesados elijan a los proveedores. La evaluación de la experiencia es aún insuficiente en la región.

Finalmente, cabe también mencionar un aspecto relativo a la modernización del aparato

público. Recientemente se han realizado propuestas que ligan la mejoría de los ingresos de funcionarios públicos que se desempeñan en las áreas de educación y salud, al logro de ciertas metas. Ello requiere de métodos de control y normas de evaluación conocidas y aceptadas, entre otras cosas. La experiencia también es incipiente en la región, no obstante constituye un aporte a la búsqueda de sistemas que, sobre la base de incentivos similares a los prevalecientes en la actividad privada, redunden en mejorías de eficiencia de las políticas sociales en el contexto de sectores públicos fuertemente restringidos en su disponibilidad de recursos.

## Bibliografía

- Aedo, Cristián y Larrañaga, Osvaldo. 1993. Políticas sociales: Un marco conceptual para el análisis. Revista de Análisis económico. Vol. 8, 2. Noviembre. ILADES, Georgetown. Santiago, Chile.
- Altimir, Oscar. 1993. Income distribution and poverty through crisis and adjustment. Working Papers 15. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Altimir, O. y Devlin, R. 1992. An overview on debt moratoria in Latin America. CEPAL Working Papers No. 6, June. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Canavese, J. Alfredo 1993. Indización de activos financieros: la experiencia argentina. en: Jiménez, Luis Felipe (ed) Indización de activos financieros. Experiencias latinoamericanas. SRV Impresores. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CEPAL, 1990. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL, 1990. Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta. LC/L.533. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL, 1992. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL, 1992. El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90 LC/L.716. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Cominetti, Rossella 1994. Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Serie Reformas de política pública 20. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Cominetti, Rossella y Di Gropello, Emanuela. 1994. El gasto Social en América Latina. Un examen cuantitativo y cualitativo. CEPAL, División de Desarrollo Económico. En prensa. Naciones Unidas, Santiago, Chile
- de Holanda Barbosa, Fernando. 1993. La indización de los activos financieros: la experiencia brasileña. en : Jiménez, Luis Felipe. (ed) Indización de activos financieros. Experiencias latinoamericanas. SRV Impresores. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Devlin, Robert. 1992. Privatization and social welfare in Latin America. Documento presentado en Conference on the new Europe and the new world. Latin American Centre. Saint Anthony's College, Oxford University.
- Eyzaguirre, Nicolás y Larrañaga, Osvaldo. 1990. Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile. Serie de Investigaciones ILADES-Georgetown University. Santiago, Chile.
- Held, Günther y Szalachman, Raquel. 1990. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988) en : Massad y Held (eds.) Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe. Proyecto Regional Financiamiento del Desarrollo. CEPAL/PNUD. GEL editores, Buenos Aires.

Moguillansky, Graciela. 1991. Estabilización y equidad en América Latina en los ochenta. LC/R 1132 CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Sojo, Ana. 1989. Opciones y falsos dilemas para los años noventa: Lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina. LC/R.852 CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Sojo, Ana. 1992. El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: oportunidades, constricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI. mimeo, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Notas

1. Véase, por ejemplo, CEPAL 1990.
2. Véase en particular las tablas 5 y 9 del referido documento.
3. Véase CEPAL 1992, Tabla IV.4
4. Véase Cominetti y Di Gropello, 1994
5. Véase Eyzaguirre y Larrañaga, 1990
6. Véase por ejemplo de Holanda Barbosa, 1993 y Canavese, 1993
7. Al respecto, véase Devlin 1992
8. Véase Altimir 1993 y Moguillansky, 1991.
9. La siguiente discusión se basa, entre otros, en Aedo y Larrañaga (1993), Sojo (1989 y 1992) y CEPAL (1992).

Apéndice Estadístico

Cuadro A.1  
Variaciones anuales del efecto de  
relación de precios del intercambio  
(como % del PIB a precios de 1980)  
Años

	1971,0	1972,0	1973,0	1974,0	1975,0	1976,0	1977,0	1978,0	1979,0	1980,0	1981,0
I.- Países de endeudamiento concesional menor al 20% en 1982											
A. Países no exportadores de petróleo											
Argentina	0,8	0,5	1,6	-0,9	-1,5	-0,1	-0,7	0,2	1,5	0,3	-0,7
Brasil	-1,0	0,7	1,8	-1,8	-0,4	0,9	1,1	-1,2	-0,7	-1,6	-1,6
Colombia	-1,6	0,9	0,9	0,1	-2,7	3,7	5,6	-1,4	-2,3	-0,5	-1,6
Chile	-5,3	-0,9	4,3	0,8	-10,6	1,0	-1,6	2,4	0,0	0,9	-1,7
Panamá	1,7	1,0	-1,6	-1,2	-1,0	-1,9	-2,4	1,6	-2,2	-2,9	-0,8
Uruguay	-3,3	5,1	3,4	-2,3	-9,3	1,4	-0,9	-1,8	0,9	-0,5	-0,5
Promedio	-1,5	1,2	1,8	-0,9	-4,3	0,9	0,2	0,0	-0,5	-0,7	-1,1
B. Países exportadores de petróleo											
Ecuador	0,0	-11,9	-14,5	18,7	-3,7	0,0	6,0	-1,0	4,4	1,2	-0,1
México	0,6	0,0	1,1	-0,3	-0,4	-1,0	-1,5	0,9	0,5	1,9	0,3
Perú	-2,2	-1,1	3,3	2,0	-4,7	-0,7	-0,8	-3,4	3,5	2,0	-1,7
Venezuela	-8,9	-0,1	21,6	23,2	3,9	1,8	1,8	-1,9	4,6	7,7	0,5
Promedio	-2,6	-3,3	2,9	10,9	-1,2	0,0	1,4	-1,4	3,3	3,2	-0,2
II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982											
Bolivia	-1,2	-2,8	2,2	8,6	-1,8	0,0	6,0	7,1	1,5	1,8	-1,9
Costa Rica	-3,6	-1,4	2,8	-5,6	3,5	5,0	5,8	-2,3	-4,3	0,5	-9,0
El Salvador	1,9	0,4	0,9	-5,2	-0,6	8,0	10,7	-11,4	-0,7	-3,0	-2,1
Guatemala	-0,8	4,0	-1,8	-2,8	0,0	2,5	5,6	-2,3	-1,8	-2,4	-2,2
Haití	-0,3	-0,2	0,2	-0,3	-0,5	0,1	4,5	-1,3	-2,0	-0,3	-4,3
Honduras	3,7	-5,1	2,0	4,1	-7,2	3,6	6,2	-2,9	-3,3	-2,1	-3,6
Paraguay	0,0	-1,2	5,1	-0,9	-3,2	1,5	4,3	-2,5	-2,4	-2,6	0,7
República Dominicana	-1,2	0,0	0,0	0,2	9,7	-8,3	-0,5	-1,7	-1,3	1,3	2,0
Promedio	-0,2	-0,8	1,4	-0,2	0,0	1,5	5,3	-2,2	-1,8	-0,9	-2,6

Fuente: elaborado en base a cifras de CEPAL

## Cuadro A.1

Variaciones anuales del efecto de  
relación de precios del intercambio  
(como % del PIB a precios de 1980)

Años

	1982,0	1983,0	1984,0	1985,0	1986,0	1987,0	1988,0	1989,0	1990,0	1991,0	1992,0
I.- Países de endeudamiento concesional menor al 20% en 1982											
A. Países no exportadores de petróleo											
Argentina	-2,6	-0,2	1,7	-2,7	0,4	-0,5	-0,7	-1,2	-1,1	1,1	1,0
Brasil	-0,5	-0,9	0,4	-0,3	1,7	-1,2	0,7	-0,7	-0,6	0,3	-1,3
Colombia	0,3	0,5	0,1	-1,2	2,1	-3,7	0,5	-0,2	-1,4	-1,0	-2,3
Chile	-4,3	0,1	-0,8	-3,1	-0,3	1,6	4,3	-1,6	-1,8	0,0	-2,2
Panamá	-1,8	0,5	3,5	0,2	1,5	-3,3	-1,9	0,4	-6,5	0,4	-3,9
Uruguay	-0,8	-3,8	-0,3	-2,6	4,1	2,1	1,6	0,7	-4,3	2,1	-0,5
Promedio	-1,6	-0,6	0,8	-1,6	1,6	-0,8	0,7	-0,4	-2,6	0,5	-1,5
B. Países exportadores de petróleo											
Ecuador	-0,7	-4,1	1,8	-0,2	-7,2	0,5	-4,9	0,9	0,5	-4,3	0,4
México	-3,0	-0,5	-0,7	0,7	-4,3	0,5	-0,8	1,0	0,3	-1,1	-0,4
Perú	-2,2	2,5	-1,2	-1,4	0,1	2,1	1,9	-0,8	-0,3	0,0	0,1
Venezuela	-2,5	1,1	2,2	-0,9	-16,2	3,7	-3,6	1,0	1,0	-3,9	0,6
Promedio	-2,1	-0,2	0,5	-0,4	-6,9	1,7	-1,9	0,5	0,4	-2,3	0,2
II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982											
Bolivia	0,2	0,1	1,6	-1,4	-1,4	-0,3	-1,9	-1,4	-1,1	3,7	-5,4
Costa Rica	-1,5	2,1	1,2	-0,7	5,3	-6,3	-0,9	-1,1	-2,3	-5,2	-1,5
El Salvador	-1,9	-0,8	-0,5	1,0	5,5	-6,4	2,1	-0,3	-5,8	0,2	-2,7
Guatemala	-1,2	0,3	0,9	-1,6	3,7	-2,5	0,2	0,0	0,9	1,5	0,5
Haití	-0,3	-2,0	3,4	1,1	2,6	0,3	-1,3	-1,0	-0,8	1,0	-0,1
Honduras	1,1	0,2	0,7	-4,7	6,0	-4,6	5,1	1,2	-1,7	-2,7	-0,2
Paraguay	-1,6	0,3	4,0	-2,0	0,8	-1,6	1,9	-2,1	1,8	-2,9	2,2
República Dominicana	-3,2	0,4	1,1	0,2	1,5	-0,7	1,5	0,7	-3,2	0,1	-0,7
Promedio	-1,0	0,1	1,5	-1,0	3,0	-2,8	0,8	-0,5	-1,5	-0,5	-1,0

Fuente: elaborado en base a cifras de CEPAL

## Cuadro A.2

Índice de exportaciones de bienes y servicios a precios constantes

Años	1970,0	1971,0	1972,0	1973,0	1974,0	1975,0	1976,0	1977,0	1978,0	1979,0	1980,0	1981,0	1982,0
<b>I.- Países de endeudamiento</b>													
concesional menor al 20% en 1982													
<b>A. Países no exportadores de petróleo</b>													
Argentina	81,7	73,1	69,9	80,8	79,6	68,0	87,2	120,1	122,3	112,9	100,0	115,0	127,6
Brasil	44,7	49,1	57,6	65,5	62,6	69,0	68,8	68,6	75,2	82,6	100,0	122,4	112,7
Colombia	61,3	64,9	71,2	73,1	69,5	83,7	82,0	68,8	85,2	98,7	100,0	86,3	84,8
Chile	42,5	46,9	42,1	43,8	52,6	58,9	74,3	75,0	73,4	93,3	100,0	90,5	101,1
Panamá	50,8	52,9	53,6	56,1	60,1	61,1	59,6	65,9	70,5	69,5	100,0	96,9	104,7
Uruguay	56,2	51,2	59,7	51,6	58,3	73,5	89,1	89,9	93,2	100,3	100,0	106,9	107,0
No exportadores de petróleo	56,2	56,4	59,0	61,8	63,8	69,0	76,9	81,4	86,6	92,9	100,0	103,0	106,3
<b>B. Países exportadores de petróleo</b>													
Ecuador	24,6	26,4	56,8	117,9	96,2	88,2	104,0	91,2	94,5	100,2	100,0	101,7	99,6
México	45,2	45,1	51,0	51,2	52,7	50,0	59,6	72,8	81,3	93,1	100,0	114,5	141,7
Perú	75,3	68,8	75,5	64,7	64,2	62,3	66,3	78,0	87,3	108,9	100,0	90,4	103,8
Venezuela	175,8	204,1	202,1	165,3	144,0	109,2	109,6	103,0	100,8	111,0	100,0	98,4	86,2
Exportadores de petróleo	80,3	86,1	96,3	99,8	89,3	77,4	84,9	86,3	91,0	103,3	100,0	101,3	107,8
<b>II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982</b>													
Bolivia	111,8	116,4	133,3	132,0	142,3	126,6	144,6	132,8	95,8	105,9	100,0	98,0	88,4
Costa Rica	66,1	70,7	82,0	84,1	90,9	88,8	91,8	97,6	103,4	106,6	100,0	119,5	117,2
El Salvador	61,1	63,3	74,6	76,5	81,4	88,2	99,6	91,0	93,0	116,7	100,0	76,6	65,7
Guatemala	54,7	55,0	63,3	71,3	77,9	80,3	84,9	89,6	85,8	95,6	100,0	87,3	83,8
Haití	49,3	44,4	42,5	39,1	36,6	39,1	66,4	64,5	77,6	79,0	100,0	94,2	103,7
Honduras	64,8	67,0	72,8	77,4	73,2	65,3	70,5	73,5	85,0	99,0	100,0	96,4	84,9
Paraguay	49,4	43,6	50,9	46,2	54,1	55,1	57,5	73,2	85,9	92,3	100,0	90,1	95,1
República Dominicana	55,2	63,8	82,4	90,5	91,6	84,0	94,2	95,5	89,1	109,0	100,0	100,0	90,3
Países con deuda concesional	64,0	65,5	75,2	77,1	81,0	78,4	88,7	89,7	89,5	100,5	100,0	95,3	91,1

Fuente: World Bank, World Debt Tables

## Cuadro A.2

Índice de exportaciones de bienes y servicios a precios constantes

Años	1983,0	1984,0	1985,0	1986,0	1987,0	1988,0	1989,0	1990,0	1991,0	1992,0
I.- Países de endeudamiento concesional menor al 20% en 1982										
A. Países no exportadores de petróleo										
Argentina	134,5	122,9	148,5	129,2	126,4	152,2	160,3	192,8	178,3	174,6
Brasil	131,4	156,5	159,6	137,3	162,7	182,3	189,2	176,9	182,1	217,6
Colombia	75,1	101,2	93,5	119,7	151,6	143,6	152,1	186,7	209,1	234,2
Chile	105,1	103,2	122,1	137,6	147,3	155,6	181,0	192,6	216,3	256,9
Panamá	103,8	97,2	104,2	109,2	107,1	104,1	100,4	108,5	129,1	149,1
Uruguay	118,1	110,8	115,6	128,3	121,6	125,1	130,3	146,8	145,6	153,3
No exportadores de petróleo	111,3	115,3	123,9	126,9	136,1	143,8	152,2	167,4	176,7	197,6
B. Países exportadores de petróleo										
Ecuador	105,2	119,8	138,0	150,8	138,0	164,3	164,2	170,3	193,6	206,2
México	165,5	178,5	163,5	174,2	196,3	204,8	210,2	217,8	234,0	246,0
Perú	84,8	95,4	102,6	91,4	84,0	73,1	86,1	72,7	71,6	70,5
Venezuela	84,9	88,4	81,9	97,6	96,6	105,7	110,2	126,0	134,7	130,1
Exportadores de petróleo	110,1	120,5	121,5	128,5	128,7	137,0	142,7	146,7	158,5	163,2
II.- Países con deuda concesional mayor al 20% en 1982										
Bolivia	85,0	77,5	71,7	74,8	74,8	80,6	98,2	105,6	101,1	108,6
Costa Rica	117,2	128,8	124,0	128,0	150,0	164,1	182,3	191,8	220,6	250,3
El Salvador	78,8	76,6	73,9	65,8	73,6	65,9	52,3	78,6	77,5	84,1
Guatemala	79,8	78,9	81,6	70,6	77,2	81,2	91,4	97,3	92,5	99,5
Haití	115,6	110,4	111,1	83,3	87,5	79,2	69,8	71,7	70,5	42,3
Honduras	89,1	88,1	102,8	100,2	102,5	102,1	106,9	102,7	114,5	109,9
Paraguay	87,1	94,6	126,0	152,0	155,8	193,5	305,3	380,5	329,4	277,0
República Dominicana	98,4	96,8	95,1	97,1	107,6	120,6	121,5	130,5	129,1	144,7
Países con deuda concesional	93,9	94,0	98,3	96,5	103,6	110,9	128,5	144,8	141,9	139,6

Fuente: World Bank, World Debt Tables