

AMÉRICA LATINA: CRISIS ECONÓMICA Y AJUSTE INTERNO*

Andrés Bianchi

Entre 1981-1985 las economías de América latina han sufrido su crisis económica más profunda y prolongada desde la Gran Depresión de los años 30. Esta crisis, provocada por un conjunto complejo de causas internas y externas, se ha manifestado en la reducción generalizada del ritmo de crecimiento económico, la caída sustancial de la inversión, agudas contracciones del empleo y las remuneraciones reales, aceleración en muchos países de la inflación y severos problemas de balance de pagos. Estos últimos, vinculados en gran medida a la reducción en el ingreso neto de capitales, a la elevación de las tasas de interés, al deterioro de los términos de intercambio y al sobreendeudamiento externo, obligaron a la mayoría de los países de la región a iniciar en 1982 procesos de ajuste para reducir el desequilibrio externo.

Las políticas aplicadas lograron reducir en forma espectacular el déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, el hecho que el proceso de ajuste tuviera que efectuarse en un plazo muy breve debido al

ANDRÉS BIANCHI. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. M. A. en Economía, Universidad de Yale. Director de la División de Desarrollo Económico de la Cepal.

* Este artículo constituye una versión revisada y actualizada de la conferencia sobre el tema presentada en el Centro de Estudios Públicos en abril de 1986. Las opiniones expresadas en él son de carácter personal y no reflejan necesariamente las de la Cepal.

cuasicolapso del financiamiento externo, generó claros efectos recesivos sobre la actividad económica. Hasta 1985, en la mayoría de los países la reducción del desequilibrio externo se logró casi exclusivamente a través de una enorme merma de las importaciones, la cual afectó de manera adversa los niveles de producción, empleo y remuneraciones. De allí la utilidad de examinar formas alternativas de reducir el desequilibrio externo, basadas en el crecimiento sostenido de las exportaciones y en la sustitución de importaciones, que permitan conciliar el logro o preservación de un razonable equilibrio externo con la expansión persistente del producto y el empleo.

I. LA CRISIS ECONÓMICA

A partir de 1981 América latina ha sufrido su más grave crisis económica en el último medio siglo. De hecho, la profundidad y duración del descenso de los niveles de producción, empleo y remuneraciones y la severidad de los problemas del sector externo sólo son comparables con los que tuvieron lugar durante la Gran Depresión de los años treinta¹. Más aún: el retroceso del último quinquenio ha sido tan marcado que, desde el punto de vista del bienestar económico, es probable que los años ochenta constituyan en definitiva una “década perdida” para muchas economías de la región, en más de la mitad de las cuales el ingreso por habitante será bastante menor en 1990 que en 1980.

Otro rasgo central de la crisis actual, y que también contribuye a asemejarla con la Gran Depresión, es el alto número y variadas características de las economías de la región que han sufrido sus consecuencias. En efecto, aunque éstas han sido más severas y prolongadas en algunos países que en otros, ellas han afectado a economías de tamaño considerable, como México y Brasil —que figuran entre los doce más grandes del mundo— y a los pequeños países de América Central y del Caribe; a exportadores netos de petróleo, como Venezuela y Ecuador, y a economías que dependen totalmente de las importaciones para su abastecimiento de combustibles, como Uruguay y Paraguay; a las economías que habían avanzado relativamente más por la senda del desarrollo y también a las más pobres y con

¹ Para una breve y lúcida comparación de los dos períodos, véase Carlos Díaz-Alejandro, *The early 1980s in Latin America: The 1930s one more time?* (mimeografiado), trabajo presentado a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe organizada por la Cepal en abril de 1985.

estructuras productivas menos diversificadas; a países que aplicaron políticas más intervencionistas y orientadas hacia el mercado interno y a otros que siguieron estrategias de desarrollo “aperturistas” y basadas en el libre juego de las fuerzas del mercado.

Este carácter generalizado de la crisis sugiere que en su origen han tenido influencia decisiva los factores externos, hipótesis que tiende a ser confirmada por la coincidencia hasta 1982 de la crisis con la recesión más prolongada y severa sufrida por las economías industrializadas en todo el período de posguerra.

Sin embargo, la magnitud excepcional de la crisis económica de la región y el hecho de que algunas de sus características principales hayan persistido hasta la actualidad, a pesar de la recuperación de las economías centrales que se inició en 1983, sugieren que en su gestación han incidido también elementos de carácter interno. Esta hipótesis resulta más plausible cuando se confronta la experiencia reciente de América latina con la de las economías semindustrializadas de Asia sudoriental. En efecto, éstas en su gran mayoría sortearon con rapidez los efectos de la recesión internacional, reanudaron pronto un crecimiento alto y sostenido, mantuvieron estables sus niveles internos de precios, y no necesitaron renegociar su deuda externa².

A la luz de estos antecedentes, resulta claro que la crisis actual de la región, si bien ligada en buena medida a los cambios desfavorables que ocurrieron en el entorno externo, tiene una básica “especificidad latinoamericana”. Dichos antecedentes sugieren, asimismo, que la crisis actual, si bien desencadenada por un complejo conjunto de factores coyunturales, obedece también a elementos más antiguos y profundos vinculados con el patrón de desarrollo histórico predominante en la región.

A. Dimensiones

Una de las características más singulares de la crisis ha sido la amplitud del deterioro que mostraron simultánea y persistentemente la mayor parte de los principales indicadores económicos. En efecto, junto con declinar la producción, empeoró en la mayoría de los países la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales; al mismo tiempo,

² Al respecto, véase, por ejemplo, el penetrante ensayo de Jeffrey D. Sachs, “External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, 1985, pp. 523-564.

se acentuaron los procesos inflacionarios y se multiplicaron y agravaron los problemas del sector externo.

Así, en 1981 cayó fuertemente el ritmo de crecimiento del producto interno bruto, con lo cual el producto por habitante disminuyó por primera vez desde 1949. Ello fue seguido en 1982 por una reducción del nivel absoluto de la actividad económica global —la primera ocurrida en todo el período de posguerra— y por una merma más pronunciada de ésta en 1983. Aunque en 1984 se interrumpió esta tendencia descendente, el aumento de la actividad económica fue pequeño y se debilitó una vez más en 1985. (Véase el Gráfico N° 1.)

Como resultado de la pérdida de dinamismo de la actividad económica y del rápido crecimiento de la población, el producto per cápita cayó continuamente entre 1981 y 1983 y experimentó apenas una recuperación parcial en los dos años siguientes. Además, su alza en 1985 se debió casi exclusivamente a la fuerte expansión que tuvo la economía brasileña, la cual venera por sí sola alrededor de un tercio de la producción regional de bienes y servicios y creció más de 8% en 1985. Así, en el resto de la región el producto por habitante disminuyó 12% en el período 1981-1985 mientras que en el conjunto de América latina fue 9% más bajo en 1985 que en 1980 y equivalió al que se había alcanzado ya en 1977. Esta baja fue, además, muy generalizada, ya que ocurrió en 17 de los 19 países para los cuales se cuenta con información comparable y alcanzó dimensiones enormes en economías tan distintas como las de Bolivia, Venezuela, Argentina, Uruguay, Perú, Haití y en todos los países de América Central, excepto Panamá. (Véase el Cuadro N° 1.)

Sin embargo, esta declinación considerable del producto por habitante subestima la merma de los niveles de vida en la región. En efecto, como al mismo tiempo se deterioró en forma aguda y persistente la relación de precios del intercambio y aumentaron considerablemente los pagos netos de intereses y utilidades al exterior, la baja del ingreso nacional por persona —que constituye un mejor indicador del nivel de vida actual— fue aún más pronunciada (–14%) que la del producto interno per cápita.

Como ocurre siempre que hay recesión, el componente de la demanda más afectado por la crisis fue la formación de capital. Esta, que había crecido con gran vigor entre 1970 y 1980, se contrajo 30% en los cuatro años siguientes y se incrementó apenas en 1985. Con ello el coeficiente de inversión se redujo de casi 24% en 1980-1981 a menos de 16% en 1984-1985 y cayó en este lapso a su nivel más bajo en los últimos cuarenta años. También esta disminución fue muy general. Como lo revela el Gráfico N° 2, entre 1980-81 y 1982-85, la formación interna bruta de capital fijo

aumentó ligeramente sólo en Colombia y se contrajo en forma muy marcada en 16 de las otras 18 economías para las cuales se dispone de datos. Así, la crisis, además de afectar las condiciones de vida actuales, ha comprometido también las posibilidades de elevar con rapidez los niveles de consumo y empleo en el futuro y ha limitado, asimismo, la capacidad de las economías para crecer, diversificarse y competir internacionalmente.

A causa del alto ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, la pérdida de dinamismo económico fue acompañada por un notorio deterioro de la situación ocupacional. En efecto, sólo en Brasil se registró en 1985 una tasa media de desocupación abierta inferior a la de 1980. Por el contrario, la fracción de la fuerza de trabajo que carecía de empleo alcanzó ese año máximos históricos en Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela y, no obstante su disminución a partir de mediados de 1983, continuó siendo muy alta en Chile y Uruguay. (Véase el Gráfico N° 3.) El deterioro de la situación ocupacional se manifestó, asimismo, en un aumento perceptible de diversas formas de subempleo y en la expansión notoria del tamaño e importancia relativa del sector informal de la economía³.

Los negativos efectos sociales derivados del deterioro de la situación ocupacional fueron agravados, además, en la mayoría de los países por una merma importante de las remuneraciones reales. Como puede verse en el Cuadro N° 2, en 1985 el poder adquisitivo de los salarios urbanos medios sobrepasó el nivel alcanzado en 1980 sólo en la Argentina, Brasil y Colombia, pero incluso en estos países él fue inferior a los registrados en 1974, 1982 y 1984, respectivamente. Por el contrario, en el quinquenio 1981-1985 las remuneraciones reales medias bajaron alrededor de 7% en Costa Rica y Chile, entre 10% y 12% en Paraguay y Uruguay, 23% en México y 40% tanto en Perú como en Nicaragua. Es muy probable, asimismo, que el ingreso real medio de los asalariados haya caído fuertemente en Honduras, República Dominicana, Venezuela, Guatemala, El Salvador y Ecuador, países en los cuales el poder adquisitivo de los salarios mínimos se redujo entre 12% y 40% entre 1980 y 1985.

No obstante el aumento de la desocupación y la baja de los salarios reales y a pesar, también, del debilitamiento de algunas de las presiones inflacionarias provenientes del exterior, el ritmo de alza de los precios se elevó en la mayoría de las economías de América latina y el Caribe durante

³ La experiencia peruana representa probablemente un caso extremo pero no único en la región. Mientras entre 1980 y 1985 la tasa de desocupación abierta subió de 7% a 10%, la tasa de subocupación se elevó de 26% a 42.5%. Con ello, la proporción de trabajadores adecuadamente empleados disminuyó en ese lapso de 67% a 47.5%.

la crisis. En el conjunto de la región la tasa media anual de la variación de los precios al consumidor subió en forma persistente de 27% en 1980 a 440% en 1985, en tanto que la tasa ponderada por la población creció entre esos años de 56% a 275%. Aun cuando en estos aumentos influyó fuertemente la extraordinaria aceleración del proceso inflacionario en Bolivia —cuyo ritmo anual subió de 24% en 1980 a 8.170% en 1985—, el incremento de la inflación en el resto de la región fue de todas maneras muy considerable. (Véase el Cuadro N° 3.)

Junto con intensificarse, los procesos inflacionarios —que hasta comienzos del decenio pasado afectaban a un número reducido de países de América latina— se tornaron más generales. De hecho, en 1985 los precios al consumidor se elevaron menos de 10% únicamente en Honduras, Panamá y Venezuela. En los restantes países, salvo Costa Rica, el ritmo de inflación fue bastante más elevado, alcanzando magnitudes enormes en Argentina (385%), Nicaragua (335%), Brasil (228%) y Perú (158%) y cifras también muy altas en Uruguay (83%) y México (64%).

Es cierto que a partir de mediados de 1985 se realizaron avances importantes en la lucha contra la inflación en Argentina, Bolivia, Perú y Brasil, países en que el proceso inflacionario se había acelerado intensamente y en los cuales la tendencia de la inflación se revirtió inicialmente en forma brusca al comenzar a aplicarse drásticos programas de estabilización. Y es efectivo, asimismo, que en el segundo semestre de 1985 se realizaron avances importantes, aunque menos espectaculares, en la lucha antinflacionaria en Colombia, Chile, Ecuador, Costa Rica y Venezuela.

Sin embargo, como lo muestra claramente el Gráfico N° 4, la variación mensual de los precios al consumidor aumentó en forma perceptible en Argentina a partir de marzo y lo propio ocurrió, aunque en forma menos marcada, en Perú desde comienzos de 1986. Asimismo, el ritmo anual de la inflación continuó acelerándose fuertemente en México y siguió oscilando en torno a 70% en Uruguay, como puede verse en el Gráfico N° 5. Además, es probable que, como consecuencia de la muy considerable devaluación del sucre efectuada en agosto, en lo que resta del año se revierta la tendencia descendente que venía mostrando la inflación en Ecuador desde mediados de 1985. Así, a pesar que la tasa media de aumento de los precios en el conjunto de América latina será mucho más baja en 1986 que en años anteriores, el control de los procesos inflacionarios continúa constituyendo un desafío central para la política económica en no pocos países de la región.

Con todo, las manifestaciones más obvias de la crisis ocurrieron en el sector externo. Entre 1981 y 1983 el valor de las exportaciones disminu-

yó cerca de 10% en tanto que las importaciones se redujeron casi a la mitad, como resultado del virtual colapso de la afluencia neta de capitales luego de la crisis del balance de pagos de México en agosto de 1982. Además, la caída vertical del financiamiento externo y el aumento simultáneo de las remesas netas de intereses causaron un brusco vuelco en la transferencia de recursos, que hizo que en 1982 América latina pasara a ser una exportadora neta de recursos por primera vez desde 1968. Dichos cambios contribuyeron, asimismo, a que la región registrara en cada uno de los años del período 1981-1983 saldos negativos considerables en su balance de pagos y forzaron a la gran mayoría de los países de la región a renegociar el servicio de su deuda externa y a aplicar políticas de ajuste para reducir los déficit de la cuenta corriente.

B. Causas

Como en todo fenómeno complejo, en la gestación y desarrollo de la crisis económica han influido tanto factores externos como elementos de carácter interno.

Por cierto, la naturaleza específica y el peso relativo de estos factores han sido muy diferentes en las distintas experiencias nacionales. Así, en algunas de éstas —y especialmente en varios países de América Central— han sido singularmente decisivos los efectos provocados por los profundos cambios políticos y los prolongados y dolorosos conflictos civiles que han caracterizado su historia reciente. En otros países, la caída de la actividad económica y el ritmo de la inflación fueron acentuados por los efectos de sequías, inundaciones y otros desastres naturales que afectaron en particular al sector agropecuario y al sistema de transportes⁴. Aun en otras experiencias fueron más importantes las consecuencias negativas generadas por las insuficiencias o excesos de las políticas económicas aplicadas.

⁴ La incidencia de los desastres naturales en el agravamiento de la crisis fue especialmente marcada en 1983 en Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay. En los dos primeros países, una combinación peculiar de lluvias torrenciales en algunas regiones y de intensa sequía en otras produjo efectos devastadores sobre la producción agrícola y los sistemas de transporte y regadío. La aparición de la corriente de El Niño causó, además, una caída de 33% en la producción pesquera de Perú y de 50% en la de Ecuador. En este último país, como también en Paraguay, se registraron, asimismo, lluvias e inundaciones sin precedentes, que provocaron pérdidas inmensas en la producción de alimentos, las cuales, a su vez, contribuyeron a elevar el ritmo de la inflación a niveles desusados. Para un análisis detallado de este tema, a menudo ignorado en el análisis de la crisis, véase Cepal *Los desastres naturales de 1982-1983 en Bolivia, Ecuador y Perú*, diciembre de 1983 y el capítulo sobre Paraguay en Cepal, *Estudio Económico de América Latina 1983*, Santiago, 1985.

Sin embargo, en muchos países, dos factores fueron especialmente significativos. El primero fue la adopción de una estrategia de desarrollo excesivamente vinculada al endeudamiento externo; el segundo fue el abrupto y prolongado deterioro de las condiciones externas que América latina debió enfrentar en materia de comercio y financiamiento a partir de 1980.

1. El Sobreendeudamiento Externo

En esencia, la estrategia excesivamente dependiente del financiamiento externo que muchos países latinoamericanos adoptaron en la segunda mitad del decenio pasado fue la contrapartida interna de dos factores exógenos. Uno de ellos fue la situación de abundancia de liquidez que prevaleció en los mercados financieros internacionales entre 1974 y 1981; el otro, la política muy expansiva seguida durante ese período por los bancos internacionales privados en sus relaciones con los países semindustrializados y, en especial, con los de América latina.

En rigor, fue la interacción entre esta política de los bancos internacionales y la estrategia de endeudamiento externo seguida por numerosos países latinoamericanos la que en buena medida permitió movilizar los cuantiosos excedentes financieros que se generaron en el sistema internacional a partir de la primera crisis del petróleo. Fue, asimismo, esa interacción la que imprimió sus rasgos distintivos a la evolución económica de muchos países de la región durante aquel lapso. Y fue, en fin, el brusco cambio en la percepción que la mayoría de los bancos internacionales tuvo acerca de la viabilidad del desarrollo basado en esa estrategia lo que constituyó uno de los principales elementos desencadenante de la crisis.

El fundamento central de la estrategia del endeudamiento era simple y poco novedoso, a saber, la conveniencia de complementar el ahorro interno con recursos provenientes del exterior con miras a elevar así la inversión y el ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, la atracción y significado concreto de esta faceta del proceso de desarrollo adquirieron dimensiones radicalmente diferentes desde mediados del decenio pasado, al incrementarse el volumen de los recursos externos disponibles en los mercados internacionales de capital y, sobre todo, al tornarse negativa en esos años la tasa de interés real cobrada por la utilización de esos recursos.

Las posibilidades abiertas por este nuevo marco financiero internacional fueron aprovechadas inicialmente por numerosos países latinoamericanos para paliar los efectos adversos que la recesión de las economías industrializadas y la súbita y considerable alza del precio internacional del

petróleo tuvieron sobre el poder de compra de sus exportaciones. Gracias, en parte, a la captación de un volumen mayor de recursos externos, el ajuste para enfrentar el desequilibrio externo que produjo la primera crisis del petróleo fue gradual y, por ende, expansivo. De hecho, América latina no sólo mantuvo en 1974 un alto ritmo de crecimiento económico de cerca de 7%, sino que logró también incrementar su producto interno bruto en cerca de 4% en 1975. Así, la evolución de la actividad económica en la región contrastó marcadamente con la de los países centrales, en los cuales el producto disminuyó 2% durante ese bienio.

Con posterioridad, y no obstante la fuerte y sostenida expansión de sus exportaciones, la mayor parte de las economías de la región siguió utilizando intensamente el abundante financiamiento que ofrecía la banca privada internacional, con lo cual la acentuación persistente del endeudamiento externo pasó a ser a la vez una característica principal y un requisito básico de sus procesos de desarrollo.

La expansión del endeudamiento externo se convirtió así en un arma de doble filo. Por una parte, permitió financiar mayores niveles de importación y de formación de capital, ayudando a mantener en muchos países ritmos de crecimiento económico mayores que los que habría sido posible alcanzar en su ausencia. Por otra, contribuyó a prolongar la aplicación de políticas que necesariamente tenían que conducir a incrementar las presiones inflacionarias y/o a generar crisis de balanza de pagos. Así, en algunos países, como México, el abundante y fácil flujo de financiamiento externo permitió a los gobiernos elevar en forma muy marcada los gastos públicos pero, al mismo tiempo, sirvió para reprimir la inflación manteniendo artificialmente bajos los precios de los bienes de consumo básicos y de los servicios públicos mediante el otorgamiento de subsidios muy considerables. En otros países, como Argentina, Chile y Uruguay, la enorme captación de préstamos externos hizo posible aplicar durante varios años políticas cambiarlas cuyo objetivo central no era lograr un razonable equilibrio externo, sino reducir el ritmo de la inflación a través de su efecto sobre las expectativas y mediante los límites que la fijación de los tipos de cambio y la apertura simultánea de la economía a las importaciones imponían a las alzas de los precios internos.

Como era previsible, tanto en los países que sobreexpandieron el gasto público como en aquellos en que la política cambiaria fue utilizada como un instrumento fundamental de los programas de estabilización, las importaciones aumentaron espectacularmente y las actividades exportadoras y las que compiten con las importaciones fueron perdiendo competitividad.

Sin embargo, a pesar del considerable incremento del déficit comercial que provocaron estos cambios, no se adoptaron oportunamente medidas correctivas, ya que el cuantioso flujo de préstamos externos no sólo permitió financiar el saldo negativo del balance comercial y el monto rápidamente creciente que representaban los pagos de intereses, sino que hizo posible incrementar también el nivel de las reservas internacionales.

En estas circunstancias, las políticas conducentes a una expansión exagerada de la demanda interna y a la fijación de tipos de cambio artificialmente bajos se mantuvieron por mucho más tiempo que lo que habría sido posible si la disponibilidad de financiamiento externo no hubiese sido tan abundante. Pero ello condujo, asimismo, a que la acumulación de desequilibrios internos y externos fuese también mucho mayor. Por ende, y pese a la tasa de crecimiento económico relativamente alta que alcanzó durante la segunda parte del decenio pasado, la región continuó siendo muy vulnerable a eventuales deterioros en el escenario económico internacional.

Esta vulnerabilidad se hizo patente cuando América latina empezó a recibir plenamente el impacto de la prolongada e intensa recesión que se inició en las economías industrializadas en 1980 y cuando debió hacer frente a los profundos cambios ocurridos al mismo tiempo en los mercados internacionales de capital.

Dichos acontecimientos afectaron el desarrollo de la región a través de tres vías principales. La primera y más tradicional fue el deterioro de la relación de precios del intercambio; la segunda fue el alza espectacular del nivel real de las tasas internacionales de interés, y la tercera —y más devastadora— fue la brusca caída en el ingreso neto de capitales.

2. La Recesión Internacional y el Deterioro de la Relación de Precios del Intercambio

Al igual que durante otras recesiones, el estancamiento de la actividad económica de los países industrializados que se inició en 1980 tuvo efectos desfavorables sobre su demanda de importaciones y, por ende, sobre el ritmo de crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, en esta ocasión dichas consecuencias se hicieron sentir aún más debido al resurgimiento de prácticas proteccionistas en muchas economías centrales, las que fueron haciéndose más frecuentes y rigurosas a medida que se incrementaba el desempleo y se prolongaba la recesión. En estas circunstancias, el volumen del comercio internacional, cuya acelerada expansión había desempeñado un papel fundamental en el crecimiento económico mundial durante la posguerra, aumentó sólo levemente en 1980, se estancó

casi por completo en 1981, se redujo 2% en 1982 y se recuperó apenas 3% en 1983.

Para América latina esta evolución del comercio internacional fue extremadamente desfavorable. Dada la fuerte declinación que provocó en la cotización internacional de la mayoría de los productos básicos, la relación de precios del intercambio disminuyó continua y marcadamente en el trienio 1981-83, sufriendo en ese lapso una caída de 22%.

Aunque durante ese período se deterioró la relación de precios externos tanto de los países exportadores de petróleo como de las demás economías de la región, el retroceso fue especialmente grave en el caso de estas últimas, pues en ellas dicha relación había disminuido ya abruptamente en el período 1978-1980. Así, entre 1977 y 1983 la relación de precios del intercambio de los países no exportadores de petróleo sufrió un deterioro de casi 38%, con lo cual su nivel medio en el período 1981-1983 fue considerablemente menor que el registrado durante los años 1931-1933, que constituyeron la etapa más crítica de la Gran Depresión. (Véase el Gráfico N° 6.)

3. El Alza de las Tasas Internacionales de Interés

Una segunda causa externa de la crisis fue la aguda alza en las tasas internacionales de interés que se inició en 1978 y que hizo que a partir de 1981 ellas alcanzaran, en términos reales, niveles sin precedentes en casi medio siglo.

Estas tasas de interés excepcionalmente altas contribuyeron a desencadenar y agravar la crisis de América latina a través de dos vías principales. En primer lugar, como coincidieron con el deterioro de la relación de precios del intercambio, ellas provocaron un alza en el costo real del crédito externo de América latina mucho mayor que la que tuvieron que enfrentar los prestatarios en las economías industrializadas. (Véase el Gráfico N° 7.)

En segundo término, y debido a que la proporción de la deuda externa contraída a tasas variables de interés subió con extraordinaria rapidez en América latina en el transcurso de los años 70, el alza de las tasas de interés condujo a un enorme crecimiento de las remesas de intereses al exterior. Estas se elevaron, desde menos de 6.900 millones de dólares en 1977 a cerca de 40.000 millones de dólares en 1984. La incidencia decisiva del alza de las tasas de interés en este aumento de las remesas resulta evidente al comparar su crecimiento con el de la deuda externa total. En

efecto, mientras entre 1977 y 1984 esta última se triplicó, aquellas casi se sextuplicaron. (Véase el Cuadro N° 4.)

El crecimiento de los pagos de intereses sobrepasó también por un amplio margen al del valor de las exportaciones. De hecho, la relación entre los intereses pagados y las exportaciones de bienes y servicios, tras subir de 12% a 20% entre 1977 y 1980, se elevó a un promedio de 35% en el período 1983-1985.

4. El Colapso del Financiamiento Externo y la Transferencia Negativa de Recursos

Con todo, y a pesar de la incidencia de los factores ya indicados, el hecho que más contribuyó a desencadenar la crisis fue la brusca disminución del ingreso neto de capitales que ocurrió en 1982 y que se acentuó fuertemente en los años siguientes. El impacto negativo de esta merma en la captación de préstamos e inversiones fue especialmente marcado por tres razones. La primera fue que ella se produjo tras un largo período en que los préstamos externos crecieron con notable intensidad y durante el cual no sólo la evolución del sector externo sino también el funcionamiento general de muchas economías latinoamericanas pasó a depender estrechamente del continuo aumento del financiamiento externo. La segunda fue su carácter procíclico, ya que la contracción de los préstamos e inversiones coincidió con la disminución del poder de compra de las exportaciones provocada por el deterioro agudo de la relación de precios del intercambio. La tercera fue su magnitud excepcional, la que, unida al muy considerable aumento que tuvieron simultáneamente los pagos netos de intereses y utilidades, invirtió bruscamente la dirección de la transferencia de recursos entre América latina y el resto del mundo.

Las extraordinarias dimensiones de este proceso se aprecian con facilidad en el Cuadro N° 5, donde puede verse cómo el ingreso neto de capitales, tras aumentar fuerte e incesantemente durante casi todo el decenio pasado y alcanzar un máximo histórico de algo más de 37.000 millones de dólares en 1981, disminuyó a menos de 20.000 millones en 1982 y a apenas 3.200 millones en 1983.

Naturalmente, una caída tan violenta del financiamiento externo habría sido peligrosa en cualquier circunstancia. Sin embargo, en esta ocasión sus efectos negativos se agravaron debido al considerable aumento que tuvieron, al mismo tiempo, los pagos netos de intereses y utilidades. Hasta 1981 el monto neto de los préstamos e inversiones provenientes del exterior había excedido de manera holgada al de las remesas de intereses y

utilidades por concepto de retribución al capital extranjero. El resultado neto de estos flujos financieros había sido, por ende, favorable a la región y permitió a ésta adquirir en el exterior un volumen real de bienes y servicios mayor que el que le hubiera brindado el poder de compra de sus exportaciones. (Véase el Gráfico N° 8.)

Esta situación se alteró radicalmente a partir de 1982. En efecto, como consecuencia de un nuevo y considerable aumento de los pagos de intereses y utilidades y, sobre todo, de la drástica reducción del ingreso neto de capitales, el balance entre ambas corrientes financieras cambió de signo. Con ello, América latina debió efectuar, por primera vez en su historia reciente, una considerable transferencia de recursos reales hacia el exterior, cuyo monto sobrepasó los 19.000 millones de dólares. El problema se agravó en 1983, año en que el efecto positivo derivado de una ligera baja de las remesas de intereses y utilidades fue neutralizado con creces por la nueva e intensa declinación de la entrada neta de capitales; se atenuó en cierta medida en 1984 pero volvió a acrecentarse en 1985. Así, durante el último cuatrienio, la región transfirió hacia el exterior recursos por un monto de 100.000 millones de dólares.

Sin embargo, esta cifra —equivalente a casi la cuarta parte de las exportaciones latinoamericanas de bienes y servicios en ese período— subestima la magnitud del vuelco que significó la brusca disminución del ingreso neto de capitales y el aumento de los pagos de intereses, desde el punto de vista de la reducción de la capacidad de importar de la región. En efecto, mientras en el cuatrienio 1978-1981 la diferencia positiva entre el ingreso neto de capitales y los pagos de intereses y utilidades agregó a la capacidad de importar una cifra equivalente a casi 16% de las exportaciones de bienes y servicios, en el cuatrienio 1982-1985, la diferencia negativa entre esas dos corrientes financieras restó a la capacidad de importar el equivalente a alrededor de 25% de las ventas externas de bienes y servicios. (Véase otra vez el Cuadro N° 5.) Por ende, el cambio que se produjo por este concepto entre ambos períodos equivalió a una baja de 42% en el valor de las exportaciones.

Por cierto, este vuelco tuvo dimensiones muy diferentes en los distintos países de América latina. Como era de esperar, él afectó con especial fuerza a los países que se habían endeudado con mayor rapidez en el período inmediatamente anterior a la crisis. Así, como puede verse en el Gráfico N° 9, su magnitud relativa excedió al promedio regional en Argentina (46%), Brasil (45%) y Venezuela (44%) y alcanzó proporciones aún mayores en Uruguay (53%), México (55%) y, sobre todo, Chile (61%). El vuelco fue menor, pero de todas maneras apreciable, en Ecuador (19%) y

Bolivia (14%). Aunque la disminución del ingreso neto de capitales y el aumento de los pagos de interés no fueron tan marcados en Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Paraguay como para producir un cambio de signo en el sentido de la transferencia de recursos, ellos contribuyeron de todas maneras a reducir fuertemente el aporte neto que los movimientos financieros venían haciendo a la capacidad para importar de esas economías antes de la crisis. Así, los únicos países en los cuales la contribución relativa hecha por los movimientos financieros a la capacidad para importar no sólo continuó siendo positiva sino que, por causas extra-económicas, aumentó durante la crisis, fueron Haití, El Salvador y, sobre todo, Nicaragua. (Véase otra vez el Gráfico N° 9.)

II. EL AJUSTE RECESIVO

Debido a la abrupta caída en el ingreso neto de capitales, América latina no pudo continuar financiando los enormes déficit en la cuenta corriente de su balance de pagos en que incurrió en 1981 y 1982 y que equivalieron a más de 35% del valor de las exportaciones totales en el conjunto de la región y a sobre 50% de las ventas externas en el caso de los países no exportadores de petróleo. En estas circunstancias, en muchos países se hizo inevitable iniciar procesos de ajuste y renegociar la deuda externa.

A. Políticas

A fin de reducir el desequilibrio externo, se aplicaron, aunque con intensidad y modalidades distintas, los dos grupos de políticas que teóricamente son necesarios para llevar a cabo el proceso de ajuste, esto es, políticas de control de la demanda agregada y políticas que elevan el precio relativo de los bienes comerciables internacionalmente. Estas políticas fueron complementadas en algunos países por programas de inversión pública y otras medidas encaminadas a incrementar directamente la sustitución de ciertas importaciones que pesaban en forma preponderante en el déficit del comercio exterior.

Como se sabe, las políticas de control de la demanda agregada—constituídas, típicamente, por las políticas fiscal, monetaria y de ingresos—contribuyen a restablecer el equilibrio externo a través de tres mecanismos básicos. Por una parte, al restringir el nivel de gasto interno, reducen directamente las importaciones y dejan disponibles para la exportación

bienes que previamente eran absorbidos por el consumo y la inversión internos. Por otra, al reducir también el gasto en bienes no comerciables, liberan recursos reales, los cuales pueden ser utilizados para expandir la producción de exportaciones y de sustitutos de importaciones. Por último, al elevar la tasa interna de interés, las políticas monetarias restrictivas tienden a reducir la fuga de capitales y a inducir una mayor captación neta de financiamiento externo y disminuyen, por ende, el monto del desequilibrio externo que es preciso eliminar.

A su vez, políticas como las de aumento del tipo de cambio, de subsidio y promoción de exportaciones, de alza de aranceles y de restricción cuantitativa de las importaciones, que elevan los precios relativos de todos o una parte de los bienes comerciables, complementan los efectos de las políticas de control de la demanda agregada mediante los cambios que generan en la composición del gasto y en la estructura de la producción interna. Así, una devaluación, al aumentar el precio en moneda nacional de las exportaciones, importaciones y sustitutos de las importaciones, tiende, en primer lugar, a reducir la demanda interna de todos estos bienes. Con ello contribuye a acentuar la expansión de las exportaciones y la merma de las importaciones que traen consigo las políticas de restricción de la demanda agregada. Además, el alza del precio relativo de los bienes comerciables provocado por la devaluación eleva la rentabilidad de las actividades que los producen y, en consecuencia, incentiva una producción mayor de exportaciones y de bienes que compiten con las importaciones. Naturalmente, la devaluación genera efectos exactamente opuestos sobre la demanda y oferta de bienes no comerciables: al reducir el precio relativo de éstos, estimula por una parte su consumo y, por otra, desalienta su producción. Este último cambio refuerza el que entraña la baja del gasto interno global causada por las políticas de control de la demanda y tiende, por lo tanto, a facilitar la reasignación de recursos desde la producción de bienes no comerciables hacia las actividades exportadoras y las que reemplazan importaciones. El primer cambio, por el contrario, lleva a neutralizar los efectos de la declinación de la demanda interna global y contribuye, en consecuencia, a atenuar el consiguiente descenso en los niveles de actividad y empleo de los sectores productores de bienes y servicios no comerciables.

En suma, la aplicación simultánea de políticas de control de la demanda y de cambios en los precios relativos permite reducir la magnitud del desequilibrio externo mediante la baja en la demanda interna, mediante un ajuste en la composición del gasto (desde los bienes comerciables hacia los no comerciables) y mediante ajustes en la estructura de la producción

(desde la de bienes no comerciables a la de comerciables). Además, en teoría, dicha combinación de políticas permitiría alcanzar el objetivo de restablecer el equilibrio externo manteniendo el nivel global de ocupación.

Naturalmente, para que se logre esto último, deberá darse un proceso de reasignación de recursos desde las actividades productoras de bienes no comerciables a las que producen exportaciones y sustitutos de importaciones. En razón del carácter relativamente específico que tienen los recursos, sobre todo en el corto plazo, y también de la necesidad de ampliar la capacidad instalada en los sectores productores de bienes comerciables, dicho proceso de reasignación requerirá tiempo y nuevas inversiones. De allí que, en la práctica, el proceso de ajuste sólo puede llevarse a cabo satisfactoriamente en un contexto dinámico de crecimiento económico. Y de allí, asimismo que, para lograrlo, sea preciso complementar las políticas de restricción de la demanda y de cambios en los precios relativos con otras que elevan directamente la inversión en las actividades de exportación y de sustitución de importaciones y que facilitan la movilidad y readaptación de la mano de obra.

B. Efectos

Como se señaló, el rigor y persistencia con que se aplicaron en la práctica las políticas de ajuste variaron entre los distintos países y también fue diferente la medida en que ellas lograron su objetivo básico. Sin embargo, en la región en su conjunto, la reducción del desequilibrio externo se obtuvo con extraordinaria rapidez. En efecto, ya en 1982 se produjo un vuelco notable en el saldo del comercio de bienes de América latina, el cual, luego de generar un déficit de 1.700 millones de dólares en 1981, produjo ese año un excedente de más de 9.000 millones de dólares. Esta tendencia se acentuó en 1983 —cuando el superávit comercial superó los 31.000 millones de dólares— y continuó en 1984, año en que el excedente del comercio de bienes alcanzó una cifra sin precedentes de 38.000 millones de dólares. Principalmente a causa de esta evolución del saldo comercial, el déficit de la cuenta corriente se redujo espectacularmente tanto en 1983 como en 1984, año este último en que su monto —1.900 millones de dólares— equivalió a menos de 5% del enorme saldo negativo de más de 40.000 millones de dólares registrado dos años antes. Aunque el déficit de la cuenta corriente aumentó en 1985, su monto de aproximadamente 3.200 millones de dólares continuó siendo mucho más bajo que los registrados antes de que se empezaran a aplicar las políticas de ajuste. (Véase el Cuadro N° 6.)

Sin embargo, por la forma en que fue lograda, esta marcada reducción del déficit de la cuenta corriente entrañó un alto costo desde el punto de vista de la actividad económica y del empleo. En efecto, a causa de la súbita y radical reducción del financiamiento externo y del fuerte aumento experimentado simultáneamente por los pagos de intereses, el ajuste debió realizarse en un período sumamente breve. Este hecho contribuyó a que no se pudiesen reasignar en la medida necesaria recursos desde la producción de bienes no comerciables a las actividades de exportación y de sustitución de importaciones, proceso que, precisamente por exigir un cambio real en la estructura de producción, sólo puede llevarse a cabo en un lapso más prolongado. En estas circunstancias, la región debió reducir con extrema rapidez un déficit externo mucho mayor que el que se habría necesitado eliminar en circunstancias más normales de sus relaciones financieras con el exterior. De hecho, además de efectuar el ajuste “normal” que exigía la corrección de los excesivos déficit de cuenta corriente en que habían incurrido en los años que precedieron a la crisis, numerosos países latinoamericanos debieron llevar a cabo una especie de “sobreajuste” para hacer frente a las consecuencias de la conducta procíclica seguida por los bancos comerciales internacionales y, en algunos países, a las considerables salidas de capital nacional.

Asimismo, hasta 1983 la expansión de las exportaciones se vio limitada por la caída del volumen del comercio mundial —ocasionada por la prolongada recesión de los países industrializados, el aumento de las prácticas proteccionistas en muchos de ellos, y la pérdida de dinamismo de las economías de los países miembros de la OPEP— y por el marcado descenso en el precio internacional de la mayoría de los principales productos básicos exportados por la región. En estas circunstancias, y pese a que, como muestra el Gráfico N° 10, el cuántum de las exportaciones de bienes siguió aumentando con rapidez, su valor se redujo 9% en 1982 y se estancó en 1983.

Por ese motivo, el espectacular vuelco de 33.000 millones de dólares que registró el saldo del comercio de bienes entre 1981 y 1983 se debió exclusivamente a la caída vertical de las importaciones. El valor de éstas declinó abruptamente de casi 98.000 millones de dólares en 1981 a 56.000 millones en 1983, en tanto que su volumen se contrajo en ese breve lapso en una proporción asombrosa de 40%. Las bajas del cuántum de las importaciones fueron aun mayores en Argentina y Chile (países en que éste se redujo a la mitad entre 1981 y 1983), Venezuela (que disminuyó el volumen de sus importaciones en 47% tan sólo en 1983), en Uruguay (que contrajo sus importaciones reales más de 63% en el trienio 1981-1983) y México (que disminuyó las suyas en casi 67% en el bienio 1982-1983).

Aunque estas caídas de las importaciones reflejaron en parte los niveles desusadamente altos que habían alcanzado las compras externas antes de la crisis, ellas no afectaron sólo a las compras externas de bienes de consumo prescindibles y de bienes de capital, sino que provocaron también reducciones considerables en las importaciones de materias primas y productos intermedios indispensables para mantener el nivel de actividad económica interna. Por lo tanto, no fue extraño que el producto interno se estancara o disminuyera ya en 1982 en numerosos países, y que sufriera una nueva y más pronunciada declinación en 1983.

Esta tendencia muy desfavorable del comercio exterior de América latina y el Caribe se interrumpió transitoriamente en 1984. A consecuencia de la recuperación de las economías industrializadas y, sobre todo, de la enorme expansión que tuvieron ese año las importaciones de Estados Unidos, el volumen del comercio mundial aumentó en forma satisfactoria por primera vez desde 1979. Estimuladas por este entorno externo más favorable y también por el nivel más alto que alcanzaron los tipos de cambio real efectivo en muchos países a partir de 1982, el volumen de las exportaciones de la región aumentó alrededor de 7% y su valor sobrepasó ligeramente el registrado antes de la crisis. Además, por primera vez desde 1981, las mayores exportaciones se acompañaron de un incremento del cuántum de las importaciones. Sin embargo, este último aumento fue muy leve (5%), se concentró en un escaso número de países (México, Venezuela, Costa Rica, Chile, Ecuador y Guatemala), en la mayoría de los cuales el volumen de las importaciones había caído en proporciones enormes en los años anteriores, y fue seguido en 1985 por un ligero descenso. Por ende, el cuántum de las importaciones continuó siendo mucho más bajo en 1985 que en 1981 en todos los países de la región —con las solas excepciones de Colombia y Paraguay— y en el conjunto de América latina fue en ese año aún 38% inferior al de 1981.

Así, el proceso de ajuste de América latina, aunque rápido y efectivo si se atiende a su objetivo esencial —la reducción del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos— fue ineficiente en cuanto a sus efectos sobre la producción y el empleo. Estos resultados negativos se debieron básicamente al entorno externo muy adverso que enfrentaron los principales productos de exportación de la región y, sobre todo, a la extraordinaria velocidad con que debió efectuarse el ajuste, la cual derivó, a su vez, de la brusca caída en la disponibilidad de financiamiento externo. Como ya se señaló, un ajuste eficiente y expansivo requiere una reasignación real de recursos hacia la producción de exportaciones y de sustitutos de importaciones, cambio estructural que, por su propia naturaleza, toma

tiempo. De allí que, para ser eficiente, el proceso de ajuste ha de ser gradual. Pero esto supone, a su vez, que también el déficit de la cuenta corriente se vaya reduciendo en forma paulatina y no de manera abrupta. Empero, este cierre progresivo del desequilibrio externo sólo es posible en la medida en que también el ingreso neto de capitales vaya disminuyendo gradualmente. Como esto último no ocurrió y, por el contrario, el financiamiento externo se contrajo en forma dramática, el ajuste fue asimismo muy brusco en la mayoría de los países y se basó casi exclusivamente en el corte de las importaciones, lo cual le impartió un marcado carácter recesivo.

III. HACIA UN AJUSTE EXPANSIVO

En razón de la intensidad y duración excepcionales de la crisis económica sufrida por la región, resulta evidente que la forma en que hasta ahora se llevó a cabo el proceso de ajuste en la mayoría de los países latinoamericanos requiere de modificaciones profundas y que en adelante habrá que aplicar políticas que permitan compatibilizar el logro o la mantención del equilibrio externo con la reactivación y el crecimiento económico. Para alcanzar estos objetivos, será preciso, a su vez, modificar la naturaleza del proceso de ajuste, haciendo que su eje central no sea ya la reducción del gasto interno, sino la rápida expansión de las actividades productoras de exportaciones y de sustitutos de importaciones.

A ese fin, deben cumplirse dos condiciones generales: la primera es la reducción de la ingente transferencia de recursos al exterior que la región ha venido efectuando en los últimos años; la segunda es la reorientación de las políticas económicas internas con el doble propósito de promover el crecimiento y los cambios estructurales de la producción y de mejorar la situación actual y las posibilidades futuras de los grupos más pobres y vulnerables de la población.

A. La Reducción de la Transferencia de Recursos al Exterior

Tanto por la enorme contracción del volumen de las importaciones ocurrida entre 1981 y 1985 como debido a los cambios radicales que, al mismo tiempo, experimentó su estructura, en la cual tienen ahora un peso relativo mucho mayor las materias primas, productos intermedios y bienes de consumo básico, la limitada capacidad para importar constituye en la actualidad la principal restricción para que se recuperen y crezcan las eco-

nomías de la región. En rigor, en la mayoría de ellas la escasa disponibilidad de divisas representa una limitación más estricta que la insuficiencia del ahorro interno. Así, pese a que existen recursos de capital y de trabajo subutilizados —que podrían destinarse a la producción de bienes comerciables, con lo cual se reduciría el desequilibrio externo—, éstos no pueden emplearse plenamente porque la insuficiente disponibilidad de divisas impide adquirir el volumen necesario de insumos importados complementarios. Cuando así son las circunstancias, la productividad social de las divisas es mayor que cuando la economía se encuentra operando a plena capacidad, pues, de contarse con más importaciones, no sólo podría aumentarse el gasto interno, sino también la producción y el ahorro.

Por ello, para los países de América latina es crucial elevar el monto de divisas que pueden destinar a la importación y, para lograr esto, es imprescindible, a su vez, que reduzcan, especialmente en el corto plazo, la transferencia de recursos al exterior. En efecto, en ese caso, podrían destinar un mayor caudal de divisas a incrementar las importaciones de insumos básicos y bienes de capital, con lo cual sería posible elevar también la actividad económica interna.

La forma óptima de disminuir esta transferencia de recursos consiste en reducir los cuantiosos pagos de intereses que los países de América latina efectúan para servir su deuda externa. Como puede verse en el Cuadro N° 4, en los últimos cuatro años estas remesas han absorbido alrededor de 36% del valor de las exportaciones totales de la región, duplicando así la proporción que representaban antes de la crisis. Por ende, si pudiesen reducirse, sería posible incrementar apreciablemente las compras externas, sin causar aumento alguno en el déficit de la cuenta corriente. Además, en la medida en que la disminución de los pagos de intereses obedeciera a un descenso de las tasas internacionales de interés o de los márgenes cobrados a los países de América latina, o resultara de acuerdos específicos entre éstos y sus acreedores, la reducción de la transferencia de recursos y la consiguiente reactivación de la economía se lograrían sin acrecentar la deuda externa y, por lo tanto, tendría la ventaja adicional de no comprometer la futura capacidad de importar.

De allí la importancia que revista para la región el descenso registrado a partir de fines de 1984 en las tasas internacionales de interés⁵. Como

⁵ Luego de alcanzar un nivel de 12.3% en el tercer trimestre de 1984, la tasa Libor disminuyó casi continuamente con posterioridad, registrando un promedio de 7% en el segundo trimestre de 1986 y cayendo por debajo de 6% a fines de agosto. Entre esos mismos períodos, la tasa preferencial norteamericana disminuyó de 13% a 8.5% y a fines de agosto bajó a 7.5%.

puede verse en el Cuadro N° 7, las bajas ya ocurridas tenderían a reducir en 1986 los pagos de intereses que debe efectuar América latina en aproximadamente 6.000 millones de dólares. Con ese ahorro sería posible incrementar las importaciones totales de la región en casi 8%, lo que, junto con facilitar la expansión de la actividad económica interna, permitiría mantener el déficit de la cuenta corriente a los niveles moderados registrados en 1985⁶.

Por cierto, los efectos potenciales de la baja en las tasas de interés serían muy distintos en los diversos países de la región. Como lo revela claramente el Cuadro N° 7, ellos beneficiarían en forma mucho más marcada a Argentina, Brasil, México y Chile, economías en las cuales el tamaño relativo de la deuda es mayor y en las que una proporción más elevada de ésta proviene de créditos otorgados por la banca privada internacional a una tasa de interés variable. Dichos beneficios serían, por el contrario, casi insignificantes a corto plazo en los países del Caribe y de América Central (excepto Costa Rica), en los cuales los niveles de endeudamiento son mucho menores y la mayor parte de los compromisos externos corresponden a préstamos con tasas de interés fijas u otorgadas en términos confesionales por entidades financieras públicas multilaterales o bilaterales.

Con todo, en la mayoría de los países de la región, para reanudar a corto plazo y de manera sostenida el crecimiento económico, será necesario contar también con más financiamiento externo. Aunque esta forma de reducir la transferencia de recursos es menos favorable que la baja de los pagos de intereses, pues significa que la mayor capacidad para importar se logra a costa de un aumento inmediato de la deuda externa o del monto acumulado de la inversión extranjera, con los consiguientes incrementos de los pagos futuros de amortizaciones, intereses y utilidades, ella es conveniente por tres razones principales.

En primer lugar, un aumento del financiamiento externo facilitaría la modificación de la naturaleza del proceso de ajuste llevado a cabo hasta ahora. Dicho proceso, como ya se dijo, se ha efectuado en condiciones externas muy desfavorables, en particular en lo que concierne a la disponibilidad de financiamiento. Por esta causa, el ajuste tuvo que realizarse principalmente a través de una brusca reducción del gasto interno y de las

⁶ Naturalmente, esta es una posibilidad y no un resultado inevitable. Por ejemplo, algunos países podrían preferir destinar parte o todo el ahorro generado por la baja en los pagos de intereses a elevar el monto de sus reservas internacionales. En los países exportadores de petróleo, en cambio, dicho ahorro no alcanzará a compensar el efecto adverso provocado por la disminución del precio internacional de los hidrocarburos y, en consecuencia, ellos deberán reducir sus importaciones.

importaciones y no mediante el aumento de la producción de bienes comerciales internacionalmente. Por las razones antes mencionadas, esta última vía —aunque social y económicamente preferible, ya que permite conciliar la reducción del desequilibrio externo con la mantención e incluso el aumento de la actividad económica interna— opera en forma más lenta que la primera. Por lo tanto, ella sólo es compatible con una disminución gradual del déficit de la cuenta corriente y, precisamente por esta característica, requiere disponer de un monto considerable, aunque declinante, de financiamiento externo.

En segundo término, un mayor ingreso neto de capitales sería conveniente, pues contribuiría a elevar la inversión interna, la cual, como se comentó, cayó a niveles bajísimos durante la crisis. Por ese motivo —y pese a que en el corto plazo podrían lograrse incrementos importantes de la producción mediante la utilización más plena y eficaz de la capacidad instalada existente— el aumento de la inversión constituye un requisito que es indispensable satisfacer para alcanzar y mantener en los próximos años un ritmo más alto de crecimiento económico. Como es obvio, esta mayor inversión exigirá también más ahorro. En la medida que se desee, además, fortalecer la autonomía del proceso de desarrollo, este ahorro debería provenir en proporciones cada vez mayores de fuentes internas. No obstante, en muchos países esta meta será difícil de lograr en el futuro inmediato. En efecto, debido a las mermas muy considerables sufridas por las remuneraciones reales y el gasto social de los gobiernos durante la crisis, las presiones para incrementar el consumo de los grupos mayoritarios de la población son muy fuertes en la actualidad. Por esta causa, y por razones éticas elementales, estas presiones difícilmente podrán ser desatendidas al reanudarse el proceso de crecimiento. En estas circunstancias, es probable que el incremento de la tasa de ahorro interno social y políticamente posible de obtener sea menor, al menos en un comienzo, que el aumento del coeficiente de inversión requerido para elevar el ritmo de crecimiento económico a un nivel satisfactorio. Por lo tanto, para alcanzar este último, sobre todo en los primeros años, sería útil incrementar la captación neta de capitales externos.

Por último, una mayor captación neta de préstamos e inversiones externas sería beneficioso, ya que permitiría financiar una cuota más alta de las remesas de intereses, con lo cual sería posible reasignar parte de las divisas generadas por las exportaciones que actualmente se destinan a ese fin a la compra de importaciones adicionales, con los consiguientes efectos favorables sobre los niveles internos de producción.

B. La Reorientación de las Políticas Económicas Internas

La reducción de la transferencia de recursos hacia el exterior, si bien indispensable, no constituye, empero, una condición suficiente para compatibilizar el logro o la preservación del equilibrio externo con el crecimiento sostenido de la actividad económica. En particular, esto es lo que ocurre si la menor transferencia de recursos se origina en un aumento del ingreso neto de capitales, pues la mayor captación de préstamos e inversiones genera a breve plazo nuevas obligaciones externas en la forma de mayores remesas de intereses y utilidades. Por ende, si bien ella contribuye a aliviar en lo inmediato la restricción externa, tiende a acentuarla en el mediano plazo, al menos hasta que, como resultado de la adecuada inversión de estos recursos, se eleven las exportaciones o la producción de sustitutos de importaciones. De allí que sea esencial complementar la disminución de la transferencia de recursos hacia el exterior con un mejoramiento considerable de las políticas económicas internas. Ello es, además, fundamental porque, a diferencia de lo que sucede con los factores determinantes de la magnitud de la transferencia de recursos al exterior, cuyo control escapa en gran medida a las decisiones de las autoridades nacionales, el mejoramiento de las políticas internas depende principalmente de las decisiones que adopten éstas.

1. La Priorización de la Producción de Bienes Comerciables

En primer término, para superar en forma perdurable la restricción externa, será esencial reorientar las políticas económicas internas de modo que ellas estimulen una expansión rápida y sostenida de las actividades productoras de bienes comerciables y la elevación gradual, pero persistente, del ahorro interno. Estos cambios son indispensables, pues en muchos países de América latina la restricción externa al crecimiento deriva principalmente de la relación muy alta que existe en la actualidad entre el monto de la deuda externa, por una parte, y el valor de las exportaciones y del producto interno, por otra. Por lo tanto, a menos que las tasas internacionales de interés continúen bajando o que haya una marcada mejoría en la relación de precios del intercambio, el estrangulamiento externo sólo podrá atenuarse en la medida en que la producción interna y, en particular, la de las actividades de exportación y de sustitución de importaciones crezcan a una tasa mayor que la deuda externa.

El rápido aumento de la producción de bienes comerciables es, asimismo, esencial para que el equilibrio externo sea compatible con el creci-

miento sostenido de la actividad económica. En efecto, en un ajuste de tipo expansivo, la reducción del déficit de la cuenta corriente o la mantención de éste dentro de límites tolerables debe originarse en el crecimiento acelerado de las exportaciones y de las actividades que sustituyen importaciones y no en la reducción del gasto interno. Por consiguiente, sin perjuicio de que sea necesario mantener bajo control la demanda interna —y en especial el gasto en bienes comerciables—, el núcleo central de un programa de ajuste expansivo tiene que estar constituido por un conjunto de medidas dirigidas a elevar el ritmo de crecimiento de la actividad económica y a modificar tanto la estructura de la producción como la composición del gasto interno: mientras en aquélla tendrá que subir la proporción representada por los bienes y servicios comerciables internacionalmente, en éste deberá, por el contrario, elevarse la fracción destinada a adquirir bienes y servicios no comerciables. Con ello se expandiría la capacidad para importar a la vez que tenderían a disminuir los componentes importados de la producción y del gasto internos, reduciéndose así por ambas vías la restricción externa al crecimiento.

Por cierto, la prioridad relativa de este doble proceso de cambio variará en los distintos países: ella será, por ejemplo, menor en una economía como la del Brasil, que ha logrado generar un cuantioso superávit comercial mediante la expansión muy intensa de las exportaciones y la reducción estructural de su coeficiente de importación y será, en cambio, mayor en aquellas economías en que los excedentes comerciales alcanzados hasta ahora son relativamente más bajos y han sido obtenidos casi exclusivamente a través de la disminución abrupta e insostenible de las importaciones; en que la relación de precios del intercambio se ha deteriorado más o tiene perspectivas menos favorables; y en que el peso del servicio de la deuda es mayor.

Asimismo, la intensidad con que deba efectuarse el ajuste estructural así como su costo social dependerán de la disponibilidad de financiamiento externo neto: en la medida que éste sea más abundante, los cambios requeridos en la composición de la oferta y la demanda internas podrán efectuarse en forma más gradual, ya que en ese caso podrán pagarse con el mayor financiamiento externo cierta proporción de las mayores importaciones exigidas por la expansión de la actividad económica; por el contrario, si el financiamiento externo es muy escaso, será más difícil y costoso lograr un ritmo de crecimiento económico satisfactorio y mantener al mismo tiempo un grado razonable de equilibrio externo, ya que ello exigiría llevar a cabo una reorientación mucho más rápida de la producción y de la demanda internas.

Para promover la producción de bienes comerciables, desalentar al mismo tiempo en términos relativos su consumo interno, y lograr que estos cambios ocurran en el contexto de un proceso de ampliación de la actividad económica y el empleo, es necesario utilizar en forma coherente y sistemática una multiplicidad de políticas económicas. Entre éstas, tienen especial importancia, en el corto plazo, aquel las que se traducen en un incremento de los precios de los bienes comerciables en relación con los de los bienes y servicios no comerciables, mientras que, en el mediano plazo, adquieren particular significación las políticas de inversión y desarrollo dirigidas a generar cambios estructurales en el ritmo de crecimiento y la orientación de la capacidad instalada.

Entre las políticas que modifican los precios relativos de los bienes comerciables y no comerciables, la que tiene consecuencias más generales es la cambiaria. A diferencia de la política arancelaria o de la de promoción de exportaciones, que estimulan la producción de un grupo de bienes comerciables a costa de la de otro y de la producción de bienes no comerciables, la devaluación favorece la producción (y desalienta la demanda interna) del conjunto de los bienes comerciables a expensas de la de bienes no comerciables.

De allí la importancia que reviste la fijación y mantención de un tipo de cambio real alto en cualquier programa encaminado a reducir el desequilibrio externo o a mantenerlo bajo control. Dicha medida resulta especialmente necesaria cuando el déficit de la cuenta corriente obedece a un deterioro marcado y relativamente permanente de la relación de precios del intercambio, a mermas considerables del financiamiento externo, o a alzas importantes y prolongadas de las tasas internacionales de interés.

Sin embargo, la respuesta de las actividades de exportación y de las que producen bienes que sustituyen importaciones no sólo es sensible al nivel real del tipo de cambio, sino también a su estabilidad. Como lo ilustra la experiencia de algunos países de la región durante el período anterior a la crisis, los avances logrados en materia de crecimiento y diversificación de las exportaciones y de sustitución de importaciones al amparo de políticas cambiarlas realistas se detuvieron o incluso se esfumaron cuando los tipos de cambio efectivo declinaron marcadamente como consecuencia de la abundante disponibilidad de financiamiento externo, del alza pronunciada del precio internacional de algún producto de exportación principal, o de la utilización de la política cambiaria como un instrumento de los programas antinflacionarios.

Por ello, para estimular los cambios estructurales que entraña un proceso de ajuste perdurable —los cuales por su propia naturaleza son

relativamente lentos—, no basta con que la paridad cambiaría real efectiva aumente durante un lapso breve, sino que es preciso que ella se mantenga a ese nivel más alto por períodos prolongados. En la medida en que así ocurra, la política cambiarla proporcionará a los productores una clara indicación del valor real de la divisa en el largo plazo y contribuirá a que tanto la producción corriente como las inversiones se orienten hacia la exportación y la sustitución de importaciones⁷.

Sin embargo, en situaciones como las actuales, en que la superación del estrangulamiento externo constituye un requisito básico de la reactivación y en que existen márgenes apreciables pero diferentes de capacidad ociosa en las distintas actividades, conviene complementar la política de tipo de cambio real efectivo alto con la aplicación transitoria y selectiva de sobretasas arancelarias a las importaciones y de subsidios y otras medidas que favorecen las exportaciones. Por una parte, el uso selectivo y temporal de estos instrumentos permite estimular aquellas actividades de exportación o de sustitución de importaciones que tienen una mayor capacidad de respuesta en el corto plazo. Por otra, las alzas selectivas de los aranceles y los subsidios tienen la ventaja de no ejercer una presión alcista tan general sobre los costos como la generada normalmente por la devaluación y, asimismo, influyen menos que ésta en el desencadenamiento o la acentuación de las expectativas inflacionarias.

En el corto plazo, lo probable es que en las economías latinoamericanas los incentivos a la exportación generen una ganancia neta de divisas mayor que las sobretasas arancelarias u otras medidas para ahorrar divisas mediante la reducción de las importaciones. Esto se debe, en esencia, a que como resultado de las políticas de comercio exterior aplicadas tradicionalmente —que han puesto un énfasis mucho mayor en el ahorro de divisas a través de la sustitución de las importaciones que en ganar divisas mediante la promoción de las exportaciones—, las actividades que producen para el mercado interno están protegidas por un “tipo de cambio total” bastante más alto que el que reciben los exportadores⁸. Pero ello obedece también a factores de índole coyuntural. En efecto, si se tienen en cuenta las enormes

⁷ Además de este beneficio, la eliminación de las variaciones bruscas y frecuentes del tipo de cambio real efectivo, al disminuir la incertidumbre acerca del nivel futuro de la paridad cambiaria, reduce el riesgo de que se generen movimientos especulativos de capital, que tienden a producir efectos desestabilizadores sobre el balance de pagos, la actividad económica y el nivel de precios.

⁸ Esto es, el que tiene en cuenta no sólo el nivel de la tasa cambiaria sino también el efecto de los aranceles y de las otras medidas (depósitos previos, cuotas, prohibiciones, etc.), orientadas a encarecer o impedir la entrada de las importaciones.

caídas del volumen de las importaciones y los cambios igualmente significativos en la estructura de éstas ocurridos en casi todos los países latinoamericanos a partir de 1982 y la baja también notable que han experimentado los coeficientes de importación, cabe suponer que las posibilidades de sustituir en el corto plazo un monto apreciable adicional de importaciones son relativamente limitadas.

No obstante, las medidas para restringir selectivamente las importaciones pueden contribuir también a compatibilizar el ajuste externo con la recuperación y el crecimiento de la actividad económica interna. En general, dicha contribución será mayor en aquellos países en que la protección arancelaria y pararancelaria brindada a la industria manufacturera y al sector agropecuario es relativamente baja y pareja, en que existe un mayor grado de subutilización de la capacidad instalada en las actividades que compiten con las importaciones, y en que la proporción de importaciones suntuarias o prescindibles es relativamente más alta. En esos casos, el establecimiento de sobretasas arancelarias o restricciones transitorias a las importaciones que pueden ser sustituidas con mayor rapidez y menor costo social utilizando la capacidad productiva existente puede ayudar a cambiar la composición de las importaciones de modo tal que un monto dado de ellas permita sustentar un mayor nivel de producción interna.

Estas sobretasas temporales deberían ser más elevadas tratándose de bienes de consumo suntuarios. Si bien en condiciones normales los aranceles aplicados a las importaciones prescindibles son inferiores como instrumento de política económica que un impuesto aplicado a los artículos de lujo, independientemente de que su origen sea nacional o extranjero, ellos resultan preferibles en las circunstancias actuales, en que hay una aguda escasez de divisas y abundantes recursos internos subutilizados. En efecto, al desviar la demanda desde las importaciones hacia la producción interna de sustitutos, contribuyen tanto a liberar divisas para otros fines más esenciales como a aumentar la ocupación de los recursos nacionales. No obstante, en la medida que los cambios en la estructura de la producción y el gasto vayan atenuando la restricción externa y que se vayan absorbiendo los recursos internos subutilizados, estas sobretasas deberían ser reemplazadas por un impuesto interno al consumo de bienes suntuarios. De otro modo, la sobretasa sobre las importaciones no sólo elevará la rentabilidad de la producción corriente de esos bienes, sino también la de las inversiones destinadas a ampliar la capacidad para producir sustitutos nacionales de dichas mercaderías. Mientras el primero de esos efectos es deseable —ya que permite ahorrar divisas y elevar la ocupación utilizando la capacidad instalada existente (lo que tiene un costo-oportunidad social bajo)— el

segundo es inconveniente en cuanto significa canalizar parte del ahorro interno y de las importaciones (que tienen un costo-oportunidad alto) hacia la ampliación de la capacidad para producir bienes de escasa prioridad social.

Además, los estímulos transitorios a la producción de bienes comerciales internacionalmente deberían cumplir en general con dos criterios básicos. Primero, deberían ser selectivos y favorecer las actividades con una oferta altamente elástica en el corto plazo⁹. Segundo, su estructura debería satisfacer el principio básico de eficiencia según el cual el costo de ganar cierto monto adicional de divisas por medio de la expansión de las exportaciones debe ser igual al costo que supone ahorrar el mismo monto de divisas por medio de la sustitución de importaciones. Por ese motivo, idealmente, el incentivo otorgado a las exportaciones tendría que equivaler a la protección arancelaria brindada a la sustitución de importaciones. Como primera aproximación, esto significa que el subsidio a las exportaciones de un determinado bien ha de ser igual a la tasa arancelaria que protege ese bien en el mercado interno¹⁰.

Naturalmente, en la medida que se atenúe la restricción externa y que el proceso de crecimiento se consolide, el nivel de las sobretasas arancelarias y de los estímulos especiales a las exportaciones debería disminuir en forma gradual y el criterio rector de la selectividad de la política de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones tendría que cambiar. En rigor, el principio básico de favorecer a las actividades que en el corto plazo tienen mayor capacidad para generar o ahorrar divisas mediante la utilización más plena de la capacidad productiva existente debería reemplazarse por el de promover a los sectores con mayores ventajas comparativas dinámicas en el mediano y largo plazo. Estos sectores, capaces de producir exportaciones o sustitutos de importaciones en forma competitiva al cabo de algún tiempo razonable, pueden no coincidir con aquellas actividades, algunas de las cuales sólo pueden exportar o sustituir importaciones en la medida que gocen de una protección alta y que requieran cubrir únicamente los costos variables de producción.

Sin embargo, al igual que las sobretasas arancelarias y los subsidios a las exportaciones dirigidos a aliviar en el corto plazo la restricción externa, los estímulos para promover el desarrollo de los sectores con ventajas

⁹ De hecho, si los estímulos fuesen generales y parejos, sus efectos equivaldrían a los de un alza del tipo de cambio del comercio exterior, pero su costo administrativo sería mayor.

¹⁰ Las expresiones “subsidio” y “tasa arancelaria” se usan aquí sólo por razones de brevedad. En rigor, los que se deben igualar son los estímulos globales proporcionados a las exportaciones mediante subsidios, exenciones tributarias, tasas de interés preferenciales, etc., y la protección que se brinda a las importaciones a través de aranceles, cuotas, depósitos previos, etc.

comparativas dinámicas deberían ser selectivos y temporales. En efecto, tanto por la inevitable limitación de los recursos disponibles para estos fines como por la necesidad de aprovecharlos en forma óptima, la protección, en lugar de ser general e indiscriminada —como lo ha sido en muchos países latinoamericanos—, debería concentrarse en unas pocas actividades que puedan contribuir al equilibrio externo no sólo a través de la sustitución de las importaciones sino también mediante el crecimiento de las exportaciones, sin que requieran a ese fin una protección especial y permanente. Inicialmente, las actividades tendrían que ser apoyadas en forma intensa a fin de aprovechar desde el comienzo las economías de escala y de modo de elevar con rapidez su productividad y capacidad competitiva. Pero, al cabo de un período prudente, la protección brindada a ellas debería disminuir gradual pero continuamente conforme a un calendario preestablecido, tanto para obligarlas a mejorar su eficiencia como para liberar recursos que permitan iniciar un ciclo similar de intenso apoyo inicial y gradual retiro ulterior de la protección en otras actividades con ventajas comparativas dinámicas¹¹.

Estas acciones, destinadas a volcar en la medida de lo posible la producción susceptible de obtenerse con la capacidad instalada existente hacia la exportación y la sustitución de importaciones, deben complementarse con una reorientación sistemática de la inversión en favor de estas actividades. De hecho es esta reasignación del gasto de capital la que, en definitiva, genera el cambio estructural en la producción necesario para superar en forma perdurable la restricción externa. Además, junto con el aumento del ahorro interno, esa recomposición de la estructura productiva es condición esencial para disminuir a mediano plazo la dependencia del financiamiento externo e incrementar, por ende, la autonomía del proceso de desarrollo.

En este sentido, la experiencia brasileña posterior a la primera crisis del petróleo es aleccionadora. Dicho país, enfrentado al deterioro abrupto de su relación de precios del intercambio causado por el alza del precio internacional del petróleo, inició a mediados del decenio pasado un ambicioso programa de inversiones para reducir su dependencia de las importaciones de combustibles, sustituir otras importaciones que pesaban fuertemente en su balance comercial, y expandir sus exportaciones. La

¹¹ Esta política, basada en el principio clásico de las “industrias adolescentes” y aplicada tanto a las actividades de exportación como a las que sustituyen importaciones, ha constituido un elemento esencial de las estrategias de desarrollo seguidas por algunos de los países de Asia sudoriental y explica en parte el notable crecimiento y diversificación de sus exportaciones de manufacturas.

realización de estas inversiones fue facilitada por la amplia disponibilidad y bajo costo del financiamiento externo existente en ese período, el cual permitió, asimismo, cubrir los cuantiosos déficit de la cuenta corriente del balance de pagos en que incurrió Brasil en ese lapso. Pero esas inversiones fueron gestando a la vez la posibilidad de reducir el desequilibrio externo en forma permanente. Dicha posibilidad empezó a concretarse a partir de 1982 cuando comenzaron a madurar algunos de los grandes proyectos de inversión. Como resultado de ello, y también de la política de ajuste relativamente ortodoxa aplicada en el período 1982-1984, el balance comercial experimentó un vuelco espectacular, pasando de un déficit de 2.800 millones de dólares en 1982 a un superávit de 11.300 millones en 1984. Así, tanto en ese año como en 1985, cuando el comercio de bienes generó nuevamente un excedente enorme, fue posible financiar con él la totalidad de los pagos de intereses al tiempo que la economía se expandía con singular vigor. De ese modo, gracias al rápido crecimiento de la producción de bienes comerciables, el país alcanzó una situación en que no sólo fue posible conciliar un crecimiento económico muy rápido con el equilibrio de las cuentas externas, sino fortalecer también considerablemente la autonomía del proceso de desarrollo¹².

Por último, a fin de lograr un crecimiento más rápido y mayor diversificación de las exportaciones, las políticas de tipo de cambio real efectúo alto y estable y de promoción de las actividades con ventajas comparativas dinámicas deberían ser complementadas con otras medidas de apoyo a la producción y comercialización de las exportaciones. Entre éstas cabe destacar las que permiten adquirir a precios internacionales los bienes intermedios utilizados en la producción de exportaciones; el suministro de crédito para financiar las necesidades de capital circulante de las empresas exportadoras; el mejoramiento y control riguroso de la calidad de los bienes exportados; la identificación de los mercados en rápida expansión y de los productos cuya demanda internacional crece con más dinamismo; la difusión oportuna y sistemática de esta información entre los productores nacionales; y el establecimiento y ampliación de sistemas comerciales que faciliten la venta de los productos exportables en el mercado internacional¹³.

¹² Un análisis persuasivo del papel cumplido por las grandes inversiones en el proceso de ajuste brasileño aparece en Antonio Barros de Castro y Francisco Eduardo Pires de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada*, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1985.

¹³ El cumplimiento de los tres últimos requisitos es especialmente importante para ampliar las exportaciones de productos industriales y constituye otro de los factores explicativos de la gran expansión de las exportaciones de manufacturas de algunos países asiáticos.

2. El Énfasis en la Calidad de las Inversiones y en la Equidad del Consumo

Por las razones ya anotadas, es posible que, en lo que resta del decenio, el crecimiento económico sea sólo moderado en la mayoría de los países de América latina. Por este motivo, el dilema tradicional que suscita la asignación de una mayor cantidad de recursos a la ampliación del consumo o al aumento de la inversión será más difícil de resolver que en el pasado. En estas circunstancias, será necesario prestar especial atención a las medidas orientadas a elevar la utilización de la capacidad existente, a mejorar la asignación de las inversiones y a incrementar, en general, la productividad y eficiencia del sistema económico. En efecto, precisamente porque en el futuro inmediato los recursos disponibles para aumentar la formación de capital crecerán a un ritmo más lento que en la década pasada y también por la enorme baja sufrida por la inversión durante la crisis, la expansión de la actividad económica dependerá mucho más estrechamente que antes de la calidad de los proyectos que se emprendan y de la eficiencia con que se utilicen las instalaciones productivas y los recursos humanos existentes. El acento en las medidas para elevar la productividad como también en las tendientes a estimular la introducción de innovaciones técnicas y organizativas y la valorización de los recursos naturales a través de una mayor elaboración de las materias primas será indispensable, asimismo, para incrementar la competitividad internacional de las economías de América latina y para que ellas amplíen y diversifiquen sus exportaciones y reduzcan así su aún excesiva dependencia de las ventas externas de productos básicos.

Debido al ritmo pausado que previsiblemente ha de tener el crecimiento económico y a los esfuerzos que habrá que realizar para elevar el ahorro interno, también el consumo por habitante aumentará con lentitud en los próximos años. En tal contexto, la composición y la distribución de los incrementos del consumo tienen fundamental importancia. En efecto, a diferencia de lo que sucede cuando el consumo global se expande con rapidez, situación en la que es posible que todos los grupos, incluidos los más pobres, mejoren en forma apreciable sus niveles absolutos de vida, aun en el caso en que la distribución del consumo total se esté tornando más desigual, en un marco de austeridad como es el que probablemente existirá en los próximos años, un reparto inequitativo del aumento del consumo global tendería a provocar un deterioro absoluto en las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población. Tal situación sería éticamente inaceptable, en especial si se tiene en cuenta que en muchos países esos grupos han sido los más perjudicados por la crisis y por las políticas de

ajuste y estabilización aplicadas en los últimos años. Por consiguiente, así como en el caso de la formación de capital habrá que hacer hincapié en la productividad de las nuevas inversiones, en el caso del consumo deberá priorizarse su adecuada distribución y, en particular, la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres y vulnerables de la población. Con este fin, será necesario, por una parte, que la masa total de las remuneraciones aumente principalmente como consecuencia de la expansión del empleo más que como resultado del alza de los salarios¹⁴ y, por otra, será indispensable mantener o acrecentar el gasto social y reestructurar las políticas de salud, nutrición, educación, vivienda y seguridad social de modo que ellas realmente beneficien en forma preferente a los grupos más pobres. Para lograr esto último será, a su vez, necesario reorientar el gasto social global hacia aquellos rubros que favorecen con mayor proporción a los grupos de menores ingresos y que contribuyen más eficazmente a generar una mayor igualdad de oportunidades; identificar adecuadamente a los grupos sociales que se desea favorecer de preferencia; y utilizar instrumentos y mecanismos que limitan a un mínimo la filtración de los recursos y beneficios proporcionados por la política social hacia los sectores menos pobres de la sociedad¹⁵.

El acento que debe colocarse en la calidad de las nuevas inversiones y en la adecuada composición y distribución de los aumentos del consumo será aun más necesario en los países en que en los próximos años se deteriore la relación de precios del intercambio, disminuya el financiamiento externo neto y aumenten los pagos de intereses, pues en ellos el ritmo de crecimiento de los bienes y servicios disponibles susceptibles de ser utilizados para el consumo o la inversión será inferior al del producto interno bruto.

Por cierto, el énfasis sistemático en el aumento de la productividad y la eficiencia como mecanismos básicos para impulsar a la vez el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida y oportuni-

¹⁴ Tanto por razones distributivas como de competitividad internacional, esta forma de aumentar la masa salarial será especialmente preferible durante la fase de recuperación y en tanto persistan niveles anormalmente altos de desocupación y subempleo.

¹⁵ Dos estudios recientes que siguen este enfoque en materia de política social y en que se examinan algunas medidas para minimizar o eliminar los efectos negativos del ajuste sobre los grupos más pobres son Unicef, *Adjustment with a Human Face: Context, Contents and Economic Justification for a Broader Approach to Adjustment Policy* (mimeografiado), trabajo presentado en el "Seminario sobre políticas de ajuste y los grupos más vulnerables en América Latina", realizado en Bogotá en febrero de 1986 y Cepal, *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, Santiago, septiembre de 1985, pp. 53-58.

des de los grupos más pobres no sólo es necesario para llevar a cabo un ajuste más dinámico y socialmente más justo, sino que constituye también una condición esencial y permanente para que el patrón de desarrollo prevaleciente en la región vaya tornándose gradualmente más eficiente y equitativo.

3. La Separación Temporal del Ajuste y la Estabilización

Para que el ajuste sea socialmente menos costoso, conviene, asimismo, que las autoridades económicas procuren alcanzar los objetivos del equilibrio externo y de la estabilización del nivel interno de precios en forma sucesiva y no simultánea. En efecto, salvo en los casos en que tanto el déficit externo como la inflación son relativamente pequeños, la tentativa de lograr esas dos metas al mismo tiempo aumenta el peligro de causar una recesión, lo cual, además de representar un elevado costo social, incrementa la probabilidad de que, al cabo de poco tiempo, se abandone la política de estabilización, con el consiguiente resurgimiento del proceso inflacionario.

La posibilidad que esto ocurra se debe, en esencia, a los efectos diferentes que tienen sobre la inflación las políticas de control de la demanda interna y de elevación de los precios relativos de los bienes comerciables, que, como ya se señaló, constituyen los dos conjuntos principales de políticas que conforman los programas de ajuste. En efecto, mientras las primeras sirven tanto para reducir el desequilibrio externo como para disminuir la inflación, las segundas, si bien facilitan el ajuste, por lo menos en el corto plazo aceleran el proceso inflacionario. Por ejemplo, medidas como la elevación del tipo de cambio o los aranceles o el alza de los precios internos de bienes como los alimentos y los combustibles —que procuran incrementar las exportaciones y disminuir las importaciones a través del aumento de los precios relativos de los bienes comerciables— provocan una elevación inmediata de los niveles internos de costos y precios. Por este motivo, si se aplican al mismo tiempo que se reduce el gasto interno mediante políticas fiscales, monetarias y crediticias restrictivas y no selectivas —como ocurre típicamente en los programas ortodoxos de ajuste y estabilización—, tienden a causar a la vez una aceleración de la inflación y una caída en la actividad económica.

De allí la conveniencia de separar en el tiempo la aplicación de las políticas de ajuste y de estabilización, sobre todo cuando los desequilibrios que se precisa corregir son muy considerables.

En general —y salvo en el caso de procesos inflacionarios muy intensos— parece preferible llevar a cabo primero el proceso de ajuste y luego la estabilización.

Tres son las razones principales que justifican esta secuencia. La primera es el carácter más apremiante y de hecho inevitable que tiene el proceso de ajuste cuando un país enfrenta un déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos que no puede financiar mediante la captación neta de préstamos e inversiones externas o a través de la utilización de las reseñas internacionales. En esas circunstancias, el ajuste pasa a ser impostergable ya que, en último término, deriva de una restricción fundamental: la imposibilidad de que la economía gaste más recursos que los que tiene, entre propios y prestados. Así, a diferencia de la inflación, con la cual los países pueden convivir” durante períodos relativamente prolongados, el desequilibrio externo que no puede financiarse tiene que ser enfrentado prontamente a través del ajuste de la economía.

La segunda razón por la cual es preferible efectuar el ajuste antes que la estabilización deriva del carácter gradual que necesariamente debe tener el proceso de ajuste para ser eficiente. Como ya se señaló, para que la reducción del déficit externo sea compatible con la mantención o crecimiento de la actividad económica, es preciso reasignar recursos e inversiones desde la producción de bienes no comerciables a las actividades de exportación o que sustituyen importaciones, proceso éste que sólo puede efectuarse en el transcurso de un período relativamente prolongado. Así, por su propia naturaleza, y en contraste con lo que sucede con la estabilización, el ajuste es un proceso que no se presta a las políticas de choque y que, si se lleva a cabo en un lapso muy breve, tiende a provocar una caída de la actividad económica.

Por último, es conveniente que el ajuste preceda a la estabilización, ya que ello facilita el control de la inflación. En efecto, en la medida que se hayan efectuado los cambios en los precios relativos que la corrección del desequilibrio externo exige y que el déficit de la cuenta corriente haya sido reducido a una magnitud financierable, la estabilización, aunque ardua, es una tarea menos compleja ya que, en esencia, consiste en disminuir el componente inercial de la inflación mediante el control de la demanda agregada y el manejo de las expectativas.

CUADRO N° 1: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

	Tasas anuales de crecimiento				Variación acumulada	
	1981	1982	1983	1984	1985 ^a	1981-1985 ^a
Argentina	-8.2	-7.8	1.4	0.6	-5.9	-18.7
Bolivia	-2.3	-5.4	-9.0	-3.5	-4.4	-22.4
Brasil	-4.2	-0.8	-4.8	2.6	5.9	-1.6
Colombia	0.1	-1.1	-1.0	1.4	0.4	-0.2
Costa Rica	-0.5	-9.7	0.1	4.6	-1.0	-11.2
Chile	3.6	-14.4	-2.1	4.5	0.8	-8.6
Ecuador	0.8	-1.8	-4.0	1.5	1.4	-2.1
El Salvador	-11.0	-8.4	-2.3	-1.5	-1.6	-22.8
Guatemala	-1.8	-6.1	-5.4	-2.6	-3.8	-18.2
Haití	-3.9	-6.4	-2.3	0.2	-1.4	-13.1
Honduras	-2.8	-3.9	-4.5	-0.8	-1.7	-13.0
México	5.4	-2.6	-7.6	0.9	-0.1	-4.3
Nicaragua	2.0	-4.0	1.0	-4.7	-5.9	-11.3
Panamá	1.7	2.7	-2.2	-2.5	-1.1	0.7
Paraguay	5.4	-3.6	-5.9	0.2	1.1	-3.2
Perú	1.3	-2.5	-14.2	1.5	-1.0	-14.8
R. Dominicana	1.5	-1.0	1.9	-1.9	-4.4	-4.0
Uruguay	0.8	-10.7	-6.7	-2.8	-0.2	-18.5
Venezuela	-3.9	-4.1	-8.2	-3.7	-3.8	-21.6
América latina	-1.9	-3.7	-4.7	1.0	0.4	-8.8
América latina, excluido Brasil	-0.9	-5.0	-4.7	0.1	-2.1	-12.1

^a Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

CUADRO N° 2: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES
ÍNDICES PROMEDIOS ANUALES (1980 = 100)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Remuneraciones Medias							
Argentina ^b	89.5	100.0	89.4	80.1	103.6	131.0	113.4
Brasil ^c	95.0	100.0	105.5	113.3	101.9	103.0	109.7
Colombia ^b	99.3	100.0	101.4	105.2	110.4	118.7	114.9
Costa Rica ^d	99.2	100.0	88.3	70.8	78.5	84.7	92.2
Chile ^e	91.8	100.0	109.1	108.7	97.1	97.4	93.0
México ^c	102.9	100.0	103.6	104.4	80.7	75.7	76.6
Nicaragua ^f	122.7	100.0	101.3	91.8	84.5	75.8	60.4
Panamá ^g	104.8	100.0	98.6	100.4	104.6	108.1	...
Paraguay ^h	99.4	100.0	105.3	102.4	95.2	91.8	89.9
Perú ⁱ	88.9	100.0	98.2	100.4	83.6	70.8	59.6
Uruguay ^j	100.4	100.0	107.5	107.1	84.9	77.1	88.0
Remuneraciones Mínimas							
Ecuador ^k	60.4	100.0	86.2	75.9	63.6	62.8	60.8
El Salvador ^l	87.7	100.0	96.8	86.6	76.5	76.8	66.3
Guatemala ^m	62.5	100.0	89.8	89.6	85.5	82.8	69.8
Haití ⁿ	85.8	100.0	96.3	100.8	94.0	87.1	...
Honduras ^ñ	109.2	100.0	105.6	104.5	96.6	92.1	88.8
República Dominicana ^m	105.0	100.0	93.0	86.4	80.8	82.0	80.2
Venezuela ^o	60.7	100.0	83.7	76.0	71.0	61.8	80.3

Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b Salarios obreros en la industria manufacturera.

^c Salarios medios en la industria manufacturera.

^d Remuneraciones declaradas de los adscritos al seguro social.

^e Remuneraciones medias de los asalariados en los sectores no agrícolas.

^f Remuneraciones medias de los adscritos al seguro social. 1985, promedio enero-octubre.

^g Remuneración industrial promedio en los distritos de Panamá y de Colón.

^h Salario obrero en Asunción.

ⁱ Salarios obreros del sector privado en Lima metropolitana.

^j Salarios medios reales.

^k Remuneración mínima vital general, calculada sobre la base del salario mínimo vital anual y de las bonificaciones legales complementarias.

^l Salario mínimo para actividades no agropecuarias en San Salvador.

^m Salario mínimo nacional.

ⁿ Jornal mínimo pagado en las empresas industriales.

^ñ Salario mínimo en el Distrito Central y San Pedro Sula para la industria manufacturera.

^o Salario mínimo nacional para actividades no agropecuarias.

CUADRO N° 3: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS
AL CONSUMIDOR
(Variaciones de Diciembre a Diciembre)

País	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
América latina	62.3	40.0	39.0	54.1	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	274.5
América latina, excluye										
Bolivia	63.2	40.5	39.5	64.3	56.6	58.2	81.3	127.8	152.0	141.8
Argentina	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	208.7	433.7	688.0	386.4
Bolivia	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	2.177.2	8.170.5
Brasil	44.8	43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	203.3	223.0
Colombia	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.5
Costa Rica	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	10.9
Chile	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4
Ecuador	13.1	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4
El Salvador	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8
Guatemala	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	2.0	15.4	5.2	31.5
Haití	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	6.2	12.2	6.1	15.0
Honduras	5.6	7.7	5.4	22.5	11.5	9.2	8.8	7.8	3.7	4.2
México	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7
Nicaragua	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	50.2	334.5
Panamá	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	0.9	0.4
Paraguay	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	29.8	24.0
Perú	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3
República Dominicana	7.0	8.5	1.8	25.6	4.6	7.3	7.2	7.7	33.1	23.4
Uruguay	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0
Venezuela	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9	7.0	13.3	5.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Financial Statistics*, enero de 1986 e información oficial proporcionada por los países.

^a Los totales de América latina corresponden a las variaciones medias de los países-ponderadas por las respectivas poblaciones en cada año.

CUADRO N° 4: AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO
(Miles de Millones de Dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Deuda externa total desembolsada									
América latina	119	159	183	230	288	331	351	367	373
Países exportadores de petróleo	53	71	80	97	126	143	152	155	156
Países no exportadores de petróleo	66	88	103	133	162	188	199	212	217
Intereses Pagados^b									
América latina	6.9	9.5	14.2	21.0	31.5	40.8	36.0	39.6	37.5
Países exportadores de petróleo	2.9	4.1	5.8	8.6	13.0	18.3	15.9	17.6	16.0
Países no exportadores de petróleo	4.0	5.4	8.4	12.4	18.5	22.5	20.1	22.0	21.5
Porcentajes									
D/X									
América latina	213	259	223	214	248	320	343	325	343
Países exportadores de petróleo	237	278	213	186	219	278	303	286	311
Países no exportadores de petróleo	198	245	231	240	276	363	382	361	372
I/X									
América latina	12.4	15.5	17.3	19.5	27.1	39.6	35.1	35.1	34.5
Países exportadores de petróleo	12.9	16.0	15.5	16.6	22.6	35.6	31.7	32.5	31.6
Países no exportadores de petróleo	12.0	15.1	18.9	22.3	31.6	43.5	38.4	37.5	37.1

Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b Excluye Panamá.

Símbolos: D = Deuda externa total desembolsada. X = Exportaciones de bienes y servicios; I = Intereses totales pagados.

CUADRO N° 5: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITAL
Y TRANSFERENCIAS DE RECURSOS
(Miles de Millones de Dólares y Porcentajes)

	Ingreso neto de capitales	Pagos netos de utilidades e intereses	Transferencia de recursos 3 = 1 - 2	Exportaciones de bienes y servicios	Transferencia de recursos/ exportaciones de bienes y servicios 5 = 3/4
	1	2	3	4	5
1973	7.9	4.2	3.7	28.9	12.8
1974	11.4	5.0	6.4	43.6	14.7
1975	14.2	5.5	8.7	41.1	21.2
1976	17.8	6.8	11.0	47.3	23.3
1977	17.1	8.2	8.9	55.9	15.9
1978	26.1	10.2	15.9	61.3	25.9
1979	29.0	13.6	15.4	82.0	18.8
1980	29.5	18.5	10.0	107.6	9.3
1981	37.3	28.1	9.2	116.1	7.9
1982	19.9	39.7	-19.8	103.2	-19.2
1983	3.2	35.2	-32.0	102.4	-31.3
1984	10.2	36.7	-26.5	112.9	-23.5
1985 ^b	6.0	35.3	-29.3	108.6	-27.0

Fuente: 1973-1984: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*, 1985; Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

^a En porcentajes.

^b Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

CUADRO N° 6: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL BALANCE DE PAGOS
(Miles de Millones de Dólares)

Conceptos	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Balance en cuenta corriente ^b	-28.2	-40.2	-40.9	-7.6	-1.9	-3.2
Balance del comercio de bienes	-1.4	-1.7	9.1	31.6	38.0	34.5
Exportaciones	89.2	95.9	87.4	87.5	96.8	92.3
Importaciones	90.5	97.6	78.3	55.9	58.8	57.8
Pagos netos de utilidades e intereses	18.5	28.1	39.7	35.2	36.7	35.3
Balance en cuenta de capital ^c	29.5	37.3	19.9	3.2	10.2	6.0
Balance global ^d	1.4	-2.9	-21.1	-4.4	8.3	2.8

^a Cifras preliminares.

^b Incluye transferencias unilaterales privadas netas.

^c Incluye capital a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores u omisiones.

^d Corresponde a la variación de las reservas internacionales (con signo cambiado) más los asientos de contrapartida.

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO N° 7: AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS PRODUCIDOS POR LA BAJA EN LA TASA DE INTERÉS LIBOR

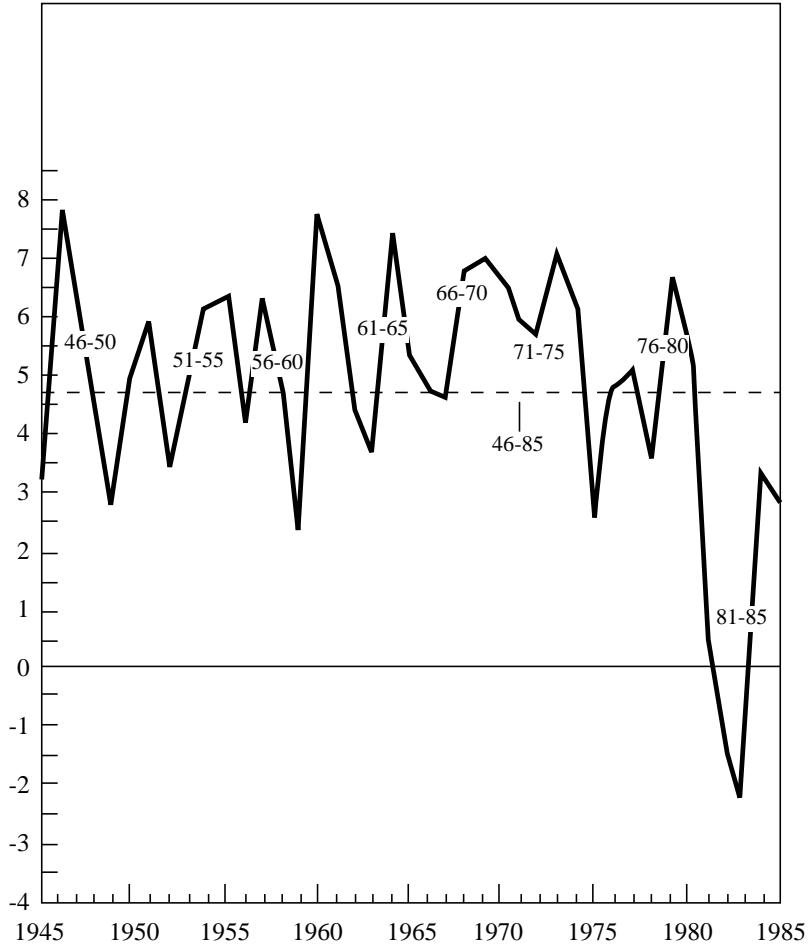
País	Deuda externa total desembolsada (saldos a fines de 1986 en millones de dólares)	Relación entre la deuda externa con tasa de interés variable y 1 (%)	Efecto en el pago de intereses por una baja de 2.5 puntos porcent. en la Libor a (mill. de dólar) 1 x 2 x 0.025	Importaciones de bienes y servicios 1985 (mill. de dólar)	3 4
	1	2	3	4	5
América latina	335.446	72	6.043	77.677	7.8
Países exportadores de petróleo	140.136	79	2.774	33.516	8.3
México	93.333	85	1.983	18.806	10.5
Venezuela	24.568	84	515	9.065	5,7
Perú	12.131	45	136	2.667	5.1
Ecuador	6.786	68	115	2.268	5.1
Bolivia	3.318	30	25	710	3.5
Países no exportadores de petróleo	195.310	67	3.269	44.161	7.4
Brasil	92.276	75	1.730	16.839	10.3
Argentina	46.150	70	808	5.150	15.7
Chile	7.527	83	368	3.935	9.4
Colombia	11.404	60	171	5.416	3.2
Nicaragua	4.936	15	19	880	2.1
Uruguay	4.741	45	53	1.031	5.2
Costa Rica	3.623	50	45	1.261	3.6
Panamá	3.553	25	22	3.147	0.7
Rep. Dominicana	2.450	25	15	1.286	1.2
Honduras	2.519	14	9	1.140	0.8
Guatemala	2.296	22	13	1.269	1.1
El Salvador	1.839	10	5	1.263	0,4
Paraguay	1.352	25	10	1.144	0.9
Haití	644	5	1	400	0.2

Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes internacionales.

^a La deuda externa neta equivale a la deuda externa total desembolsada menos las reservas internacionales brutas (excluyen oro).

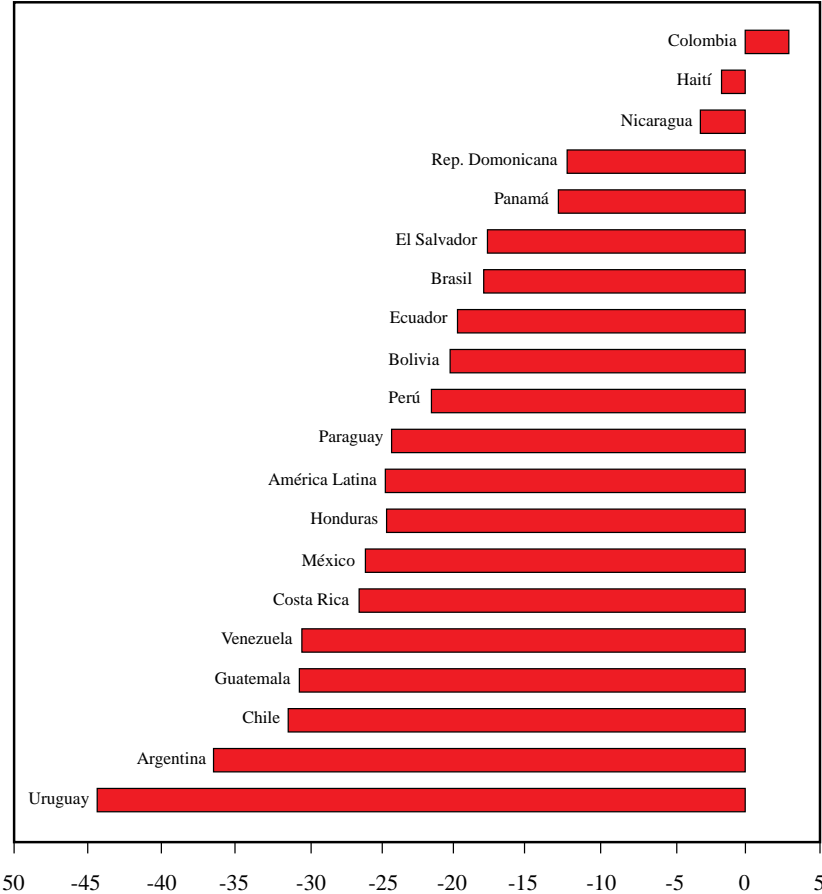
^b La tasa Libor aplicable en 1986 es de 7.8% (promedio del II semestre de 1985: 8.2% y del primer semestre de 1986: 7.4%) mientras que la tasa pertinente para 1985 fue 10.2%. Luego se verifica una caída de 2.4 puntos porcentuales.

GRÁFICO N° 1: AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



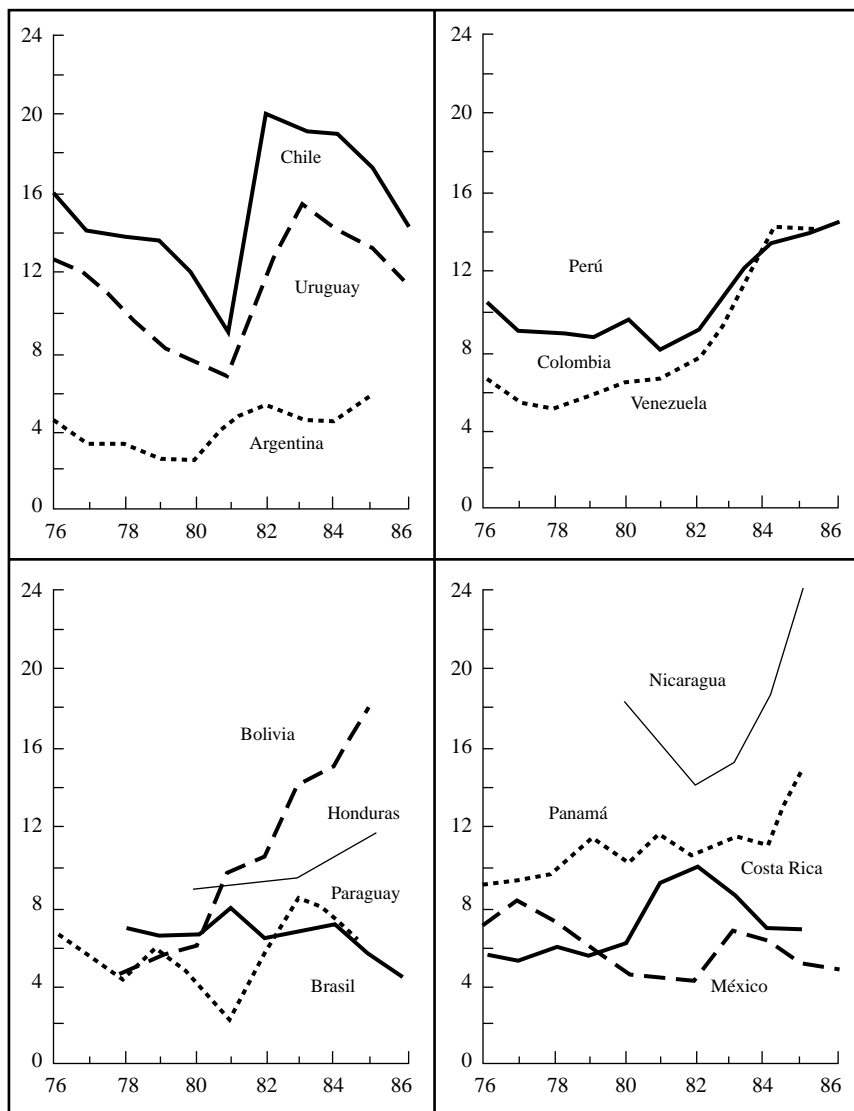
Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

GRÁFICO N° 2: AMÉRICA LATINA: FORMACIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Variación Porcentual Promedio 1982/1985/Promedio 1980-1981)



Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

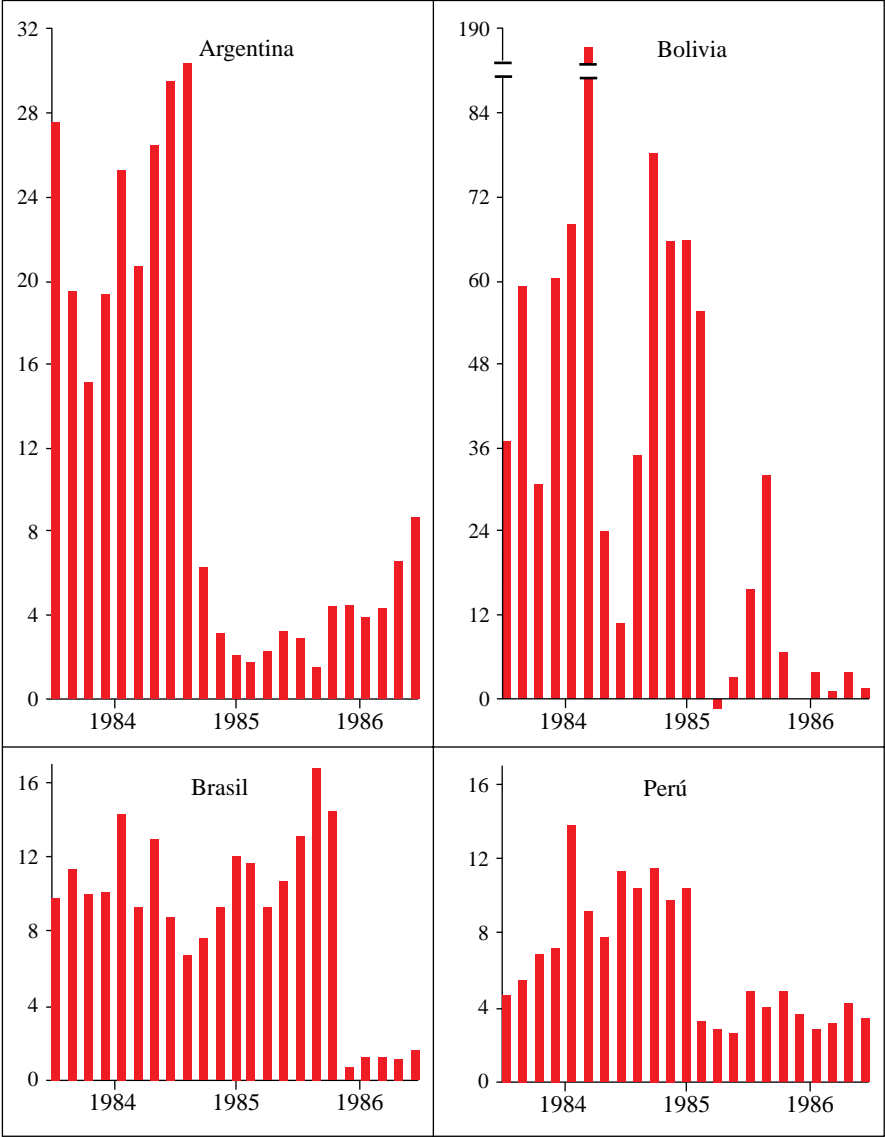
GRÁFICO N° 3: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO URBANO
EN ALGUNOS PAÍSES
(Tasas Anuales Medias)



Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

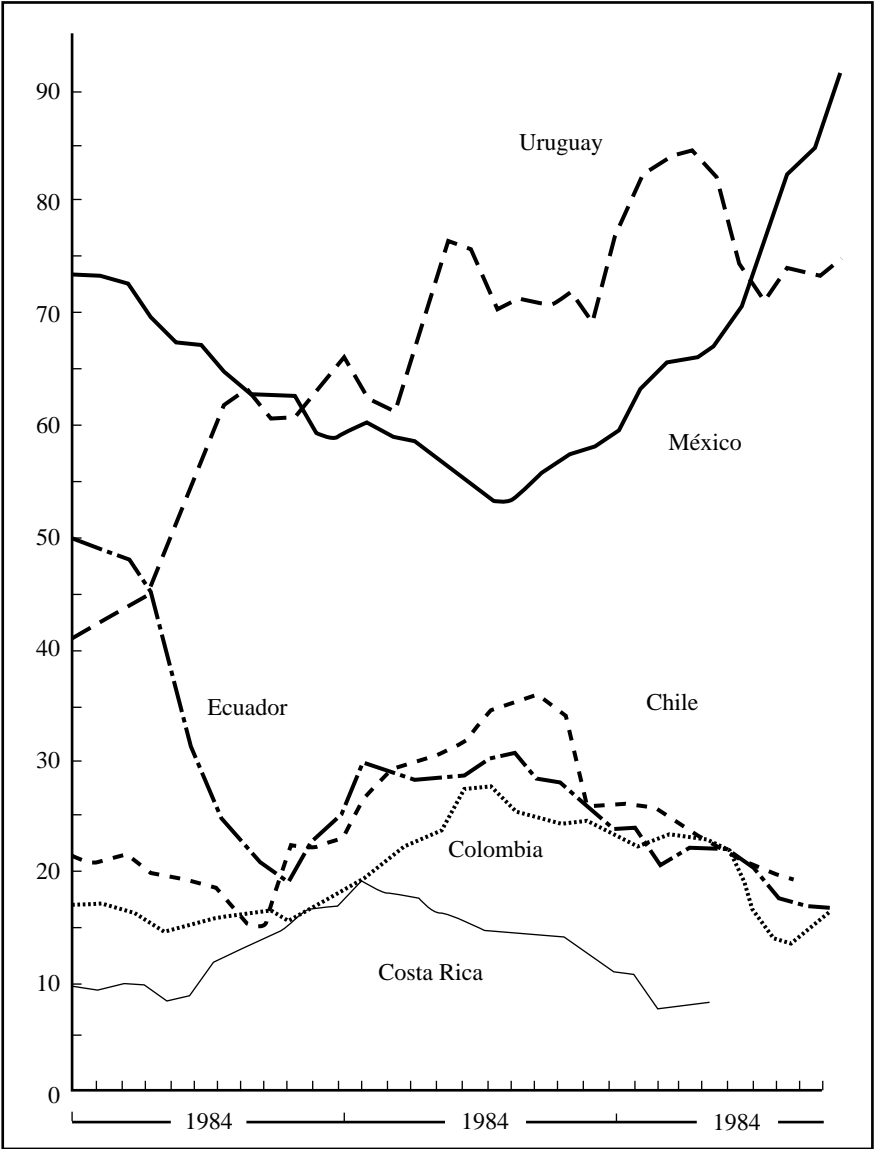
Nota: Los datos para 1986 corresponden al primer semestre.

GRÁFICO N° 4: VARIACIONES MENSUALES DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL Y PERÚ (Porcentajes)



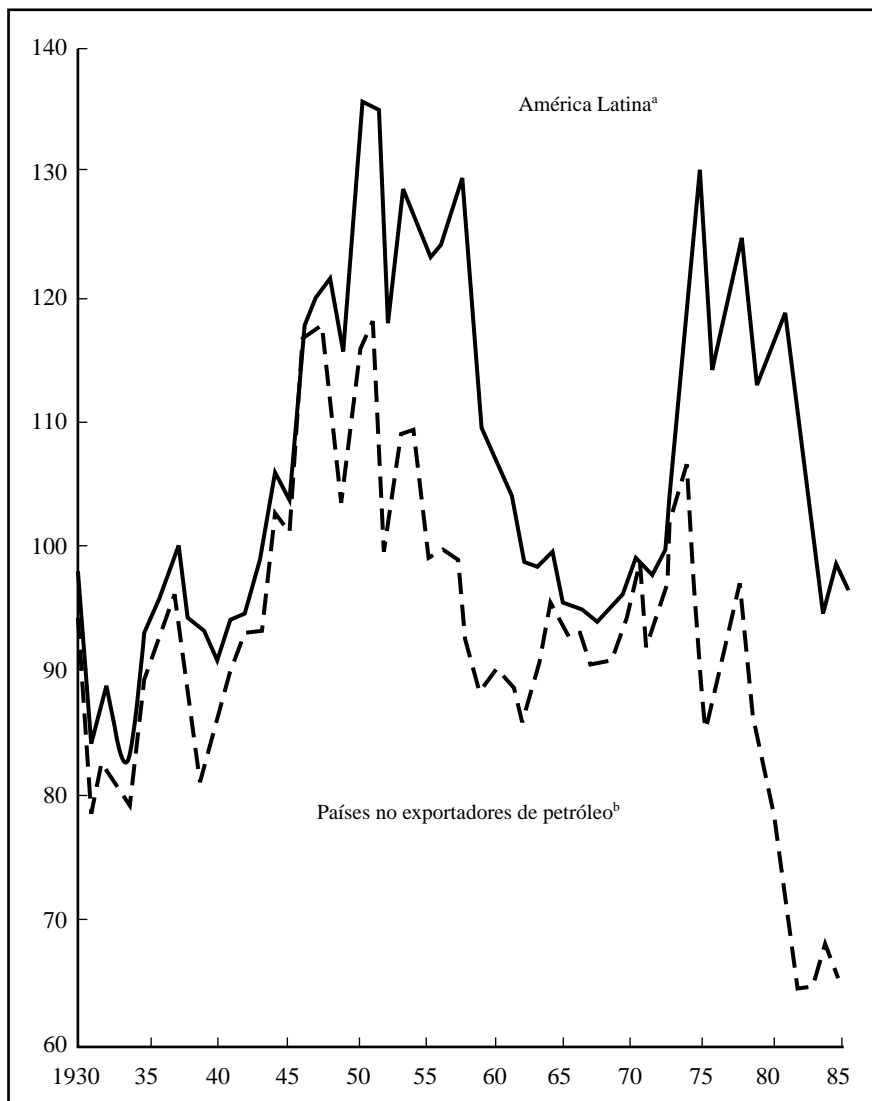
Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

GRÁFICO N° 5: AMÉRICA LATINA: VARIACIONES EN DOCE MESES DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ALGUNOS PAÍSES (Porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

GRÁFICO N° 6: AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO
(Índices 1970 = 100)

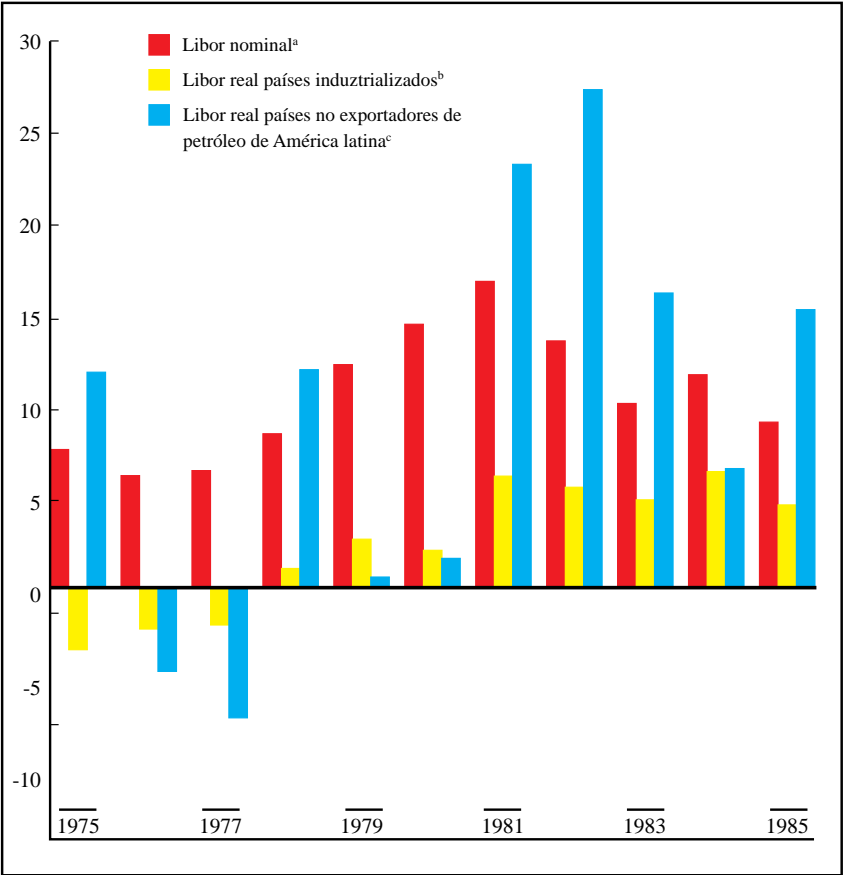


Fuente: 1930-1940, Cepal, América Latina: *Relación de Precios del Intercambio*, Santiago 1976. 1950-1985, Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Incluye 19 países.

^b Excluye Ecuador, México y Venezuela.

GRÁFICO N° 7: TASAS DE INTERÉS INTERNACIONALES NOMINAL Y REALES (Porcentajes)



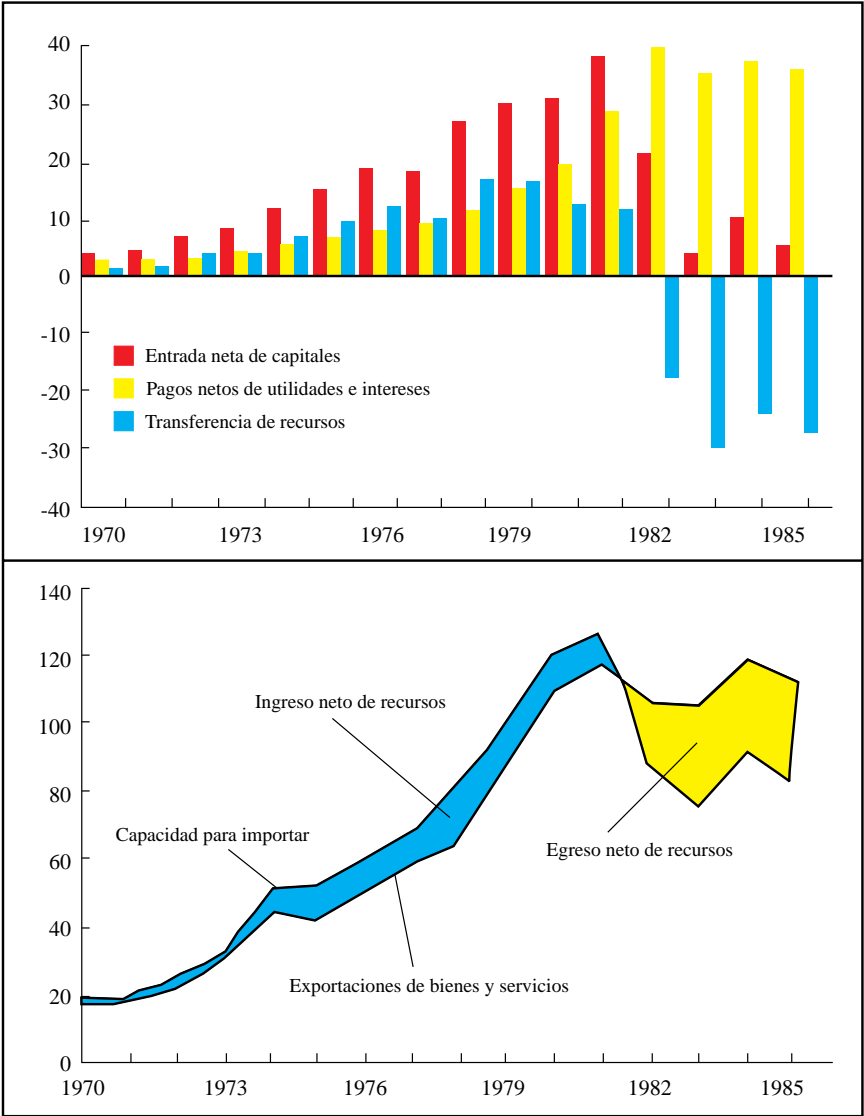
Fuente: Cepal, sobre la base del Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales y de informaciones oficiales*.

^aLibor a 180 días.

^bLibor nominal deflactada por el índice de precios al consumidor de los países industrializados.

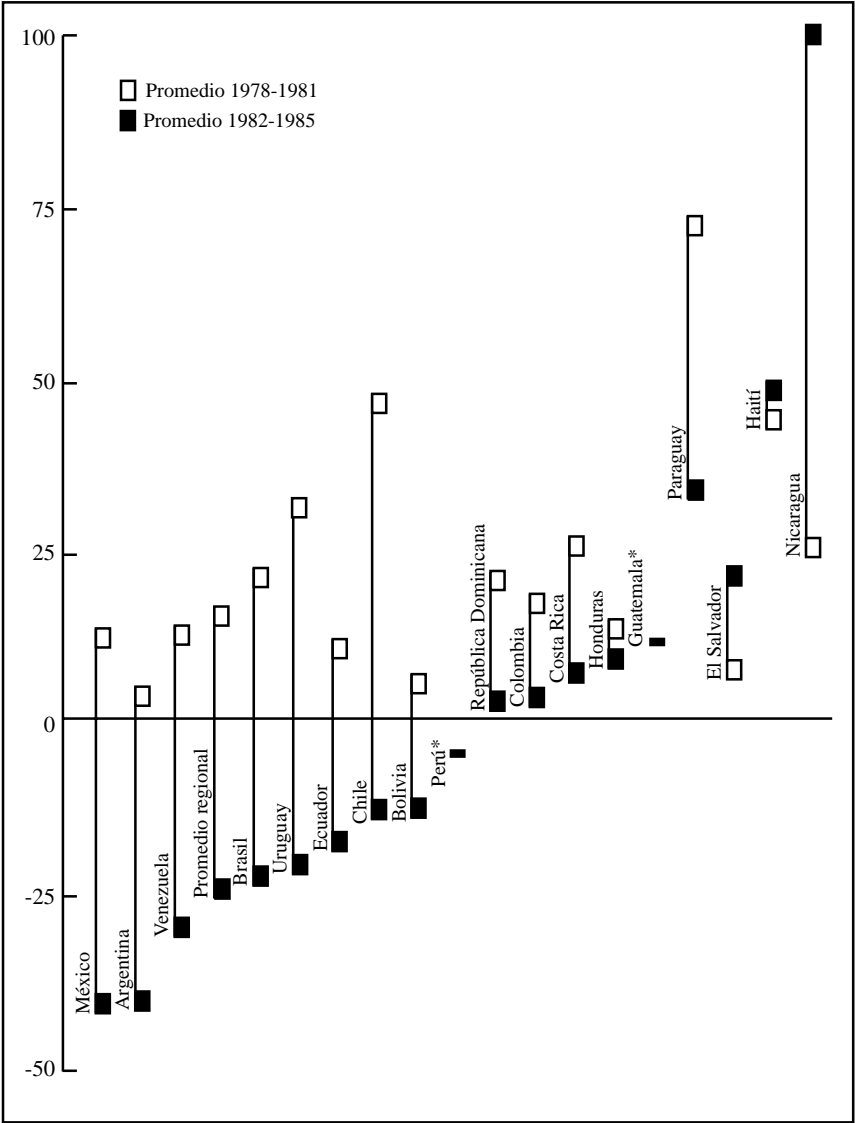
^cLibor nominal deflactada por el valor unitario de las exportaciones de bienes de 14 países no exportadores de petróleo de América latina.

GRÁFICO N° 8: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
INGRESO NETO DE CAPITAL Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS
(Miles de Millones de Dólares)



Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones del Fondo Monetario Internacional y de informaciones oficiales.

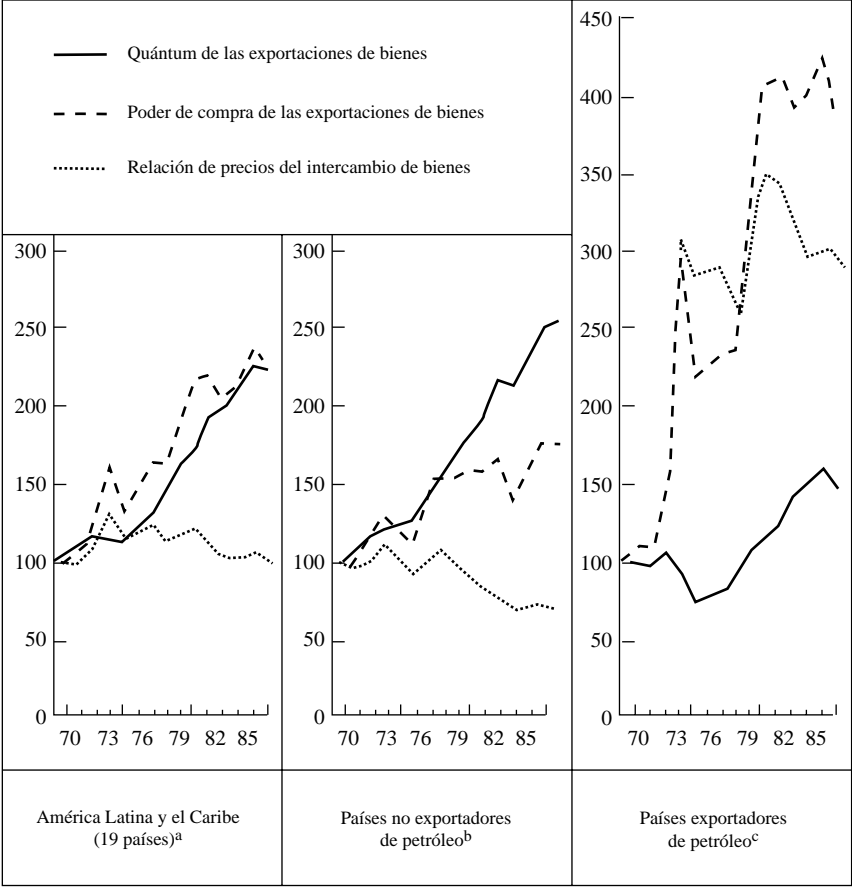
GRÁFICO N° 9: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (Porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Igual promedio en ambos períodos.

GRÁFICO N° 10: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO QUÁNTUM Y PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES (Índices 1970 = 100)



Fuente: Cepal, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

^b De 1970 a 1975 incluye los siguientes 16 países: Argentina, Brasil Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras. México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. A partir de 1976 se excluyen México y Perú.

^c Desde 1970 incluye Bolivia, Ecuador y Venezuela; a partir de 1976 se agregan México y Perú.