

NACIONES  
UNIDAS



CEPAL

# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PE-23

LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO <sup>★</sup>/

Omotunde Johnson y Joanne Salop

<sup>★</sup>/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación se ha tomado de la Revista Finanzas y Desarrollo. Vol. 17, Nº 4, BM - Diciembre 1980.



# Los programas de estabilización y la distribución del ingreso

Los programas de estabilización concebidos para contrarrestar los desequilibrios de pagos afectan inevitablemente la distribución del ingreso dentro de la población del país de que se trate. Los autores examinan programas en realización con apoyo del Fondo en Bolivia, Ghana, las Filipinas e Indonesia y consideran la repercusión a corto plazo de las medidas de ajuste sobre los ingresos de distintos grupos.

**Omotunde Johnson y Joanne Salop**

Las economías de los países que solicitan el uso de los recursos del Fondo en los tramos de crédito más altos, tienden a caracterizarse por déficit prolongados de balanza de pagos asociados con inflación interna acelerada y moneda sobrevalorada. En la mayoría de los casos estos síntomas se acompañan de excesiva demanda interna, la cual es típicamente producida por déficit presupuestarios del gobierno financiados con empréstitos del sistema bancario. El Fondo Monetario Internacional pone sus recursos a disposición de un país bajo ciertas condiciones, con el fin de respaldar los esfuerzos de estabilización que se propongan atacar las causas en que se basan las dificultades. Las políticas contenidas en dichos programas difieren en cada caso, pero invariablemente limitan la tasa de expansión del crédito bancario. También pueden incluir la devaluación monetaria si se considera que el tipo de cambio está notoriamente sobrevaluado. Por lo demás, es frecuente que el país se comprometa a no aumentar las restricciones cambiarias y comerciales, si no a aflojarlas.

En los últimos años, se ha dado un interés creciente en cuanto a si las medidas contenidas en estos programas de estabilización exacerban las desigualdades en la distribución del ingreso dentro de los países en cuestión. En este artículo se resumen

*Ver "Distributional Aspects of Stabilization Policies in Developing Countries", IMF, Staff Papers (marzo de 1980).*



los principales resultados de una investigación reciente de los efectos de los programas de estabilización sobre la distribución de ingresos en Bolivia (1972-73), Ghana (1966-70), Filipinas (1970-76) e Indonesia (1966-74). La conclusión general es que el ajuste de balanza de pagos necesariamente tiene implicaciones en la distribución del ingreso. En los programas examinados, el efecto de las medidas sobre la distribución del ingreso estuvo determinado en gran parte por factores políticos internos y por la estructuración institucional, la organización económica y la dotación de recursos del país.

## La teoría económica

Los países que esperan girar sobre los tramos superiores de crédito, tienen por lo general un desequilibrio en pagos internos y externos; los programas de estabilización suelen suponer medidas encaminadas a restringir la demanda interna combinadas con devaluación monetaria. Es muy importante que los programas afecten a los sectores del comercio interno y externo. Si se tomasen medidas solamente para restringir la demanda interna, sufriría el empleo en los sectores de la economía que produzcan exclusivamente para el mercado interno. Por otra parte, si sólo se apelara a devaluación de la moneda —o bien, a este respecto a aranceles sobre las importaciones y a subvenciones a las exportaciones— aumentarían los beneficios de la producción de exportaciones y de sustitutos de importaciones (o sean bienes objeto de comercio) pero solamente a corto plazo. Y la subsiguiente inflación de salarios y precios en las industrias nacionales de productos que no son objeto de comercio traería rápidamente la erosión de la ventaja inicial de precios relativos que se había obtenido para los productos objeto de comercio gracias a la devaluación.

Pero cuando se aplican la restricción de la demanda y la devaluación de la moneda una en seguida de la otra, disminuye el gasto global, con lo que se alivia la presión alcista sobre los precios internos y, al mismo tiempo, se estimula la demanda de productos nacionales en cambio de la de los importados, ya que estos se han vuelto más costosos en moneda local debido a la devaluación. Esta mayor demanda de mercancías nacionales disminuye el desempleo en el sector no comercial, que además se ve aliviado por la expansión en el sector exportador a medida que el precio en moneda local aumenta para el exportador nacional. El ajuste de balanza de pagos se logra una vez que el sector de productos comerciales se ha ampliado suficientemente en relación con el sector de los no comerciales para llegar a una posición externa sostenible.

Tanto las medidas tomadas para modificar la estructura subyacente de la economía como las que buscan cambios estructurales en sí, tienen implicaciones distributivas. Los efectos distributivos de medidas dirigidas

hacia grupos o actividades particulares son relativamente fáciles de observar. Por ejemplo, las variaciones de los precios del productor que están bajo control del sector público, afectan a los empleados de las actividades afectadas; el mantener constantes los salarios del sector público frente a la inflación general, afecta a los empleados de los organismos gubernamentales; y la restricción selectiva del crédito en un clima de demanda excesiva de fondos prestables afecta a quienes solicitan crédito. La decisión en cuanto a la demanda que se ha de restringir tiende a ser de política interna. Es posible menos discrecionalidad política con el aumento en los precios relacionado con la devaluación, el cual afecta de modo diferente a las personas según hasta donde sus salarios y activos financieros se ciñan ajustándose a los precios y de acuerdo con sus modalidades de producción y consumo.

Los cambios estructurales en la economía que se requieren para efectuar ajustes de balanza de pagos—la reorganización de la producción en vista de las exportaciones y de la sustitución de importaciones y desviándola de bienes puramente internos—tienen efectos diferentes sobre los diversos grupos de ingresos en la economía. En particular, quienes obtienen ingresos en el sector de exportaciones tienden a experimentar un alza de sus entradas en relación con los que los ganan en el sector de bienes que no son objeto de comercio. Además, las firmas exportadoras pueden volverse más rentables a los mismos o mayores niveles de producción únicamente disminuyendo la relación entre sus tarifas salariales y los precios que cargan por sus productos. El salario real global para la mano de obra no tiene que bajar necesariamente si los bienes que no son objeto de comercio representan una parte importante del índice de precios interno, ya que las tarifas salariales pueden subir en relación con el precio de los bienes no comercializados sin impedir el ajuste. Esto sugiere que el impacto distributivo del ajuste—en términos de una reducción sostenida de los precios de bienes que no son objeto de comercio comparados con los bienes comercializados y las variaciones resultantes en los ingresos obtenidos en las actividades asociadas—está determinado principalmente por las condiciones de la oferta y la demanda dentro de un país.

## Los programas

Los programas de estabilización asociados al uso de recursos del Fondo en los tramos superiores de crédito incluyen típicamente políticas para reducir la demanda agregada real interna así como también provisiones específicas para la modificación de precios relativos dentro de la economía. Como los déficit fiscales son una fuente principal de desequilibrio interno y externo, se insiste fuertemente en reducirlos. Pero si bien los programas generalmente contienen metas para los déficit

presupuestarios, los criterios de funcionamiento asociados para vigilarlos suelen ser en forma de topes al crédito neto al gobierno y al endeudamiento externo a corto y mediano plazo por parte del sector público. El sector privado también contribuiría a los déficit si los costos más bajos y del crédito y su excesiva disponibilidad estimulasen niveles insostenibles de consumo e inversión internos. Las limitaciones a esta fuente de exceso de demanda tienden a estar incluidas en los topes globales al crédito neto. Los programas también incluyen medidas que afectan más directamente a los precios. Las medidas de este tipo más comúnmente utilizadas son la devaluación de la moneda y el aflojamiento de las restricciones cambiarias, la liberalización de los controles de precios sobre el sector privado y la racionalización de los precios de las empresas públicas de modo que los precios cubran los costos en cuanto sea posible.

En cada uno de los cuatro países de nuestro estudio se aplicó una combinación de estas medidas encaminadas a restringir la demanda interna. Como los déficit en las finanzas del sector público contribuyeron por modo significativo a los desequilibrios externos en todos esos cuatro casos, los programas de estabilización acentuaron la restricción fiscal. En general, las autoridades no pueden determinar totalmente cómo se ha de soportar la carga de los mayores impuestos y de los menores beneficios fiscales. La elección de instrumentos de política variará—de acuerdo con el poder político de varios grupos de ingresos y de cómo perciban las autoridades las causas del problema de balanza de pagos y de los efectos de diferentes instrumentos de política. La incidencia también varía: un factor importante que influye en quien recae el peso de los impuestos adicionales suele ser la facilidad con que pueden recaudarse dichos impuestos adicionales. En la mayoría de los países en desarrollo, el peso inmediato del aumento de la tributación tiende a caer sobre los productores de bienes de exportación, los consumidores de bienes importados, los que obtienen ingresos en grandes firmas en el sector privado moderno y sobre los asalariados del sector público. Entre los programas examinados, este efecto fue más patente en Bolivia y Ghana, donde la tributación relativa de los productores de estaño y cacao, respectivamente, aumentó dentro de la aplicación del programa.

Las medidas encaminadas a restringir la demanda mediante reducción de los gastos, a menudo comprende recortes en las subvenciones, sobre todo donde quiera que estos absorben una porción de significación del presupuesto del gobierno. En tales situaciones, parte de la carga del ajuste recaerá en los consumidores de artículos de alimentación subvencionados. Análogamente, quienes reciben sueldos y salarios en el sector público generalmente experimentan en su conjunto una cierta dis-

minución del valor real de su remuneración, de manera que su posición relativa de ingreso tiende a deteriorarse. Las consideraciones de equidad tienen con frecuencia por resultado recortes especialmente acentuados de los salarios reales de los funcionarios oficiales de mayor jerarquía. No obstante, el peso de todo ajuste hacia abajo de los gastos del gobierno respecto del producto interno bruto (PIB) recae las más veces en los empleados del sector público y en los proveedores privados nacionales asociados a proyectos que se tienen que posponer. Estos tienden a ser empresas con gran intensidad de capital en la construcción y los servicios públicos. Dicho efecto del ajuste fue particularmente notorio en los programas realizados en Ghana y las Filipinas.

En cada país el programa estuvo acompañado de una considerable variación del tipo de cambio. Si bien la moneda de cada uno de esos países había estado sobrevaluada, los problemas específicos asociados a la sobrevaloración eran diferentes. En Bolivia, por ejemplo, los costos internos habían estado subiendo más de prisa que los precios mundiales del estaño, su principal exportación, así como de otras exportaciones. El resultado fue que las empresas de exportación públicas y privadas se vieron ante dificultades financieras crecientes, con consecuencias desfavorables para las finanzas del gobierno y el empleo interno. Lo mismo ocurrió en general en Ghana, donde, durante el período que precedió a la devaluación, los costos y precios internos se habían adelantado ya bastante a los precios de las importaciones aún cuando los precios del cacao estaban en baja en los mercados mundiales.

En Indonesia había habido un período de inflación interna muy elevada y se había instituido un complicado sistema cambiario. En las Filipinas, el programa enfocó principalmente las muy altas obligaciones del servicio de la deuda pero la moneda había estado sobrevalorada por algún tiempo habiéndose sostenido así mediante un elaborado sistema de controles de cambio, aranceles y cuotas, todo lo cual favorecía la producción de sustitutos de importación. Al mismo tiempo, muy poco se había hecho para estimular las exportaciones. La fuerza laboral en rápido crecimiento contribuía a plantear un problema de desempleo cada vez más oneroso, ya que la producción estaba limitada por la demanda interna y en definitiva por las restricciones cambiarias. Así que la devaluación de la moneda era pues un ingrediente de importancia en el sentido de una estrategia que permitiera el crecimiento interno como parte del logro del equilibrio interno y externo.

### Salarios y precios

La política interna en estos países tenía que evitar los aumentos en los precios de los productos que no son objeto de comer-

cio para que no anularan la modificación de precios relativos consiguiente a la devaluación. Donde quiera que se mantuvieron las restricciones monetarias y fiscales, la devaluación logró una disminución sostenida de la relación entre los precios de productos no comercializados y los de los comercializados. Pero donde se aflojaron las restricciones planificadas, el exceso en la demanda interna tendió a impulsar hacia arriba los precios de los productos que no son objeto de comercio, invirtiendo la variación de los términos de intercambio internos y el movimiento asociado en los ingresos.

En Bolivia, el no haberse podido mantener la restricción de la demanda estipulada en el programa—que había autorizado un aumento uniforme de salarios a los trabajadores con independencia de su nivel de remuneración—condujo a aumentos de los precios internos que ya para comienzos de 1974 había dado cuenta completamente de la disminución de la relación entre los precios de productos comercializados y los de los productos que no son objeto de co-

mercio y la cual se había logrado con la devaluación de octubre de 1972. En Ghana, en cambio, la razón entre el deflactor del PIB y el índice de precios internos para las importaciones bajó con la devaluación de 1966 y permaneció por debajo de su nivel de antes de la devaluación por lo menos hasta 1970. Análogamente, en las Filipinas los precios de las importaciones subieron mucho más de prisa que los de los productos que no son objeto de comercio durante 1970, primer año del programa. Si bien la tendencia se invirtió en 1971, reflejaba principalmente aumentos de los precios internos de los alimentos que se debían a factores de oferta desfavorables más bien que a una demanda sin restricciones.

La estabilización tiene también efectos diferentes sobre las diversas categorías de asalariados. No siempre es necesario reducir los salarios reales para lograr un equilibrio externo e interno. No obstante, donde la mano de obra empleada es factor importante de la producción en el sector de exportaciones, las perspectivas de que los volúmenes de las exportaciones aumente en relación con el PIB real, dependen de una baja del salario nominal en el sector exportador en relación con el precio de las exportaciones en moneda nacional. Por otra parte, los movimientos de esta razón son propios como buenos indicadores de movimientos en la relación de los precios de productos que no son objeto de comercio y los de los productos comercializados, ya que el salario nominal en el sector exportador probablemente marche a la par con los precios en el mismo, si es que los precios de productos no comercializados suben tan de prisa como los precios de las exportaciones.

La situación en Bolivia ilustra los efectos de la devaluación cuando no se aplica la restricción de la demanda. Los salarios nominales subieron en el sector minero en más del 100 por ciento entre octubre de 1972 y enero de 1974, cuando el precio medio del peso para las exportaciones subió en poco menos del 100 por ciento. En cambio, en las Filipinas, los salarios nominales de trabajadores calificados y no calificados subieron en el 10 por ciento y en el 15 por ciento respectivamente de 1970 a 1972, cuando los precios de exportación subieron en el 20 por ciento. En Ghana, los salarios reales en las instituciones a mediana y a grande escala de cuyos datos se dispone, crecieron en 1966 y 1967. De 1967 a 1969, los salarios reales aumentaron marginalmente en el sector privado pero bajaron en el público. Solamente en la construcción dentro del sector privado parece que los salarios reales hayan bajado significativamente entre 1967 y fines de 1969.

### Factores y controles políticos

En contraste con los efectos distributivos que se transmiten por una variación en los términos de intercambio internos y que están determinados más que todo por la



**Omotunde Johnson**

ciudadano de Sierra Leona, es Ph.D. en economía de la Universidad de California, Los Angeles (EE.UU.).

Ingresó en el personal del Fondo en 1974 como economista en el Departamento de Relaciones Cambiarias y Comerciales después de cinco años de enseñanza en las Universidades de Sierra Leona y Michigan. Es actualmente economista principal en el Departamento de Africa y también ha publicado varios artículos en revistas y libros de carácter profesional.



**Joanne Salop**

ciudadana de los EE.UU. es economista en la División de Europa Oriental del Departamento de

Europa. Es Ph.D. de la Universidad de Columbia (EE.UU.) y fue economista de la Junta de Gobernadores del Sistema Federal de Reserva y de la Comisión Federal del Comercio antes de ingresar en el personal del Fondo en 1975.

estructura de la economía, las autoridades poseen considerable poder discrecional sobre aquellos cuya demanda es reducida en la fase inicial del programa. Por tanto, las decisiones oficiales en este campo tienden a estar influidas por factores políticos. Es frecuente por ejemplo que los que tienen más que perder en un programa destinado a lograr una distribución más equitativa del ingreso tiendan a ser los que disponen de más poder. Si sus intereses no están previstos en el programa, tratarán de interferir con su puesta en práctica.

---

### *Las consideraciones políticas internas determinan en gran medida quién soporta el peso de la reducción y reestructuración de la demanda agregada para lograr un equilibrio externo sostenido.*

---

Bolivia viene aquí muy al caso. Los exportadores pudieron asegurarse una reducción del impuesto que en un principio se previó recaudar sobre el valor inflado de las entradas por exportaciones después de la devaluación, lo cual infringía la concepción de la fuerza laboral organizada en cuanto a equidad relativa y las amenazas de huelga tuvieron por resultado una apreciable bonificación para los trabajadores. De parecida manera, en las Filipinas, los intereses establecidos retardaron la autorización legislativa de los aumentos tributarios necesarios para el esfuerzo de ajuste. En cambio, en Ghana e Indonesia los cambios en el gobierno habían precedido a los programas y el apoyo a estos cambios había sido preconizado en gran parte por la insatisfacción con la inestabilidad económica que había caracterizado a los períodos anteriores. Por consiguiente había en estos países una base más firme de apoyo a las medidas restrictivas que se iban a emprender.

En general, hay ciertas razones económicas bastante importantes para ser optimistas en cuanto a los efectos equilibradores de programas que tengan buen resultado en la distribución del ingreso. Uno de éstos es el que se refiere al desmantelamiento de los controles de cambios. En una economía en que sean dominantes las transacciones del mercado, los controles y otras distorsiones institucionales del mecanismo de los precios impiden que la economía organice la producción de la manera más eficiente. Y lo que es más importante, los controles y las restricciones crean escaseces artificiales y aportan bonanza a quienes logran acceso a los derechos artificialmente escasos; éstos bien pueden no ser los productores más eficientes y es típico que no sean los grupos más pobres.

Indonesia y las Filipinas son ejemplos de países que han confiado mucho en los controles de cambios para mantener sus posiciones externas ante monedas sobre-

valuadas. En Indonesia, el complicado sistema de tipos de cambio múltiples que se había desarrollado durante un período de inflación extremadamente alta fomentó un mercado negro de divisas en el cual el dólar de EE.UU. se vendía a un precio cuatro veces mayor que el tipo de cambio oficial más elevado y hasta 40 veces el tipo oficial más bajo. En el otro extremo del mercado, la disponibilidad y el costo de las divisas para adquirir insumos importados ha diferido de modo significativo entre los usuarios, lo cual tuvo tendencia a tradu-

cirse en ganancias excesivas para las firmas o personas que adquirían licencias de importación y en una distribución un tanto arbitraria de las divisas y de los beneficios. En las Filipinas, los principales beneficiarios de la estrategia de desarrollo del Gobierno en los años 1950 y 1960 fueron los propietarios de empresas en el sector industrial. El acceso selectivo al crédito racionalizado a bajas tasas de interés, junto con los controles de cambio y otras políticas que favorecían la sustitución de importaciones, crearon oportunidades de beneficios para ciertas personas. La eliminación de algunas de estas distorsiones en el programa tendió a reducir las ganancias de quienes habían gozado de privilegios especiales.

### **El empleo**

Tal vez el impacto distributivo más importante de los esfuerzos de estabilización bien logrados se da sobre el empleo. Cuando la estabilización tiene buen resultado en condiciones económicas favorables, el efecto puede ser particularmente propicio al aumento de oportunidades de empleo. Entre tales condiciones están las situaciones en que el sector exportador tiene mayor potencial de crecimiento que los sectores no exportadores y las en que el crecimiento ha estado restringido debido a falta de divisas para importaciones y a la incertidumbre generalizada acerca de la situación económica —ya sea producida por inflación, rígido control de cambios o monedas sobrevaluadas. Tales condiciones existían, por ejemplo, en Bolivia en la época de la devaluación, cuando muchas pequeñas minas de estaño se habían cerrado porque los costos de producción eran demasiado altos en relación con el precio de venta y porque la inversión en producción mineral había sido demasiado baja y no permitía un aumento sostenido de la producción y el empleo.

Los programas filipinos e indonesios también tuvieron efectos de significación sobre el empleo. Como parte del movimiento general de alejamiento de una estrategia de sustitución de importaciones, el programa filipino fortalecía la competitividad mejorada en las exportaciones, con la devaluación monetaria desempeñando una función decisiva. Esto dio lugar al aumento de oportunidades de empleo debido a demanda generada en el exterior y tendió a aliviar las tensiones de balanza de pagos que en otro caso acarrearían los esfuerzos para ofrecer puestos de trabajo a una fuerza laboral que crece a razón del 3 por ciento anual. En Indonesia, la producción real y el empleo aumentaron durante el período del programa. Las mayores oportunidades de empleo, especialmente en Indonesia con su población rápidamente creciente, son favorables para mejorar la igualdad.

En Ghana se comprobó que los precios en el sector del cacao eran tan bajos que los cultivadores sencillamente dejaron de cuidar árboles ya existentes que indicaban potencial de expansión. El empleo se pudo pues incrementar en el sector agrícola con la devaluación de la moneda que iba a permitir subir los precios del productor sin poner en peligro la viabilidad de la Junta de Comercialización del Cacao, que era el exportador oficial de toda la producción de cacao de Ghana. Pero simultáneamente, sin embargo, la baja tasa de crecimiento en las etapas iniciales del programa hizo que el empleo en el sector moderno declinara en 1966 y 1967; el empleo se recobró en 1968 y 1969.

Los resultados obtenidos al estudiar los cuatro casos examinados respaldan la opinión de que los programas de estabilización tienen inevitablemente sus repercusiones sobre la distribución del ingreso. Las consideraciones políticas internas determinan en gran medida quién soporta el peso de la reducción y reestructuración de la demanda agregada para lograr un equilibrio externo sostenido. Aparte del problema de que los grupos de intereses establecidos a menudo hacen fracasar los esfuerzos de política encaminados a mejorar la distribución del ingreso, el ajuste necesario para llegar al equilibrio externo puede de por sí exacerbar desigualdades a corto plazo. Así pues, las tarifas salariales reales pueden tener que disminuir y las tasas de rentabilidad real aumentar para así estimular el mayor flujo de capital extranjero y la formación de capital interno privado. Análogamente, debido a la movilidad limitada de la mano de obra y del capital, los ingresos en las industrias de exportación tenderán a subir a expensas de sus contrapartes que abastecen el mercado interno. El efecto último y quizás más importante de un programa bien logrado es el aumento de entradas de capital y la tasa de inversión aumentada de modo correspondiente. Pero este efecto sólo se hace palpable a largo plazo, igual que sus efectos distributivos.

