

**MARC NOEL  
LINDENBERG RAMÍREZ**

---

**Procesos  
de Ajuste  
en países  
en desarrollo**

**Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia  
Nicaragua  
Malasia  
Singapur  
Taiwán  
Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia  
Nicaragua  
Malasia  
Singapur  
Taiwán  
Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia  
Bolivia**

---

**Dimensión política y económica**





# **Procesos de Ajuste en Países en Desarrollo**

Dimensión Política y Económica



Serie: Económica

**MARC  
LINDENBERG**

**NOEL  
RAMÍREZ**

---

**Procesos  
de Ajuste  
en países  
en desarrollo**

---

**Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia  
Nicaragua  
Malasia  
Singapur  
Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia  
Nicaragua  
Malasia  
Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia  
Bolivia  
Chile  
Costa Rica  
Indonesia**

**Dimensión política y económica**

San José, Costa Rica, 1989



**CINDE**

330 Lindenberg, Marc  
L-744p *Procesos de ajuste en países en desarrollo:  
dimensión económica y política* / Marc Lindenberg y Noel Ramírez  
1. ed. San José: Asociación Libro Libre, 1989.  
p. 424; (Serie Económica)  
1. Economía. 2. Política. I. Ramírez, Noel. II. Título. III. Serie

ISBN 9977-901-90-2

© Marc Lindenberg  
© Noel Ramírez  
© Libro Libre  
Apartado 1154-1250  
Escazú, Costa Rica

Impreso por: Litografía e Imprenta Lil. S.A.

# INDICE

Presentación .....	9
Introducción .....	11
Prefacio .....	13

## Parte I: Comprensión de la estrategia nacional

1: Comprensión de la estrategia nacional: Conceptos fundamentales <i>Marc Lindenberg</i> .....	17
2: Diseño de estrategias económicas de corto y mediano plazo <i>Noel Ramírez</i> .....	37
3: Evaluación del impacto político de las estrategias económicas: Manejo de ganadores y perdedores <i>Marc Lindenberg</i> .....	73

## Parte II: Análisis de la estrategia nacional a corto y mediano plazo

4: Costa Rica: estabilización y ajuste estructural <i>Noel Ramírez</i> .....	115
5: Bolivia: control de la hiperinflación (1985 – 1986) <i>Noel Ramírez y Marc Lindenberg</i> .....	137
6: Chile: una economía en transición <i>Noel Ramírez</i> .....	147
7: Taiwán 1961: la búsqueda de una estrategia económica viable <i>Marc Lindenberg</i> .....	167
8: Indonesia: la crisis petrolera de 1986 <i>Shantayanan Devarajan con la colaboración de Naomi Goldstein</i> .....	191

## Parte III: Formulación de la estrategia industrial

9: Formulación de la política industrial <i>Marc Lindenberg</i> .....	215
10: Singapur: el cambio con una orientación hacia afuera <i>Marc Lindenberg</i> .....	245

11: La política industrial de León: la comisión de política industrial del Presidente <i>Marc Lindenberg con la colaboración de Noel Ramírez</i> .....	167
12: Política industrial en Costa Rica: sustitución de importaciones o promoción de exportaciones <i>Iván Saballos</i> .....	283
13: Ejercicio de planificación en Malasia: El dilema de la política de empleo <i>Marc Lindenberg</i> .....	311
 <b>Parte IV: Formulación de la Política Agrícola</b>	
14: Política agrícola <i>Noel Ramírez</i> .....	323
15: Costa Rica: el ajuste estructural y el sector agrícola <i>Esteban R. Brenes con la colaboración de Noel Ramírez</i> .....	359
16: Los subsidios de arroz en Costa Rica <i>Roberto Artavia con la colaboración de Francisco de Paula Gutiérrez</i> .....	399
 Bibliografía .....	 415

# Presentación

El Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE)<sup>1</sup> ha tenido una experiencia positiva y estimulante al financiar las investigaciones y parte de la publicación de: *Procesos de Ajuste en Países en Desarrollo: Consideraciones Políticas y Económicas*, de Marc Lindenberg y Noel Ramírez. Libro diseñado como texto para administradores y ejecutivos que trabajan en países en desarrollo.

En ambientes académicos, la economía y la política son tratadas frecuentemente como disciplinas separadas; sin embargo, en el mundo real están ineludiblemente ligadas. Una exitosa política económica necesita reflejar esta realidad. En el presente libro, los autores nos ofrecen un enfoque de las decisiones económicas que toma en cuenta, tanto los factores económicos como los políticos. Después de establecer un marco de referencia para analizar opciones de política económica, los autores presentan varios estudios de casos de países en desarrollo, donde los responsables han tenido que tomar decisiones críticas bajo mucha presión.

Tanto Lindenberg como Ramírez han asesorado a líderes de países en desarrollo sobre políticas nacionales. El Dr. Lindenberg ha sido Rector del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE),<sup>2</sup> una de las escuelas de negocios más sobresalientes de América Latina y el Dr. Ramírez es Decano de su Escuela de Economía.

Estamos seguros de que esta obra, resultado de una investigación patrocinada por CINDE e INCAE y publicada por Libro Libre, será un texto muy útil para escuelas de negocios y economía en todas partes.

*Nicolás Ardito Barletta*  
*Director, Centro Internacional*  
*para el Desarrollo Económico*

---

<sup>1</sup> CINDE es un instituto sin fines de lucro, fundado en 1985, que auspicia conferencias, publicaciones y proyectos conjuntos de investigaciones mediante una red internacional de institutos corresponsales. Está afiliado al Instituto de Estudios Contemporáneos (ICS) de Estados Unidos. Tiene su sede en Panamá, así como una oficina en San Francisco, California. (*N. del Editor*).

<sup>2</sup> El INCAE es una institución multinacional privada de enseñanza superior, sin fines de lucro, dedicada al estudio, investigación y asesoría en el campo de la política económica y la gerencia en América Latina. Fue fundado en 1964 a iniciativa de la comunidad empresarial centroamericana, con la asistencia técnica de la Escuela de Administración de Harvard y la ayuda financiera de la Agencia Internacional de Desarrollo. Cuenta con dos campus: uno, en Alajuela, Costa Rica, y el otro, en Managua, Nicaragua. (*N. del Editor*).

# Introducción

Este libro va fundamentalmente dirigido a los gerentes internacionales y diseñadores de políticas, con el propósito de ayudarlos a comprender y participar en la definición de las estrategias económicas nacionales de los países en desarrollo. No es, pues, un libro para economistas teóricos o eruditos. Más bien, se intenta que las personas encargadas de decidir,—muchas de las cuales no han tenido el lujo de varios años de estudio y reflexión sobre áreas de políticas tan complejas, en las que repentinamente tienen que actuar—, encuentren asequibles, a la mano, los esquemas conceptuales y la terminología económica y política. Entre su contenido, se presentan casos de estudio realizados por colegas, quienes, con antecedentes similares a los destinatarios, han tenido que contribuir a la definición de las opciones nacionales en años recientes.

Los capítulos y casos propuestos, que sirven como instrumento de aprendizaje para practicar el análisis de las políticas nacionales, fueron elaborados y utilizados extensamente desde 1980 para ayudar a comprender, tanto a los presidentes centroamericanos y a sus gabinetes, como a los líderes empresariales, laborales y de partidos políticos, los aspectos de la política nacional. Estos materiales están siendo utilizados actualmente en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, por firmas consultoras como Arthun D. Little y Asociados, en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y un creciente número de institutos de administración en el extranjero.

El libro, en su cometido, desarrolla desde los conceptos hasta la práctica; todo ello distribuido en cuatro partes. En la primera, *Comprensión de la estrategia nacional*, se presentan esquemas conceptuales, para organizar la información económica y política sobre las políticas, ejecutoria y problemas pasados de un país. Se ofrecen tipologías conducentes a la comprensión de los beneficios y riesgos de las nuevas estrategias, junto con metodologías para determinar cuáles sectores se verían a sí mismos como *ganadores* o *perdedores*, si el gobierno intentara aplicarlas.

En la segunda parte, *Análisis de las estrategias nacionales a corto y mediano plazo*, se utilizan casos de Costa Rica, Chile, Bolivia, Taiwán e Indonesia, para ayudar al lector en el estudio de la dinámica y consecuencias de las estrategias a corto plazo,

como la estabilización; y las de mediano plazo, como la liberalización y el ajuste estructural. Los casos permiten al lector aplicar los esquemas conceptuales de la primera parte del libro, para comprender los “paquetes de políticas” y reflexionar sobre sus implicaciones de alcance económico y político.

La tercera parte, *Formulación de la estrategia industrial*, presenta esquemas para evaluar las principales alternativas del sector industrial —tales como la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones—, y las políticas generalmente asociadas con esas estrategias. En esta sección, se utilizan casos sobre Singapur, Centroamérica, Malasia y Taiwán, con el fin de ayudar al lector a comprender los diferentes aspectos de la política industrial y sus consecuencias.

La última parte, *Diseño de la estrategia agrícola*, ofrece un desarrollo propicio para analizar las alternativas de producto y mercado en el sector agrícola. Permite al lector adquirir conocimientos sobre diferentes opciones de políticas, mediante la utilización de casos de Asia y América Latina, relacionados con temas sobre la reducción de los subsidios agrícolas, la producción de granos básicos, así como con el de productos básicos de exportación. También pone énfasis en la importancia que tiene el que exista congruencia entre las estrategias nacionales y las políticas sectoriales.

El argumento fundamental de todo este planteamiento estriba en que las estrategias que tuvieron éxito para aumentar el crecimiento, empleo, productividad y posición competitiva en la economía mundial, pueden conducir a diseños eficaces no sólo para las empresas, sino también para los países. Estamos convencidos de que los gerentes y diseñadores de políticas pueden, a través del estudio de casos y esquemas conceptuales, aprender sobre las opciones de políticas. Y, por lo mismo, no dudamos que el contenido de este libro es un instrumento eficiente para ayudarlos en este proceso de aprendizaje.

# Prefacio

Este libro es el resultado de más de ocho años de investigación y participación en sesiones de estrategia económica, con dirigentes latinoamericanos. Su publicación fue realizada mediante el apoyo brindado por la Fundación Hans Seidel de la República Federal de Alemania y por el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), afiliado al Instituto de Estudios Contemporáneos de San Francisco, California. Queremos manifestar nuestra especial gratitud al Dr. Nicolás Arditto Barletta, Director del CINDE y al Dr. Fredrick Durr, Representante de la Fundación Hans Seidel para Centroamérica, quienes convirtieron el proyecto en una realidad.

Nuestra gratitud, en especial, a los Presidentes Luis Alberto Monge de Costa Rica, Vinicio Cerezo de Guatemala, José Napoleón Duarte de El Salvador y Nicolás Arditto Barletta de Panamá, por permitimos compartir, junto con los dirigentes de los distintos sectores que conforman la sociedad centroamericana, la búsqueda de estrategias económicas viables.

Encontramos que las talentosas iniciativas del Presidente Monge, para formar coaliciones durante la crisis económica, eran particularmente únicas en su género. De hecho, gran parte de la metodología para seminarios de estrategia económica, se desarrolló durante nuestra primera colaboración con el Presidente Monge y con los miembros de su equipo económico. Agradecemos su apertura durante todo el proceso.

Por otra parte, el libro no hubiera sido concluido sin la ayuda de numerosos amigos y colegas: se encontraron particularmente útiles los comentarios de Shantayanan Devarajan, Merilee Grindle, John Ickis, Robert Klitgaard, Jack Montgomery, Mark Moore, Dwight Perkins y Lou Wells. En especial, Bob Klitgaard nos mantuvo motivados durante los momentos difíciles. Y las sugerencias de Shantayanan Devarajan nos ayudaron a evitar algunos callejones sin salida.

Los investigadores de casos que ayudaron a elaborar materiales especiales, merecen un agradecimiento particular. Entre ellos se encuentran Xavier Argüello, Roberto Artavia, Esteban Brenes, Naomi Goldstein e Iván Saballos. Se contó con la contribución de casos de los académicos Shantayanan Devarajan, Francisco Leguizamón,

George Lodge, Gustav Ranis y Edwin Winkler. Específicamente, Gustav Ranis ayudó a diseñar nuestros seminarios iniciales en Centroamérica. Sus ideas sobre las diferencias entre las experiencias asiáticas y latinoamericanas, contribuyeron a profundizar el tratamiento que le dimos al tema. Su ayuda, en los casos de Singapur, León y Taiwan, fue de incalculable valor.

Asimismo el proyecto no se hubiera concluido sin la hábil supervisión administrativa de Xavier Argüello y de María Joaquina Larraz de Quant; y sin el apoyo secretarial de Ileana Ramírez, Marisol González, Verónica Marseillan y Ana Cecilia Alvarez. Ana Lorena Morales, la hábil Directora del Departamento de Traducción e Interpretación de INCAE, (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) y su plana mayor, trabajaron largas y arduas horas para elaborar el documento en dos idiomas. Agradecemos particularmente sus esfuerzos.

Gracias también, y en especial, a nuestras esposas e hijos que pacientemente toleraron ocho años de investigación, actividades de seminarios, viajes y escritos. Pero, igual que en todos los proyectos que finalizan con la redacción, la responsabilidad última del contenido, de las ideas especiales y los errores, es únicamente nuestra.

*Marc Lindenberg*  
*Noel Ramírez*

# I

## Comprensión de la estrategia nacional

# 1

MARC LINDENBERG

---

## Comprensión de la estrategia nacional: Conceptos fundamentales

*"A sociedades como las nuestras, nada les sobra.  
O son magras y saludables, o se mueren".*

**Lee Quan Yew**  
Primer Ministro de Singapur  
(*The Mirror*, 25 de julio de 1966)

*"En nuestra situación actual de desarrollo en Singapur,  
no somos lo suficientemente ricos para poder establecer  
un Estado benefactor. Por lo tanto, nuestra principal  
preocupación debería ser la acumulación de riquezas a  
través del crecimiento económico, en vez de una  
distribución más equitativa de la riqueza existente y la  
proliferación de los servicios de bienestar social por  
parte del Estado".*

**Goh Keng Swee**  
Ministro de Finanzas  
(Singapur. Discurso en 1966)

### Introducción

En un país en desarrollo, ¿qué pueden tener en común el gerente de una compañía petrolera multinacional recientemente asignado, el nuevo Presidente de la Cámara de Industrias, un Ministro de Vivienda recién nombrado y el joven líder de un sindicato nacional? Si hubieran vivido en Singapur en 1966, cuando el futuro de la estrategia económica del país estaba en debate, todos hubieran tenido que comprender la

opinión del gobierno expresada en las citas anteriores y explicarla a sus constituyentes. Más aún: hubieran necesitado analizar lo que estas posiciones del gobierno implicarían para las estrategias de sus propias organizaciones.

Esta habilidad no sólo hubiera sido útil en Singapur durante ese período crítico, sino en cualquier parte en donde las opciones de desarrollo se hallan en discusión. De hecho, los gerentes de empresas multinacionales y los funcionarios públicos tendrán que comprender las estrategias de desarrollo de un mínimo de diez países a los que serán asignados antes de terminar sus carreras. Los líderes locales participarán en un sinnúmero de cambios de la estrategia nacional, en sus propios países, durante su vida profesional.

La experiencia que los nuevos líderes puedan haber tenido como organizadores políticos, técnicos o profesionales, a menudo no les da la preparación adecuada para manejar los problemas que afrontan. El propósito de este capítulo, por tanto, es ofrecer una visión general de los aspectos y esquemas fundamentales que han ayudado a otros a comprender rápidamente la dinámica de sus entornos económicos y políticos, las estrategias de desarrollo utilizadas en sus países y muchas de las políticas que han enfrentado. La estrategia económica a corto y mediano plazo y la administración política del cambio económico, se discutirán, con más detalle, en los capítulos 1 y 2 respectivamente.

Nuestro enfoque se basa en unos cuantos supuestos críticos. Creemos, en primer lugar, que la lista de más de 126 países de la publicación más reciente del *World Development Report*<sup>1</sup>, constituye una unidad de análisis importante. Al igual que en el caso de las empresas, es posible identificar las estrategias y características de la ejecución a nivel nacional. La comprensión de tales características, es esencial para los gerentes de ambos sectores, que quieren que sus empresas sean competitivas. En segundo lugar, centramos un interés particular en más de 73 países pequeños, con menos de diez millones de habitantes. Estimamos que su problema estratégico es extremadamente difícil, debido a su apertura económica y vulnerabilidad ante los impactos externos de la economía mundial.<sup>2</sup> Sin embargo, nos hemos convencido —por nuestra propia investigación y asistencia a los gobiernos y empresas de países pequeños;<sup>3</sup> por las experiencias de países pequeños sumamente exitosos como Singapur, Taiwán y Hong Kong,<sup>4</sup> y por el trabajo de otros profesionales—<sup>5</sup> de que los países pequeños no enfrentan desventajas especiales en la búsqueda del bienestar económico. De hecho, algunos colegas argumentan que el reducido tamaño y el mayor grado de uniformidad étnica y cultural que suelen tener, en comparación con los más grandes, les da una ventaja especial para crear el consenso nacional y mantener políticas de desarrollo más consistentes.<sup>6</sup> En un tercer término, la necesidad de un verdadero análisis nacional por parte de los gerentes, ha venido a ser aún más urgente, debido a la crisis económica mundial de comienzos de la década actual. Los gerentes que no prestaron cuidadosa atención a estos cambios recientes en sus entornos, terminaron en la quiebra; y los países que no ajustaron sus estrategias nacionales, continuaron su curso descendente. Creemos, por último, que no existe algo que garantice a los países

o empresas la posibilidad de prevenir una crisis durante los períodos de reajuste económico. Sin embargo, tanto el análisis como una buena estrategia, hacen la diferencia.

La estrategia nacional puede definirse como la habilidad para enlazar los objetivos generales con las políticas y prácticas que ayudan a lograrlos. Esta visión es optimista. Afirma que una estrategia económica nacional, conscientemente diseñada, puede establecer la diferencia en los niveles de vida de un país.<sup>7</sup> La experiencia de desarrollo, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, lo comprueba. Por ejemplo: el Banco Mundial recientemente analizó, con base en las cuatro estrategias utilizadas —*fuertemente orientada hacia afuera, moderadamente orientada hacia afuera, moderadamente orientada hacia adentro y fuertemente orientada hacia adentro* (Cfr. Cuadro 1)—, el comportamiento económico de 41 países en desarrollo entre 1963 y 1985.<sup>8</sup> Se

Cuadro 1

**ESTRATEGIAS COMERCIALES Y EJECUTORIA NACIONAL**

1963-73 y 1973-85

<i>Indicadores</i>	<i>Fuertemente orientadas hacia afuera</i>	<i>Moderadamente orientadas hacia afuera</i>	<i>Fuertemente orientadas hacia adentro</i>	<i>Moderadamente orientadas hacia adentro</i>
<b>1963-73</b>				
<i>Crecimiento PIB</i>	9.8	8.8	7.0	4.0
<i>PNB real per cápita</i>	6.5	5.0	4.0	2.0 <sup>1</sup>
<i>Inflación</i>	5.0	6.0	4.0	6.0
<i>Ahorro nacional bruto</i>	13.0	20.0	22.0	15.0
<i>Crecimiento promedio exportaciones industriales</i>	14	16.0	10.0	5.0
<b>1973-85</b>				
<i>Crecimiento PIB</i>	7.0	4.5	5.0	3.0
<i>PNB real per cápita</i>	6.0	2.0	2.2	-0.4
<i>Inflación</i>	10.0	45.0	14.0	16.0
<i>Ahorro nacional bruto</i>	32.0	20.0	23.0	18.0
<i>Crecimiento promedio exportaciones industriales</i>	14.0	14.5	8.0	4.0

I En 1963-73 Los países eran: Fuertemente Orientados hacia Afuera (*Hong Kong, Corea y Singapur*); Moderadamente Orientados hacia afuera (*Brasil, Camerún, Colombia, Costa Rica, Côte de Ivore, Guatemala, Indonesia, Israel, Malasia y Tailandia*); Moderadamente Orientados hacia Adentro (*Bolivia, El Salvador, Honduras, Kenia, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Filipinas, Senegal, Tursia, Yugoslavia*); Fuertemente Orientados hacia Adentro (*Argentina, Bangladesh, Burundi, Chile, República Dominicana, Etiopía, Ghana, India, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Turquía, Uruguay y Zambia*).

II En 1973-85 los países eran: Fuertemente Orientados hacia Afuera (*Hong Kong, Corea y Singapur*); Moderadamente Orientados hacia Afuera (*Brasil, Chile, Israel, Malasia, Tailandia, Tursia, Turquía y Uruguay*); Moderadamente Orientados hacia Adentro (*Camerún, Colombia, Costa Rica, Côte de Ivore, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Kenia, México, Nicaragua, Pakistán, Filipinas, Senegal, Sri Lanka y Yugoslavia*) y Fuertemente Orientados hacia Adentro (*Argentina, Bangladesh, Bolivia, Burundi, República Dominicana, Etiopía, Ghana, India, Madagascar, Nigeria, Perú, Sudán y Tanzania*).

FUENTE: World Development Report: 1987, pp. 83-85

encontró que los países con estrategias *orientadas hacia afuera*, tenían mayores tasas de crecimiento del PIB y el empleo, así como también mayores niveles de ahorro. De hecho, mostró una diferencia de hasta cuatro puntos porcentuales en la tasa promedio de crecimiento real del PIB anual per cápita, en un período de veinticinco años, dependiendo de la estrategia económica seleccionada. Tales diferencias constantes, pueden cambiar literalmente los niveles de vida de una generación entera en un país en desarrollo.

Finalmente, aunque el éxito de un país con la estrategia nacional se constituye en razón para el optimismo, éste debe ser moderado con una buena dosis de precaución y realismo. En vista de que el entorno cultural de cada país es diferente, las recetas para el desarrollo no pueden transferirse ciegamente de uno a otro. Es más, se sabe muy poco acerca de las complicadas acciones sociales y políticas, necesarias para que la estrategia nacional funcione. No obstante, existen algunas preguntas en común que los líderes, de acuerdo con su situación particular, pueden hacerse para llegar a respuestas apropiadas.

Los gerentes y líderes de un país, tienen más probabilidad de conseguir que las estrategias nacionales sean más realistas, si tratan de responder a las preguntas sobre los siguientes planteamientos:

1. *Reconstrucción del pasado y comprensión del presente.* ¿Qué estrategia económica ha seguido el país en años recientes, y qué éxito tuvo? ¿Qué problemas existen actualmente?

2. *Formación del futuro: alternativas económicas a corto y mediano plazo.* ¿Qué alternativas económicas, a corto y mediano plazo, pueden ser viables para el país? ¿Qué políticas pueden necesitarse? ¿Cuáles alternativas pueden ser las más atractivas, y por qué?

3. *Manejo de ganadores y perdedores en el proceso de cambio económico.* ¿Cuáles grupos, en los escenarios desarrollados, se ven a sí mismos como *ganadores* o *perdedores*? ¿Qué tácticas pueden utilizarse con el fin de mantener el apoyo para las nuevas estrategias económicas?

4. *Ajuste de la organización hacia el cambio.* ¿Qué ajustes deberán hacerse en la organización, si cualquiera de estos escenarios se convierte en realidad?

Veamos, brevemente, algunos de los esquemas que han sido útiles en el análisis de cada una de estas preguntas.

## **Reconstrucción del pasado y comprensión del presente**

El estudio del pasado reciente, nos ayuda a ver cómo fuimos llegando hasta donde hoy nos encontramos, y si las tendencias actuales pueden continuar. Tres es-

quemas han sido particularmente útiles en suministrar una imagen clara del entorno, estrategia y ejecución pasadas y presentes de un país: 1) las matrices de ejecutoria nacional (cuadro 2); 2) los mapas políticos (cuadro 3) y las listas de problemas (cuadro 4).

## Matrices de la ejecución nacional

Las matrices de la ejecución nacional permiten, al formulador de políticas, organizar rápidamente la información sobre el pasado. Uno de los marcos más útiles, presentado por Scott, Rosenblum y Sproat (Cfr. cuadro 2), divide la información crucial en tres amplias categorías: a) *el contexto nacional e internacional*; b) *los objetivos, estrategias y políticas nacionales*, y c) *los resultados económicos, políticos y sociales*.<sup>9</sup>

Cuadro 2  
Singapur 1959-65

### MATRIZ DE EJECUTORIA NACIONAL

<i>Contexto internacional</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Resultados económicos</i>
Se intensifica la Guerra de Vietnam	<b>CRECIMIENTO</b> Mantener el Crecimiento del PIB mayor que el de la Población	Crecimiento PIB 6%
Confrontación con Indonesia	<b>DISTRIBUCION</b> Inversiones Sociales	Industria 15%
Expulsión de la Federación Malaya	<b>Estrategias</b>	Construcción 13%
Crecimiento Positivo de la Economía Mundial	<b>CORTO PLAZO</b> (Más Producción)	Servicios 15%
	<b>MEDIANO PLAZO</b> (Sustitución de Importaciones)	Inflación 10%
<i>Contexto nacional</i>	<i>Políticas</i>	<i>Resultados sociales</i>
Lucha Interna de Poder	<b>FISCAL</b> Presupuesto Equilibrado	Reducción del Desempleo
Intensos Conflictos Raciales	Empréstitos Nacionales	Mejoría en Salud
Diferencias de Idiomas	<b>MONETARIA</b> Crecimiento de 7% a 10% de la Oferta Monetaria	Más Viviendas Populares
Fuerte Ética del Trabajo	<b>COMERCIAL</b> Incentivos para la Sustitución de las Importaciones Industriales	Aumento de los Niveles de Alfabetismo
Honestidad/Eficiencia	<b>LABORAL</b> Alzas Salariales Controladas	
	<b>CAMBIARIA</b> Tasas de Cambio Fijas	

Fuente: Basado en "La Matriz de Ejecutoria Nacional", de Scott. Ver Case studies in political economic of Japan: 1854-1977, (Boston: Harvard Business School, 1980), pp. 1-17.

La información sobre el *contexto*, incluye el tamaño de la población y mezcla étnica del país, las descripciones geográficas, la dotación de recursos naturales y las condiciones económicas y políticas nacionales e internacionales —tales como tensiones con otros países, conflictos internos y condiciones de mercado—, durante el período en cuestión.

La información sobre los *objetivos, estrategia y políticas*, incluye datos generales de las intenciones declaradas del gobierno con respecto al crecimiento económico, empleo, distribución del ingreso y participación política; de las estrategias generales empleadas para tratar de lograr esos objetivos, como por ejemplo, las que favorecen una orientación hacia las exportaciones, una orientación balanceada (a veces llamada neutral, ya que no favorece la producción para las exportaciones ni para el mercado interno) o una orientación hacia adentro enfocada hacia el mercado nacional; la selección de los sectores que se habrán de impulsar, por ejemplo, la agricultura frente a la industria; y, finalmente, los paquetes de políticas fiscales, monetarias, comerciales, salariales y cambiarias, seleccionados para proveer incentivos y controlar la estrategia dentro de su curso.

Finalmente, la información sobre la ejecución incluye *resultados* económicos sobre, por ejemplo, las tasas de crecimiento del PIB, crecimiento sectorial, inflación y desempleo. La información sobre el comportamiento social y político, incluye los cambios en la esperanza de vida, los niveles de alfabetismo, salud y nutrición; así como también evidencias de descontento, tales como los niveles de violencia, de huelgas y de abusos documentados contra los derechos humanos.

Tal información puede ser recopilada, si utilizamos las estadísticas económicas del gobierno, especialmente del Banco Central, Ministerio de Finanzas o Planificación, grupos de oposición e institutos nacionales de investigación; así como también de agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. La información política y social puede ser reunida por medio de fuentes existentes, tales como la Organización Mundial de la Salud, agencias donantes multilaterales y Amnistía Internacional, así como también oficinas del gobierno y estudios especiales.

Como un ejemplo de lo útil que resulta una matriz de ejecución nacional, para captar rápidamente la historia reciente de un país, podemos considerar el caso Singapur durante el período 1959-65 (cfr. cuadro 2). La matriz nos recuerda que Singapur es una pequeña isla situada en la punta de la Península Malaya, al sudeste de Asia; que no cuenta con recursos naturales, sino con una buena ubicación a lo largo de las rutas oceánicas de navegación entre Japón y Europa. Mientras la economía internacional se expandía durante la década de los sesenta, también se intensificaba el conflicto en el cercano Vietnam. Singapur tenía problemas con sus dos vecinos más próximos. El régimen de Sukarno en Indonesia, a lo largo de su frontera sur, practicaba una política de confrontación. Malasia, su vecino del norte y principal mercado para sus productos industriales, la expulsó de una federación de varios países. Dentro de Singapur, exis-

tían tensiones entre sus tres principales grupos raciales (chinos, malayos e indios), y un dudoso balance político entre grupos ideológicos contendientes (Cfr. descripción en el mapa político del cuadro 3).

Cuadro 3

Singapur 1966

MAPA POLITICO

Ubicación	Antisistema	Oposición legal	Combinación central	Oposición legal	Antisistema
<b>SECTORES EXTERNOS</b>	URSS VIETNAM DEL NORTE RPC	INDONESIA	REINO UNIDO ESTADOS UNIDOS HONG KONG TAYWAN	MALASIA	
<b>REGIMEN</b>			LEE QUAN YEW MINISTERIOS EJERCITO		
<b>FACTORES SOCIALES</b>		CLASE BAJA TODOS LOS SECTORES	TODOS LOS SECTORES	CHINOS CLASE ALTA Y MEDIA	
<b>PARTIDOS POLITICOS</b>		PARTIDO SOCIALISTA BARISON 33% (1963)	PARTIDO ACCION POPULAR 54% (1959) 46% (1963)	ALIANZA 46% (1959) UPD + SPA 21% (1963)	
<b>GRUPOS DE PRESION</b>		SINDICATO SATU ORGANIZACIONES DE MASAS MEDIOS DE PUBLICIDAD	SINDICATOS ORGANIZACIONES DE BLOQUE PRENSA Y TELEVISION	CLANES CAMARAS EMPRESARIALES MEDIOS DE PUBLICIDAD	

Fuente: Basado en el Mapa político de Lindenberg y Crosby. Ver *Managing Development the Political Dimension* (New Brunswick: Transaction Books and Kumarian Press, 1981).

En el período inmediatamente después de la independencia, el gobierno siguió la estrategia de estimular el crecimiento del PIB, a través de la sustitución de importaciones industriales, pero con inversiones en la educación, salud y vivienda, así como también con una limitada pero creciente participación política. La función del gobierno, en el proceso, no era simplemente la de fomentar la inversión del sector privado con incentivos del gobierno y la provisión de infraestructura, sino también la coinversión en nuevas industrias. La sustitución de importaciones industriales de productos no duraderos intensivos en mano de obra, era prioritaria, junto con las inversiones en los servicios y la construcción. La política fiscal era muy conservadora. De hecho, se lograron presupuestos equilibrados durante el período. Además, el país mantuvo niveles de endeudamiento relativamente bajos.

Los resultados del primer período fueron impresionantes. Entre 1959 y 1965, la tasa de crecimiento real del PIB promedió un 6%. Los sectores dinámicos eran la industria, los servicios y la construcción. Se obtuvieron logros en las áreas de salud, alfabetismo y vivienda popular. El desempleo se redujo. El país poseía una base económica sólida, sobre la cual se podían crear nuevos incentivos. Pero ¿qué hay sobre los niveles de apoyo político para el gobierno?

## Elaboración de mapas políticos

La elaboración de mapas políticos, nos permite obtener rápidamente una imagen clara de las relaciones entre los actores políticos claves y el gobierno de un país en particular.<sup>10</sup> En una sola página, podemos ver los niveles de apoyo y oposición al gobierno de los grupos de presión internos y externos, partidos políticos y sectores sociales (Cfr. cuadro 3). El propósito es ayudar a los responsables de tomar decisiones a determinar si la base política del gobierno es lo suficientemente sólida como para continuar con las políticas actuales y aventurarse con las nuevas.

La comprensión de la terminología relevante, es esencial para la preparación e interpretación de los mapas políticos. Son *grupos de presión* aquellas organizaciones que movilizan a sus miembros por medio de la articulación y defensa de sus intereses especializados, sin un deseo explícito de gobernar; *partidos políticos*, los que movilizan a sus miembros por medio de la articulación y defensa de intereses más generales y con un objetivo explícito de obtener el control del Estado;<sup>11</sup> *sectores sociales*, aquellas agrupaciones más extensas de actores urbanos y rurales de clase alta, media y baja, que niegan o canalizan su apoyo a los grupos de interés, a los partidos políticos y al gobierno. Los *sectores externos* son aquellos actores foráneos como países, organizaciones donantes y agencias de inteligencia (la CIA o la KGB), que también influyen en el gobierno y en otros actores dentro de un país en particular.<sup>12</sup>

Todos los actores políticos se organizan según sus niveles de apoyo u oposición al gobierno. Por ejemplo: en el centro del mapa político, en la categoría llamada *combinación central*, se coloca el gobierno actual y aquellos grupos que lo apoyan más directamente, y también los que obtienen mayores beneficios a cambio de su apoyo. Los grupos que dan un apoyo más sólido al gobierno, se ubican claramente en el centro; y los de menos apoyo, se colocan más cerca del límite de la categoría de combinación central. Los grupos que se oponen al gobierno, pero que están dispuestos a participar en la legislatura y respetar la Constitución, se colocan en la *oposición legal*; mientras que los grupos que usan la violencia para demostrar su oposición, se colocan en la categoría de *anti-sistema*. Finalmente, los grupos y sectores sociales apáticos, se ubican en la sección catalogada como *inmovilizados*. Los grupos que desean que la intervención del Estado sea en un grado mayor que la del gobierno actual, se colocan a la izquierda de éste; y los que la desean en menor grado, se colocan a su derecha. Una medida conveniente del grado de intervención del Estado, es el gasto del sector público como porcentaje del PIB.

Es relativamente fácil detectar los problemas de las coaliciones en los mapas políticos, mediante la búsqueda de la falta de apoyo (espacios en blanco) o desequilibrios (gran concentración de grupos) en algunas partes del mapa, y mediante la comparación de los mapas políticos a través del tiempo. Por ejemplo: los gobiernos con poco apoyo por parte de los grupos de presión o partidos políticos en la combinación central, se encuentran en una condición precaria; al igual que los gobiernos cuyo principal apoyo proviene de actores externos. Los países que tienen cada vez más grupos desplazándose hacia la posición de anti-sistema, también se hallan en situaciones difíciles.

Finalmente, los mapas políticos pueden ser utilizados para visualizar cuáles grupos se consideran a sí mismos *ganadores* o *perdedores*, como resultado de la política y comportamiento económico reciente. Tal análisis, provee una llave de los problemas y un foro de discusión de las nuevas estrategias, tácticas y coaliciones necesarias para que el gobierno y otros grupos puedan lograr sus objetivos. La información, para la elaboración de los mapas políticos, proviene de entrevistas con los líderes del país; de los datos de las votaciones; de las encuestas, informes de los medios de publicidad y estudios académicos.

El mapa político de Singapur, en 1965, ayuda a demostrar algunos de los conceptos y utilidades analíticas (Cfr. cuadro 3). Por ejemplo: la combinación central se ve relativamente sólida. El régimen tiene sus propias organizaciones de bloque, medios de publicidad que representan la posición oficial, sindicatos y partido político, el cual obtuvo el 49% de los votos en las últimas elecciones. El régimen tiene el apoyo de una parte de todas las clases sociales y grupos raciales, pero un poco más de apoyo por parte de los chinos de habla inglesa y de los grupos de clase media baja, media y alta. Tiene también el apoyo externo de los gobiernos del Reino Unido y Estados Unidos; pero este apoyo no es tan sólido como el interno que recibe de ciertos sindicatos, de organizaciones de masas y de su propio partido político. El lado izquierdo del mapa, presenta una fuerte y creciente oposición interna del Partido Socialista Barison, el cual ha venido ganando un porcentaje cada vez mayor de votos provenientes de sindicatos izquierdistas, medios publicitarios y actores externos. En el lado derecho, la oposición política está formada por una concentración más pequeña de grupos empresariales de presión, partidos políticos, medios publicitarios y actores externos.

El mapa político de Singapur, es útil para detectar problemas. Uno de ellos es la pérdida del apoyo al gobierno, en las elecciones de 1963, y la creciente fuerza de la izquierda. Otro problema es la falta de un claro apoyo por parte de países claves y, específicamente, de países vecinos.

## Listas de problemas

Después del análisis de la ejecutoria nacional y de las coaliciones políticas en el pasado, es importante preguntarse si cualesquiera de los cambios, en el entorno, son lo

suficientemente significativos como para justificar la revisión de la estrategia o políticas nacionales. Esto puede lograrse elaborando una lista de los problemas identificados, tanto en el análisis de la ejecución como en los mapas políticos del país, explicados anteriormente en este capítulo. Dicho análisis puede realizarse individualmente o en sesiones de grupo con los diseñadores de políticas, a fin de identificar nuevos problemas.

En el cuadro 4, aparece un ejemplo de este tipo de análisis para Singapur en 1966. El cuadro presenta un listado de los cambios que, en el entorno de Singapur, los diseñadores de políticas los creían amenazadores para la viabilidad de su estrategia. Por ejemplo: en ese año, los británicos anunciaron el cierre de las instalaciones militares en Singapur, las cuales generaban el 10% del PIB y proporcionaban empleo a 40.000 personas (aproximadamente el 5% de la fuerza laboral). Además, Singapur corría el riesgo de perder el 20% de sus ventas industriales, debido al deterioro de sus relaciones con Malasia. En cuanto a la situación interna, los grupos de izquierda expandieron su base política. Los analistas se preguntaron si el sector industrial, que había sido un fuerte motor durante los seis años anteriores, podría continuar generando altos niveles de crecimiento y empleo, mediante una política de sustitución de importaciones, en un mercado interno tan pequeño.

---

Cuadro 4

Singapur 1965

**LISTA DE PROBLEMAS:**

1. *Los cambios en las condiciones del entorno crean incompatibilidad con la estrategia económica y las políticas de sustitución de las importaciones industriales.*

**Internacional**

- Pérdidas de trabajo debido al cierre de las bases militares británicas (40.000 puestos o el 5% del empleo).
- Amenaza de pérdida del mercado malayo para los productos industriales debido a las tensiones con Indonesia y Malasia.
- Amenaza para el transporte y las fuentes de materia prima debido a las tensiones con Indonesia y Malasia.

**Doméstico**

- Mayor oposición de los grupos de izquierda.

2. *Serías dudas acerca de si la sustitución de las importaciones creará suficientes puestos para compensar los que se perdieron con el cierre de las bases militares británicas y si podrá ir al paso del crecimiento de la fuerza laboral.*
  3. *¿Podrá el gobierno mantener su base política de apoyo en ausencia de una nueva estrategia para generar crecimiento y empleo?*
- 

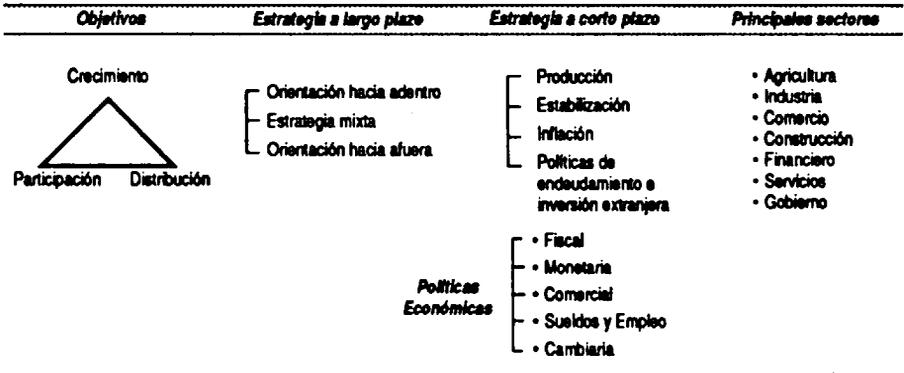
El desajuste que surgió entre las nuevas características del entorno de Singapur y su estrategia económica y política, obligó a los líderes del país a considerar nuevas alternativas económicas, que es el siguiente tema en nuestra discusión sobre el análisis del país.

## **Formación del futuro: Alternativas económicas a corto y mediano plazo**

Si los problemas actuales son lo suficientemente graves, los diseñadores de políticas pueden verse forzados a reconsiderar los *objetivos nacionales y las estrategias y políticas económicas a corto y mediano plazo*.<sup>13</sup> Esto puede requerir cambios en

el énfasis que se da a ciertos *sectores* en particular. El cuadro 5 presenta una matriz que ayuda a organizar la información sobre las alternativas económicas disponibles a corto plazo, usando las categorías mencionadas anteriormente. Por ejemplo: para apuntalar las coaliciones políticas internas, el gobierno puede verse obligado a modificar el énfasis de los *objetivos nacionales* entre el crecimiento, la distribución y la participación. Puede ser que el país tenga que cambiar su *estrategia económica a corto plazo*, y continuarla durante los próximos doce a dieciocho meses, para revertir el colapso económico o prevenir problemas futuros.

Cuadro 5  
 Alternativas de estrategia nacional  
 ESQUEMA CONCEPTUAL



Fuente: Linderberg y Ramirez, 1987.

Podemos imaginarnos las opciones a corto plazo, colocadas a lo largo de una línea continua. En un extremo de la línea, el gobierno puede intentar aumentar la producción para generar más crecimiento económico y nuevos empleos, a través, por ejemplo, de incentivos o inversiones directas en nuevas actividades; y, en el otro extremo, puede intentar reducir temporalmente la demanda, a través, por ejemplo, de programas de estabilización.<sup>14</sup> En el centro de la línea, el gobierno puede posponer las decisiones difíciles sobre la reducción de la demanda o las medidas para fomentar la producción en nuevas actividades, buscando, por ejemplo, recursos externos para financiar los mismos esfuerzos o utilizando políticas inflacionarias como el aumento del déficit fiscal, o una emisión monetaria sin respaldo, para aumentar temporalmente el crecimiento y el empleo.

Al igual que en el caso de Singapur, en 1966, el país puede verse obligado a reconsiderar su estrategia económica *a mediano plazo*, mantenerla durante los próximos dos a cinco años, y decidir si puede continuar su orientación hacia adentro (crecimiento con énfasis en el mercado doméstico), o si debe hacer una transición para una orientación hacia afuera (énfasis en el crecimiento ocasionado por las exportaciones), o una estrategia mixta (crecimiento por medio de un estímulo más equilibrado, tanto a las exportaciones como al mercado interno). La comprensión de este proceso de ajuste estructural a mediano plazo, ha sido una de las labores más importante y controversial de los diseñadores de las políticas de desarrollo en la década actual.<sup>15</sup>

Según las estrategias seleccionadas, normalmente se necesita una *reorientación* de las políticas fiscales, monetarias, comerciales, laborales y cambiarias; así como también una *redefinición de los sectores prioritarios*; por ejemplo: más énfasis en el sector industrial exportador, en el sector turismo o en el sector productor de alimentos (El Capítulo 2 está dedicado enteramente a la discusión de las alternativas económicas que, a corto y mediano plazo, tienen los países).

## Manejo de los *ganadores* y *perdedores* en el proceso del cambio económico

A veces, los escenarios económicos pueden parecer tan atractivos, para los líderes de un país, que éstos pierden el sentido de los riesgos políticos implícitos en su aplicación.<sup>16</sup> Esta miopía económica, puede ser fatal para los gobiernos que, por ejemplo, ignoran la fuerte reacción pública en contra de los paquetes de estabilización, o no logran controlar la hiperinflación.<sup>17</sup> A pesar de que los gobiernos, en general, no son derribados cuando ponen en marcha políticas económicas poco populares, el costo social de los disturbios, huelgas nacionales y reducciones en la jornada de trabajo, es alto. A continuación, aparecen algunos pasos que se pueden seguir a la hora de considerar la factibilidad política de las nuevas estrategias económicas. (En el Capítulo 3, se discute detalladamente el análisis de los *ganadores* y *perdedores* en los cambios de estrategias y políticas.)

### Aprender de otros

Existen, desde la década de los cincuenta, numerosas experiencias del éxito, o del fracaso, en el manejo del cambio económico.<sup>18</sup> Es importante que los que participan en el análisis de la factibilidad de una nueva estrategia económica, consideren cuáles grupos normalmente la han apoyado o se han opuesto a ella en otros países. Por ejemplo: supongamos que Singapur hubiera tenido que poner en práctica un programa de estabilización a corto plazo, seguido por una estrategia de crecimiento a mediano plazo orientado hacia afuera. (En realidad, Singapur, en 1966, no tuvo que considerar la estabilización como una opción. Sin embargo, el país comenzó a desplazarse hacia estrategias políticas a mediano plazo orientadas hacia afuera). Los diseñadores de tales estrategias, hubieran podido ver el tipo de información que aparece, por ejemplo, en el Cuadro 6, (véase página 24) para ver quién protestó en contra de medidas similares en otros países. Hubieran podido, asimismo (tal como se hace detalladamente en el Capítulo 3), preguntarse por qué la administración política del proceso de cambio tuvo éxito en ciertos países, y por qué ha fracasado en otros.

### Identificar los verdaderos partidarios y oponentes

La identificación de los posibles *ganadores* o *perdedores*, en los nuevos escenarios económicos, puede realizarse con la ayuda de los mapas políticos discutidos anteriormente. En ellos, un analista puede identificar las fuentes potenciales de apoyo y oposición, para ciertos paquetes de políticas económicas en particular. Por ejemplo:

al considerar el apoyo, u oposición potencial para una nueva estrategia de promoción de exportaciones industriales en Singapur durante 1966, un analista podría elaborar la lista que se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7

Singapur 1966

**FUENTES POTENCIALES DE OPOSICIÓN Y APOYO PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE EXPORTACION**

Fuentes potenciales de oposición	Causas específicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industriales comprometidos con la sustitución de las importaciones.</li> <li>• Sindicatos del sector involucrado en la sustitución de las importaciones.</li> <li>• Partido Socialista Barison.</li> <li>• Sindicatos de izquierda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de la protección arancelaria</li> <li>• Miedo de no poder competir tanto en el mercado doméstico como en el extranjero.</li> <li>• Miedo a la pérdida de trabajos.</li> <li>• Miedo al deterioro de los niveles de vida.</li> <li>• Deseo de una intervención del Estado mayor que la permitida por el gobierno.</li> <li>• Control salarial.</li> </ul>
Fuentes potenciales de apoyo	Causas específicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Comercio.</li> <li>• Capital extranjero.</li> <li>• Exportadores industriales.</li> <li>• Desempleados de Singapur.</li> <li>• Partidos políticos de derecha.</li> <li>• Consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos reducidos.</li> <li>• Menos competencia de los productos de contrabando.</li> <li>• Productos de mejor calidad.</li> <li>• Nuevas oportunidades de inversión.</li> <li>• Nuevas oportunidades de empleo.</li> <li>• Nueva coalición posible.</li> <li>• Productos más baratos y de mejor calidad.</li> </ul>

Los opositores a la nueva estrategia, podrían incluir, por ejemplo, a los industriales involucrados en la sustitución de las importaciones, quienes se beneficiaban de los altos niveles de protección arancelaria, tasas de interés subsidiadas, tasas de cambio sobrevaluadas y otros incentivos. Tal grupo podría sentir el temor de no poder competir en su propio mercado interno, y de no poder ajustar sus empresas lo suficientemente rápido como para competir en el mercado internacional. Los líderes sindicales de ese mismo sector industrial, podrían temer la pérdida de empleos por el cierre de industrias no competitivas y por la inundación de productos extranjeros baratos. Los miembros de la Cámara de Comercio podrían, en contraste, apoyar la nueva estrategia, en vista de que la apertura de la economía a las importaciones podría reducir sus niveles de competencia con los bienes de contrabando. Los exportadores potenciales podrían ver también muy favorable el enfoque de la nueva política.

**NUMERO DE PROTESTAS REPORTADAS EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE  
POR TIPO DE GRUPO DE PROTESTA EN TRES PAISES CENTROAMERICANOS**

<i>Medidas Económicas</i>	<i>Reducción de servicios públicos</i>	<i>Salarios y beneficios</i>	<i>Despidos en el sector público</i>	<i>Aumentos de precios al consumidor</i>	<i>Reducción de subsidios al productor</i>
<b>COSTA RICA</b>					
Trabajadores urbanos	2	1	0	1	0
Trabajadores rurales	4	6	0	2	0
Grupos populares	7	0	0	9	0
Profesores y estudiantes	1	3	1	2	0
Empleados públicos	0	14	2	0	0
Cámaras empresariales	0	1	0	0	2
Partidos políticos	0	0	0	1	0
Clase trabajadora nacional	0	1	0	0	0
Grupo nacional de empresarios	0	0	0	0	0
Grupo popular nacional	0	1	0	0	0
Sector público nacional	0	0	0	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	0	0	0
Multisectorial (con empresa privada)	0	0	0	0	0
Total	14	27	3	15	2
Porcentaje	19.4	37.5	4.2	20.8	2.8
<b>GUATEMALA</b>					
Trabajadores urbanos	1	5	1	1	0
Trabajadores rurales	1	0	0	0	0
Grupos Populares	3	0	0	3	0
Profesores y estudiante	0	2	0	1	0
Empleados públicos	0	5	2	0	0
Cámaras empresariales	0	0	0	1	2
Partidos políticos	0	0	0	0	0
Clase trabajadora nacional	0	4	0	1	0
Grupo nacional de empresarios	1	0	0	0	0
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0
Sector público nacional	0	1	1	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	0	3	0
Multisectorial (con empresa privada)	0	0	0	3	0
Total	6	17	4	13	2
Porcentaje	9.7	27.4	6.5	21.0	3.2
<b>PANAMA</b>					
Trabajadores urbanos	1	15	0	0	0
Trabajadores rurales	2	4	1	0	0
Grupos populares	2	0	0	0	0
Profesores y estudiantes	3	2	0	0	0
Empleados públicos	1	7	7	0	0
Cámaras empresariales	0	0	0	0	0
Partidos políticos	0	0	0	0	0
Clase trabajadora nacional	0	4	0	1	0
Grupo nacional de empresarios	0	0	0	0	0
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0
Sector público nacional	0	2	2	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	2	2	0	0
Multisectorial (con empresa privada)	1	0	0	0	0
Total	10	36	12	1	0
Porcentaje	12.2	43.9	14.6	1.2	0.0
<b>EN LOS TRES PAISES</b>					
Total	30	80	19	29	4
Porcentaje	13.9	37.0	8.8	13.4	1.9

Alza de impuestos	Comercio y aranceles	Políticas generales del gobierno	En contra de los programas del FMI y el BM	Total	%
0	0	0	0	4	5.6
0	0	1	0	13	18.1
0	0	0	1	17	23.6
0	0	0	1	8	11.1
0	0	0	0	16	22.2
1	1	0	0	5	6.9
0	0	1	0	2	2.8
0	0	0	1	2	2.8
0	1	0	0	1	1.4
0	0	0	0	1	1.4
0	0	0	0	0	0.0
0	0	0	2	2	2.8
0	0	1	0	1	1.4
1	2	3	5	72	100.0
1.4	2.8	4.2	6.9	100.0	

0	0	0	0	8	12.9
0	0	0	0	1	1.6
2	0	0	0	8	12.9
0	0	0	0	3	4.8
0	0	0	0	7	11.3
0	1	3	0	7	11.3
0	0	1	0	1	1.6
0	0	0	0	5	8.1
4	2	4	0	11	17.7
0	0	0	0	0	0.0
0	0	0	0	2	3.2
0	0	0	0	3	4.8
3	0	0	0	6	9.7
9	3	8	0	62	100.0
14.5	4.8	12.9	0.0	100.0	

0	0	0	0	16	19.5
0	0	1	0	8	9.8
0	0	0	0	2	2.4
0	0	0	1	6	7.3
0	0	0	0	15	18.3
0	0	0	0	0	0.0
0	0	1	0	1	1.2
0	0	0	4	9	11.0
0	0	1	2	3	3.7
0	0	0	0	0	0.0
0	0	0	0	4	4.9
2	0	2	0	7	8.5
0	0	5	5	11	13.4
2	0	10	12	82	100.0
2.4	0.0	12.2	14.6	100.0	

12	5	21	17	216	
5.6	2.3	9.7	7.9	100.0	

Basado en el análisis y clasificación de todas las protestas reportadas en Inforpress; Guatemala entre 1982 y 1987. Inforpress ofrece informes económicos para todos los países de Centroamérica. El número de incidentes provee una indicación del descontento por diferentes grupos, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenberg y María Larraz de Quant.

Tal hipótesis inicial, puede confirmarse por medio de entrevistas individuales con los líderes empresariales y sindicales, reuniones con las cámaras de empresarios o sindicatos; así como también mediante encuestas.

## Supervisar el apoyo y la oposición

Una vez que se toma la decisión de aplicar una nueva estrategia, se puede supervisar el apoyo y la oposición por medio de reuniones y encuestas, y analizar las respuestas de los grupos. Por ejemplo: a medida que las políticas van siendo implementadas, pueden diseñarse sistemas, para anticipar problemas serios, mediante la observación de los cambios en la intensidad y cohesión de la oposición, (Cfr. cuadro 8). Al observar, por ejemplo, el número y tipo de incidentes de protesta a través del

Cuadro 8

### SUPERVISION DE LOS CAMBIOS EN LA INTENSIDAD Y COHESION DE LA OPOSICION EN CONTRA DE LAS NUEVAS POLITICAS ECONOMICAS

	POCA INTENSIDAD				MUCHA INTENSIDAD	
	Declaraciones Públicas	Huelgas	Demostraciones	Toma de Instalaciones	Bloqueo de Carreteras	Terrorismo
<i>Poca cohesión</i>						
<i>Acciones de un solo grupo</i>						
<i>Dos o más grupos del mismo sector</i>						
<i>Coaliciones multisectoriales</i>						
<i>Mucha cohesión</i>						

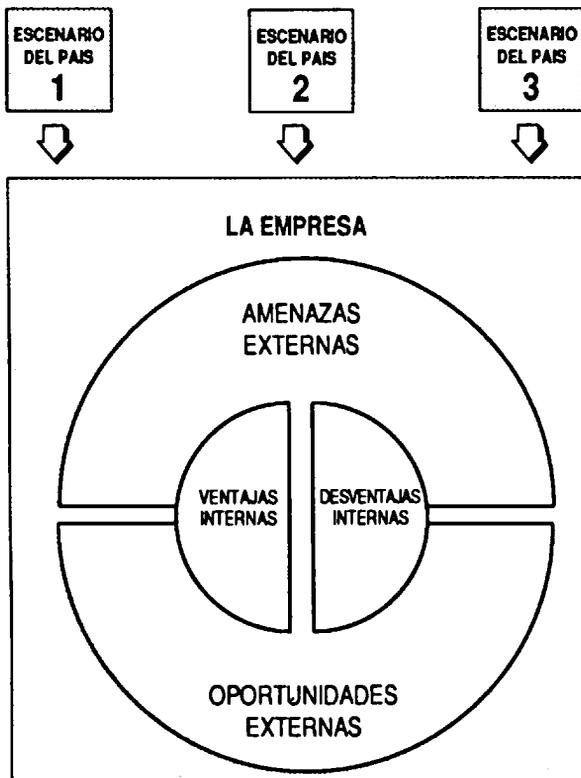
tiempo, es posible apreciar los cambios en la beligerancia de la oposición; cómo los grupos van cambiando sus tipos de protesta, desde declaraciones públicas a huelgas, toma de instalaciones y, finalmente, acciones terroristas. Simultáneamente, uno puede buscar cambios en el nivel de cohesión de la oposición, a medida que los incidentes de protesta dejan de provenir de grupos aislados para convertirse en acciones multisectoriales como las huelgas nacionales. Tal observación, puede verificarse con la preparación frecuente de mapas políticos, para observar cómo la base de apoyo del gobierno puede ir cambiando durante el proceso de aplicación de la estrategia económica. Si la protesta comienza a tomarse seria, los gobiernos pueden evaluar los riesgos posibles, y también los beneficios, en el caso de continuar con la estrategia propuesta.

## Ajuste de la organización hacia el cambio

Para aquellas personas —del sector público o privado— que deben vivir las consecuencias de nuevas estrategias nacionales, es muy útil el estudio de las circunstancias con que los diferentes escenarios pueden influir en sus organizaciones. Debido a que existe una literatura excelente sobre estrategia competitiva y política empresarial, no se intenta, en este libro, hacer énfasis sobre el análisis a nivel de la empresa u organización pública.<sup>19</sup> Sin embargo, se hace necesario mencionar que, un análisis sencillo de las fortalezas y debilidades internas de la organización y las amenazas y oportunidades externas, planteadas por los nuevos escenarios, ha probado ser extremadamente útil para los empresarios de países en desarrollo (Cfr. un ejemplo en el cuadro 9). Dicho análisis, puede combinarse con uno financiero, para demostrar cómo las modificaciones en las políticas cambiarias, salariales y de tipos de interés, pueden afectar la rentabilidad, la liquidez y la solvencia de la empresa. Porter<sup>20</sup> ha desarrollado otros conceptos útiles para analizar la estrategia y posición competitiva de la empresa en relación con los proveedores, productos sustitutos, competidores y merca-

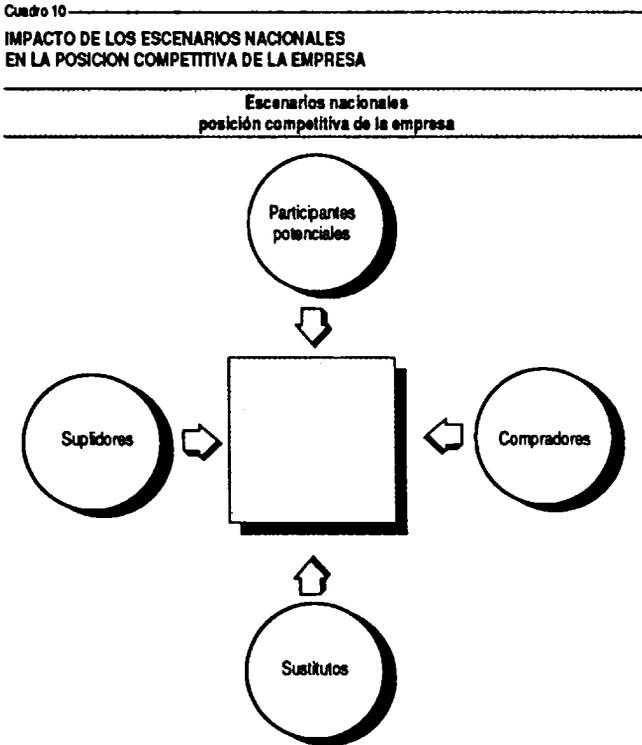
Cuadro 9

### ANÁLISIS DE LOS ESCENARIOS ECONÓMICOS EN LA EMPRESA



Fuente: Lindenberg, 1987.

dos (Cfr. cuadro 10). Los gerentes pueden preguntarse de qué forma, en el esquema de Porter, cada escenario puede cambiar las relaciones; así como también de qué modo puede amenazar o mejorar la posición competitiva de su empresa.



FUENTE: Michael Porter. *Competitive Strategy*, (New York: The Free Press, 1980), p. 4.

## Resumen

La crisis reciente de la economía mundial, durante los años ochenta, ha hecho que el análisis nacional sea más importante que nunca para los gerentes y diseñadores de políticas que trabajan en los países en vías de desarrollo. Estos diseñadores de políticas, pueden organizar dicho análisis alrededor de cuatro áreas fundamentales: 1) Reconstrucción del pasado y comprensión del presente. 2) Formación del futuro: alternativas económicas a corto y mediano plazo. 3) Manejo de ganadores y perdedores en el proceso de cambio económico. 4) Ajuste de la organización al cambio.

Los capítulos siguientes, exploran estas áreas con más detalle y ofrecen casos para que el lector pueda practicar los esquemas presentados.

1 "World Bank", *World Development Report* (Oxford; Oxford University Press, 1986).

2 Cfr., por ejemplo, Marc Lindenberg, "Central America: Crisis and Economic Strategy 1930-85: Lessons from History", *The Journal of Developing Areas*, Vol. 2, Nº.1 (enero de 1988); así como también B. Jalan (ed.) *Problems and Policies in Small Economies* (London: Croom Helm Press, 1982), y la edición especial llamada "Islands". *World Development*, Vol. 8, Nº. 12 (diciembre de 1980).

3 Entre enero de 1984 y junio de 1987, a solicitud de los líderes del sector privado y de los Presidentes de Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Panamá, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), desarrolló 73 seminarios para promover el diálogo entre el sector privado, laboral, militar y público: 20 en Guatemala, 10 en Honduras, 16 en el Salvador, 8 en Panamá y 9 en Costa Rica. Estos seminarios exploraron los problemas de estrategia nacional en economías de exportación pequeñas y abiertas.

4 Entre la literatura más interesante sobre estas transformaciones, se encuentran: Shirley Kuo, Gustav Ranis y John Fei, *The Taiwan Success Story* (Boulder: Westview Press, 1981), y Laurance Lau (ed.), *Models of Development: A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan* (San Francisco: ICS Press, 1986).

5 Cfr., por ejemplo, Joan Nelson, "The Politics of Stabilization and Structural Change in Small Democracies", Overseas Development Council, marzo de 1988. Ver también Peter Katzenstein *Small States in World Markets* (Ithica: Cornell University Press, 1986); así como también Boris Blazic-Metzner y Helen Hughes. "Growth Experience of Small Economies", en B. Jalan (ed.) *Problems and Policies in Small Economies* (London: Croom Helm Press, 1982), pp. 85-103, y Gustav Ranis y Louis Orrock. "Latin American and East Asian NICs: Development Strategies Compared", en Esperanza Durán (ed.) *Latin America and the World Recession* (Cambridge University Press, 1985), pp. 48-69.

6 Blazic Metzner y Hughes, y también Katzenstein, presentan un buen argumento.

7 Bruce Scott y George Lodge (eds.), presentan eficazmente el papel de la estrategia y la creación de la ventaja dinámica a nivel de país en *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard Business School Press, 1985), particularmente en los capítulos 1, 2, y 14. Cfr. también a Michael Porter. *Competition in Global Industries* (Boston: Harvard Business School Press, 1986). Robert Reich también presenta opiniones muy interesantes sobre la ventaja comparativa dinámica en "Making Industrial Policy". *Foreign Affairs* (primavera de 1982), pp. 852-881 y en "An Industrial Policy of the Right". *The Public Interest*, Nº. 73 (verano de 1983), pp. 3-17.

8 "World Development Report": 1987 (Oxford: Oxford University Press, 1987), pp. 82-94.

9 El desarrollo de esta matriz, surgió del proceso de diseño de los materiales para los cursos sobre administración, gobierno y entorno de la Escuela de Negocios de Harvard, y se presenta más eficazmente en Bruce Scott, John Rosenblum y Audrey Sprout. *Case Studies in Political Economy: Japan 1854-1977* (Boston Division of Research Harvard Business School, 1980), pp. 1-18.

10 Sobre los orígenes de este enfoque y sus usos Cfr. Marc Lindenberg y Benjamin Crosby, *Managing Development: The Political Dimension* (New Brunswick: Transaction Books and Kumarian Press, 1981) y Warren Ilchman y Norman Uphoff, *The Political Economy of Change* (Berkeley: University of California Press, 1969).

11 Para definiciones más completas, refiérase a los glosarios de Ilchman y Uphoff, citados en la nota 10.

12 Ibid.

13 Una fuente interesante, que pone a la disposición de los diseñadores de políticas de países en desarrollo las ideas sobre las estrategias y políticas económicas a corto y mediano plazo, es el libro de Noel Ramírez, *El Empresario y su Entorno Económico* (San José: EDUCA, 1987).

14 Una de las fuentes más útiles sobre los objetivos de la estabilización y el ajuste estructural, es Constantine Michalopoulos. "World Bank Programs for Adjustment and Growth", ("Simposio sobre los Programas de Ajuste Orientados al Crecimiento"). Washington D.C., febrero de 1987. Cfr. también a William Cline y Sidney Weintraub (eds.). *Economic Stabilization in Developing Countries* (Washington: the Brookings Institution, 1981).

15 Para una buena discusión sobre los problemas y perspectivas del ajuste estructural, cfr. Armeane Choksi y Demetris Papageorgiou. *Economic Liberalization in Developing Countries* (Oxford: Basil Blackwell, 1986). Para una visión menos optimista, cfr. Giovanni Andrea Comia, Richard Jolly y Francis Stewart (eds.). *Ajuste con Rostro Humano* (Madrid: Siglo XXI Editores, 1987).

16 Cfr., por ejemplo, Joseph Ramos, *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America: 1973-83* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986); y Benjamin Crosby, "Fragmentación y Realineamiento: Respuesta Política a la Crisis Económica", en Forest Colburn (ed.). *Centroamérica: Estrategia de Desarrollo* (San José: EDUCA, 1987).

17 Está empezando a aparecer mucha literatura sobre la reacción política ante las estrategias económicas de los ochenta. Cfr., por ejemplo, R. Bernal. "The IMF and Class Struggle in Jamaica, 1977-80", *Latin American Perspectives*, Vol. 11, Nº. 3 (1984); y James Petras y Howard Brill. "The IMF, Austerity and the State in Latin America", *Third World Quarterly*, Vol. 8, Nº. 2 (abril de 1986), pp. 425-448.

18 Cfr., por ejemplo, Nelson, "The Politics of Pro-Poor Adjustment Policies" y "The Politics of Stabilization and Structural Change in Small Democracies", así como el próximo libro del Overseas Development Council. Cfr. también Thomas M. Callaghy, "The Politics of Economic Stabilization and Structural Change in Africa: Ghana, Zambia and Nigeria", en borrador, New York, Columbia University, (octubre de 1987).

19 Cfr. Michael Porter, *Competitive Strategy* (New York: The Free Press, 1980), particularmente los capítulos 1 y 2.

20 Ibid.

# 2

NOEL RAMIREZ

---

## Diseño de estrategias económicas de corto y mediano plazo

### *“Los ganadores chilenos calman los temores económicos”*

*“Tan pronto como fue obvio que, en el plebiscito realizado el pasado miércoles, se había rechazado el hecho de que el General Augusto Pinochet pasara otros ocho años en el poder, los grupos chilenos de oposición se apresuraron a asegurar a los empresarios que muchas de las políticas económicas de Pinochet se mantendrían una vez que retornara la democracia... El General Pinochet recordaba constantemente a los chilenos el reciente crecimiento económico del país—que ha estado avanzando aproximadamente a un 5.7% anual, durante los últimos tres años—, y les advertía del caos económico que sobrevendría a su derrota”.*

*New York Times*, 19 de octubre de 1988

Como el comentario anterior lo demuestra, los gerentes, tanto del sector público como privado, se preguntan constantemente acerca del futuro de las economías en que ellos se desenvuelven, y de las opciones que, en materia económica, podrían enfrentar ante diferentes circunstancias.

*“Como en muchos campos del conocimiento, los economistas pueden llegar, a veces, a compartir algunas decepciones, actitudes y preocupaciones; aunque puedan diferir a nivel individual en aspectos específicos. Los economistas no son ingenuos, y no necesitan libros de texto para convencerse del nivel de complejidad que conlleva el proceso del desarrollo económico. Ellos saben que no existe fórmula mágica; que no existe combinación de uno o dos o, incluso, diez o doce instrumentos de política, que puedan garantizar, una vez aplicados en el orden correcto, el crecimiento económico”.*

Arnold C. Harberger,  
*World Economic Growth* ICS 1984.

Como Harberger indica, no hay recetas para el desarrollo de la política económica. Sin embargo, existen esquemas que pueden ayudar a los gerentes, a organizar la información sobre las posibles causas de los problemas económicos y, probablemente, las estrategias y políticas de corto y mediano plazo, que sus gobiernos pueden seguir.

Si bien es cierto que, en años anteriores, la relativa estabilidad económica permitía anticipar con facilidad la evolución de la economía de los países, también es cierto que la cambiante situación económica mundial ha dificultado, cada vez más, el pronóstico del desarrollo de las economías nacionales no sólo a corto, sino también a mediano y largo plazo.

En el presente capítulo, se pretende proporcionar a los lectores no sólo un esquema de análisis que les permita identificar las causas de los problemas fundamentales de una economía, sino también un menú de opciones de estrategias de corto y mediano plazo con que cuenta un país en determinadas circunstancias.<sup>1</sup>

## Esquema de análisis económico

### Características de la economía

Durante el período comprendido entre la Gran Depresión y los años cincuenta, el pensamiento económico mundial estuvo dominado por John Keynes. La teoría keynesiana<sup>2</sup> trató de utilizarse indistintamente a nivel de política nacional, sin tomar en consideración las diferencias estructurales existentes entre economías *grandes y cerradas* por un lado, y economías *pequeñas y abiertas* por otro, como la mayoría de los países en vías de desarrollo. Es importante destacar que los desequilibrios financieros, experimentados por muchas de estas economías, llevaron a economistas, vinculados especialmente con el Fondo Monetario Internacional y con la Escuela de Chicago, a desarrollar nuevos planteamientos y modelos que incorporaban principios económicos establecidos por la teoría clásica anterior a Keynes.

Por ejemplo: en el caso de una economía relativamente *grande y cerrada*, donde exista capacidad ociosa, un estímulo a la demanda interna generará más producción y empleo sin afectar seriamente el nivel de precios. Cosa similar ocurrirá en una economía *pequeña y abierta* que tenga acceso al crédito externo y disponga de suficientes reservas internacionales. Si el estímulo a la demanda interna continúa de forma tal, que agotamos la capacidad instalada —en el caso de la economía cerrada—, o el acceso a las divisas —en el caso de economía abierta—, el efecto se concentrará no sólo en la producción y el empleo, sino también en el nivel de precios.

Para analizar algunas situaciones, en las que las características de la economía determinan el comportamiento de ésta, se presenta, a continuación, un ejemplo en el campo de la política monetaria y de la política fiscal.

La teoría keynesiana, señala que la autoridad monetaria tiene la capacidad suficiente para controlar la *oferta monetaria*, por medio de instrumentos tales como el encaje legal y las operaciones de mercado abierto; asimismo expresa que, para contrarrestar los ciclos económicos, la política monetaria puede ser utilizada en forma “activa”.<sup>3</sup> Es decir: si la actividad económica está deprimida, se podría aumentar la oferta monetaria, con el propósito de reducir la tasa de interés que prevalece en el mercado financiero (el aumento en la liquidez genera un aumento en la demanda de títulos financieros que reducen la tasa de interés) y, de esta forma, estimular la inversión doméstica, lo que a su vez provocaría la recuperación de la actividad económica. Por otra parte, esta teoría considera que si se continúan implementando políticas monetarias expansivas, una vez que la economía esté operando a capacidad plena, el resultado será simplemente más inflación. Conclusiones similares serían válidas en relación con el uso de las políticas fiscales, especialmente en lo que respecta a la magnitud del déficit fiscal, o de cualquier otra política que estimule la demanda interna.

Por el contrario, cuando se habla de una economía *pequeña y abierta*, ese razonamiento cambia drásticamente, debido a su grado de apertura. Por ejemplo: si, en una *economía abierta*, se aumenta la oferta monetaria sin que tal aumento guarde relación con el crecimiento real de la actividad económica, ese exceso de liquidez en poder del público, al no existir un mercado financiero desarrollado, se materializará en una creciente demanda de bienes que será satisfecha por medio de importaciones adicionales; y éstas, a su vez, afectarán el nivel de reservas internacionales, sin incidir sustancialmente en el nivel de precios internos del país. El efecto sobre los precios, se presentaría en el momento de agotarse dichas reservas. En *economías abiertas* con mercados financieros desarrollados, el exceso de liquidez, si bien es cierto que reducirá las tasas de interés domésticas, provocará una salida de capital privado en busca de una mejor rentabilidad, y desaparecerá así el exceso de liquidez creado; lo que, a su vez, hará que las tasas de interés vuelvan a su posición original. Este tipo de análisis, se conoce como “Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos”.<sup>4</sup>

El tamaño de una economía, se mide en función de la capacidad que ese país tiene de afectar los términos de intercambio en los mercados mundiales; es decir, los precios internacionales de sus exportaciones e importaciones.

Por otra parte, su grado de apertura se determina en función de la importancia relativa que el sector externo tiene en dicha economía; esto, a su vez, es reflejo de su nivel de autosuficiencia. Una de las formas más comunes para determinar el *grado de apertura*, es medir la relación (Importaciones + Exportaciones) / Producto Interno Bruto.

En el caso de las economías *grandes y cerradas*, se podría decir que las principales causas de los desequilibrios económicos son de origen interno; y la inflación, como reflejo de estos desequilibrios, es principalmente el resultado de las políticas económicas que se llevan adelante en el país. Estas políticas, se refieren principalmente a las

áreas fiscales, crediticias, salariales y cambiarias, las cuales inciden en la demanda agregada. Resulta oportuno reconocer que la tendencia general hacia el aumento del Comercio Internacional, conduce a un mayor grado de apertura, aun en las economías tradicionalmente *grandes y cerradas*; y esto, a su vez, provoca una interdependencia cada vez mayor entre los desequilibrios internos y los desequilibrios externos, absorbidos a través del comercio de bienes y servicios.

Por el contrario, en el caso de las economías *pequeñas y abiertas*, se deben distinguir dos tipos de causas de los desequilibrios financieros: la primera es de origen doméstico, similar al de las economías *grandes y cerradas*, y la segunda es de origen importado. La inflación importada, es aquella que la economía absorbe cada vez que realiza cualquier tipo de importación y los precios de dichos bienes o servicios aumentan, a pesar de que se mantiene fija la tasa de cambio.

Finalmente, otra de las peculiaridades, en el caso de las economías *pequeñas y abiertas*, consiste en que, por ser *pequeñas* y no poder influir en el precio mundial de su producción exportable, la devaluación se presenta como una alternativa de corto plazo, para restablecer la rentabilidad del sector exportador; a menos que el incremento de los precios internacionales, compense la inflación provocada por los desequilibrios financieros.

## Esquema de análisis de corto plazo Estabilidad frente a inflación

Para analizar los efectos de las políticas económicas, en economías *pequeñas y abiertas*, presentamos un esquema fundamentado en cuatro elementos: 1) producción, 2) política fiscal, 3) política monetaria y 4) balanza de pagos. Los niveles de producción y la balanza de pagos, reflejan la ejecución de la economía; en cambio, las políticas fiscal y monetaria, muestran los tipos de intervención que el estado tiene a su disposición, para influir en el comportamiento de los dos primeros elementos.

Si bien es cierto que se sacrifican muchos aspectos, lo interesante de este esquema consiste en que, con muy poca información, se puede responder a preguntas importantes, relacionadas con la *estabilidad financiera*, o con la eventualidad de un proceso inflacionario, que pondría en peligro, con todas sus implicaciones económicas y financieras, la estabilidad de la tasa de cambio. Por ejemplo: no se mencionan específicamente otras políticas que también afectan la demanda interna —tales como la política salarial y la comercial (subsidios, aranceles, tarifas de servicio público)—, debido a que están incidiendo directamente en el déficit fiscal y en la política crediticia. Este tipo de análisis, permitiría, a muchos gerentes alrededor del mundo, preparar sus organizaciones en la mejor forma posible, para hacer frente a los cambios en el ambiente económico.

Este esquema, se halla sintetizado en el cuadro 1; y la información requerida para su aplicación es la siguiente:

a) *Cuentas Nacionales*, que muestran el comportamiento del Producto Interno Bruto y sus componentes.

b) *Finanzas del Sector Público* y en especial las del Gobierno Central.

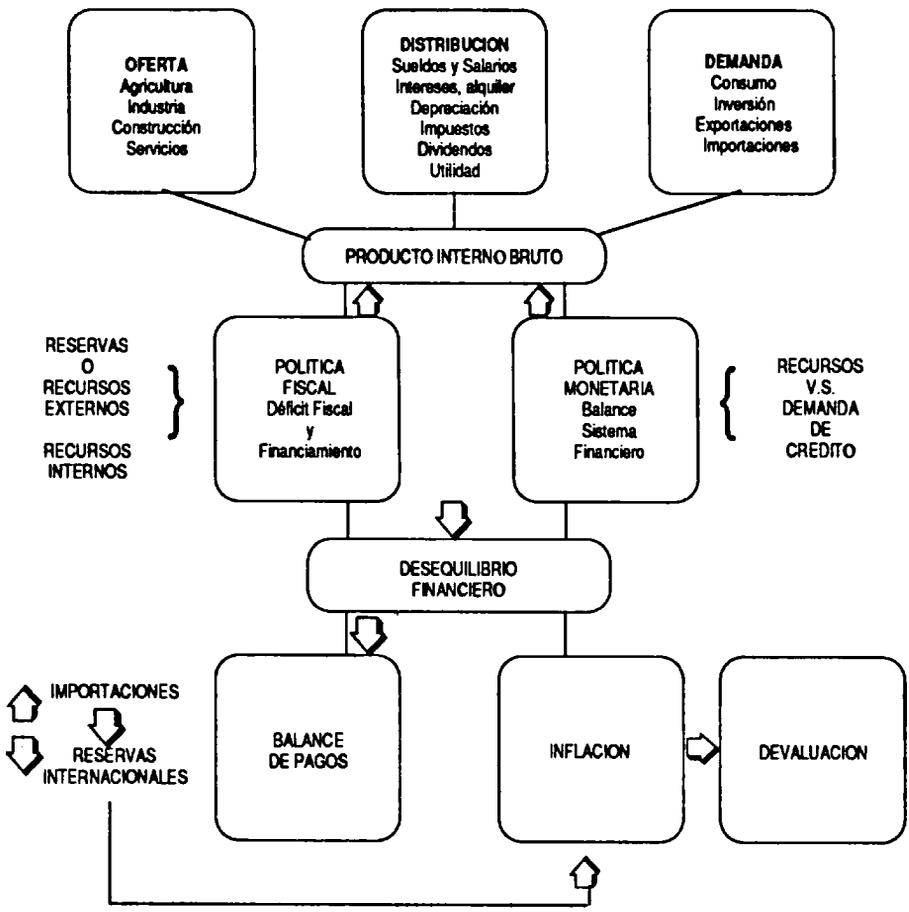
c) *Panorama Monetario*, que muestra el comportamiento del sistema financiero nacional.

d) *Balanza de Pagos*, que contabiliza las operaciones comerciales y financieras del país con el resto del mundo.

Esta información, en general, la publica periódicamente el Banco Central o el Ministerio de Planificación de cada país; o ambas instituciones.

Cuadro 1

ESQUEMA DE ANALISIS



## Producto Interno Bruto (Las cuentas nacionales)

El Producto Interno Bruto (PIB), es una de los medios más comúnmente usados para medir el nivel de actividad económica de un país. Normalmente, éste se mide a *precios corrientes*, es decir tomando en cuenta los cambios en el nivel de precios; y a *precios constantes*, por ejemplo a *precios de 1950*, donde se presenta el nivel real de producción alcanzado sin que los cambios en el nivel de precios distorsionen tal información. Si un país produjo 100 toneladas de trigo en 1986, cuando el precio unitario era de dos pesos, y en 1987, con el mismo volumen de producción, obtuvo ingresos de 400 pesos. Eso significa que el PIB, en términos constantes, no ha experimentado ningún crecimiento, a pesar de que ha crecido, a precios corrientes, en un 100%.

Asimismo, y como lo podemos observar en el cuadro 1, el PIB se puede medir desde tres puntos de vista diferentes, pero complementarios: desde el ángulo de *la oferta*, al medir el aporte neto que genera cada sector de la economía nacional (Agricultura, Industria, Construcción y Servicios); desde el ángulo de *la demanda*, al analizar el uso que se da a la producción nacional (Consumo público y privado + Inversión pública y privada + Exportaciones - Importaciones); y, finalmente, el PIB se puede medir tomando como criterio la retribución a los factores de la producción y la parte del *pastel* que toma el Estado, en la forma de impuestos.

En consecuencia, cada forma de medir la actividad económica nos da una perspectiva diferente. Por ejemplo: mediante *la oferta*, podríamos observar el balance del crecimiento económico por sector; y simultáneamente nos permitiría detectar la falta de dinamismo de un sector específico. Mediante *la demanda*, observaríamos si los recursos se están destinando para garantizarnos un mayor crecimiento en el futuro por medio de más inversión en el presente; o si, por el contrario, estamos sacrificando crecimiento en el futuro, a fin de mantener en el presente un mayor nivel de consumo. Finalmente, el aspecto *distributivo*, también podría analizarse, aunque fuese de una forma muy general, con el fin de que las medidas correctivas puedan ponerse en marcha oportunamente.

## Política Fiscal

En adición a *las cuentas nacionales* (oferta, demanda y distribución), discutidas anteriormente, el esquema requiere un análisis de la política fiscal. Esta política, que repercute en la demanda interna, se manifiesta a través del comportamiento de las finanzas del sector público (Gobierno Central y resto del Sector Público no financiero). El objetivo primordial del análisis, consiste en llegar a conocer la magnitud del déficit fiscal y, más importante que esto, la forma en que dicho déficit está siendo financiado.

*La magnitud del déficit fiscal*, se debe medir como porcentaje del nivel de actividad económica a precios corrientes (Déficit/PIB a precios corrientes). La determina-

ción de esta relación, evita caer en la conclusión errónea de que la situación fiscal, por el simple hecho de que el déficit hubiese aumentado en términos absolutos, se está agravando; ya que una economía cuya actividad (producción de bienes y servicios) aumenta, podría hacer frente a un déficit mayor, medido en cifras absolutas, sin encaminarse necesariamente a desequilibrios financieros serios.

*La forma de financiar el déficit*, se debe analizar del modo siguiente: el déficit fiscal puede ser financiado con *recursos externos* contratados directamente por el gobierno; por ejemplo: un préstamo otorgado por un organismo multilateral o por la banca comercial internacional, al Ministerio de Finanzas; o con *recursos internos*, como los que se obtienen de la banca central.

De acuerdo con *el enfoque monetario de la balanza de pagos*, un déficit fiscal, financiado con *recursos externos*, no es causa de inestabilidad en los precios; en cambio, uno, financiado con *recursos internos*, es mucho más probable que afecte la estabilidad financiera del país. Un déficit financiado con *recursos externos*, no afecta la estabilidad de precios en el corto plazo, ya que los mismos permitirían financiar importaciones adicionales, para enfrentar el aumento en la demanda, sin que los precios internos se vean afectados. Por el contrario, si el déficit fuese financiado con emisión inorgánica, el incremento en la demanda interna, provocado por dicho déficit, incitaría a un proceso inflacionario, ya que en el corto plazo no habría incrementos en la oferta de bienes.

Se ha dicho que *los recursos internos* sí pueden ser fuente de inestabilidad financiera; por lo tanto, es necesario identificar cuándo lo son y cuándo, a pesar de que se haga uso de ellos, no se está atentando contra la estabilidad.

## Política Monetaria

En *una economía cerrada*, como ya fue señalado, la autoridad monetaria podría controlar la liquidez a través de operaciones de mercado abierto, encaje legal y topes de cartera. Estos mismos instrumentos son utilizables en el caso de *una economía abierta*. Sin embargo, de acuerdo con *el enfoque monetario*, lo único que se puede controlar es el crédito y, a través de éste, el nivel de reservas, ya que la liquidez la determina el público en general. Asimismo, el sistema financiero puede *sostener* un determinado nivel de crédito interno haciendo uso de los siguientes recursos: deuda externa, reservas internacionales, recursos internos respaldados por la producción nacional y recursos internos inorgánicos. Solamente en este último caso, el financiamiento de la economía sería inflacionario.

Para saber con certeza qué tipo de recursos se utilizaron para financiar el déficit fiscal, es preciso analizar *el panorama monetario*, que incluye el comportamiento del Banco Central. Por lo tanto, *el panorama monetario* refleja la política crediticia que se está ejecutando.<sup>5</sup>

*El Balance del Sistema Financiero* está compuesto, como es lógico suponer, de *activos*, los cuales están constituidos fundamentalmente por los saldos de crédito que se otorgan, tanto al sector público como al privado; y de *pasivos*, que pueden provenir de origen externo (endeudamiento en el que incurre el sistema cuando sus recursos internos no son suficientes para financiar una determinada demanda de crédito), y de origen interno (recursos internos). Los recursos internos, están compuestos, a su vez, de dos elementos: *el dinero* constituido por el numerario y los depósitos a la vista, los cuales son líquidos por excelencia; y *el cuasi dinero* que abarca los depósitos a plazo, bonos y cualquier otro título financiero existente en el mercado. Estos últimos, son relativamente ilíquidos. Cuando sumamos *el dinero* y *el cuasi dinero*, obtenemos lo que se conoce como *activos líquidos*; es decir, el total de liquidez interna que existe en la economía en un momento dado. Finalmente, la demanda de crédito interno, puede ser sostenida con las reservas internacionales que el país hubiese podido acumular durante períodos anteriores, independientemente de la situación actual que esté viviendo la economía nacional.

Los recursos internos propiamente dichos, es decir, *los activos líquidos*, si bien es cierto que son los recursos más sanos para financiar la actividad económica de un país, también pueden llegar a ser, según las circunstancias, los que más dañen la estabilidad financiera. Determinar las implicaciones de este tipo de financiamiento, resulta relativamente fácil, ya que, si *los activos líquidos* están aumentando como resultado del crecimiento de la actividad económica, eso sería completamente saludable y se mantendría más o menos constante, lo que se conoce como *coeficiente de liquidez* (activos líquidos / PIB). En el caso contrario, cuando el crecimiento de *los activos líquidos* excede el crecimiento de la actividad económica, se puede concluir que el aumento observado en los recursos internos, es totalmente inflacionario, producto de un desequilibrio financiero causado por la política fiscal, o por la misma política crediticia.

En resumen, el sistema financiero, como hemos señalado, puede *sostener* un determinado nivel de crédito interno, al hacer uso de los siguientes recursos: deuda externa, reservas internacionales, recursos internos respaldados por la producción nacional y recursos internos inorgánicos. Solamente en este último caso, el financiamiento de la economía sería inflacionario.

Esta conclusión nos lleva a tratar de determinar el nivel de crédito que se debe mantener en una economía, para no causar un desequilibrio financiero ni paralizar la producción por falta de recursos crediticios. Al respecto, se puede señalar que, empíricamente,<sup>6</sup> se ha demostrado que en economías *pequeñas y abiertas*, el crédito nominal debería tener una tasa de crecimiento similar al crecimiento real del PIB. Si el crédito creciera más rápidamente que el PIB, las consecuencias serían: *a*) un mayor nivel de endeudamiento externo; *b*) una pérdida de las reservas internacionales, o *c*) una presión en el nivel de precios internos, cuando las alternativas *a*) y *b*) hayan sido agotadas.

El resultado de este planteamiento, es sumamente importante de considerar en el diseño de la política monetaria. Esto significa que, contrariamente a lo que los econo-

mistas keynesianos recomiendan, la política crediticia en las economías *pequeñas y abiertas*, debe ser puesta en práctica de forma pasiva y cíclica, y que, por lo tanto, no se puede utilizar como herramienta eficiente para contrarrestar los ciclos económicos.

Finalmente, es importante analizar no sólo el comportamiento del sistema financiero como un todo, sino que también resulta necesario el análisis, en forma similar pero por separado, del comportamiento de la Banca Central; ya que, normalmente en épocas de crisis, es esta institución la gran financiadora, no sólo del sector público, sino también del resto del sistema financiero.

## Sector externo

La última pieza clave, en el esquema, es *el sector externo*, que está reflejado en la Balanza de Pagos del país. En relación con este sector, se deben tener claros dos aspectos fundamentales: la Balanza de Pagos siempre está *balanceada*, y en ella no se encuentran las causas de los problemas financieros o cambiarios que experimenta el país en un momento dado, sino que simplemente es un reflejo de estos problemas. Alguien, por ejemplo, podría decir que “el problema se debe a que hemos sufrido una pérdida de reservas internacionales”; sin embargo, la causa de esta pérdida podría encontrarse en el incremento de las importaciones, como resultado de un crédito excesivo concedido para cubrir un déficit fiscal. Es en este momento cuando se llega a identificar el verdadero problema.

La Balanza de Pagos, tal como se observa en el cuadro 2, está compuesta de tres partes: primera, la que —podría llamarse la parte real— contiene las exportaciones e

importaciones de bienes y servicios del país; segunda, la que se conoce como la parte financiera, que comprende el movimiento neto de capital (retiros menos amortizaciones), tanto público como privado; tercera, la que se refiere a la variación en las reservas internacionales netas. Si las dos primeras porciones de la Balanza de Pagos, en términos netos, generarán un superávit, entonces las reservas aumentarían; y en caso contrario, disminuirían por un monto igual al déficit existente.

Las estrategias y políticas económicas que conducen a absorber los desequilibrios financieros del país, a través de la Balanza de Pagos, sin que ello incida en el nivel de precios internos, no pueden operar en forma indefinida. Una vez que se agotan tanto las reservas como

Cuadro 2

### BALANZA DE PAGOS

Parte Real	Exportaciones
	Importaciones
Parte Financiera	Movimiento Neto de Capital
	Capital Oficial
	Capital Privado
Errores y Omisiones	
Cambio en Reservas Internacionales netas	Parte Real
	Parte Financiera

la posibilidad de incurrir en más endeudamiento externo, el gobierno se verá enfrentando la siguiente disyuntiva: poner en marcha un programa de estabilización, que, si bien es cierto salvaguarda la estabilidad financiera y cambiaria del país, se obtendría a costo de un menor crecimiento económico y por lo tanto un mayor desempleo; o continuar con las políticas expansionistas que agotaron las reservas, en cuyo caso se generaría un proceso inflacionario que atentaría contra la estabilidad cambiaria del país, pero sin verse forzado en el corto plazo a reducir su gasto público o restringir, en términos nominales, el crédito que se otorgaría tanto al sector público como al privado. Sin embargo, debemos reconocer que ninguna de estas dos opciones es solución de largo plazo, y que la inflación en especial solamente agravará las distorsiones de la economía nacional.

## Un ejemplo de utilización del esquema de análisis: Nicaragua 1976-79

Para ilustrar la aplicación de este esquema, se procederá a presentar la situación de Nicaragua en los años que precedieron a la devaluación del córdoba desde 7 x 1 a 10 x 1, en 1979. En el cuadro 3, se pueden observar las Operaciones Presupuestarias del gobierno de Nicaragua en los años 1976-1978.

Cuadro 3 —————  
Nicaragua  
OPERACIONES PRESUPUESTARIAS GOBIERNO CENTRAL  
(Millones de córdobas)

Conceptos	1976	1977	1978
<i>Ingresos Ordinarios</i>	1.527.3	1.795.7	1.621.3
<i>Gastos Corrientes</i>	1.210.2	1.539.1	1.979.4
<i>Ahorro Corriente</i>	317.1	256.6	-358.1
<i>Gastos de Capital</i>	813.1	1.301.0	825.7
<b>Déficit (-) o Superávit (+)</b>	<b>-496.0</b>	<b>-1.044.4</b>	<b>-1.183.8</b>
<i>Financiamiento</i>	496.0	1.044.4	1.183.8
Externo Neto	369.1	978.8	69.1
Retiros	470.4	1.151.8	381.6
Amortización	-101.3	-173.0	-312.5
Interno Neto	126.9	65.6	1.114.7
Banco Central			
Neto	42.7	16.4	636.3
<i>Retención I.R.</i>	36.0	39.8	103.7
<i>Deuda Flotante</i>	45.9	28.1	318.2
<i>I.N.S.S. 1/</i>	25.0	29.0	39.0
<i>Otros</i>	-22.7	-47.7	17.5

1/ Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.  
Fuente: Banco Central.

En este caso, se observa un rápido crecimiento en el déficit del gobierno, cuyo patrón de financiamiento varía sustancialmente entre los años 1977 y 1978. La causa

principal de este déficit creciente, es el notable incremento de más de 700 millones de córdobas en el gasto corriente durante el período, como consecuencia de la creciente inestabilidad política. Sin embargo, se observa que, en 1977, el gobierno logró conseguir de fuentes externas los recursos necesarios para financiar el déficit. Debido a la dificultad para conseguir recursos externos durante 1978, la situación cambió y el déficit, en ese año, tuvo que ser cubierto con financiamiento interno.

Es importante reconocer que, a pesar de esta primera indicación, no se podría afirmar inmediatamente que este financiamiento era de tipo inflacionario; y, por el contrario, se deberían aún buscar explicaciones adicionales que ayuden a entender la naturaleza del problema y las perspectivas económicas derivadas de esta situación.

Continuando con el ejemplo de Nicaragua entre 1976 y 1978, presentamos, en el cuadro 4, el panorama del Sistema Bancario durante ese período.

Cuadro 4  
Nicaragua  
**SISTEMA BANCARIO: FUENTES Y USOS DE RECURSOS**  
(Millones de córdobas)

Conceptos	1976	1977	1978
<i>Numerario</i>	639.4	701.2	896.2
<i>Depósitos a la Vista</i>	1.036.0	1.084.7	1.001.6
<i>Depósitos de Ahorro y a Plazo</i>	1.076.2	1.147.9	991.2
<i>Depósitos de Otras Instituciones Financieras en el Bco. Central</i>	46.8	48.8	39.5
<i>Capital y Reservas</i>	525.1	538.6	587.9
<i>Crédito del Gobierno de la República</i>	60.2	61.4	61.4
<i>Crédito del FED 1/ (Neto)</i>	106.3	170.4	249.7
<i>Recursos Externos</i>	1.177.3	1.558.1	2.484.7
<i>Corto Plazo</i>	712.3	1.096.6	2.072.6
<i>Largo Plazo</i>	456.1	396.4	399.8
<i>Otros</i>	8.9	65.1	72.3
<b>Fuentes = Usos</b>	<b>4.667.3</b>	<b>5.311.1</b>	<b>6.302.2</b>
<i>Crédito Interno</i>	3.117.7	3.765.8	5.079.2
<i>Gobierno Central (Neto)</i>	75.7	145.1	724.1
<i>Entidades Oficiales</i>	19.0	22.4	55.4
<i>Otras Instituciones Financieras</i>	51.7	59.2	422.7
<i>Sector Privado</i>	2.971.3	3.539.1	3.877.0
<i>Otros Activos (Netos)</i>	439.9	391.5	656.1
<i>Reservas Brutas</i>	1.109.7	1.153.8	566.9

1/ Fondo Especial de Desarrollo.

Fuente: Banco Central.

Al analizar los datos presentados en el cuadro 4, se observa que, durante el año 1977, la situación no presentaba grandes variaciones con respecto a 1976, debido principalmente a que el gobierno logró conseguir directamente los recursos externos

sin afectar el Balance del Sistema Bancario de Nicaragua; sin embargo, en 1978, el gobierno recurrió al financiamiento interno para hacer frente a su déficit. Nuevamente podría pensarse que el financiamiento del déficit fue de carácter inflacionario; sin embargo, aún no se podría hacer tal afirmación hasta que no se analicen todas las fuentes de recursos que soportaron ese aumento en el crédito.

Revisando el cuadro 4, se observa que el crédito interno aumentó en, aproximadamente, 1.300 millones de córdobas, lo que de alguna manera podría anticipar indicios de un posible proceso inflacionario; sin embargo, también se observa que este incremento estuvo básicamente financiado por *recursos externos* y por reservas internacionales. Por lo tanto, este financiamiento no pudo haber sido inflacionario. En 1978, la inflación en Nicaragua fue del 4% solamente.

Al tratar de aplicar algunos de los conceptos presentados, al ejemplo de Nicaragua, se puede observar que, en la Balanza de Pagos presentada en el cuadro 5, aunque en 1978 el balance comercial presentó un superávit de 92 millones de dólares, el país perdió aproximadamente 224 millones de dólares de sus reservas internacionales. La causa principal de esta pérdida de reservas, puede encontrarse en la parte financiera de la Balanza de Pagos, donde se observa que la salida de capital privado (la cual se refleja desde 1977), alcanzó una suma de, aproximadamente, 282 millones de dólares. Como podrá observarse en este caso, el origen de tal crisis, reflejada en la Balanza de Pagos, no se debe a un exceso de demanda y, consecuentemente, de importaciones; sino a una crisis política —la revolución nicaragüense—, que provocó la fuga de capitales.

## La inflación importada

Para completar el esquema de análisis, es necesario tener presente que, en términos de inestabilidad financiera en economías *pequeñas y abiertas*, la inflación importada constituye, muchas veces, una fuente importante de esta inestabilidad.<sup>7</sup>

Si la inestabilidad financiera que enfrenta un país, fuera principalmente de origen importado, y se aplicaran soluciones relevantes para controlar la inflación cuando ésta sea de origen interno, se causaría, sin quererlo, el estrangulamiento de dicha economía. Por ejemplo: si la inflación ha sido causada por el alza en los precios del petróleo, y, para corregir ese problema, se restringe el crédito interno, se correría el riesgo de paralizar al país. Con base en lo anterior, es necesario poseer un esquema sencillo que permita reconocer qué grado de importancia, como causa de inestabilidad financiera, tiene la inflación importada.

La inflación importada que padecen las economías, está determinada por tres elementos básicos:

- a) La "canasta" de las importaciones; es decir, el porcentaje del total que se está importando de un determinado país o región.
- b) La inflación doméstica que existe en cada *país proveedor* de estas importaciones.

Cuadro 5

Nicaragua

**BALANZA DE PAGOS**  
(Millones de dólares)

Conceptos	1975	1976	1977	1978
<b>A. Bienes, servicios y donaciones</b>	<b>-184.1</b>	<b>-38.7</b>	<b>-182.0</b>	<b>25.0</b>
Exportaciones FOB	374.9	541.8	636.2	646.0
Importaciones FOB	-482.2	-485.0	-704.2	-553.3
Balance Comercial	-107.3	65.8	-68.0	92.7
Ingresos por Servicios	89.3	91.8	105.4	131.5
Fletes y Seguros	15.2	12.8	16.3	14.9
Viajes	26.3	23.8	33.9	25.3
Utilidades e Intereses	8.2	11.2	9.7	7.6
Reaseguros	6.1	3.8	8.6	45.2
Otros	33.5	35.9	36.9	38.5
Egresos por Servicios	182.8	197.5	230.6	258.5
Fletes y Seguros	29.1	27.1	40.4	31.2
Viajes	32.3	35.1	46.3	59.8
Utilidades e Intereses	61.3	78.0	78.0	101.2
Otros	60.1	57.3	65.9	66.4
Balance de Servicios	-93.5	-105.7	-125.2	-127.1
Donaciones (Neto)	16.7	10.2	11.2	9.4
<b>B. Movimiento de capital privado</b>	<b>44.5</b>	<b>26.8</b>	<b>-67.1</b>	<b>-282.5</b>
Inversión Directa	11.0	12.9	10.0	7.0
Retiros sobre préstamos	10.0	15.0	16.0	13.9
Amortizaciones	-6.4	-6.0	-9.0	-16.8
Crédito Comercial y otros	29.9	4.9	-84.1	-286.6
<b>C. Movimiento de capital oficial</b>	<b>112.2</b>	<b>65.3</b>	<b>196.4</b>	<b>43.2</b>
Retiros sobre préstamos	159.4	74.7	245.3	101.5
Amortizaciones	-20.3	-40.5	-50.2	-52.2
Otros	-26.9	31.1	1.3	-6.1
<b>D. Errores y omisiones</b>	<b>-4.3</b>	<b>-13.7</b>	<b>-3.9</b>	<b>-10.0</b>
<b>E. Saldo total (A+B+C+D)</b>	<b>-31.7</b>	<b>39.7</b>	<b>-56.6</b>	<b>-224.3</b>
<b>F. Cambio en reserv. Internacionales netas 1/</b>	<b>31.7</b>	<b>-39.7</b>	<b>56.6</b>	<b>224.3</b>

1/ Signo (-) indica aumento de reservas, falta de signo disminución.

Fuente: Banco Central.

c) Las fluctuaciones del dólar de Estados Unidos con respecto a monedas de terceros países, si el país importador forma parte del área monetaria dominada por la moneda americana.

En el cuadro 6, se ejemplifica el cálculo de *la inflación importada*, que, en este caso hipotético, luego de tomar en consideración todos los elementos mencionados, alcanza el 15.6%.

En relación con el problema de la inflación importada, existe aún otro aspecto que se debe considerar, ya que, si la inflación total de la economía es de un 10%, se debe determinar qué parte de la inflación importada del 15% está contribuyendo a ese 10%. Una respuesta aproximada, se obtiene al multiplicar la inflación importada por el

Cuadro 6  
LA INFLACION IMPORTADA

<i>Países de donde importamos</i>	<i>(A) Porcentaje que importamos</i>	<i>(B) Inflación doméstica por país (%)</i>	<i>(C) Fluctuación del US\$ en relación con otras monedas (%)</i>	<i>(B+C) Efecto total (%)</i>	<i>(A+D) Efecto total ponderado (%)</i>
U.S.A	50	10	-	10	5.0
JAPON	30	12	10*	22	6.6
OTROS	20	20	-	20	4.0
TOTAL	400	-	-	-	15.6

\* Devaluación del dólar con respecto al yen en 10%

cociente Importaciones/PIB. Es decir: si las importaciones representaran el 50% del PIB, la inflación importada habría contribuido a la inflación total del 10% con 7.5 de los 10 puntos porcentuales.

Esta información es sumamente crítica, ya que permite estimar la importancia de la inflación importada, como causa de la inestabilidad financiera que el país está padeciendo, para, así, poder dar respuesta adecuada al problema inflacionario.

## Consideraciones generales del esquema

Posiblemente, el aspecto más importante, relacionado con la estabilidad de precios y las importaciones, está en la "simetría" que se requiere entre las políticas fiscales, monetarias y salariales por un lado, y en la cambiaria (especialmente controles) por el otro. Por ejemplo: si por una parte se sigue estimulando la demanda interna con políticas fiscales y crediticias expansivas, y por otra, al escasear las divisas, se establecen restricciones a las importaciones, el desequilibrio financiero tendería a agravarse; ya que la oferta total de bienes a disponibilidad de la economía, estaría compuesta por la producción nacional más las importaciones que la economía pueda financiar. Por lo tanto, al restringir las importaciones, se estaría restringiendo la oferta total al mismo tiempo en que estamos estimulando la demanda interna. Esto no significa que exista irracionalidad en el establecimiento de prioridades en el uso de divisas cuando éstas no son abundantes, sino que se debe reconocer la necesidad de simetría entre las políticas económicas que afectan la demanda interna y aquéllas que inciden en la oferta.

Tal falta de simetría, puede explicarse por el reconocimiento al *costo político* que, para un gobierno, representa la disminución de su gasto público o el aumento de sus impuestos con el propósito de cerrar la brecha fiscal o restringir, aunque sea bajo el mejor *sistema de prioridades*, el crédito interno. Esto es debido a que cualquiera de estas opciones, aunque saludables en el mediano plazo para salvaguardar la estabilidad financiera del país, tiene necesariamente en el corto plazo un impacto negativo en el crecimiento económico y en el empleo.

En resumen, se puede concluir lo siguiente:

1.— Los desequilibrios financieros que se presentan en las economías *pequeñas y abiertas*, no inciden sustancialmente, durante una primera etapa, en el nivel de precios internos, pero, por el incremento en las importaciones resultante de dicho desequilibrio, repercuten en el nivel de las reservas.

Es importante reconocer que, en la medida en la que se acepta la existencia de bienes *no comerciables* internacionalmente —tales como la propiedad inmueble o el sector servicios—, el ajuste a cualquier desequilibrio monetario, tiende a recaer más en el nivel de precios interno.

2.— Debido a que este proceso no es indefinido, los gobiernos, una vez agotadas las reservas internacionales y la capacidad de obtener más financiamiento externo, se ven enfrentados a la siguiente disyuntiva: o incurrir en un proceso inflacionario que pondría en peligro la estabilidad cambiaria a corto plazo, o poner en marcha un programa de estabilización económica que, si bien es cierto que salvaguardará la estabilidad cambiaria, implicará en el corto plazo un menor crecimiento económico y un mayor desempleo.

Después de haber desarrollado el esquema de análisis de corto plazo, que nos permite identificar tanto las causas de los desequilibrios financieros que pueden padecer las economías *pequeñas y abiertas*, como sus procesos de ajuste, procederemos a analizar las distintas estrategias nacionales que los gobiernos podrían poner en práctica en el corto y mediano plazo.

## Estrategias económicas nacionales

### Definiciones generales

Si bien es cierto que unos gobiernos definen los objetivos de su política económica con más claridad que otros, también es cierto que, de hecho, toda estrategia nacional está fundamentada en algunos de los siguientes objetivos: *Crecimiento, distribución de los beneficios y participación en el proceso político*. Se debe observar que cualquier decisión, en el ámbito económico, debe ir orientada a satisfacer, en mayor o menor grado, cada uno de esos objetivos; y que el énfasis que se dé a cada uno de ellos, es lo que orientará la estrategia nacional en una u otra dirección.

Una vez definida *la estrategia macroeconómica*, el siguiente paso consiste en definir las políticas económicas (fiscal, monetaria, comercial, salarial y cambiaria), que conduzcan a la marcha de la estrategia planteada. Para ello hay que tener muy en cuenta sus implicaciones sectoriales; por ejemplo, en el sector agrícola y en el industrial.

Es necesario señalar que las diferentes estrategias, tanto las de corto como de mediano plazo, no son mutuamente excluyentes; sino que, por el contrario, es posible que, en ciertos casos, una refuerce a la otra.

Asimismo, es preciso enfatizar que se necesita “congruencia” entre las estrategias de corto plazo y las de mediano plazo. Por ejemplo: sería incongruente que un gobierno estuviese propugnando un proceso de promoción de exportaciones en el mediano plazo y que, al mismo tiempo, estuviese poniendo en práctica, en el corto plazo, un proceso inflacionario conducente a un tipo de cambio sobrevaluado, que como sabemos es un desestímulo para el sector exportador.

Sería, por fin, contraproducente que el gobierno, sin definir un programa de reactivación a largo plazo, se limite únicamente a una estrategia de corto plazo.

## **Estrategias de corto plazo**

En el corto plazo, es decir durante los siguientes 12 a 18 meses, las estrategias económicas nacionales que pueden ser puestas en práctica por el gobierno son, por un lado, el crecimiento a través del estímulo a la demanda interna, acompañado de incentivos a la producción para el mercado doméstico o el mercado de exportación; y por el otro, ante la falta de crecimiento, un programa de estabilización tendiente a controlar la expansión de la demanda interna. Sin embargo, cuando los gobiernos no son capaces de promover el crecimiento ni de llevar a la práctica un programa de ajuste, se llega de hecho en forma temporal, por tal deficiencia, a recurrir al endeudamiento externo y, en su defecto, al proceso inflacionario.

## **Crecimiento económico <sup>4</sup>**

Esto se lograría con el aumento de la producción nacional, mediante un incremento, a su vez, de los volúmenes de producción, o a través de una mejoría sustancial de los términos de intercambio; ya que, si se diseñan las políticas adecuadas, lo mismo sería —a precios constantes— que las exportaciones crecieran en un determinado porcentaje, o que —dado un volumen de exportaciones— sus precios internacionales crecieran a ese mismo ritmo.

Tal estrategia, puede resultar sumamente provechosa, dependiendo del tamaño de la economía y de la capacidad de reacción de su sector productivo ante políticas

económicas de incentivos a la producción. Sin embargo, en muchos países, la capacidad de aumentar los niveles de producción en el corto plazo, aún existiendo la capacidad instalada de bienes de capital, es relativamente limitada, debido a factores de productividad, credibilidad en la permanencia de las políticas y condiciones del mercado mundial las cuales dificultan este crecimiento.

## Programas de estabilización <sup>9</sup>

Ante la falta de crecimiento, se podría recurrir a un programa de estabilización económica cuyo objetivo es controlar o reducir la expansión de la demanda interna. Este tipo de programa, si bien es cierto que salvaguardaría la estabilidad financiera del país y podría facilitar la eventual recuperación económica, no estaría libre de costos sociales en el corto plazo. Tal estrategia lleva consigo, además, una serie de decisiones difíciles, tanto políticas como económicas, ya que, en general, conduce a un aumento del desempleo, una caída de los salarios reales, recortes en los planes y programas del gobierno en diversos campos; en muchos casos conlleva ajustes severos en las tasas de cambio de la moneda local y, generalmente, representan una severa contracción de la liquidez de la economía que reduce, en esta forma, la capacidad de compra de la población.

Los programas de estabilización conocidos como “ortodoxos”, siguen los lineamientos promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en muchos casos, los países han debido llevarlos a cabo, incluso fuera del campo de acción de este organismo.

Existe otro tipo de ajuste conocido como “heterodoxo” en el que, a fin de suavizar el costo social del ajuste tradicional, se pretende introducir algunas variantes a los programas tradicionales.

Algunos países han pretendido lograr la estabilización económica únicamente con esquemas de fuerte control de precios, o mediante la fijación de la tasa de cambio para congelar los precios de los productos importados. Sin embargo, en los casos en que esta opción ha sido utilizada, no se ha logrado el ajuste deseado y se ha debido llegar, necesariamente, a uno de los programas de ajuste anteriormente mencionados.

## Uso de recursos externos <sup>10</sup>

Si las opciones anteriores no fuesen factibles, se podría continuar dependiendo del flujo de recursos externos —ya sea vía endeudamiento, donaciones o mayor afluencia de inversión extranjera—, en cuyo caso, deberían conjugarse elementos relacionados, tanto con la creación de un ambiente político favorable a la atracción de inversión extranjera, como con la voluntad de contraer compromisos políticos con los donantes.

Si bien es cierto que factores de orden geopolítico permiten, en circunstancias especiales, obtener acceso fácil a este tipo de recursos, también es cierto que siempre existe un límite al nivel de endeudamiento, y que, en general, se llega con rapidez a un *agotamiento* de las fuentes externas de recursos. Además, el acceso a estos recursos tiene un “precio” que el país debe pagar no solamente en términos de decisiones políticas, sino también en términos de posiciones negociadoras cada vez más duras e inflexibles, que pueden colocar gradualmente al país en situaciones de mayor dependencia externa.

Por otro lado, debemos agregar que, si bien es cierto que existen diferentes formas de conseguir estos *recursos externos* —tales como el endeudamiento externo, los flujos de ayuda bilateral o multilateral, la inversión externa o el retorno de capital al país—, se debe tener muy en consideración la naturaleza de los recursos recibidos, puesto que las condiciones que acompañan a cada fuente (en cuanto a costo, períodos de retorno, requerimientos económico o político —o ambos a la vez—), pueden resultar de mucha importancia para la viabilidad a corto y largo plazo de esta estrategia.

## Inflación <sup>11</sup>

Si la producción no puede aumentar en el corto plazo, y el país no es capaz de llevar a la práctica un programa de ajuste, o de conseguir recursos externos suficientes, se podría recurrir a un proceso inflacionario que pondría en peligro no sólo la estabilidad financiera del país, sino también su estabilidad política.

Por lo general, este tipo de estrategia se fundamenta en argumentos de carácter político y social que, con la esperanza de una pronta recuperación económica, señalan la necesidad de mantener o crear *empleo*, ya sea a través de programas crediticios expansivos o bien por medio del crecimiento excesivo del gasto público.

La experiencia de muchos países, alrededor del mundo, muestra que este tipo de situaciones llega a degenerar en una espiral que provoca mayor paralización productiva, la que a su vez genera mayor inflación. Se forma, así, un ciclo acelerado, donde las variaciones de precios pueden llegar a niveles de hiperinflación que, como los vividos recientemente en Bolivia y Nicaragua, han obligado a poner en práctica severos programas de ajuste económico; ya sean *ortodoxos* o *heterodoxos*.

## Políticas económicas de corto plazo

En materia de *Estrategia Económica*, el establecimiento de políticas adecuadas es la condición necesaria para el éxito de su desarrollo. En general, las diferentes políticas económicas, se pueden agrupar de la siguiente forma: *Política Fiscal*, *Política Monetaria*, *Política Comercial*, *Política Laboral* y *Política Cambiaria*.

En materia *fiscal*, las decisiones que se han de considerar están relacionadas con el tamaño y composición del gasto público, la carga tributaria —vista tanto en su

magnitud, como en los sectores y actividades que se desean afectar— y, consecuentemente, la magnitud y forma de financiamiento del déficit. En relación con algunas consideraciones específicas, se deben definir los aspectos que atañen a la administración de empresas estatales, el establecimiento de impuestos al comercio exterior (exportaciones e importaciones), las características del sistema tributario (énfasis en impuestos directos o indirectos), la cantidad y naturaleza de los subsidios a sectores productivos o al consumo; en fin, todo lo que tenga relación con la administración financiera, tanto del Gobierno Central como de las instituciones autónomas.

Los aspectos a considerar, en materia *monetaria*, se refieren a los niveles de liquidez de la economía y al aumento de esa liquidez en función del crecimiento de la producción. Por otra parte, además de definir la magnitud del crédito total, es necesario definir la distribución del mismo entre el sector público y el sector privado, y, dentro de este último, su distribución por sectores. Asimismo, en países en donde el Banco Central fija las tasas de interés, se deben definir claramente las tasas reales de interés, ya sea con el propósito de estimular el ahorro, o con el propósito de subsidiar selectivamente la producción; asimismo se requerirá establecer mecanismos de ajuste en la fijación de tasas de interés.

En materia *comercial*, es obligación de los formuladores de políticas establecer el grado deseado de protección arancelaria y, por consiguiente, deben administrar adecuadamente no sólo las tasas nominales de protección, sino también las tasas de protección efectiva, resultantes de todo el esquema de política económica. Se debe considerar, asimismo, el uso o no de cuotas de importación y los mecanismos de incentivos al sector exportador. Finalmente, se debe establecer un esquema claro, en relación con el mayor o menor grado de control de precios en el mercado interno, así como los precios de sustentación y subsidios en los productos de consumo local.

*La política laboral* debe contemplar no solamente aspectos de generación de empleo en los sectores públicos y privados, sino también lo relativo a la fijación de los salarios. En relación con la generación de empleo, se debe contemplar la distribución del gasto público entre lo que sería gasto corriente y lo que sería gasto de inversión, así como la distribución en términos del destino del gasto, bien sea gasto social, o productivo. En lo concerniente a la fijación de salarios, se debe tomar en consideración la diferencia entre salario urbano y salario rural. Para determinar estos salarios, deben establecerse mecanismos conducentes a la fijación del salario mínimo y al ajuste de los salarios, de acuerdo a los niveles de precios o a los incrementos de productividad.

En materia *cambiaria*, se debe considerar el sistema cambiario que se ha de establecer y los criterios de ajuste en la tasa de cambio. Estos pueden ser: mantener un tipo de cambio fijo, permitir un tipo de cambio libre (fijado por el mercado), o bien establecer otro mecanismo de ajuste a la tasa de cambio fijada. Asimismo, existe la posibilidad de establecer un tipo único de cambio, o un tipo de cambio *múltiple*, según las prioridades del gobierno. Finalmente, deben considerarse los mecanismos de acceso y asignación de divisas en el mercado oficial.

*Los paquetes de política económica* (combinación de políticas en materia fiscal, monetaria, comercial, laboral y cambiaria), que generalmente acompañan cada una de las estrategias mencionadas, son los que trataremos a continuación.

## Políticas de crecimiento económico

Para lograr un crecimiento sostenible, lo cual todos deseamos, debemos hacer lo que esté a nuestro alcance para que se vuelva una realidad. Sin embargo, basándonos en un análisis objetivo, no sería lo mismo que tal meta se lograra a través de un proceso de sustitución de importaciones —en la mayoría de los casos significa más producción intensiva en capital—, que a través de un proceso de promoción de exportaciones, el cual, siguiendo el principio de la *ventaja comparativa*, implicaría, para la mayoría de los países en desarrollo, un aumento en la producción de bienes intensivos en mano de obra.

Por otro lado, una reorientación de la economía nacional con base en el principio de la “ventaja comparativa”, implicaría una disminución en el nivel de proteccionismo, a fin de que los recursos sean reubicados hacia aquellas actividades o sectores que gozan de esa ventaja comparativa.

Por lo anterior, las políticas económicas vinculadas a la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, serán consideradas al analizar las políticas de mediano plazo.

## Políticas de estabilización

El objetivo de un programa de estabilización, es controlar la inflación y resolver los problemas de balanza de pagos a que esté enfrentado el país.<sup>12</sup> Normalmente, este objetivo se obtiene diseñando un paquete de políticas tendiente a reducir la demanda interna, ya que muchos de estos programas, influidos por la filosofía del Fondo Monetario Internacional, presuponen que cualquier desequilibrio financiero que padezca un país, es provocado por un exceso de demanda interna.

Este paquete de políticas, pretende restringir la demanda interna, lo cual, si bien es cierto que contribuye a controlar el alza en los precios, también tiene, en el corto plazo, una repercusión negativa en la actividad económica y en el empleo. Este es el enfoque *ortodoxo*. Sin embargo, recientemente, y debido al costo social en términos de producción y empleo que este ajuste *ortodoxo* ha representado, ha surgido el llamado ajuste *heterodoxo*. De acuerdo con dicho enfoque, la inercia inflacionaria causada por expectativas inflacionarias juega un papel importante en la generación de la inflación; por lo tanto, un ajuste *ortodoxo*, en estas condiciones, no sólo sería innecesariamente mucho más costoso, sino que, por la misma razón, sus posibilidades de éxito serían mucho más bajas. Consecuentemente, el ajuste *heterodoxo* no sólo está diseñado para reducir la brecha fiscal, sino también para reducir o romper la inercia

inflacionaria por medio del control de los *precios claves* de la economía: salarios, tasa de interés, productos de la canasta básica y tasa de cambio.

Por lo tanto, las implicaciones de política serían: un ajuste “ortodoxo” tiene más probabilidades de éxito, si se utiliza en un contexto en el cual no existan “indexación” ni expectativas inflacionarias ni, por lo tanto, inercia inflacionaria. Un ejemplo de este tipo de ajuste que ha tenido éxito, ha sido el caso de Bolivia a partir de agosto de 1985. Por el contrario, si existe *inercia inflacionaria*, resultaría probablemente más recomendable el ajuste *heterodoxo*, como lo muestra la experiencia de Israel de 1985. Es probable que, este último enfoque, requiera de un mayor esfuerzo político por parte del gobierno, debido a las negociaciones que se deberán impulsar entre los diversos sectores en relación con los precios claves que hemos señalado. <sup>13</sup>

Finalmente, y antes de discutir el “paquete” de políticas, es necesario señalar que existen gobiernos que creen posible controlar la inflación, simplemente estableciendo controles sobre los precios claves, con lo cual sólo consiguen agravar los desequilibrios y las distorsiones económicas en los precios relativos. Una variante de este enfoque, es el uso de la “tablita” por medio de la cual el gobierno, en forma anticipada, anuncia un programa de devaluaciones decrecientes con la esperanza de reducir la inflación; sin embargo, la no corrección de la expansión monetaria y la existencia de *bienes no comerciales*, pronto llevarán, con las consecuencias que ya conocemos, a la sobrevaluación de la tasa de cambio. <sup>14</sup>

## Políticas de ajuste y estabilización

Los programas de ajuste y estabilización, normalmente se han caracterizado por políticas económicas orientadas a la austeridad. En materia *fiscal*, un programa de estabilización implica reducir el déficit global del Sector Público (incluidas las entidades autónomas o descentralizadas), bien mediante la reducción del gasto público, el aumento de los ingresos tributarios y las tarifas por servicios públicos, o por una combinación de ambas medidas. Según sea el programa —*ortodoxo* o *heterodoxo*—, este tipo de políticas tiene necesariamente que formar parte de un programa de estabilización. En los programas de ajuste, que no corrigen la causa del desequilibrio y que sólo dependen del uso de controles generalizados (fuerte control de precios y mantenimiento forzado de la tasa de cambio), no se observa ningún esfuerzo por la reducción del déficit y, más bien, se evita incurrir en los costos sociales de estas medidas.

En política *crediticia*, un programa de estabilización normalmente implica restricciones en la expansión monetaria, tanto al sector público como al privado. Asimismo, en el caso del sector público, no sólo se limita el endeudamiento con recursos internos, sino también el endeudamiento externo, especialmente de tipo comercial. En el caso de los programas *ortodoxos*, la reducción en la expansión monetaria se refleja en un rápido incremento de la tasa de interés real; mientras que en los programas *heterodoxos*, las tasas de interés son *administradas* dentro de los márgenes que permite la reducción del crédito. Si se desea aplicar una estabilización simplemente

## POLÍTICAS ECONÓMICAS DE AJUSTE Y ESTABILIZACIÓN

Tipos ajuste	Fiscal	Monetaria	Comercial	Laboral	Cambiaría
ORTODOXO	↓ DEFICIT ↑ IMPUESTOS ↓ GASTOS	↓ EXPANSION MONETARIA ↑ INTERES REAL	↓ CONTROLES DE PRECIO ↓ SUBSIDIOS	↓ SALARIO REAL ↓ EMPLEO	DEVALUACION
'CONTROL PRECIOS	DEFICIT IGUAL O MAYOR	EXPANSION MONETARIA IGUAL O MAYOR INTERES REAL ↓	CONTROLES DE PRECIO ↑ SUBSIDIOS ↓ ↑ MERCADOS NEGROS	↓ SALARIO REAL ↑ SECTOR INFORMAL	CAMBIO FIJO Y SOBREVALUADO
CONTROL TASA CAMBIO "TABLITA"	DEFICIT IGUAL	EXPANSION MONETARIA IGUAL INTERES REAL ↑	↓ EXPORTACION ↑ IMPORTACION INFLACION BIENES NO COMERCIALES SIGUE IGUAL	↓ EMPLEO PRODUCTIVO DE BIENES COMERCIALES	CAMBIO SOBREVALUADO + EXPECTATIVAS DEVALUACION
HETERODOXO: ORTODOXO + CONTROL PRECIOS CLAVES	↓ DEFICIT	↓ EXPANSION MONETARIA	CONTROL "INTELIGENTE" DE PRECIOS CLAVES	CONTROL SALARIAL	TABLITA O CAMBIO FIJO TEMPORALMENTE

mediante el control de precios, normalmente se mantiene la expansión monetaria y se ejerce un control sobre las tasas de interés; lo que, en situaciones de inflación, significa una reducción en la tasa real de interés. Cuando el control se da en la tasa de cambio, las expectativas de devaluación alientan el uso del crédito y la fuga de capitales con fines especulativos, y se provoca un aumento mayor en las tasas de interés.

En materia *comercial*, un programa de estabilización contempla una significativa reducción de los controles de precios y una rápida reducción de los subsidios internos. En esta materia, radica una de las mayores diferencias entre el esquema *ortodoxo* y el *heterodoxo*; ya que, en este último, se contempla el control de ciertos *precios claves* a través de los cuales se trata de reducir el costo del ajuste. En el caso de controles generalizados de precio, sólo se logra aumentar las distorsiones y la escasez de los productos en los mercados oficiales; lo que provoca, a su vez, un aumento de las actividades en los mercados negros. Asimismo, una política de simple control de tasa de cambio con desequilibrio interno, provoca la reducción de rentabilidad para el sector exportador, con la consecuente reducción de exportaciones, abaratamiento de las importaciones y su consecuente aumento, como efecto de la sobrevaluación que se produce, debido a que no se logra reducir la inflación de precios de bienes no comerciales.

En política *laboral*, se establecen lineamientos tendientes a controlar los reajustes salariales que conducen, en el caso de programas *ortodoxos*, a una reducción tanto del salario real como de los niveles de empleo; y, en el caso de los programas *heterodoxos*, a mantener inicialmente un congelamiento de los salarios dentro de márgenes, política y socialmente, "soportables".

Finalmente, en política *cambiaría*, estos programas han requerido de ajustes en la tasa de cambio, en no pocas ocasiones. Como sabemos, una devaluación no es más que un impuesto sobre el resto de la economía, en beneficio del sector exportador y del gobierno mismo —en el caso de que la devaluación vaya acompañada de un impuesto que recaiga sobre el sector exportador—, a fin de financiar un déficit fiscal. En los programas *heterodoxos*, se utiliza, más que las devaluaciones o ajustes drásticos, el establecimiento de tasas fijas temporalmente, con ajustes periódicos que se pueden de alguna manera “normalizar” a través de procesos de mini-devaluaciones, o mediante el uso de “tablas” de ajuste cambiario. Sin embargo, siempre existe el riesgo de que, por falta de congruencia entre las distintas políticas, la tasa de cambio llegue a sobrevalorarse y cause los problemas que ya mencionamos.

Uno de los mayores riesgos que se corre con este tipo de programa, consiste en que el desequilibrio no sea de origen interno y causado por un excesivo crecimiento en la demanda interna, sino que se deba a un deterioro en los términos de intercambio y, específicamente, al alza en los precios de materias primas importadas; ya que un plan de estabilización, en estas circunstancias, podría provocar un estrangulamiento de la economía nacional.

Por otro lado, si bien es cierto que un programa de estabilización, que contenga la inflación interna a niveles de la inflación mundial, salvaguardaría la competitividad del sector exportador, también es cierto que el crecimiento o recuperación del sector exportador en particular y del productivo en general, será mucho más lento, que la tasa a la cual aumentaría el desempleo, como resultado de la reducción en el gasto público y en el crédito interno. Como consecuencia, el problema del desempleo se podría agudizar en el corto plazo.

Asimismo, las reducciones en el gasto público, normalmente se concentrarían en el gasto corriente de tipo social sobre todo, y se afectaría, de esa manera, a los grupos que tradicionalmente se beneficiaban con ese tipo de erogaciones gubernamentales. Sin embargo, es necesario señalar que el ajuste al que ha sido sometida América Latina, debido a la reducción del flujo de recursos externos, se ha manifestado también en una virtual paralización de la inversión pública.

## Políticas para uso de recursos externos

Es de todos conocido, el grave problema que representa la pesada carga del servicio de la deuda externa sobre las economías de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, todavía no hay un verdadero consenso en cuanto a cómo medir la capacidad máxima de endeudamiento que posee un país. Al mismo tiempo, debido a que, afortunadamente, no se debe pagar toda nuestra deuda durante un solo año, uno de los criterios más comúnmente usados para estos fines, ha sido el porcentaje de las exportaciones de bienes que un país debe destinar para satisfacer el servicio anual de dicha deuda (intereses y amortizaciones).

Hace algunos años, era común escuchar que, cuando un país tuviese que destinar un 20% ó más de sus exportaciones para satisfacer el servicio de su deuda externa, ya había agotado, ese país, su capacidad de endeudamiento adicional; sin embargo, todo parámetro de este tipo ha sido desechado.

Por lo anterior, para un empresario sería mucho más útil reconocer primero, que los países, realmente no “quiebran” ni son “embargados”; segundo, que en la actualidad los criterios eminentemente políticos, están jugando cada día un papel mucho más preponderante en relación a los criterios financieros convencionales, especialmente con respecto a muchas regiones del Tercer Mundo; y tercero, que, en la situación actual, es sumamente difícil que un gobierno que potencialmente pueda recibir ayuda externa por razones políticas, deseche esta opción argumentando que su *capacidad financiera* para absorber endeudamiento externo adicional ha llegado a su límite. En caso de ser así, y ante la imposibilidad de aumentar la producción nacional, el gobierno tendría que recurrir a las dos últimas opciones mencionadas (inflación o estabilización), que en cualquier caso implican, como veremos, un mayor costo social y político.

De la misma manera, si esos recursos son utilizados en forma racional, ello incidiría en el crecimiento futuro de la economía nacional y, consecuentemente, el repago de dicha deuda resultaría mucho menos costoso que el ajuste interno, el cual, en caso contrario, sería requerido de inmediato.

El uso de recursos externos se asemejaría mucho, en términos de políticas, al aumento de producción, debido a que el flujo de recursos externos jugaría un papel similar al beneficio neto que se obtendría de un cambio de condiciones en los términos de intercambio. Sin embargo, es de esperar que cualquier gobierno considere esta alternativa como una estrategia, cuya duración resulta sumamente limitada y no tardará mucho en necesitar moverse hacia estrategias económicas de validez más prolongada.

Los países en vías de desarrollo enfrentan, en la actualidad, la más severa crisis de endeudamiento externo; razón por la que, en muchos casos, se han visto en la imposibilidad de optar por dicha alternativa.

Al tratar de aliviar esta situación, se han planteado una serie de iniciativas que incluyen posiciones de repudio al pago de la deuda contraída, el establecimiento de sistemas de pago que relacionen el servicio de la deuda con la capacidad de exportación de los países, opciones de conversión de deuda externa y la negociación de acuerdos regionales y bilaterales que disminuyan la carga que estas deudas representan para los deudores. A la fecha, aún persiste la discusión de estos temas y no existe un tratamiento uniforme del problema.

## Políticas de un proceso inflacionario

Normalmente los gobiernos, ante la imposibilidad de alcanzar el crecimiento económico en el corto plazo y de continuar obteniendo recursos del extranjero que compensen esa falta de crecimiento, y ante la imperiosa necesidad simultánea de mantener el empleo, han optado por seguir un proceso inflacionario que les permita, por un lado, mantener ese empleo en el corto plazo y, por el otro, diluir, a través de *la ilusión monetaria*, el costo de ese empleo inflacionario, antes que implementar un programa de estabilización.

Como hemos señalado, el posible padecimiento inflacionario de las economías puede ser de origen importado o doméstico; y dentro de éste último, se pueden encontrar dos tipos diferentes: el de origen estructural y el generado por un exceso de demanda interna, provocada a su vez por políticas fiscales, crediticias y salariales puestas en práctica por los gobiernos.

La alternativa de inflación en el corto plazo, se refiere a aquella inflación generada por un exceso de demanda, causado por un excesivo gasto público, especialmente de tipo corriente; por una política crediticia que no guarda ninguna relación con el comportamiento real de la economía, y por una política salarial que, más que responder a los incrementos en la productividad de la mano de obra, responde a los incrementos en el costo de la vida, de forma tal que agrava el proceso inflacionario.

En relación con la inflación generada por exceso de demanda, es fundamental aclarar lo siguiente: si, al presentarse la inflación, todos los precios se ajustaran en la misma proporción, los precios relativos permanecerían inalterados; y, por consiguiente, ninguna de las distorsiones, que a continuación señalamos, se presentaría.

Veamos algunas distorsiones: Si, a consecuencia de la inflación, la tasa de cambio llegara a sobrevalorarse en forma significativa, el sector exportador vería afectada su rentabilidad; cosa similar ocurriría con las empresas productoras de bienes que compiten con productos importados. Por otro lado, si las tasas de interés nominales no fuesen ajustadas, con el objeto de que incorporaran la inflación que experimenta la economía nacional, las tasas reales de interés se verían reducidas sensiblemente, e incluso podrían llegar a ser negativas. Como resultado de tal situación, los deudores se verían beneficiados y los acreedores sumamente perjudicados. En general, un proceso inflacionario en el que las tasas de interés no responden a tal situación, provoca un serio deterioro en la intermediación financiera y agrava todavía más el problema inflacionario. Ello se debe básicamente a lo siguiente: primero, llegará el momento en el cual el público no se sentirá estimulado a seguir ahorrando, por lo que aumentará el consumo de bienes duraderos, e incluso el de los no duraderos. Además, el público, deseoso de tener más liquidez para disponer de ella en el momento en que lo desee, ya no constituirá depósitos a plazo, como lo acostumbraba hacer en el pasado; por lo tanto, los recursos internos del sistema financiero se verán reducidos en términos reales, a pesar de que en términos nominales pudiesen crecer; además serán más

líquidos, o de corto plazo, lo cual restará al sistema mismo su capacidad para financiar proyectos de inversión —que aumentarían la capacidad productiva del país— y agravará el desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Como ya ha sido mencionado, esta alternativa no representa una solución de largo plazo, ya que, en todo caso, el empleo que se genere será transitorio y no productivo. Asimismo, es necesario enfatizar que, muchas veces, se llega a estas situaciones por *evitar el costo social* del ajuste, sin tomar en cuenta los costos sociales de no realizarlo. Específicamente, en muchas ocasiones se retarda un ajuste cambiario por su costo social en términos de la inflación que genera tal medida, y se ignora el costo que se deriva de una tasa de cambio sobrevaluada en términos de desempleo en el sector exportador y en el sector que compite con importaciones.

## Organismos internacionales y estrategias macroeconómicas

En el proceso de redefinir las estrategias económicas nacionales, organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, están tratando de jugar un papel más determinante cada día.<sup>15</sup>

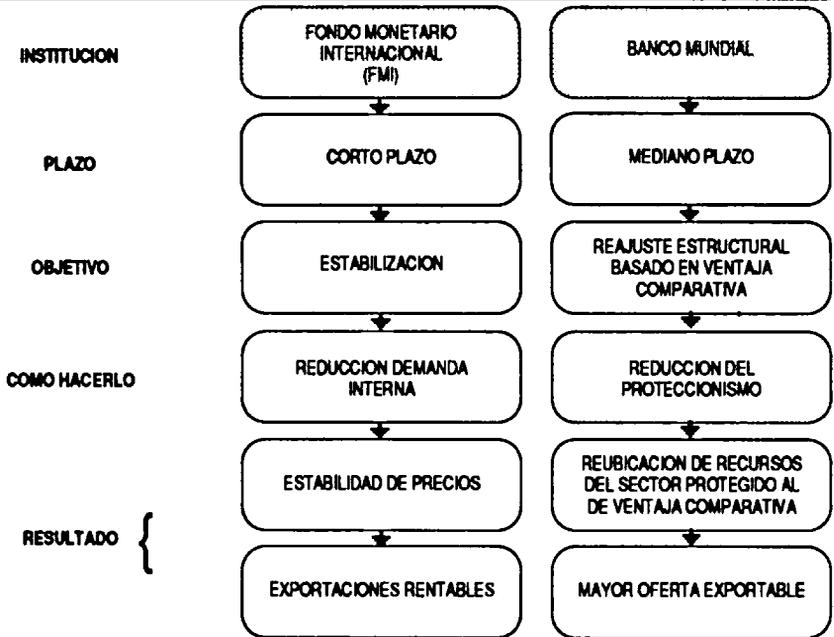
En relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), las medidas que promueve están fundamentalmente encaminadas a atender los problemas de corto plazo. Los programas con el FMI, tienen como objetivo común la estabilidad de precios, la cual se obtiene a través de reducciones en la demanda interna, pero sin prestar mucha atención al problema de la reubicación de los recursos, con los que cuenta el país para aumentar la oferta. Por el contrario, el Banco Mundial pretende enfocar problemas estructurales, que solamente se podrían resolver en el mediano plazo, mediante la reubicación y mejor utilización de los recursos del país, con base en el principio de la *ventaja comparativa* para aumentar la capacidad productiva. Teóricamente, *la ventaja comparativa* se encuentra en la producción de bienes cuando en esta producción se utiliza, en forma intensiva, el insumo que es relativamente abundante en ese país; ya que al ser abundante debería ser *barato* en términos relativos. Sin embargo, en algunos casos los esquemas proteccionistas han distorsionado tanto los precios relativos de los insumos, que finalmente se destruye la ventaja comparativa.

Sobre estos procesos de reajuste estructural y liberalización, hay tres aspectos prácticos que considerar. El primero, tiene que ver con el empresario que, por lo general, en los países en desarrollo, ha sido muy “versátil”; pues al mismo tiempo que es agricultor, es comerciante, industrial y banquero. Esto debería facilitar la reubicación de recursos que estos países puedan requerir. El segundo aspecto, está relacionado con las percepciones del sector empresarial, las que a su vez están en función de la claridad con que se establece como objetivo el reajuste económico, por lo que se deben señalar plazos más o menos definidos, acompañados de un conjunto de *reglas automáticas* —dentro del programa— que reduzcan al mínimo el costo del mismo. Por

ejemplo: el gobierno podría establecer un programa que indique cómo reducirá los aranceles, y simultáneamente señale que las empresas que inviertan en determinados sectores (que gocen de ventaja comparativa), recibirán un estímulo financiero cuantificable. Finalmente, el tercer aspecto está relacionado con la capacidad del gobierno de aplicar el programa de liberalización manteniendo la necesaria coordinación entre las distintas políticas que lo conforman.

(En los Cuadros 8 y 9 se presentan las consideraciones teóricas que cada uno de estos organismos tiene *para ordenar* la economía de un país).

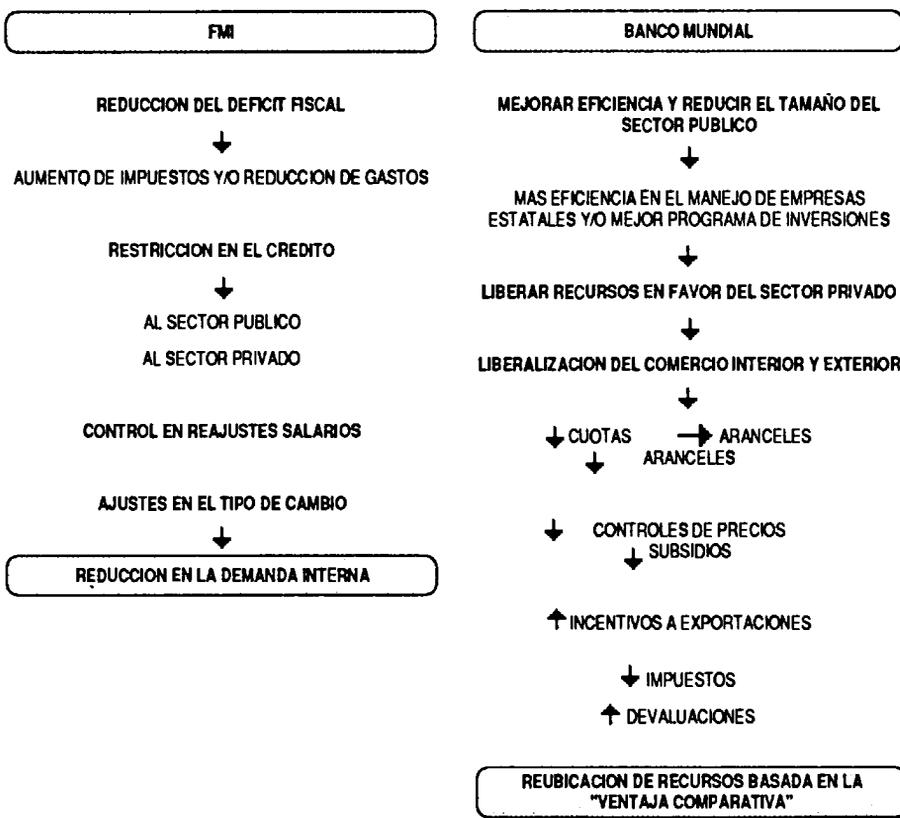
Cuadro 8  
Los organismos internacionales y las estrategias económicas



¿SE COMPLEMENTAN?

## Estrategias de mediano plazo

En el mediano plazo, estaríamos hablando de dos estrategias básicas de desarrollo: los procesos de *sustitución de importaciones*, acompañados de esquemas proteccionistas, y los procesos orientados a la *promoción de exportaciones* acompañados, casi siempre, de un esfuerzo de liberalización económica.



*"De la sustitución de Importaciones a la Promoción de Exportaciones: Tal paso debe, por su puesto, ser facilitado por un cambio en las políticas públicas. Cualquier orientación hacia los mercados internacionales, en una base competitiva, requiere que se reduzca la protección, se adopten y mantengan tipos de cambio más realistas, tasas de interés más cercanas a su precio sombra, y que se evite constantemente la tentación de deprimir artificialmente los términos comerciales agrícolas en el mercado interno".*

Gustav Ranis, "Los países Recientemente Industrializados y la Economía Mundial", Universidad de Yale. Publicado en *Estrategias de Crecimiento y Orientación Hacia Afuera*. editado por Silvio De Franco, 1988.

## Sustitución de importaciones

Casi siempre, los procesos de industrialización acompañados de la sustitución de importaciones, si bien han permitido una expansión de la producción industrial, e incluso de sus exportaciones, cuando además existen esquemas de cooperación regio-

nal, no han generado el empleo que se esperaba. Una de las causas principales de tal comportamiento, se atribuye a las políticas económicas que tradicionalmente han acompañado a la sustitución de importaciones y que tienden a distorsionar los precios relativos del capital y de la mano de obra. Todos estos esquemas de *sustitución de importaciones*, en cierta forma, estuvieron basados en los modelos de desarrollo económico propuestos por Lewis y posteriormente por Fei y Ranis<sup>16</sup>. Según estos autores, en el sector rural existe una sobreoferta de mano de obra, que podría ser trasladada al sector manufacturero moderno, donde sus salarios se mantendrían básicamente constantes, a pesar de que su productividad se vería aumentada, debido a que la relación capital/trabajo sería más alta en este sector. Esta situación permitiría que el sector empresarial acumulara utilidades con las que financiaría la inversión local; lo que, a su vez, permitiría el crecimiento económico. Precisamente con base en lo anterior, se llegó a creer que necesariamente existía un conflicto entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Las principales críticas a este modelo han sido: 1) No es totalmente correcto suponer que las utilidades son utilizadas, exclusivamente, para financiar la inversión doméstica; por el contrario, tal acumulación puede incrementar la demanda de bienes de consumo suntuario de naturaleza importada y, así, poner presión sobre la balanza de pagos. 2) El modelo de sustitución de importaciones, en el caso de los países con abundancia de mano de obra, causaría un deterioro real en la distribución funcional del ingreso correspondiente a la mano de obra y en favor del capital, lo que dificultaría el desarrollo de un mercado interno vigoroso que, a su vez, es uno de los presupuestos del argumento de la *industria infante* y del *proteccionismo*.

## Promoción de exportaciones

Recientemente, el Banco Mundial ha propuesto un esquema alternativo que encuentra su sustentación empírica en las experiencias de Corea del Sur, Taiwán y otros países recién industrializados.

El argumento básico es el siguiente: si una economía tiene abundante mano de obra y, por ende, su ventaja comparativa se encuentra en la producción de bienes intensivos con el uso de esa mano de obra, un aumento en la producción nacional que se basa en su ventaja comparativa, traería consigo una mejoría de la distribución funcional del ingreso a favor de la mano de obra. Esto, a su vez, permitiría el desarrollo de un mercado interno vigoroso, que incentivaría la inversión local y consecuentemente el crecimiento económico, de forma que se repetiría el ciclo por algún tiempo, hasta que la ventaja comparativa cambiara de naturaleza.

En el caso de una economía abierta, las ventajas serían mucho más grandes, debido a que el mercado externo permitiría aumentar la producción exportable basada en la ventaja comparativa del país, lo que a su vez reforzaría una mejor distribución funcional del ingreso y el desarrollo del mercado interno como complemento del mercado mundial.

# Políticas económicas de mediano plazo

## Políticas de sustitución de importaciones

Las políticas que acompañan al proceso de *sustitución de importaciones*, a diferencia de las políticas que acompañan las estrategias de corto plazo tienden, no a modificar situaciones temporales en la economía nacional, sino a modificar el comportamiento estructural de la economía en una dirección más permanente y duradera.

Entre estas políticas, podría señalarse el mantenimiento de tasas de cambio sobrevaluadas con el objeto de abaratar las importaciones de bienes de capital y de materias primas, en la creencia de que, de esta forma, se promovería la industrialización en nuestros países. Sin embargo, debemos reconocer dos aspectos adicionales: primero, que, con una tasa de cambio sobrevaluada, se abaratan no sólo el tipo de importaciones que hemos mencionado, sino también todo tipo de importaciones; y segundo, que una sobrevaloración de la tasa de cambio, incide negativamente en la rentabilidad del sector exportador, se deteriora el *balance comercial* de la balanza de pagos y se agravan las distorsiones mencionadas.

Por otra parte, las tasas de interés subsidiadas, en muchos casos se han transformado en tasas reales negativas, una vez que a las tasas nominales le sustraemos la tasa de inflación doméstica. La filosofía ha sido la misma, abaratar en forma artificial el uso del capital, a fin de estimular su acumulación, lo que traería como consecuencia lógica y necesaria el desarrollo industrial de los países en desarrollo.

Sobre este punto, es importante mencionar que la existencia de tasas subsidiadas, sobreestimula la demanda de crédito —incluido el de tipo comercial o personal— y, al mismo tiempo, crea un desestímulo en el ahorrante que se manifiesta de dos formas: en primer lugar, menos ahorro interno real; y en segundo lugar, los recursos del sistema financiero se vuelven de más corto plazo y así se evita que las instituciones financieras puedan financiar proyectos de inversión que ampliarían la capacidad productiva del país. A este fenómeno se le llama *Desintermediación Financiera*.

Por lo tanto, la sobrevaluación de la tasa de cambio y la reducción artificial del costo del capital, como hemos mencionado, distorsionan los precios relativos del capital y de la mano de obra como insumos para ser utilizados en el proceso productivo. Esto estimula el uso de técnicas de producción que son lógicamente intensivas en el uso del capital. Y, supuestamente, el capital es el *factor escaso* en nuestras economías en vías de desarrollo. Como resultado, se dificulta enormemente la absorción del excedente de mano de obra por parte del sector industrial moderno; ya que, por un lado, la elasticidad producción/empleo tiende a disminuir, y la relación inversión/empleo tiende, por otro, a aumentar.

Como consecuencia de lo anterior, las fuerzas de oferta y demanda deprimirán aún más los salarios. Esto obligará a los gobiernos a establecer salarios mínimos, que

podrían estar por encima de la productividad marginal de la mano de obra, lo cual crearía una mayor distorsión en los precios relativos del capital y la mano de obra.

Por consiguiente, y si aceptamos el teorema de Stolper y Samuelson <sup>17</sup> —que establece que un incremento en el precio relativo de un producto incrementa, en términos reales, la retribución al insumo usado en forma intensiva en el proceso de producción—, la sustitución de importaciones, al aumentar el precio relativo de productos cuya producción es intensiva en capital, estaría deteriorando, en términos reales, la distribución funcional del ingreso de la mano de obra.

Por último, el proceso de *sustitución de importaciones* tiende a aumentar el precio relativo de productos intensivos en capital, el cual se basa en el principio de la *industria infante* y a través del proteccionismo generalizado que, tradicionalmente, acompaña a estos procesos de industrialización “hacia adentro”.

Otro efecto interesante, en relación con estas políticas, es el referente al deterioro de los términos de intercambio del sector agrícola tradicional con respecto a productos industriales. Recordemos, por un lado, que el sector agrícola es, en buena parte, un exportador neto y generador de excedentes; y, por otro, que normalmente el proteccionismo arancelario que beneficia al sector industrial, va acompañado de controles de precios sobre los productos agrícolas de consumo básico, con el fin de evitar presiones inflacionarias y los consecuentes reajustes salariales.

## Políticas de promoción de exportaciones <sup>18</sup>

Las estrategias de *promoción de exportaciones*, están basadas en conceptos básicos de eficiencia económica y libre mercado. En términos del sector público, este tipo de estrategia conduce a políticas que tienden a mejorar la eficiencia de dicho sector mediante la reducción del tamaño del gobierno y mediante mejoras, tanto en el manejo de las empresas estatales como en el de los programas de inversión nacional. Muchas veces, estas políticas se reflejan en programas de privatización de empresas y servicios anteriormente en poder del Estado.

Otra política representativa del modelo, es la liberalización de recursos financieros en favor del sector privado, la cual disminuye, de alguna forma, la participación del sector público en el uso del crédito interno.

En materia comercial, la estrategia contempla políticas encaminadas a liberalizar el comercio interior y exterior. En lo relativo al comercio exterior, la reducción de cuotas y aranceles constituye una de las bases del modelo. Estas acciones, se ven complementadas con esquemas de promoción de la exportación que propician la transformación industrial, de un sector productor de bienes para el mercado local, en un sector productor de bienes para la exportación. En términos del comercio interior, las políticas conducen a la reducción y eventual eliminación de controles de precios y subsidios a los productos básicos.

Finalmente, en materia cambiaria, *el paquete de políticas* típico de esta estrategia, contempla devaluaciones que mantengan la tasa de cambio real competitiva; esto es, sin sobrevaluación.

## La secuencia en los procesos de ajuste estructural y de liberalización económica <sup>19</sup>

Los procesos de ajuste estructural y liberalización económica, tendrán mayor probabilidad de éxito en la medida que reduzcan al mínimo el costo del ajuste, el cual no es indiferente a la secuencia que se utilice en este proceso.

Si bien es cierto que se necesita más información, recientemente ha surgido un mayor consenso en el sentido de que el primer paso deberá ser la estabilización de la economía, que habrá de ser seguida por la liberalización de los precios de bienes y servicios destinados al mercado interno. Esta liberalización de precios internos, contribuirá fuertemente a la estabilización mediante la eliminación de subsidios, lo que, a su vez, provocará una reducción en el gasto público. Posteriormente, se deberá proceder a la liberalización del mercado financiero interno. Es decir, que las tasas de interés deberán reflejar el verdadero costo del dinero, una vez que se hubiesen ajustado los precios internos, pero antes de que se libere la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Cuando ya la economía haya sido estabilizada, y los precios de los bienes y servicios —así como el costo del dinero— se hayan ajustado al nuevo nivel de precio, se podrá liberalizar la cuenta corriente de la balanza de pagos, para, finalmente, concluir con la liberalización de la cuenta de capitales. Estas conclusiones están fundamentadas, especialmente, en los resultados observados en las experiencias de algunos países tales como Chile, Argentina y Uruguay.

Si el orden a seguir fuese diferente al señalado, las distorsiones y, por lo tanto, el costo del ajuste serían mucho mayores. Consideren por un momento lo que ocurriría si, antes de estabilizar la economía y liberalizar el mercado financiero interno, se abriera la cuenta de capitales de la balanza de pagos. El resultado sería una fuga masiva de capitales.

## Fortalezas y debilidades

Como hemos podido notar, cada una de las estrategias discutidas, tanto de corto como de mediano plazo, presentan fortalezas y debilidades, así como riesgos y oportunidades.

En el caso de la estrategia tendiente a promover el crecimiento a través de un proceso de industrialización hacia dentro (sustitución de importaciones), se deben tener presentes las siguientes consideraciones: primero, que inicialmente el proceso es relativamente fácil de llevar a la práctica, ya que se concentra en la producción de

bienes de consumo no duradero, cuyos requerimientos tecnológicos tienden a ser relativamente fáciles de alcanzar; segundo, que esta fase inicial tiende a agotarse relativamente con rapidez, debido a la escasa amplitud del mercado doméstico; tercero, que, si bien es cierto que durante esta etapa existe un crecimiento importante del sector industrial, este crecimiento no guarda normalmente relación con el proceso de generación de empleo en este sector; y cuarto, que esta estrategia, como hemos señalado, tiende a desestimular el sector exportador.

Por otro lado, con respecto a la estrategia de crecimiento a través de la promoción de las exportaciones, se debe considerar lo siguiente: primero, que esta opción tiende, en principio, a garantizar un crecimiento sostenido a largo plazo, debido al tamaño del mercado que trata de abastecer; segundo, que, bajo este esquema, se reducen las distorsiones en los precios relativos, de forma que se facilita la generación del empleo productivo y se mejora la distribución funcional del ingreso; tercero, que el proteccionismo actual, existente en los países industrializados, puede reducir sustancialmente las oportunidades que ofrece el mercado internacional; cuarto, que la transición de *la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones*, debe hacerse de forma tal que los costos —que siempre se presentan—, no vayan a destruir la viabilidad política del proceso de ajuste que sea necesario llevar a cabo.

En el caso de *los programas de estabilización*, es necesario tener presentes las siguientes consideraciones: primero, que después de una crisis económica, es necesario proceder a estabilizar la economía, antes de reiniciar el crecimiento económico; segundo, que normalmente los costos de no implementar un proceso de ajuste ordenado, son mucho mayores, que los que se desprenden de un programa de estabilización; tercero, que un programa de estabilización que pretenda controlar un proceso de inflación de origen importado, solamente provocará el problema adicional del estrangulamiento de los sectores productivos; cuarto, que un programa de estabilización muy prolongado, puede llegar a ser explosivo social y políticamente.

Y, por fin, con respecto a los procesos inflacionarios y de endeudamiento externo, es necesario tener presente que, si bien es cierto que —a muy corto plazo— permiten postergar el ajuste, nunca llegarán a ser verdaderos sustitutos.

## Conclusiones

En este capítulo, hemos presentado el esquema de análisis desde el punto de vista de problemas económicos y las estrategias y políticas de corto y mediano plazo. Hemos señalado las diferencias entre países con economías *pequeñas y abiertas* y países con economías *grandes y cerradas*. Luego de haber analizado algunas de las implicaciones que se derivan de cada una de las opciones presentadas, podemos formular algunas conclusiones de tipo general.

*Primero:* Cuando una economía *pequeña y abierta* se encuentra sufriendo un estancamiento o deterioro económico, no se puede esperar una recuperación instantánea.

nea, especialmente si la economía mundial también se encuentra atravesando una crisis; y más aún, si, para tal recuperación, la economía nacional requiere de un reajuste estructural.

*Segundo:* Cuando la economía de un país se encuentra estancada y no tiene la habilidad de obtener recursos externos, el nivel de vida de la población se deteriora y la reducción en la demanda agregada real se producirá con, o sin, la presencia del Fondo Monetario Internacional. Esto significa que el ajuste, en tales circunstancias, es inevitable; por lo que la verdadera disyuntiva no consiste en hacer el ajuste interno o en no hacerlo, sino entre hacerlo en forma ordenada o dejar que simplemente se presente en forma descontrolada. El ajuste desordenado, generalmente resulta más costoso por la incertidumbre que se crea en el sistema económico. Es decir: si bien es cierto que cualquier programa de ajuste conlleva ciertos costos sociales, también es cierto que el no tomar las medidas necesarias conlleva otros costos posiblemente mayores.

*Tercero:* La necesidad de “pronosticar” la estrategia económica que seguirá el gobierno, queda relegada a un segundo plano cuando la economía nacional está en un proceso de franco crecimiento con una aceptable estabilidad financiera. Por lo tanto, tal necesidad toma un carácter prioritario cuando la economía nacional está en crisis por un estado de estancamiento o una recesión. En estas circunstancias, el gobierno tratará, primero, de recurrir a la ayuda externa y, luego, de escoger entre la inflación y la estabilización. En este punto, los aspectos culturales, sociales y políticos se vuelven sumamente relevantes. Por ejemplo, en países donde el juego democrático es bastante amplio, se da una tendencia a no ser muy rígidos con los programas de estabilización, lo mismo que ocurre en gobiernos “populistas” o “izquierdistas”. Por el contrario, en gobiernos “de derecha” y donde el juego democrático es muy reducido, se da la tendencia a mantener la estabilidad financiera del país, aun a costa de excesivos costos sociales; especialmente si, en el pasado, el país ha gozado de esa estabilidad y la paridad cambiaria se ha transformado en un símbolo nacional, de forma tal que cualquier ajuste del tipo de cambio sea considerado como una derrota política.

En este capítulo, hemos ampliado el esquema general de análisis, presentado en el capítulo anterior, mediante el desarrollo del punto de vista económico. En el siguiente, discutiremos con más detalle algunos aspectos que se deben tomar en consideración para determinar *la dimensión política* —definida ésta en términos de grupos *ganadores* y *perdedores*, fuerza negociadora y formación de alianzas—, y que nos permitan evaluar la factibilidad económica y política de cada estrategia, bajo circunstancias diferentes.

Luego de haber recorrido estos pasos, el gerente tendrá una idea más clara de la posible estrategia que el gobierno podría llevar a cabo; lo que le permitiría, consecuentemente, formular la estrategia de su organización, de acuerdo con el entorno económico en que tendrá que desenvolverse.

1 Ramírez, N., *El Empresario y su Entorno Económico*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA) 1987.

2 Keynes, J.M., *The General Theory of Employment Interest, and Money*, Hawcort, Brace & World, Inc. 1964.

3 Ibid.

4 De acuerdo con el enfoque monetario de la Balanza de Pagos, en el caso de economías pequeñas y abiertas con una tasa de cambio fija, los aumentos en la tasa de la creación de crédito interno, por encima del nivel de la demanda de dinero, llevarán a una pérdida proporcional en el nivel de las reservas internacionales, sin afectar el nivel de precios domésticos, que está determinado, exógenamente, por la tasa de inflación mundial.

El enfoque monetario de la Balanza de Pagos, surgió de un modelo orientado por la política del FMI, con algún ancestro en la Teoría Dutch. Sin embargo, el enfoque recibió su mayor énfasis hacia finales de la década de los 60, asociado principalmente con Harry G. Johnson, Robert Mundell y sus estudiantes en Chicago. Los supuestos básicos de este enfoque son los siguientes: a) Primeramente, se supone que la *demanda de dinero es una función estable* de unos pocos factores, que, a su vez, deben seguir relativamente constantes a través del tiempo. b) También se supone que existe una *movilidad perfecta de capital*, en el sentido de que los bonos extranjeros y domésticos son perfectos sustitutos; lo cual quiere decir que las tasas de interés deben ser iguales, al no existir la incertidumbre sobre la tasa de cambio. Cfr., entre otros, Dornbusch, R., *Open Economy Macroeconomics*, Basic Books Inc., Publishese, New York 1980; Frenkel and Johnson (eds.) *The Monetary approach to the Balance of Payments*, University Toronto Press 1976, e International Monetary Fund, *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, 1977.

5 En primer lugar, se debe reconocer que, lo conceptualizado desde el punto de vista del gobierno como un recurso interno, puede ser efectivamente un recurso externo. Tal cosa ocurre cuando el Banco Central contrata un préstamo en el extranjero para, posteriormente, otorgarle ese financiamiento al Gobierno Central. En este caso, esos recursos, a pesar de aparecer como *recursos internos* en las operaciones financieras del gobierno, son realmente *recursos externos*. En segundo lugar, cuando el Banco Central otorga financiamiento al Gobierno y éste tiene reservas internacionales que respalden dicho préstamo, esos recursos, a pesar de ser realmente *internos*, no serían inflacionarios; aunque si incidirían negativamente en el nivel de las reservas internacionales del país. En tercer lugar, podría plantearse al Presidente del Banco Central la necesidad de financiar un déficit fiscal, sin tener acceso al crédito externo y sin disponer de reservas internacionales. Partiendo de la situación de financiar un déficit fiscal sin tener acceso a recursos externos ni a reservas internacionales que puedan ser consumidas, el Banco Central podría disminuir el crédito al sector privado y utilizar estos recursos en el financiamiento de su déficit. En este caso, la liquidez de la economía no se vería afectada y, por lo tanto, no se debería esperar una repercusión en los precios en el corto plazo; sin embargo, en el mediano plazo, si se podría pronosticar una presión sobre los precios internos, especialmente si el déficit financiero ha sido causado por un aumento en el gasto burocrático que generará más demanda, y si el crédito suprimido al sector privado estaba originalmente destinado a financiar actividades productivas, que contribúan a la oferta interna. Por otra parte, también sería posible que el Banco Central, en lugar de restringir el crédito al sector privado, recurriera a la emisión sin respaldo o inorgánica; en cuyo caso, la liquidez de la economía aumentaría bruscamente y la inflación se presentaría más rápidamente.

6 Cfr., entre otros, los siguientes trabajos: E. Fernández, *Política Monetaria, Estabilidad Financiera Desarrollo Económico en Centroamérica*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1970; Frenkel & Johnson (eds.) *The Monetary Approach to the Balance Payments*, University of Toronto Press, 1976; Frenkel & Johnson (eds.) *The Economics of Exchange Rates: Selected Studies*, Addison-Wesley Publishing Company, 1978, y Cardoso & Dornbusch, "Three Papers on Brazilian Trade and Payments" *National Bureau of Economic Research*, Working Paper N. 541, setiembre, 1980.

7 Cline & Associates (eds), *World Inflation and Developing Countries*. The Bookings Institution, 1981.

8 Harberger, *World Economic Growth*, ICS 1984.

9 Cline W. and Weintraub S. (eds.), *Economic Stabilization in Developing Countries*. Bookings Institution, 1981.

10 Sachs, J. (ed.), *Developing Country Debt*, NBER, 1987, y Cline & Associates (eds.), *World Inflation and Developing Countries*. The Bookings Institution, 1981.

11 Cagan, P., *Persistent Inflation: Historical and Policy Essays*. Columbia University Press. New York 1979, y Noel Ramírez, *Las Causas de la Inflación en Economías Pequeñas en Vías de Desarrollo con Tasas Fijas de Cambio: un Análisis Comparativo de Costa Rica y Nicaragua*. Disertación Doctoral, Universidad de Yale, 1982.

12 Cline, W. and Weintraub, S. (eds.), *Economic Stabilization in Developing Countries*. Bookings Institution, 1981.

13 Fisher, S. "Stopping High Inflation, The Israeli Stabilization Program 1985-86", y Sachs, J. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper N. 2073, noviembre, 1986.

14 CEPAL, *Crisis Económica y Políticas de Ajuste, Estabilización y Crecimiento*, Cuadernos de la CEPAL, 1986.

15 Corbo, Goldstem and Khan, (ed.), *Growth-Oriented Adjustment Program*, International Monetary Fund and the World Bank, 1987.

16 Fei and Ranis, *The Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, The Economic Growth Center, Yale University, 1964.

17 Stolper W. and Samuelson P., "Protection and Real Wages" *Review of Economics Studies*, 9 (November 1949).

18 Corbo, Goldstein and Khan. *Op. cit.*

19 Choksi and Papageorgiou, *Economic Liberalization in Developing Countries*, Blackwell 1986.

# 3

MARC LINDENBERG

---

## Evaluación del impacto político de las estrategias económicas:

### Manejo de ganadores y perdedores

*“[...] La necesidad de un ajuste estructural [...], puede desarrollarse porque la suma total de la demanda de recursos, en una economía, excede la cantidad global de recursos que pueden obtenerse internamente y [...] del extranjero [...]. Pero también puede surgir debido a las ineficiencias en el uso de los recursos disponibles [...]. Una evaluación acertada de las diferentes características del desequilibrio [...], puede contribuir enormemente a la calidad del diseño del ajuste requerido [...] y a la fuerza y ritmo del [...] esfuerzo requerido para su eliminación”.*

**Manuel Guitián.**

Fondo Monetario Internacional,  
Simposio sobre Programas de Ajuste Orientados al Crecimiento,  
Washington, D.C. 25 de febrero de 1987.

*“A menudo, esta gente de las organizaciones internacionales que viene aquí a predicar el evangelio de la estabilización y del ajuste estructural, sabe tanto de las consecuencias políticas y económicas de lo que está proponiendo, como el médico que acostumbraba prescribir sanguijuelas para corregir los desequilibrios en los cuatro humores de sus pacientes. He oído que hoy, al igual que en el pasado, el paciente generalmente muere a causa de esta cura. Luego culparán a mi gobierno. Dirán que no usamos suficientes sanguijuelas y que no chupaban suficiente sangre en los lugares correctos”.*

Anónimo

Los gobiernos que tienen éxito, caminan sobre dos piernas. Necesitan estrategias económicas coherentes, para mejorar el bienestar de su población; pero, al mismo tiempo, estas estrategias deben ser factibles políticamente. Los problemas, con cualquiera de las piernas, pueden ocasionar la caída de un gobierno. Por ejemplo: una estrategia económica mal concebida, puede acarrear, excesivos problemas nacionales. A veces, la reacción popular, en contra de las políticas mal concebidas, es lo suficientemente fuerte como para derrocar a los gobiernos. De forma similar, las estrategias convenientes políticamente, pueden mantener a los gobernantes en el poder a corto plazo a expensas de la quiebra nacional, de una mayor miseria humana y del descontento popular a largo plazo.

Lograr un balance entre las políticas económicamente viables y políticamente factibles, es parte del arte de gobernar con éxito. Al igual que en cualquier arte, es difícil pasar a otros las ideas, lecciones y técnicas. De hecho, a veces es hasta difícil comprender cuáles son las lecciones. Por ejemplo: políticas similares en respuesta a problemas económicos similares, parecen contribuir al colapso de un gobierno y al fortalecimiento de otro. Consideremos las siguientes paradojas.

## Reducción de los déficits fiscales

### Guatemala: 1988

A principios de 1988, el Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, sobrevivió a un intento de golpe de Estado por oficiales del ejército que proclamaban estar actuando para restaurar el equilibrio nacional <sup>1</sup>. El gobierno de Cerezo había instigado el descontento popular con sus políticas de estabilización y ajuste estructural. En octubre de 1987, CACIF, la poderosa cámara de empresarios privados, respondió con una huelga nacional a una nueva reforma fiscal que era parte de un paquete de políticas para aumentar los ingresos y reducir el gasto fiscal <sup>2</sup>. Las manifestaciones se intensificaron en los meses siguientes, hasta culminar en el intento de golpe de Estado. El gobierno de Cerezo tuvo suerte al sobrevivir, ya que las reformas fiscales en Guatemala siempre han ocasionado un intenso conflicto social <sup>3</sup>.

### Panamá: 1984-85

El Presidente de Panamá, Nicolás Ardito Barletta, no fue tan afortunado. En noviembre de 1984, él convenció a la legislatura de aprobar la Ley Pública 46 <sup>4</sup>. Esta —que era una respuesta al lento crecimiento económico, déficits fiscales y crecientes pagos del servicio de la deuda externa de Panamá—, creó nuevos impuestos y congeló los salarios. El sector privado, los sindicatos y empleados públicos respondieron con una huelga nacional <sup>5</sup>. En menos de un mes, el Presidente se vio obligado a anular la ley. Las reducciones en el gasto público impuestas por Ardito Barletta, también ocasionaron una enorme oposición. Los funcionarios del Ministerio de Hacienda, inicia-

ron una huelga indefinida para protestar en contra de los despidos de empleados públicos. Durante los siguientes once meses, opositores a Barletta, dentro de su propio partido político (PRD), y el ejército desarrollaron una campaña para destituirlo del poder. Con tal fin, utilizaron aspectos económicos como argumento para movilizar las manifestaciones de protesta, filtrando información a cerca de políticas económicas específicas que aumentaban el descontento <sup>6</sup>. En setiembre de 1985, el presidente renunciaba, especialmente después de tratar de formar una comisión para investigar la muerte de Hugo Spadafora, quien había sido un opositor al hombre fuerte de Panamá, General Manuel Antonio Noriega. La renuncia de Barletta, fue el último acto en una situación de difícil lucha política interna entre las autoridades civiles y militares, y donde sus oponentes recurrieron a decisiones de política económica como uno de los instrumentos claves para movilizar la oposición.

### **Costa Rica: 1982-84**

Entre 1982 y 1984, el gobierno de Costa Rica llevó a cabo, con éxito, un programa de estabilización económica con un amplio consenso social <sup>7</sup>. El empleo público fue reducido, los impuestos fueron aumentados, los salarios controlados, los déficits fiscales reducidos. El programa redujo la inflación, corrigió los desequilibrios en la cuenta comercial y sentó las bases para el cambio hacia una estrategia económica orientada a las exportaciones. El público reconoció grandes méritos al Presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, a pesar de que su gobierno utilizó muchas de las mismas medidas impopulares que ayudaron a derrocar al Dr. Ardito Barletta en Panamá, y que debilitaron al Presidente Cerezo en Guatemala.

## **Reducción de subsidios a los consumidores**

### **República Dominicana: 1984**

En abril de 1984, el gobierno de Jorge Blanco, bajo presión para cumplir con los acuerdos del FMI, trasladó la mayoría de las importaciones del mercado oficial al mercado libre de cambio <sup>8</sup>. Los precios de los alimentos y la gasolina subieron enormemente. Al menos cincuenta personas murieron en los disturbios que siguieron, y el gobierno se vio obligado a anular algunas de sus medidas.

### **Zambia: 1986**

En diciembre de 1986, grupos urbanos protestaron violentamente en contra del levantamiento de los controles de precio para los alimentos básicos <sup>9</sup>. Dichos grupos, expresaron una falta de confianza general en la credibilidad del programa de estabilización del gobierno. Medidas similares han ocasionado violentos disturbios en lugares como Egipto en 1977 y Marruecos en 1980 <sup>10</sup>.

## Ghana: 1983-85

Entre 1983 y 1985, Ghana redujo el control sobre 6.000 precios de 700 grupos de productos básicos de consumo, incluidos los productos alimenticios, con un mínimo de descontento social <sup>11</sup>. La no regulación de los precios, fue parte del esfuerzo por superar el colapso económico y reducir las distorsiones en los principales mercados. Ghana utilizó con éxito algunas de las mismas medidas que ocasionaron disturbios en República Dominicana, Egipto, Marruecos y Zambia y que dañaron seriamente la credibilidad de esos gobiernos.

Los ejemplos de estos países, demuestran que no existen simples recetas para administrar con éxito el cambio de estrategia económica. Más bien, demuestran lo diferente que son las experiencias de los países en vías de desarrollo, y lo difícil que es anticipar las reacciones de los grupos importantes ante las nuevas políticas del gobierno. Sin embargo, es posible pensar más analíticamente sobre la administración política del cambio económico, anticipar las reacciones negativas y tratar de canalizarlas en forma constructiva.

Los líderes, preocupados con la factibilidad política de medidas económicas, como las discutidas anteriormente, pueden hacer tres cosas para reducir el riesgo de fracasar. Primero, deben tratar de identificar analíticamente que grupos podrían considerarse a sí mismos *ganadores* o *perdedores* como resultado de las nuevas políticas. Segundo, al analizar los paradójicos resultados provenientes de distintos países, pueden tratar de extraer algunas lecciones generales de por qué algunos gobiernos manejaron el cambio más eficazmente que otros. Finalmente, basándose en este análisis, pueden diseñar estrategias que traten de aminorar los problemas potenciales.

Consecuentemente, este capítulo, se propone proveer esquemas para ayudar, a los diseñadores de políticas, a identificar a los *ganadores* y *perdedores* en el proceso de cambio económico, y para derivar lecciones generales provenientes de experiencias recientes.

## El manejo de *ganadores* y *perdedores*

En años recientes, muchos estudios han analizado las consecuencias que las opciones de política económica, como programas de estabilización o ajuste estructural, tienen en el bienestar social <sup>12</sup>. Los economistas a menudo utilizan los esquemas de la economía del bienestar, para analizar quién ganará o perderá con los cambios de políticas. Aunque estos estudios son un buen punto de partida, no son, por varias razones, suficiente para los diseñadores de políticas que, de hecho, deben administrar el proceso de cambio económico. Un primer problema está basado en el hecho de que los distintos grupos sociales generalmente están más motivados por sus percepciones, en cuanto a ganancias o pérdidas potenciales, que por los verdaderos efectos de las

políticas a ser aplicadas <sup>13</sup>. Estas percepciones, obligan a los líderes políticos a dedicar igual cantidad de tiempo al manejo de las fantasías que al de las realidades. Por ejemplo, en Malasia, en 1976, los malayos de menor ingreso creían que los programas de desarrollo rural del gobierno habían mejorado sus niveles de ingreso y bienestar. Su apoyo al gobierno aumentó, a pesar de que los análisis económicos del Banco Mundial demostraron que no había existido ninguna mejora en el ingreso familiar real <sup>14</sup>. En contraste, aunque puede demostrarse que un grupo ha obtenido importantes ganancias, éste todavía puede sentirse muy descontento si piensa que no ha ganado tanto como debería. Un segundo problema consiste en que el análisis económico puede demostrar que ciertos grupos deberían ganar a largo plazo, una vez que se realice el cambio en la asignación de recursos; sin embargo, es posible que los mismos pierdan a corto plazo. En estos casos, sus reacciones negativas, basadas en las pérdidas iniciales, pueden ser suficiente para derrocar al gobierno. Por ejemplo: los mismos industriales que supuestamente se beneficiarían a largo plazo por un aumento en los incentivos para exportar, pueden oponerse a regímenes tributarios más neutrales para su país por miedo a incurrir, al tratar de ajustar sus empresas a los rigores del mercado internacional, en pérdidas a corto plazo. Finalmente, aunque el análisis puede mostrar que ciertos grupos se beneficiarán a largo plazo con el cambio de políticas, si el gobierno no mantiene políticas consistentes a corto plazo, puede ser que el largo plazo nunca llegue; de manera que, incluso los mismos grupos beneficiarios, puedan llegar a dudar de las recomendaciones técnicas, respecto a los verdaderos efectos de las nuevas políticas, rechazándolas decididamente.

## Esquema para el análisis de *ganadores y perdedores*

Con el fin de evitar el riesgo de caer en un análisis simplista, en relación a *ganadores y perdedores*, las autoridades económicas deben tratar de contestarse las siguientes preguntas: 1) ¿Cuál es el propósito de una nueva política económica, y qué medidas específicas se llevarán a la práctica? 2) ¿Quién, en teoría, debería beneficiarse o perjudicarse con este cambio de política, y quién, en la práctica, apoya o se opone, generalmente, a este tipo de política? 3) ¿Qué estrategias y tácticas han utilizado los opositores y partidarios en el pasado? 4) ¿Cómo otros gobiernos han manejado con éxito cambios económicos similares, y cuándo han tenido los mayores problemas? Después de responder estas cuatro preguntas, los diseñadores de la estrategia económica pueden hacerse una última: ¿Qué estrategia puede ser más útil para manejar la puesta en práctica del cambio económico con el mínimo de violencia en nuestro país?

Este tipo de análisis, es aplicable a cualquiera de las estrategias económicas de corto plazo discutidas anteriormente (crecimiento, estabilización, uso de recursos externos o inflación), así como a estrategias de mediano plazo (orientación hacia dentro versus hacia afuera). Pongamos a continuación en práctica, utilizando una estrategia de corto plazo (estabilización) y una de mediano plazo (ajuste estructural con una

orientación hacia afuera) este esquema de análisis. Para ello, trataremos las políticas y sus implicaciones separadamente; pero nos referiremos a ellas, en conjunto, como políticas de ajuste.

## La administración política de las políticas de ajuste

¿Cuál es el propósito de las políticas, y qué medidas se incluyen usualmente?

Entre 1980 y 1985, aproximadamente 47 países por año recurrieron a programas de estabilización, en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En el mismo período, más de 21 tuvieron programas de ajuste estructural con el Banco Mundial (Cfr. en el cuadro 1 la información sobre la creciente importancia de los préstamos para ajuste estructural en los países en vías de desarrollo, como parte de la actual cartera del Banco Mundial). En vista de que las políticas de estabilización y ajuste estructural se han vuelto tan importantes, conviene comprender estas políticas y quiénes son los *ganadores* y *perdedores* potenciales en el proceso.

### Políticas de estabilización

El propósito de la estabilización económica, consiste en “la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de un país, especialmente de tipo financiero, los cuales usualmente se manifiestan en una alta e impredecible tasa de inflación, crisis periódicas en la balanza de pagos y un lento crecimiento económico”<sup>15</sup>. Tales desequilibrios, se presentan cuando “la demanda agregada interna excede la oferta que se genera con la cantidad de recursos de que puede disponer el país, sean éstos de origen interno o externo”<sup>16</sup>. (De acuerdo con el Banco Mundial, las políticas fiscal, monetaria y cambiaria son los tres principales instrumentos de un programa de estabilización. Las políticas fiscal y monetaria principalmente tienen el efecto de reducir la absorción, mientras que la política cambiaria primordialmente tiene efectos que tienden a cambiar la naturaleza del gasto.—hacia los bienes comerciables—).<sup>17</sup>

Como hemos señalado, los déficits fiscales son combatidos, tanto con medidas generadoras de ingresos, como con medidas tendientes a reducir el gasto. Las medidas que generan ingresos incluyen: un nuevo impuesto sobre el valor agregado, impuesto sobre ventas o renta; aumento en las tarifas por licencias; aumento en las tarifas de electricidad, agua o transporte público, o la venta de empresas públicas. Las medidas típicas, para reducir el gasto, son: reducciones en los gastos públicos de capital, congelamiento de salarios, despidos de empleados públicos, suspensión o supresión de servicios públicos, o recortes en el suministro de los mismos, así como privatiza-

Cuadro 1  
**PRESTAMOS PARA APOYAR PROGRAMAS DE AJUSTE SECTORIAL Y ESTRUCTURAL**  
(miliones de dólares)

DESTINO	AF75	AF79-80 (promedio)	AF81-82 (promedio)	AF83	AF84	AF85	AF86
<b>PRÉSTAMOS TOTALES A TODOS LOS PAÍSES</b>	5885.9	10746.1	12653.5	14477.0	15522.3	14384.4	16318.1
<i>Préstamos para Programas de Ajuste Sectorial y Ajuste Estructural a/</i>	520.0	403.3	1082.4	2035.6	2619.8	1637.9	3099.5
<i>Como Porcentaje del Total</i>	8.8	3.8	8.6	14.1	16.9	11.4	19.0
<b>A PAÍSES DE BAJO INGRESO b/</b>	2051.2	3270.2	3965.4	4906.4	6164.7	5771.5	6046.1
<i>Préstamos para Programas de Ajuste Sectorial y Ajuste Estructural</i>	350.0	122.5	290.0	445.9	447.5	354.5	574.5
<i>Como Porcentaje del Total</i>	17.1	3.8	7.3	9.1	7.3	6.1	9.5
<b>A PAÍSES DE MEDIANO INGRESO b/</b>	3844.7	7476.0	8688.1	9570.6	9357.6	8612.9	10272.6
<i>Préstamos para Programas de Ajuste Sectorial y Ajuste Estructural</i>	170.0	280.8	792.4	1589.7	2172.3	1283.4	2525.0
<i>Como Porcentaje del Total</i>	4.4	3.8	9.1	16.6	23.2	14.9	24.6
<b>A PAÍSES DE MEDIANO INGRESO CON ALTOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO c/</b>	1803.4	3403.7	4428.4	4668.3	4398.6	4558.4	6070.5
<i>Préstamos para Programas de Ajuste Sectorial y Ajuste Estructural</i>	0.0	98.3	231.6	1042.8	1396.1	745.0	2105.0
<i>Como Porcentaje del Total</i>	0.0	2.9	5.2	22.3	31.7	16.3	54.7
<b>A PAÍSES DE AFRICA AL SUR DEL SAHARA d/</b>	1075.7	1374.4	1807.0	1794.0	2368.3	1597.3	2046.5
<i>Préstamos para Programas de Ajuste Sectorial y Ajuste Estructural</i>	60.0	230.0	429.8	406.5	818.2	192.9	574.5
<i>Como Porcentaje del Total</i>	5.6	18.7	23.8	22.7	34.6	12.1	28.1

A.F.: Año Fiscal

a/ Incluye préstamos y crédito para programas de ajuste sectorial y estructural.

b/ Los países con un ingreso per cápita de menos de US\$400 en dólares del AF87 se consideran de bajos ingresos; aquéllos con un nivel de ingreso mayor se clasifican como países de mediano ingreso.

c/ Los 17 países en esta categoría son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Marruecos, Nigeria, Perú, Filipinas, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Los préstamos a este grupo también se incluyen en el de los países de mediano ingreso.

d/ Este grupo cubre todos los países al sur del Sahara, excepto Sudáfrica. Fuente: Departamento de Planificación y Presupuestación, Banco Mundial.

ción de las empresas públicas que generen pérdidas financieras y campañas para una mayor eficiencia.

Los programas de estabilización, también han incluido medidas monetarias, tales como el control o reducción de la expansión monetaria, a fin de hacerla congruente con las tasas de crecimiento del PIB; o como el aumento de las tasas de interés.

Finalmente, la clave del proceso de estabilización ha consistido en el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva a través de un proceso de devaluaciones, ya sea sola de una vez, o bien a través de un sistema de ajustes graduales. Estas devaluaciones han ayudado a balancear el comercio exterior haciendo que las exportaciones sean más rentables y las importaciones más costosas.

Mientras que la estabilización tiene que ver más con la reducción a corto plazo de la demanda para restaurar el balance económico, el ajuste estructural tiene que ver más con el mediano plazo. (De acuerdo con el Banco Mundial, las políticas y cambios institucionales son necesarios a mediano plazo, para modificar la estructura de una economía, de manera que ésta pueda mantener su tasa de crecimiento y la viabilidad de su balanza de pagos a mediano plazo.<sup>18</sup>

## Políticas de ajuste estructural

Aunque algunas de las medidas requeridas para el ajuste estructural, se traslapan con la estabilización, éstas se utilizan con diferentes propósitos. Al igual que en los programas de estabilización, se intenta mantener tasas de cambio reales competitivas y controlar los déficits fiscales. No obstante, los diseñadores de políticas se concentran más en cómo aumentar la eficiencia de las inversiones y operaciones, tanto del sector público como del privado.

El mayor contraste entre las medidas de estabilización y las de ajuste estructural, orientado al crecimiento, es el intento más consciente de este último proceso por lograr, a un nivel macro, “una estructura de incentivos, neutral entre la producción para el mercado interno y la producción para mercado externo”<sup>19</sup>. Una estrategia más neutral, implicaría un cambio a favor de las exportaciones (orientación hacia afuera), ya que la mayoría de los países en desarrollo ha tenido políticas que favorecen la sustitución de importaciones.

Como ya lo hemos visto, las medidas recomendadas usualmente son: 1) cambiar de restricciones cuantitativas por aranceles uniformes, 2) reducir la protección efectiva y eliminar los impuestos de exportación, 3) reducir los subsidios a los consumidores y productores, 4) establecer tasas salariales más flexibles, 5) dejar que las tasas internas de interés se aproximen a las del mercado internacional y 6) liberalizar las transacciones internacionales de capital.<sup>20</sup>

Existe una literatura, cada vez más amplia, sobre el problema de la secuencia que deben tener los esfuerzos de liberalización.<sup>21</sup> En parte de ella, se argumenta que los países se han recuperado de las crisis y han reorientado sus economías con más éxito, cuando primero se han involucrado en el proceso de estabilización y han continuado, después, con el ajuste estructural; ya que se dice que el uso simultáneo de estos dos procesos produce presiones contradictorias.<sup>22</sup> Otros opinan que esta conclusión puede ser más apropiada para los países de América Latina; pero que, en muchos países de África, se necesitan esfuerzos simultáneos de estabilización y ajuste estructural. Aunque hay menos consenso sobre la secuencia apropiada de las políticas de ajuste estructural, Krueger argumenta, por ejemplo, que se crean menos distorsiones cuando un país liberaliza su cuenta corriente primero (liberalización de importaciones y exportaciones), y luego reduce los subsidios a los productores y consumidores, seguido por la liberalización del mercado laboral, el mercado interno de capitales y, finalmente, las transacciones internacionales de capital.<sup>23</sup>

## ¿Quién debería *ganar o perder* como resultado de las políticas?

En el largo plazo, la población entera debería beneficiarse con la realización exitosa de un programa de estabilización y ajuste estructural, ya que el país estaría

nuevamente en posición de continuar su estrategia económica con éxito o hacer los ajustes apropiados para asegurar el crecimiento, empleo y mejores niveles de bienestar en el futuro. <sup>24</sup> Se piensa que, durante la fase de estabilización, la reducción de la inflación beneficiaría a los consumidores, especialmente a los pobres, y de igual manera a los dependientes de un ingreso fijo como es el caso de los pensionados. En vista de que el ajuste estructural tiene el objetivo adicional de reducir el sesgo que existe a favor de las importaciones y en contra de las exportaciones, este proceso beneficiaría a los productores que compiten con importaciones, así como a aquellos que se encuentran en el sector exportador.

Se piensa que los *perdedores*, en el proceso de estabilización, serían los especuladores e involucrados en el mercado negro, y también aquellos cuyos trabajos desaparecerían a corto plazo como resultado de la reducción en la demanda y la producción, características del proceso. Sin embargo, también se supone que se crearán nuevos empleos una vez que la economía se recupere. Durante el ajuste estructural, se cree que los *perdedores* a corto plazo serían los consumidores y productores, cuyos subsidios son reducidos, y los empresarios y trabajadores que deben reubicarse cambiando de una actividad a otra. No obstante, también se cree que a largo plazo la clase trabajadora se beneficiaría con la generación de empleos, los empresarios con la creación de nuevas oportunidades de inversión, y que, incluso a corto plazo, los consumidores podrían tener acceso a productos importados más baratos y de mejor calidad (Cfr., en el cuadro 2, una lista de los *ganadores* y *perdedores*, y la forma en que se supone que las medidas específicas los afectan).

El análisis tradicional, en relación a los *ganadores* y *perdedores* en el proceso de estabilización, ha estado recientemente sujeto a revisión debido a los resultados empíricos obtenidos de las nuevas experiencias que se han desarrollado en la década actual. Por ejemplo: un estudio reciente de UNICEF, concluye que el efecto que la recesión mundial tiene sobre los desempleados, los pobres y, particularmente, los grupos de alto riesgo —como los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas—, es más negativo de lo imaginado inicialmente. <sup>25</sup> Los estudios de UNICEF llegan a tres conclusiones importantes: 1) el impacto de la recesión mundial, en los grupos pobres, probablemente hubiera sido más grave en ausencia de las políticas de estabilización; 2) los programas de ajuste orientados hacia el crecimiento, tienen menor impacto negativo sobre los grupos pobres que los programas de estabilización; 3) los programas de estabilización, de ajuste estructural o de ambos, diseñados sin prestar especial atención a los grupos pobres de alto riesgo, contribuyeron al deterioro de los niveles de salud y nutrición en cuatro formas directas: *a*) a través de la indiscriminada reducción en los gastos de salud pública, *b*) a través de la reducción sustancial en los programas de ayuda alimenticia, *c*) a través del levantamiento de los controles de precios de los alimentos y su consiguiente encarecimiento y *d*) a través de la reducción de los déficits fiscales por medio del aumento de impuestos de carácter regresivo <sup>26</sup>. UNICEF concluyó que los niveles de salud y nutrición, se deterioraron menos en países como Zimbabwe (1980-85), Corea del Sur (1981-83) y Botswana (1981-85), en los cuales se aplicaron las estrategias de ajuste con programas especiales

**POLITICAS DE ESTABILIZACION Y SUS CONSECUENCIAS***Ganadores y perdedores en la estabilización y el ajuste estructural según la teoría económica*

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Nación (corrección de los desequilibrios, asignación eficiente de los recursos)</li> <li>• Los consumidores (se reduce la inflación)</li> <li>• Los productores perjudicados por los sesgos de las políticas anteriores (las devaluaciones comienzan, por ejemplo, por eliminar el sesgo en contra de las exportaciones)</li> <li>• Bancos Internacionales (con préstamos vencidos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los involucrados en el mercado negro (las brechas se cierran)</li> <li>• Los especuladores</li> <li>• Nuevo sector privado desempleado (despedido debido a la contracción económica)</li> <li>• Grupos pobres y de alto riesgo (madres lactantes de bajos ingresos)</li> <li>• Empleados públicos (despidos y congelamiento de las contrataciones de trabajo)</li> </ul>

**AJUSTE ESTRUCTURAL ORIENTADO AL CRECIMIENTO HACIA AFUERA**

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Nación (posicionamiento, empleo, competitividad y crecimiento)</li> <li>• Los consumidores (control de la inflación y bienes de mejor calidad y más baratos)</li> <li>• Los desempleados (la nueva estrategia genera nuevas oportunidades)</li> <li>• Los prestamistas internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industriales que no pudieron ajustarse a la estrategia orientada hacia afuera</li> <li>• Los trabajadores del sector protegido (a corto plazo)</li> <li>• Los productores agrícolas que pierden los subsidios y no pueden ajustarse a la nueva estrategia</li> <li>• Los consumidores (a corto plazo a medida que los controles de precio se van eliminando)</li> <li>• Grupos pobres (a corto plazo durante las primeras fases)</li> <li>• Los empleados públicos</li> </ul>

Fuente: Lindenberg y Ramirez.

para proteger a los grupos más vulnerables, que en países con programas de ajuste sin esfuerzos especiales por proteger a los pobres, como Brasil (1981-85), Ghana (1983-85) y Filipinas (1981-85) 27. (Cfr., en el cuadro 3, un resumen más detallado de estos resultados).

Algunos estudios adicionales argumentan que los efectos de los programas de ajuste en el sector público, en los países en desarrollo, son todavía mayores.<sup>28</sup> El esfuerzo por reducir los déficits fiscales contribuye a deteriorar la estructura de incentivos en el sector público, por lo que agranda la brecha entre los salarios de este sector y los del privado, y reduce el diferencial entre los empleados públicos mejor y peor pagados. Los resultados son: un aumento en la corrupción, bajos niveles de motivación, fuga de profesionales a otros sectores, menos eficiencia del sector público y una reducción drástica en la calidad de los servicios. El consecuente debilitamiento del sector público, en estos países, pone en duda el hecho que éste pueda jugar aún el débil papel colateral de apoyar el nuevo impulso a la exportación que muchas organizaciones internacionales proponen.

En relación al mismo tema de *ganadores y perdedores*, en el proceso de estabilización y ajuste estructural, el Director del Fondo Monetario Internacional, basándose

## TIPOLOGIA DE POLÍTICAS DE AJUSTE EN DIEZ PAISES SELECCIONADOS

Políticas sociales	Macropolíticas		
	SIN AJUSTE	SOLO ESTABILIZACION	AJUSTE ESTRUCTURAL ORIENTADO AL CRECIMIENTO
Con importantes elementos de protección para los grupos de alto riesgo con bajos ingresos	Jamaica (72-80)	Botswana (81-82)	Corea (81-83)
		Chile (81-85)	Perú (85-86)
Sin elementos importantes de protección para los grupos de alto riesgo con bajos ingresos	Ghana (74-82)	Perú (77-85)	Brasil (81-85)
		Filipinas (81-85)	Sri Lanka (78-84)
		Jamaica (81-85)	Ghana (83-85)

Reproducido con la autorización de UNICEF. Ajuste con un Rostro Humano, Madrid: Siglo Veintiuno, 1987, p. 158.

en experiencias recientes, concluyó: "Los programas de ajuste que toman en cuenta la salud, nutrición y necesidades educacionales de los grupos más vulnerables protegerán más adecuadamente la calidad de la vida que aquellos programas que ignoran las necesidades básicas. Esto implica que los gobiernos tienen que preocuparse no sólo de reducir su déficit fiscal sino también de cómo lograr estas reducciones".<sup>29</sup>

## ¿Quiénes pueden ser los verdaderos partidarios y opositores de las políticas de ajuste?

Los líderes responsables, al diseñar y poner en práctica las políticas de ajuste, deben preocuparse tanto de quién se beneficia de tales políticas en teoría, como de quién se opone o apoya las mismas en la práctica; ya que deben saber manejar no sólo los aspectos conceptuales, sino también el apoyo o la oposición real.

Los procesos de estabilización han tenido tanta oposición en el mundo en desarrollo, que es lógico preguntarse por qué los gobiernos han tratado de llevarlos a la práctica. En la década actual, los desequilibrios financieros se han vuelto tan grandes, que muchas naciones no han tenido más recurso que buscar cómo dar marcha atrás a la hiperinflación y el colapso económico. Si quisieron hacer esto con ayuda externa, tuvo que ser dentro del marco de políticas y preferencias del FMI y el Banco Mundial, o de donantes bilaterales específicos.

Las coaliciones iniciales, para empezar el proceso de estabilización, generalmente se formaron entre un pequeño equipo económico del gobierno y los donantes extranjeros. El reto usualmente ha consistido en obtener el apoyo del Presidente y los principales miembros del nuevo gobierno, así como también de los grupos de interés más importantes. A menudo, los gobiernos fueron elegidos con el mandato popular de tratar de revertir el colapso económico y hacer que las cosas empezaran a marchar de nuevo. Así mismo, no solo los gobiernos civiles que reemplazaron a regímenes militares, como sucedió en Guatemala, sino también aquellos que llegaron al poder por medio de un golpe de Estado, tenían el propósito, expresado públicamente, de restaurar el orden y reactivar la economía nacional. Esto, con frecuencia, significó al menos un apoyo tácito a la primera fase de los esfuerzos de estabilización.

En consecuencia, los gobiernos usualmente iniciaron los programas de ajuste con el consentimiento tácito de la población, ya que los principales grupos de interés del país apoyaron el proceso en su fase inicial. Por ejemplo: muchas de las protestas del sector privado en Guatemala, entre 1983 y 1986, se debieron a la falta de una política coherente del gobierno para revertir el colapso económico. Estas protestas, ayudan a permitir el regreso a un gobierno civil. Muchas de las protestas iniciales en Costa Rica, en 1982, fueron en contra del alza en las tasas de inflación; y el gobierno de Monge, elegido posteriormente, ciertamente tenía el mandato, tanto del sector laboral como del sector empresarial, de revertir la crisis económica. Sin embargo, la presión de los grupos internos empieza a modificarse, pasando de un tenue apoyo a la neutralidad y, finalmente, a la oposición cuando las medidas específicas empiezan a afectarlos severamente.

Un análisis comparativo de los grupos opositores a los procesos de estabilización y ajuste estructural, en tres de los países centroamericanos—Costa Rica, Panamá y Guatemala—, revela mucho sobre los estilos de protesta, así como también sobre los éxitos y fracasos que, durante el período de ajuste, se pueden presentar en el manejo de tales grupos. (Cfr los cuadros 4-10).

## ¿Quién protestó?

El Cuadro 4 muestra cuáles grupos protestaron y qué tipos de medidas de estabilización se dieron en los tres países centroamericanos, entre 1982 y 1987.<sup>30</sup> Esta información debería dar, a los diseñadores de políticas, un sentido de cómo analizar, durante los esfuerzos de estabilización, las fuentes de descontento y de dónde realmente las mismas surgieron. Las protestas más frecuentes, provenían de los sindicatos; en segundo lugar, de los empleados públicos; en tercer lugar, de grupos cívicos y empresariales, y, finalmente, de los profesores, estudiantes y partidos políticos. Aproximadamente, el 68.6% de las acciones fueron llevadas a cabo por grupos individuales; el 17.5%, por dos a más grupos, u organizaciones nacionales representantes de grupos del mismo sector; y el 13.9%, por coaliciones multisectoriales.

Costa Rica, Guatemala y Panamá 1982-87

**TOTAL DE PROTESTAS REPORTADAS EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE POR TIPO DE GRUPO DE PROTESTA EN TRES PAÍSES DE CENTROAMÉRICA**

Grupo de protesta	Costa Rica		Guatemala		Panamá		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Trabajadores Urbanos	4	5.6	8	12.9	16	19.5	28	13.0
Trabajadores Rurales	13	18.1	1	1.6	8	9.8	22	10.2
Grupos Populares	17	23.6	8	12.9	2	2.4	27	12.5
Profesores y Estudiantes	8	11.1	3	4.8	6	7.3	17	7.9
Empleados Públicos	16	22.2	7	11.3	15	18.3	38	17.6
Cámaras Empresariales	5	6.9	7	11.3	0	0.0	12	5.6
Partidos Políticos	2	2.8	1	1.6	1	1.2	4	1.9
Clase Trabajadora Nacional	2	2.8	5	8.1	9	11.0	16	7.4
Grupo Nacional de Empresarios	1	1.4	11	17.7	3	3.7	15	6.9
Grupo Popular Nacional	1	1.4	0	0.0	0	0.0	1	0.5
Sector Público Nacional	0	0.0	2	3.2	4	4.9	6	2.8
Multisectorial (Sin Empresa privada)	2	2.8	3	4.8	7	8.5	12	5.6
Multisectorial (Con Empresa privada)	1	1.4	6	9.7	11	13.4	18	8.3
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100.0</b>	<b>62</b>	<b>100.0</b>	<b>82</b>	<b>100.0</b>	<b>216</b>	<b>100.0</b>
<b>Resumen de grupos</b>								
Trabajadores	19	26.4	14	22.6	33	40.2	66	30.6
Grupos Populares	18	25.0	8	12.9	2	2.4	28	13.0
Educación	8	11.1	3	4.8	6	7.3	17	7.9
Empleados Públicos	16	22.2	9	14.5	19	23.2	44	20.4
Cámaras Empresariales	6	8.3	18	29.0	3	3.7	27	12.5
Partidos Políticos	2	2.8	1	1.6	1	1.2	4	1.9
Multisectorial	3	4.2	9	14.5	18	22.0	30	13.9
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>100.0</b>	<b>62</b>	<b>100.0</b>	<b>82</b>	<b>100.0</b>	<b>216</b>	<b>100.0</b>

Basado en el análisis y clasificación de todas las protestas reportadas en Inforpres, Guatemala entre 1982 y 1987. Inforpres ofrece informes económicos semanales para todos los países de Centroamérica. El número de incidentes provee una indicación del descontento de diferentes grupos, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenber y María Larraz de Quant.

## ¿Qué políticas fueron rechazadas?

Las políticas que ocasionaron mayor reacción, durante la estabilización, fueron:

1) un percibido deterioro de los salarios reales, así como también los intentos del gobierno por hacer los códigos del trabajo más flexibles; 2) la reducción de los subsidios públicos para los bienes de consumo, como los alimentos o el aumento de las tarifas de los servicios públicos; 3) reducciones en los servicios públicos, o deterioro en la calidad de los mismos; 4) descontento general con las políticas del gobierno; 5) despido de empleados públicos, y 6) falta de confianza en los esfuerzos del FMI y el Banco Mundial (Cfr. cuadro 5).

Los momentos precisos en que se aplicaron las medidas, y en que se dieron las reacciones en contra de ellas, son igualmente interesantes. El cuadro 6 muestra que las

**NUMERO DE PROTESTAS REPORTADAS EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE  
POR TIPO DE GRUPO DE PROTESTA EN TRES PAISES CENTROAMERICANOS**

<i>Medidas Económicas</i>	<i>Reducción de servicios públicos</i>	<i>Salarios y beneficios</i>	<i>Despidos en el sector público</i>	<i>Aumentos de precios al consumidor</i>	<i>Reducción de subsidios al productor</i>
<b>COSTA RICA</b>					
Trabajadores urbanos	2	1	0	1	0
Trabajadores rurales	4	6	0	2	0
Grupos populares	7	0	0	9	0
Profesores y estudiantes	1	3	1	2	0
Empleados públicos	0	14	2	0	0
Cámaras empresariales	0	1	0	0	2
Partidos políticos	0	0	0	1	0
Clase trabajadora nacional	0	1	0	0	0
Grupo nacional de empresarios	0	0	0	0	0
Grupo popular nacional	0	1	0	0	0
Sector público nacional	0	0	0	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	0	0	0
Multisectorial (con empresa privada)	0	0	0	0	0
Total	14	27	3	15	2
Porcentaje	19.4	37.5	4.2	20.8	2.8
<b>GUATEMALA</b>					
Trabajadores urbanos	1	5	1	1	0
Trabajadores rurales	1	0	0	0	0
Grupos Populares	3	0	0	3	0
Profesores y estudiante	0	2	0	1	0
Empleados públicos	0	5	2	0	0
Cámaras empresariales	0	0	0	1	2
Partidos políticos	0	0	0	0	0
Clase trabajadora nacional	0	4	0	1	0
Grupo nacional de empresarios	1	0	0	0	0
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0
Sector público nacional	0	1	1	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	0	3	0
Multisectorial (con empresa privada)	0	0	0	3	0
Total	6	17	4	13	2
Porcentaje	9.7	27.4	6.5	21.0	3.2
<b>PANAMA</b>					
Trabajadores urbanos	1	15	0	0	0
Trabajadores rurales	2	4	1	0	0
Grupos populares	2	0	0	0	0
Profesores y estudiantes	3	2	0	0	0
Empleados públicos	1	7	7	0	0
Cámaras empresariales	0	0	0	0	0
Partidos políticos	0	0	0	0	0
Clase trabajadora nacional	0	4	0	1	0
Grupo nacional de empresarios	0	0	0	0	0
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0
Sector público nacional	0	2	2	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	2	2	0	0
Multisectorial (con empresa privada)	1	0	0	0	0
Total	10	36	12	1	0
Porcentaje	12.2	43.9	14.6	1.2	0.0
<b>EN LOS TRES PAISES</b>					
Total	30	80	19	29	4
Porcentaje	13.9	37.0	8.8	13.4	1.9

<i>Aíza de impuestos</i>	<i>Comercio y aranceles</i>	<i>Políticas generales del gobierno</i>	<i>En contra de los programas del FMI y el BM</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
0	0	0	0	4	5.6
0	0	1	0	13	18.1
0	0	0	1	17	23.6
0	0	0	1	8	11.1
0	0	0	0	16	22.2
1	1	0	0	5	6.9
0	0	1	0	2	2.8
0	0	0	1	2	2.8
0	1	0	0	1	1.4
0	0	0	0	1	1.4
0	0	0	0	0	0.0
0	0	0	2	2	2.8
0	0	1	0	1	1.4
1	2	3	5	72	100.0
1.4	2.8	4.2	6.9	100.0	
0	0	0	0	8	12.9
0	0	0	0	1	1.6
2	0	0	0	8	12.9
0	0	0	0	3	4.8
0	0	0	0	7	11.3
0	1	3	0	7	11.3
0	0	1	0	1	1.6
0	0	0	0	5	8.1
4	2	4	0	11	17.7
0	0	0	0	0	0.0
0	0	0	0	2	3.2
0	0	0	0	3	4.8
3	0	0	0	6	9.7
9	3	8	0	62	100.0
14.5	4.8	12.9	0.0	100.0	
0	0	0	0	16	19.5
0	0	1	0	8	9.8
0	0	0	0	2	2.4
0	0	0	1	6	7.3
0	0	0	0	15	18.3
0	0	0	0	0	0.0
0	0	1	0	1	1.2
0	0	0	4	9	11.0
0	0	1	2	3	3.7
0	0	0	0	0	0.0
0	0	0	0	4	4.9
2	0	2	0	7	8.5
0	0	5	5	11	13.4
2	0	10	12	82	100.0
2.4	0.0	12.2	14.6	108.0	
12	5	21	17	216	
5.6	2.3	9.7	7.9	100.0	

Basado en el análisis y clasificación de todas las protestas reportadas en Inforpress; Guatemala entre 1982 y 1987. Inforpress ofrece informes económicos para todos los países de Centroamérica. El número de incidentes provee una indicación del descontento por diferentes grupos, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenberg y María Larraz de Quant.

**NUMERO DE PROTESTAS REPORTADAS EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE ECONOMICO  
 POR AÑO EN TRES PAISES DE CENTROAMERICA**

<i>Medida económica</i>	82	83	84	85	86	87	Total	%
<b>COSTA RICA</b>								
<i>Reducción de Servicios Públicos</i>	0	3	6	2	0	3	14	19.4
<i>Cambio en los salarios, beneficios y código laboral</i>	9	5	6	1	2	4	27	37.5
<i>Despidos en el sector público</i>	0	0	0	0	2	1	3	4.2
<i>Políticas generales del Gobierno</i>	2	0	1	0	0	0	3	4.2
<i>Aumento de los precios al consumidor</i>	4	6	0	1	4	0	15	20.8
<i>Reducción de los subsidios para el productor</i>	0	0	0	1	1	0	2	2.8
<i>Anti FMI y el Banco Mundial</i>	0	0	2	0	2	1	5	6.9
<i>Aumento de los impuestos</i>	0	0	0	0	1	0	1	1.4
<i>Cambios en las políticas comerciales y arancelarias</i>	1	0	0	0	0	1	2	2.8
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>72</b>	<b>100.0</b>
<b>Por ciento del periodo</b>	<b>22.2</b>	<b>19.4</b>	<b>20.8</b>	<b>6.9</b>	<b>16.7</b>	<b>13.9</b>	<b>100.0</b>	
<b>GUATEMALA</b>								
<i>Reducción de servicios públicos</i>	2	1	1	0	0	2	6	9.7
<i>Cambio en los salarios, beneficios y código laboral</i>	0	0	2	6	3	6	17	27.4
<i>Despidos en el sector público</i>	0	0	0	0	0	4	4	6.5
<i>Políticas generales del Gobierno</i>	2	2	1	2	1	0	8	12.9
<i>Aumento de los precios al consumidor</i>	0	0	1	5	3	4	13	21.0
<i>Reducción de los subsidios para el productor</i>	1	1	0	0	0	0	2	3.2
<i>Anti FMI y el Banco Mundial</i>	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<i>Aumento de los impuestos</i>	0	3	4	1	0	1	9	14.5
<i>Cambios en las políticas comerciales y arancelarias</i>	2	1	0	0	0	0	3	4.8
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>62</b>	<b>100.0</b>
<b>Por ciento del periodo</b>	<b>11.3</b>	<b>12.9</b>	<b>14.5</b>	<b>22.6</b>	<b>11.3</b>	<b>27.4</b>	<b>100.0</b>	
<b>PANAMA</b>								
<i>Reducción de servicios públicos</i>	1	0	5	2	1	1	10	12.2
<i>Cambio en los salarios, beneficios y código laboral</i>	1	2	6	14	5	7	35	42.7
<i>Despidos en el sector público</i>	0	1	0	7	1	3	12	14.6
<i>Políticas generales del Gobierno</i>	0	0	5	3	0	2	10	12.2
<i>Aumento de los precios al consumidor</i>	0	0	0	0	0	1	1	1.2
<i>Reducción de los subsidios para el productor</i>	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<i>Anti FMI y el Banco Mundial</i>	0	0	3	8	0	1	12	14.6
<i>Aumento de los impuestos</i>	0	0	2	0	0	0	2	2.4
<i>Cambios en las políticas comerciales y arancelarias</i>	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>82</b>	<b>100.0</b>
<b>Por ciento del periodo</b>	<b>2.4</b>	<b>3.7</b>	<b>25.6</b>	<b>41.5</b>	<b>8.5</b>	<b>18.3</b>	<b>100.0</b>	

Basado en el análisis del contenido de todas las noticias de protesta reportadas en Inforpress entre 1982-87.

Inforpress ofrece informes económicos semanalmente para todos los países centroamericanos. El número de incidentes provee una indicación de descontento por grupos diferentes, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenberg y María Larraz de Quant.

reacciones en contra de los principales elementos de los programas de estabilización —tales como el deterioro de los salarios, reducción de los subsidios a los consumido-

res, reducción de los servicios públicos y despidos de empleados públicos—, se dieron rápida y casi inmediatamente y continuaron durante todo el período; mientras que los aspectos relacionados principalmente con el ajuste estructural —tales como la reducción y los cambios en la estructura tributaria y la reducción de los subsidios a los productores—, vinieron después. Existen varias razones posibles para estas diferencias: 1) algunas de las protestas en contra de los salarios y precios pueden deberse al colapso inicial, ya latente en las economías, el cual continuó durante las primeras etapas de la estabilización; 2) las reacciones iniciales, pudieron deberse al hecho de que grandes segmentos de la población verdaderamente experimentaron pérdidas o temieron que las tendrían mientras los efectos de otras políticas se estaban dando; 3) finalmente, es lógico esperar reacciones en contra de la política de estabilización, antes que en contra de las medidas de ajuste estructural; debido a que, con excepción de Panamá —en donde las mismas se dieron simultáneamente—, éstas ocurrieron precisamente en esa secuencia (estabilización primero y ajuste estructural después).

### ¿Qué grupos se opusieron y a cuáles medidas?

Es interesante hacer notar algunas de las diferencias respecto a quiénes protestaron en contra de medidas específicas. Por ejemplo: en Panamá, los grupos predominantes que se movilizaron en contra de la política económica fueron los sindicatos, tanto del sector público como del privado. Esto no es sorpresa, ya que los sindicatos, en Panamá, son los más fuertes y mejores organizados de la región. Sin embargo, posiblemente este comportamiento también tuvo que ver con la naturaleza de las opciones de política que el gobierno tenía a su disposición. Debido a que Panamá no tiene su propia moneda, las devaluaciones y el control de la oferta monetaria estaban fuera del alcance del gobierno; de manera que, éste, tuvo que apoyarse en medidas políticamente más visibles para reducir los déficits fiscales y hacer los salarios más flexibles. Todo ello significó una confrontación directa con los empleados públicos. En contraste, Costa Rica pudo evitar, con el aumento de los salarios nominales y luego con la devaluación de la moneda para mantener competitiva la exportación, algunas de estas confrontaciones con la clase trabajadora.

A diferencia de Panamá, el actor más fuerte e importante, en Guatemala, fue el sector privado organizado, el cual se opuso enérgicamente a los intentos por reducir los déficits fiscales a través de nuevos impuestos y también a los esfuerzos por moderar los efectos de la estabilización sobre los grupos más vulnerables. Finalmente, en Costa Rica, los empleados públicos, grupos civiles y organizaciones laborales, particularmente en las áreas de plantaciones de banano, jugaron papeles de protesta igualmente importantes en contra de los principales aspectos del proceso de estabilización.

Como podemos observar, los diferentes grupos se opusieron, cada uno de ellos, a diversos aspectos del proceso de estabilización. Por ejemplo: los sindicatos de trabajadores públicos y privados, fueron los que se opusieron más activamente al deterioro de los salarios reales y a los cambios en las leyes generales del trabajo. La

oposición más fuerte de la clase trabajadora, en los tres países estudiados, fue la que se dio en Panamá debido a cambios en el Código del Trabajo. Los cambios hubieran hecho más flexibles los salarios, las condiciones de despido y los paquetes de beneficios, con el fin de que la mano de obra panameña resultara más competitiva. Según el Presidente Barletta, a pesar de que, en reuniones privadas, los líderes laborales habían estado de acuerdo con una serie de revisiones de la política laboral, opositores dentro de su mismo partido y el gobierno fueron capaces de destruir estos acuerdos, filtrando información que ambos grupos habían acordado mantener en privado frente a los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los gobiernos, al intentar reducir los subsidios a los consumidores, experimentaron una fuerte oposición por parte de los sindicatos, grupos civiles, empleados públicos y profesores. El incremento de los precios al consumidor afectó tantos intereses, que fue relativamente fácil formar coaliciones multisectoriales para llevar a cabo huelgas nacionales como muestra de rechazo. Por otro lado, y solo ocasionalmente, los grupos empresariales se unieron a las protestas por los aumentos de precios de la gasolina, lo cual afectaba directamente la rentabilidad de sus empresas.

Las asociaciones de empleados públicos, constituyeron la oposición más fuerte en contra de los despidos y el congelamiento de los salarios y contrataciones en dicho sector. Los consumidores, sindicatos, educadores, estudiantes y, algunas veces, los empleados públicos, fueron los que se opusieron a las reducciones de los servicios públicos. Sin embargo, no hubo mucha conciencia ni mucha oposición activa a las reducciones en los gastos de capital. Por otro lado, los partidarios más enérgicos de la reducción del gasto en el sector público, han sido los donantes externos, los grupos empresariales y los partidos políticos de tendencia centrista (de *centro a centro derecha*).

Una de las sorpresas más grandes, para los formuladores de política económica de la región centroamericana, fue la oposición activa en contra de las devaluaciones. Este aspecto ha sido fuente de mucha fricción entre los donantes, los gobiernos de países en desarrollo y las organizaciones civiles, en vista de que el establecimiento de tasas de cambio reales competitivas, durante la estabilización y el reajuste estructural, ha sido una de las herramientas más recomendadas por el FMI y el Banco Mundial. En términos de percepción, las devaluaciones significaban ceder la soberanía nacional al FMI. En Honduras, la paridad con el dólar se consideraba tan "sagrada", que se prohibió incluso discutir el tema en los foros públicos y se advirtió, a los que abogaban por ella, que si violaban tal prohibición serían expulsados del país o enviados a la cárcel.<sup>31</sup> En Panamá, donde se ha mantenido la paridad con el dólar y no se ha emitido propia moneda, la idea de una devaluación hubiera requerido de un conjunto de políticas e instituciones totalmente nuevas, tales como la creación de un Banco Central, así como también un ajuste psicológico por parte de la población. La falta de comprensión sobre cómo funcionan las devaluaciones, junto con la desconfianza de muchos grupos en relación con las negociaciones y acuerdos generalmente secretos entre los países y los donantes internacionales, terminó, durante 1982-87 en los tres países estudiados, provocando más de quince manifestaciones violentas.

## Conclusiones sobre los partidarios y opositores

En el análisis sobre los partidarios y opositores, surgieron algunas paradojas interesantes. Primero, muchos de los mismos grupos, que en teoría serían los beneficiarios del proceso de estabilización a largo plazo, dedicaron largo tiempo a oponerse activamente a dicho proceso. Por ejemplo: aunque el control de la inflación a través de la reducción del déficit fiscal, el control de la emisión monetaria y el mantenimiento de tasas de cambio realistas, están destinados a beneficiar a los consumidores, los grupos de medianos y bajos ingresos experimentan pérdidas en los salarios reales, como consecuencia, según ellos, de las medidas iniciales del proceso de estabilización. Esto se debe, en parte, a que los precios subirán aún más, mientras se llevan a cabo las primeras medidas tendientes a la estabilización. Consecuentemente, las políticas mismas son vistas como parte agravante del problema. Por ejemplo: la reducción de los subsidios del gobierno para los alimentos y el transporte público, junto con la incapacidad de negociar aumentos salariales, crea este tipo de situaciones, que en muchos casos pueden llegar a provocar un rechazo en contra de todo el proceso. El problema se duplica para los empleados públicos, quienes no sólo ven sus ingresos reducidos inicialmente, sino que también temen ser despedidos de sus empleos debido a los intentos por reducir el déficit fiscal. Ellos perciben acertadamente que existen pocas fuentes alternativas inmediatas de empleo durante la fase de reducción de la demanda interna en el proceso de estabilización; por lo que, lógicamente, los ataques más fuertes, en la fase inicial del proceso, vinieron de la clase obrera organizada, tanto en del sector público como del privado.

En segundo lugar, aunque los grupos de menores ingresos pudieron haber sufrido un mayor efecto que el que se esperaba originalmente, como grupo, estos protestaron menos. Ello se debe a que el organizarse resulta, indudablemente, más difícil para éstos grupos que para los trabajadores o los empresarios. De manera que, sólo en Costa Rica, en donde las organizaciones comunitarias tienen una mayor tradición, las asociaciones civiles protestaron por el deterioro en su nivel de vida. Finalmente, aunque la población, en general, supuestamente sería la gran beneficiaria de este proceso, normalmente no se organiza; y es precisamente por esta razón por la que los grupos de presión, que la representan, gozan de poco respaldo para apoyar activamente las medidas económicas asociadas con la estabilización. Experiencias recientes, en Costa Rica, Ghana y Sri Lanka, sugieren que, después de un serio colapso económico, la población en general se mantiene neutral o apoya tácitamente al gobierno durante la primera parte del proceso.<sup>32</sup> Luego, cuando comienza la transición de la estabilización al ajuste estructural, este apoyo general comienza a disminuir hasta convertirse en una oposición cada vez mayor de los grupos de presión.<sup>33</sup>

# ¿Qué estrategias han utilizado los grupos para apoyar u oponerse a los programas de ajuste económico?

## Estilos de protesta

Es conveniente, para las autoridades económicas interesadas en llevar a cabo políticas de ajuste, estar al tanto de los estilos de protesta que los diferentes grupos de presión están acostumbrados a utilizar. Estos pueden estar inclinados a expresar su descontento de diferente manera, por lo que los estilos de protesta pueden variar en cada país. Por ejemplo: en Guatemala como aparece en el cuadro 7, la estrategia de protesta preferida en contra de la política económica estuvo constituida por fuertes declaraciones públicas en periódicos o conferencias de prensa seguidas por difíciles negociaciones privadas. Las huelgas y tomas de instalaciones físicas ocuparon el segundo lugar. En cambio, en Panamá, la huelga constituyó el método preferido por casi todos los sectores; huelgas, que, generalmente, terminaron en negociaciones privadas. El segundo lugar lo ocuparon las marchas y manifestaciones, siendo poco comunes las declaraciones públicas, salvo que estuviesen acompañadas de otro tipo de tácticas. Finalmente, en Costa Rica, las huelgas predominaron como el principal vehículo de protesta; sin embargo, otras tácticas utilizadas fueron fuertes declaraciones públicas, conferencias de prensa y manifestaciones.

En el cuadro 8, se puede observar una visión panorámica de la estrategia de protesta preferida por los diferentes grupos. En Guatemala, por ejemplo, el sector privado prefirió fuertes declaraciones públicas, mientras que los empleados públicos se basaron en una combinación de huelgas y tomas de instalaciones físicas para expresar su descontento. En Costa Rica, las organizaciones cívicas utilizaron una combinación de manifestaciones, bloqueo de calles y también la toma de instalaciones, mientras que las organizaciones de profesores recurrieron a huelgas y manifestaciones.

## ¿Cuándo aumentó el riesgo para el gobierno?

Uno de los aspectos fundamentales que ha de ser considerado por los diseñadores de política económica, consiste en poder determinar cuándo las actividades de protesta son realmente serias y cuándo no representan mayor peligro. Una protesta es realmente seria, cuando daña la base de apoyo del gobierno, de forma tal que éste no puede gobernar. En caso contrario, bastaría con introducir cambios en las políticas o retrasar el proceso en marcha. Finalmente, si el nivel de protesta fuese realmente débil, no habría mayor repercusión. Una forma práctica de medir la seriedad potencial de la oposición a la nueva política económica, consistiría en observar el comportamiento de los siguientes tres factores: primero, el tipo de coaliciones que el grupo ha movilizado; segundo, el tipo de acciones que desean emplear; y, tercero, los recursos que tienen a

## ESTILOS DE PROTESTA EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE ECONOMICO EN TRES PAISES DE CENTROAMERICA

Medida económica	Huelgas	Demos- traciones	Toma de tierras e instalacio- nes	Bloqueo de carreteras	Declara- ciones públicas	Terro- rismo	Total	%
<b>COSTA RICA</b>								
<i>Reducción de servicios públicos</i>	2	3	4	5	0	0	14	19.4
<i>Cambio en los salarios, beneficios y código laboral</i>	21	0	0	0	6	0	27	37.5
<i>Despidos en el sector público</i>	1	0	1	0	1	0	3	4.2
<i>Políticas generales del Gobierno</i>	0	0	0	1	2	0	3	4.2
<i>Aumento de los precios al consumidor</i>	2	6	0	1	6	0	15	20.8
<i>Reducción de los subsidios para el productor</i>	1	0	0	1	0	0	2	2.8
<i>Anti FMI y el Banco Mundial</i>								
<i>e imposiciones de los donantes</i>	0	3	0	0	2	0	5	6.9
<i>Aumento de los impuestos</i>	0	0	0	0	1	0	1	1.4
<i>Cambios en las políticas comerciales y arancelarias</i>	0	0	0	1	1	0	2	2.8
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>72</b>	<b>100.0</b>
<b>Por ciento por tipo de protesta</b>	<b>37.5</b>	<b>16.7</b>	<b>6.9</b>	<b>12.5</b>	<b>26.4</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>	
<b>GUATEMALA</b>								
<i>Reducción de servicios públicos</i>	0	0	4	0	2	0	6	9.7
<i>Cambio en los salarios, beneficios y código laboral</i>	6	0	4	0	7	0	17	27.4
<i>Despidos en el sector público</i>	2	0	1	0	1	0	4	6.5
<i>Políticas generales del Gobierno</i>	0	0	1	0	7	0	8	12.9
<i>Aumento de los precios al consumidor</i>	2	4	1	0	5	1	13	21.0
<i>Reducción de los subsidios para el productor</i>	0	0	0	0	2	0	2	3.2
<i>Anti FMI y el Banco Mundial</i>								
<i>e imposiciones de los donantes</i>	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<i>Aumento de los impuestos</i>	1	0	0	0	8	0	9	14.5
<i>Cambios en las políticas comerciales y arancelarias</i>	0	0	0	0	3	0	3	4.8
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>62</b>	<b>100.0</b>
<b>Por ciento por tipo de protesta</b>	<b>17.7</b>	<b>6.5</b>	<b>17.7</b>	<b>0.0</b>	<b>56.5</b>	<b>1.6</b>	<b>100.0</b>	
<b>PANAMA</b>								
<i>Reducción de servicios públicos</i>	5	2	3	0	0	0	10	12.2
<i>Cambio en los salarios, beneficios y código laboral</i>	31	2	1	0	2	0	36	43.9
<i>Despidos en el sector público</i>	7	4	0	1	0	0	12	14.6
<i>Políticas generales del gobierno</i>	4	5	1	0	0	0	10	12.2
<i>Aumento de los precios al consumidor</i>	1	0	0	0	0	0	1	1.2
<i>Reducción de los subsidios para el productor</i>	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<i>Anti FMI y el Banco Mundial e</i>								
<i>Imposiciones de los donantes</i>	3	6	0	0	3	0	12	14.6
<i>Aumento de los impuestos</i>	2	0	0	0	0	0	2	2.4
<i>Cambios en las políticas comerciales y arancelarias</i>	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>82</b>	<b>100.0</b>
<b>Por ciento por tipo de protesta</b>	<b>64.6</b>	<b>23.2</b>	<b>6.1</b>	<b>1.2</b>	<b>6.1</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>	

<sup>1</sup> Basado en el análisis del contenido de todas las noticias de protesta reportadas en Inforpress entre 1982-87.

Inforpress ofrece informes económicos semanalmente para todos los países centroamericanos. El número de incidentes provee una indicación de descontento por grupos diferentes, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenbergy y María Larráz de Quant.

## ESTILOS DE PROTESTA POR SECTOR EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE ECONOMICO EN TRES PAISES CENTROAMERICANOS

Medida económica	Huelgas	Demos- traciones	Toma de tierras e instalacio- nes	Bloqueo de carreteras	Declaraciones públicas	Terro- rismo	Total
<b>COSTA RICA</b>							
Trabajadores urbanos	1	2	1	0	0	0	4
Trabajadores rurales	5	7	3	3	1	0	15
Grupos populares	3	1	0	4	3	0	17
Profesores y estudiantes	3	0	1	0	3	0	8
Empleados públicos	14	0	0	0	2	0	16
Cámaras empresariales	1	0	0	2	2	0	5
Partidos políticos	0	0	0	0	2	0	2
Clase trabajadora nacional	0	0	0	0	2	0	2
Grupo nacional de empresarios	0	0	0	0	1	0	1
Grupo popular nacional	0	0	0	0	1	0	1
Sector público nacional	0	0	0	0	0	0	0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	1	0	0	1	0	2
Multisectorial (con empresa privada)	0	0	0	0	1	0	1
Total	27	12	5	9	19	0	72
Por ciento por tipo de protesta	37.5	16.7	6.9	12.5	26.4	0.0	100.0
<b>GUATEMALA</b>							
Trabajadores urbanos	3	0	3	0	2	0	8
Trabajadores rurales	0	0	1	0	0	0	1
Grupos populares	0	2	3	0	3	0	8
Profesores y estudiantes	2	0	0	0	0	1	3
Empleados públicos	3	0	2	0	2	0	7
Cámaras empresariales	0	0	1	0	6	0	7
Partidos políticos	0	0	0	0	1	0	1
Clase trabajadora nacional	0	1	0	0	4	0	5
Grupo nacional de empresarios	1	0	0	0	10	0	11
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0	0	0
Sector público nacional	1	0	0	0	1	0	2
Multisectorial (sin empresa privada)	1	1	1	0	0	0	3
Multisectorial (con empresa privada)	0	0	0	0	6	0	6
Total	11	4	11	0	35	1	62
Por ciento por tipo de protesta	17.7	6.5	17.7	0.0	56.5	1.6	100.0
<b>PANAMA</b>							
Trabajadores urbanos	13	1	1	0	1	0	16
Trabajadores rurales	4	1	2	1	0	0	8
Grupos populares	0	1	1	0	0	0	2
Profesores y estudiantes	3	3	0	0	0	0	6
Empleados públicos	13	2	0	0	0	0	15
Cámaras empresariales	0	0	0	0	0	0	0
Partidos políticos	1	0	0	0	0	0	1
Clase trabajadora nacional	5	2	0	0	2	0	9
Grupo nacional de empresarios	1	1	0	0	1	0	3
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0	0	0
Sector público nacional	3	1	0	0	0	0	4
Multisectorial (sin empresa privada)	5	2	0	0	0	0	7
Multisectorial (con empresa privada)	5	5	0	0	1	0	11
Total	53	21	4	1	5	0	82
Por ciento por tipo de protesta	64.6	25.6	4.9	1.2	6.1	0.0	100.0

\* Basado en el análisis del contenido de todas las noticias de protesta reportadas en Inforpress entre 1982-87.

Inforpress otorga informes económicos semanalmente para todos los países centroamericanos. El número de incidentes provee una indicación de descuento por grupos diferentes, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenber y María Larraz de Quant.

su disposición. Estos tres elementos normalmente se combinan para producir un efecto manejable, o no manejable, en la base política del gobierno. Lógicamente, el riesgo, para éste, será mayor cuanto más amplia, multisectorial, violenta y provista de recursos sea la protesta.

Los cuadros 9 y 10 comparan los tipos de coaliciones que los grupos emplearon para oponerse a las políticas de estabilización en Costa Rica, Guatemala y Panamá, entre 1982 y 1987. En ellos, se muestra el número de protestas llevadas a cabo por un solo grupo, ministerio u organización, o por dos o más grupos del mismo sector u organización nacional de amplia cobertura, compuesta a su vez por muchos grupos del mismo sector, o por coaliciones multisectoriales. Los dos cuadros, comparados en su conjunto, muestran la forma en que la presión se fue desarrollando, desde grupos individuales a organizaciones nacionales y, finalmente, a huelgas generales multisectoriales de carácter nacional. Este tipo de información sirve no sólo como una historia de los problemas del gobierno, sino también como instrumento para anticipar problemas futuros. Como se puede observar, existe una clara diferencia entre el número de huelgas generales y protestas multisectoriales que Costa Rica ha tenido que enfrentar en los últimos cinco años y las que han tenido que enfrentar Panamá y Guatemala. En Costa Rica, sólo el 9.8% del total de protestas reportadas en contra de las políticas económicas, fueron llevadas a cabo por organizaciones de varios grupos del mismo sector, o coaliciones multisectoriales, comparado con el 43.5% en Guatemala y con el 41.5% en Panamá. Por su parte, Panamá tuvo que manejar el porcentaje más alto de protestas multisectoriales 22%, comparado con el 14.5% en el caso de Guatemala y con sólo el 4.2% en Costa Rica.

Si analizamos el patrón de protestas en Panamá (Cfr. cuadro 10), podemos observar un menor número de ellas antes de que Ardito Barletta asumiera la Presidencia de la República (1982-83). Este número aumenta dramáticamente durante su gobierno (1984-85), disminuyendo después de su renuncia (1986) y aumentando de nuevo a medida que se incrementa la oposición al General Noriega (1987). También se puede observar que los porcentajes de acciones multisectoriales y nacionales que precedieron al gobierno de Ardito Barletta, son relativamente bajos (1983). Sin embargo, las protestas se vuelven más nacionales y multisectoriales durante el período del Presidente Barletta (1984-85), manteniéndose dicho porcentaje a un nivel relativamente alto durante el resto del período.

Por el contrario, en Costa Rica los porcentajes más altos de protesta nacional y multisectorial se dan en 1982, precisamente durante la última fase del colapso económico. Con el advenimiento de la Administración Monge, las protestas a nivel de coaliciones multisectoriales y a nivel nacional disminuyen, a medida que se empieza a poner en práctica un programa de estabilización (con la excepción de un breve episodio en 1984), resurgiendo a medida que se dan los primeros pasos en la marcha del programa de ajuste estructural de largo plazo durante la Administración Arias.

Guatemala presenta un panorama preocupante para el gobierno del Presidente Cerezo. Los niveles de protesta nacional y multisectorial, fueron altos durante los

Costa Rica, Guatemala y Panamá, 1982-87

## TIPO DE GRUPO Y COALICION DE PROTESTA EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE ECONOMICO POR AÑOS EN TRES PAISES DE CENTROAMERICA

Sector	82	83	84	85	86	87	TOTAL	%
<b>COSTA RICA</b>								
Trabajadores urbanos	0	0	1	0	2	1	4	5.6
Trabajadores rurales	2	1	5	1	2	2	13	18.1
Grupos populares	1	7	3	3	1	2	17	23.6
Profesores y estudiantes	3	2	1	0	1	1	8	11.1
Empleados públicos	3	4	3	0	3	3	16	22.2
Cámaras empresariales	1	0	0	1	2	1	5	6.9
Partidos políticos	2	0	0	0	0	0	2	2.8
Clase trabajadora nacional	1	0	0	0	1	0	2	2.8
Grupo nacional de empresarios	1	0	0	0	0	0	1	11.4
Grupo popular nacional	1	0	0	0	0	0	1	1.4
Grupo público nacional	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	2	0	0	0	2	2.8
Multisectorial (con empresa privada)	1	0	0	0	0	0	1	1.4
Total	16	14	15	5	12	10	72	100.0
Porcentaje	22.2	19.4	20.8	6.9	16.7	13.9	100.0	
<b>GUATEMALA</b>								
Trabajadores urbanos	1	0	1	0	3	3	8	12.9
Trabajadores rurales	0	0	0	0	0	1	1	1.6
Grupos populares	1	0	3	2	1	1	8	12.9
Profesores y estudiantes	0	0	1	2	0	0	3	4.8
Empleados públicos	0	0	0	0	1	6	7	11.3
Cámaras empresariales	2	3	0	0	2	0	7	11.3
Partidos políticos	0	1	0	0	0	0	1	1.6
Clase trabajadora nacional	0	0	0	5	0	0	5	8.1
Grupo nacional de empresarios	3	3	2	2	0	1	11	17.7
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Grupo público nacional	0	0	0	1	0	1	2	3.2
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	0	0	0	3	3	4.8
Multisectorial (con empresa privada)	0	1	2	2	0	1	6	9.7
Total	7	8	9	14	7	17	62	100.0
Porcentaje	11.3	12.0	14.5	22.6	11.3	27.4	100.0	
<b>PANAMA</b>								
Trabajadores urbanos	0	1	4	7	0	4	16	19.5
Trabajadores rurales	0	2	4	0	1	1	8	9.8
Grupos populares	0	0	0	2	0	0	2	2.4
Profesores y estudiantes	1	0	2	2	1	0	6	7.3
Empleados públicos	0	0	2	7	1	5	15	18.3
Cámaras empresariales	0	0	0	0	1	0	0	0.0
Partidos políticos	0	0	1	0	0	0	1	1.2
Clase trabajadora nacional	0	0	1	5	1	2	9	11.0
Grupo nacional de empresarios	0	0	0	2	0	1	3	3.7
Grupo popular nacional	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Grupo público nacional	0	0	0	2	1	1	4	4.9
Multisectorial (sin empresa privada)	0	0	0	3	4	0	7	8.5
Multisectorial (con empresa privada)	1	0	5	4	1	1	11	13.4
Total	2	3	19	34	11	15	82	100.0
Porcentaje	2.4	3.7	23.2	41.5	13.4	18.3	100.0	

\* Basado en el análisis del contenido de todas las noticias de protesta reportadas en Inforpress entre 1982-87.

Inforpress ofrece informes económicos semanalmente para todos los países centroamericanos. El número de incidentes provee una indicación de descontento por grupos diferentes, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenberg y María Larráz do Quant.

## TIPO DE GRUPO Y COALICIÓN DE PROTESTA EN CONTRA DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE ECONOMICO POR AÑO EN TRES PAISES DE CENTROAMERICA

<i>Resumen del tipo de grupo de protesta en porcentaje</i>	82	83	84	85	86	87	Total
<b>COSTA RICA</b>							
<i>Organización unisectorial</i>	75.0	100.0	86.7	100.0	91.7	100.0	90.3
<i>Dos o más organizaciones del mismo sector</i>	18.8	0.0	0.0	0.0	8.3	0.0	5.6
<i>Coalición multisectorial</i>	6.3	0.0	13.3	0.0	0.0	0.0	4.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>						
<b>Porcentaje de protestas al año</b>	<b>22.2</b>	<b>19.4</b>	<b>20.8</b>	<b>6.9</b>	<b>16.7</b>	<b>13.9</b>	<b>100.0</b>
<b>GUATEMALA</b>							
<i>Organización unisectorial</i>	57.1	50.0	55.6	28.6	100.0	64.7	56.7
<i>Dos o más organizaciones del mismo sector</i>	42.9	37.2	22.2	57.1	0.0	11.8	29.0
<i>Coalición multisectorial</i>	0.0	12.5	22.2	14.3	0.0	23.5	14.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>						
<b>Porcentaje de protestas al año</b>	<b>11.3</b>	<b>12.9</b>	<b>14.5</b>	<b>22.2</b>	<b>11.3</b>	<b>27.4</b>	<b>100.0</b>
<b>PANAMA</b>							
<i>Organización unisectorial</i>	50.0	100.0	68.4	52.9	36.4	66.7	58.5
<i>Dos o más organizaciones del mismo sector</i>	0.0	0.0	5.3	26.5	18.2	26.7	19.5
<i>Coalición unisectorial</i>	50.0	0.0	26.3	20.8	45.5	6.7	22.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>						
<b>Porcentaje de protestas al año</b>	<b>2.4</b>	<b>3.7</b>	<b>23.2</b>	<b>41.5</b>	<b>13.4</b>	<b>18.3</b>	<b>100.0</b>

Basado en el análisis y clasificación de todas las protestas en Inforpress, Guatemala entre 1982 y 1987.

Inforpress ofrece informes económicos semanales para todos los países de Centroamérica. El número de incidentes proveen una indicación del descontento de diferentes grupos, pero no el número real de protestas.

Preparado por Marc Lindenberg y María Larraz de Quant.

últimos años del gobierno militar de Mejía Vítores (1985), y se reducen al comienzo del período de Cerezo. Sin embargo, las protestas aumentaron de nuevo tremendamente en 1987, cuando el nuevo gobierno intentó aplicar un programa de ajuste prestando especial atención a los gastos de carácter social, para mitigar algunos de sus costos. Las protestas han continuado aumentando en 1988, a medida que el gobierno no ha podido satisfacer ni a aquéllos que desean medidas más populistas, ni a los que, por el contrario, las desean más conservadoras.

## ¿Cuándo los gobiernos han manejado adecuadamente las coaliciones políticas en respaldo a las medidas de ajuste, y cuándo han tenido problemas?

Los gobiernos que tratan de aplicar programas de ajuste, se ven envueltos en un torbellino de fuerzas políticas. Por un lado, deben satisfacer los requisitos de los donantes si desean tener acceso a recursos externos; por otro, deben balancear los requerimientos de los donantes con las demandas de la población que está luchando por recobrar sus niveles de vida. Finalmente, deben enfrentar los requerimientos,

presiones y amenazas, normalmente conflictivos, provenientes de su propio ejército, la empresa privada, la clase trabajadora organizada y los grupos populares.

Tal tarea es muy difícil. De hecho, es difícil determinar cuándo un gobierno ha tenido realmente éxito en sus esfuerzos. Para los propósitos de este capítulo, el éxito, en la administración política de la estabilización y el ajuste estructural, se juzga de acuerdo a las siguientes cuatro categorías: 1) el gobierno no se mantuvo en el poder mientras ponía en práctica las políticas; 2) se mantuvo en el poder, pero con altos niveles de conflicto social debido a las políticas aplicadas, y con un éxito limitado en cuanto al alcance de los objetivos previamente establecidos; 3) se mantuvo en el poder con un limitado conflicto social provocado por las medidas de ajuste, y goza de un éxito relativo en sus esfuerzos de estabilización y ajuste estructural, y 4) se mantuvo en el poder frente a un limitado conflicto social y ha tenido un éxito relativo en los esfuerzos de estabilización o de ajuste estructural, o de ambos, protegiendo al mismo tiempo a los sectores más necesitados.

En muchos países, todavía es muy temprano para poder decir cuánto éxito han tenido sus gobiernos en los esfuerzos por aplicar programas de ajuste; y tampoco hay evidencia suficiente para concluir, particularmente en los casos de los programas recientes, que los esfuerzos, hoy considerados como exitosos, continuarán siéndolo en el futuro. A pesar de todo lo anterior, es posible desarrollar distintas tipologías que, con base en experiencias nacionales, resultan de gran utilidad para líderes del sector público y privado de los países en desarrollo. El cuadro 11 recoge y agrupa diversas experiencias nacionales, de acuerdo a la tipología previamente presentada. Al utilizar este marco de referencia, la experiencia panameña (1984-85) puede ser agrupada bajo la primera categoría; ya que, cuando dicho gobierno trató de promover una combinación de políticas tendientes a la estabilización y el ajuste estructural, enfrentó una severa oposición, no pudiendo continuar con la puesta en marcha de tales políticas. Los opositores al gobierno utilizaron argumentos vinculados a la política económica, como uno de los varios instrumentos tendientes a limitar la capacidad de acción de un presidente civil, provocando, finalmente, su renuncia. Por otro lado, Guatemala (1986-88) y República Dominicana (1982-84), son ejemplos de países que podrían agruparse bajo la segunda categoría, ya que sus gobiernos intentaron mantener las políticas de ajuste en medio de mucha tensión y conflicto social. En cambio, Ghana (1982-85), Costa Rica (1983-84) y Brasil (1981-85) son ejemplos de la tercera categoría, ya que estos países tuvieron éxito en los esfuerzos de estabilización con bajos niveles de violencia y descontento. Finalmente, Costa Rica (1985-87), Botswana (1983-85), Corea del Sur (1981-83) y Zimbabwe (1980-85) manejaron programas de ajuste con los que, sin descuidar a los grupos menos favorecidos, mantuvieron bajos niveles de violencia y un cierto éxito en el plano económico. Consecuentemente, estos países se encontrarían en la cuarta categoría. ¿Cómo manejaron las coaliciones políticas, los países que tuvieron éxito? ¿Cuáles estrategias y tácticas parecen haber funcionado? ¿Qué fue lo que no resultó y por qué? ¿Qué factores especiales contribuyeron al éxito? En lugar de analizar países específicos, haremos uso de las experiencias obtenidas de una variedad

**POLITICAS DE AJUSTE DEL GOBIERNO Y NIVELES DE CONFLICTO SOCIAL**

<i>Niveles de conflicto social e inestabilidad política</i>	<i>País</i>
I. El Gobierno no pudo mantenerse en el poder	PANAMA (84-85)
II. El Gobierno se mantuvo en el poder pero con altos niveles de conflicto social y un éxito limitado con su política económica	GUATEMALA (87-88) REPUBLICA DOMINICANA (82-84)
III. El Gobierno se mantuvo en el poder con un limitado conflicto social y algo de éxito en sus objetivos de ajuste	BRASIL (81-85) GHANA (82-85)
IV. El Gobierno se mantuvo en el poder con un limitado conflicto social y algo de éxito en sus objetivos de ajuste que también protegían a los grupos pobres.	COSTA RICA (85-87) COREA (81-85) ZIMBAWE (80-85)

FUENTE: Marc Lindenberg, 1988

de ellos, discutiendo primero el problema del manejo de las coaliciones en los países en desarrollo y, después, el problema del manejo de los organismos internacionales y de otro tipo de donantes.

### **El manejo de las coaliciones internas: éxitos y fracasos**

Aunque no hay reglas infalibles acerca del manejo exitoso de las coaliciones internas en los esfuerzos por implementar un programa de estabilización o ajuste estructural, existen ciertos patrones de comportamiento que parecen haber funcionado en varias de las experiencias recientes de más éxito. Veamos algunos de éstos.

### **Aprovechamiento del período de gracia**

Hay un proverbio chino que dice: “Cada crisis provee una oportunidad”. Los gobiernos, lo suficientemente afortunados para tomar el poder después del caos económico presidido por sus predecesores, tuvieron más oportunidad de movilizar a la población en apoyo de los esfuerzos de estabilización, que aquéllos que presidieron un colapso económico y trataron de revertirlo.<sup>34</sup> Estos nuevos gobiernos, a menudo toman el poder (Ghana 1982), o son elegidos, con el mandato de forjar una recuperación económica (Costa Rica 1982), recibiendo frecuentemente un período de gracia en el cual la población les concede “el beneficio de la duda” mientras tratan de revertir la crisis aplicando nuevas medidas. Por el contrario, gobiernos como el de Jamaica (1983) y Costa Rica (1982), a los cuales se les demandó revertir sus políticas y estrategias económicas, y encaminarse hacia la estabilización, fueron vistos por el público con mucha desconfianza y poco aprecio.<sup>35</sup> Consecuentemente, sus niveles de credibilidad eran muy bajos; y en el caso de Costa Rica, en particular, el nivel de protesta pública aumentó sustancialmente.

## La importancia de la acción rápida y decisiva

Sin embargo, la acción enérgica durante el período de gracia, parece ser uno de los elementos claves para el éxito. Por ejemplo: los gobiernos de Costa Rica (1983), Ghana (1982) y Bolivia (1985) actuaron de inmediato, creando un espíritu de emergencia nacional y la necesidad de compartir los costos durante la crisis. Estos esfuerzos han sido relativamente exitosos. Por el contrario, los gobiernos de Guatemala (1986), República Dominicana (1982) y El Salvador (1985), perdieron esa oportunidad, ya sea por falta de una estrategia económica clara y definida, o por no haber podido apreciar la gravedad de la crisis económica. En las tres situaciones, los gobiernos comenzaron con un período de gracia. El público había protestado por el colapso económico y las políticas del gobierno anterior. Sin embargo, la falta de consenso o interés por parte de los nuevos gobiernos en definir la nueva política económica, así como generar el espíritu de participación requerido para enfrentar la crisis, evitó una acción inmediata y enérgica. En El Salvador, el Presidente Duarte veía la guerra como su aspecto más importante, manifestando relativamente poco interés por la política económica.<sup>36</sup> Como resultado, a su gobierno le tomó más de un año y medio llegar a formular una estrategia de política económica.<sup>37</sup> En República Dominicana en 1982, el Presidente Jorge Blanco subestimó la magnitud de la crisis, esperando que la recuperación en los precios del café evitaría el tener que tomar una acción drástica. Su gobierno perdió un tiempo muy valioso, de forma tal que, cuando estuvo listo a actuar, el público le culpó de empeorar la crisis económica. En Guatemala en 1986, el nuevo gobierno elegido democráticamente, y el primero desde 1950, había concentrado tanta energía en la campaña electoral, que no estaba listo con una estrategia económica completa. Así mismo, le tomó casi un año resolver las diferencias, entre las facciones del Partido Demócrata Cristiano y los ministros del gobierno, con respecto a qué tipo de políticas eran las más apropiadas.<sup>38</sup>

## Los peligros de adelantarse a la opinión pública

Reaccionar demasiado pronto, puede ser tan peligroso como esperar demasiado. En Panamá en 1984, el Presidente Ardito Barletta, un excelente economista y vicepresidente del Banco Mundial, trató de anticiparse a un inminente colapso económico, antes de que la población experimentara suficientemente los efectos negativos del mismo como para creer que la crisis era real.<sup>39</sup> Ante la falta de crecimiento y los desequilibrios que experimentaba la economía, el gobierno trató de llevar a la práctica un programa de estabilización acompañado de un ajuste estructural; sin embargo, muchos grupos cuestionaron la relevancia de las medidas y se opusieron a ellas activamente.

## Las ventajas de incorporar a la opinión pública

Muchos de los gobiernos, con mayor éxito, involucraron a las organizaciones civiles en el proceso de diálogo para definir como enfrentar la crisis económica y les

pidieron ayuda en la formulación de las nuevas medidas económicas. En Costa Rica, el Presidente Monge llevó a cabo programas de diálogo con empresarios, trabajadores, cooperativistas, miembros de organizaciones populares y funcionarios del gobierno.<sup>40</sup> Estos grupos discutieron las causas de la crisis económica, y las posibles soluciones, con un gran sentido de participación, ya que poseían información suficiente para debatir activamente las propuestas del FMI y el Banco Mundial. El Presidente también se reunió frecuentemente con grupos de cada sector, escuchó sus argumentos y trató de que su equipo económico los tomara muy en cuenta siempre que fuera posible. De igual forma, en Jamaica, aunque el gobierno de Siega no tenía la costumbre de consultar con los principales sectores, en una ocasión creó una comisión consultora multisectorial para analizar la propuesta del gobierno a fin de reformar el impuesto sobre la renta.<sup>41</sup> El resultado se consideró altamente satisfactorio.<sup>42</sup> En otros países, como Honduras y, más tarde, en El Salvador y Guatemala, estos programas incluyeron a los militares, cuyo apoyo era vital para la estabilidad de cualquier estrategia económica nueva.

Por el contrario, tanto el secreto como las consultas percibidas “sin-respuesta”, o “arregladas”, son peligrosas. Por ejemplo: entre 1982 y 1988, particularmente antes y después del gobierno del Presidente Barletta, los sucesivos gobiernos panameños manejaron sus negociaciones con el FMI y el Banco Mundial a través de un proceso altamente secreto. Como resultado, las cámaras del sector privado y el movimiento obrero vieron los acuerdos como “misteriosas imposiciones extranjeras”, desarrollando una percepción errada, en cuanto a los términos de los acuerdos, y un alto nivel de hostilidad hacia el FMI y el Banco Mundial, lo que a menudo terminó en manifestaciones de protesta. Inicialmente, los funcionarios del gobierno contribuyeron a esta percepción, porque rehusaron explicar los detalles de los acuerdos a los sectores que demandaban tal información.<sup>43</sup> Después, durante el período que precedió a la toma del poder por el Presidente Ardito Barletta, se adoptó un estilo de consulta más abierto; y, en 1984, se iniciaron los programas de diálogo nacional. Sin embargo, los grupos participantes reaccionaron negativamente cuando el contenido de las negociaciones privadas sostenidas con el Presidente, fue hecho del conocimiento público sin consulta previa.<sup>44</sup>

## La demostración del éxito inicial

La selección de ciertas medidas que tienen una repercusión tangible a corto plazo, ayuda a desarrollar un sentimiento de confianza hacia el gobierno y su programa de ajuste. Aunque elementos de suerte están involucrados, la selección de las medidas correctas ha aumentado la credibilidad de ciertos gobiernos. Por ejemplo: en Bolivia en 1985, el rápido control de la hiperinflación y la reducción de la brecha existente entre la tasa de cambio oficial y la del mercado negro, ayudaron a desarrollar la confianza que necesitaba el gobierno del recién elegido Paz Estenssoro.<sup>45</sup>

## La creación de un sentido de equidad

Un elemento importante, en el manejo exitoso de las coaliciones, fue crear en la población el sentido de que las políticas eran justas. Por ejemplo: en Costa Rica, durante la Administración Monge, el gobierno utilizó una política cambiaria de “minidevaluaciones”, con el propósito no sólo de mantener una tasa de cambio competitiva y acostumbrar a la población a este ajuste incremental, sino también para permitir una política fiscal y salarial más flexible a fin de ayudar a los grupos de menores ingresos a enfrentar la inflación. Algunos observadores notaron la interacción de estas políticas y su efecto tendiente a la *rotación de la crisis*.<sup>46</sup> Primero, los trabajadores recibirían incrementos salariales, mientras los exportadores se quejarían del efecto en la rentabilidad y competitividad de sus empresas. Luego, el gobierno llevaría a cabo una de sus “minidevaluaciones” periódicas, que a su vez ayudaría a compensar la pérdida de rentabilidad de los exportadores. Posteriormente, los trabajadores se quejarían del efecto inflacionario de la devaluación y los salarios aumentarían nuevamente a través de un proceso de indexación parcial. Otras acciones incluían solicitar a grupos multisectoriales la identificación de recortes potenciales en los presupuestos destinados a sus propios sectores, o trabajar conjuntamente en la elaboración de las difíciles propuestas tributarias.<sup>47</sup>

### “Ganarse” a la burocracia y al partido

Los desacuerdos entre los miembros del equipo económico del gobierno, desperdician tiempo y esfuerzo; consecuentemente, el control de la maquinaria burocrática y del partido político en el poder, es también un elemento clave para que la estabilización y el ajuste estructural funcionen. El trabajo de Nelson, sobre el ajuste en Costa Rica, Jamaica y República Dominicana, sugiere que es más fácil para el gobierno obtener el control inmediato de las políticas manejadas por el Banco Central o el Ministerio de Finanzas —como por ejemplo las tasas de cambio, impuestos, tasas de interés y oferta monetaria—, que implementar políticas que requieren de la colaboración de otros ministerios; por ejemplo, lograr que funcionen los nuevos ministerios de exportación.<sup>48</sup> Por lo tanto, una implicación podría ser el iniciar el proceso utilizando las políticas más fáciles de controlar, y trabajar hacia la formación de coaliciones en áreas más difíciles.

Otro aspecto fundamental consiste en obtener y preservar el consenso entre los miembros del equipo económico. En Costa Rica no se aprovechó adecuadamente un período de tiempo muy valioso durante el inicio del proceso de ajuste, en el sector agrícola (1986-1987), debido a desacuerdos entre el presidente del Banco Central y el Ministro de Agricultura. A consecuencia de tales desacuerdos, el presidente del Banco renunció, para reasumir sus funciones a solicitud del Presidente Arias, después de provocar la salida definitiva del Ministro de Agricultura. En Panamá, según el Presidente Barletta, su estrategia económica fue debilitada debido a una lucha constante con ciertos elementos de su propio partido y del ejército panameño.

## Consistencia en el esfuerzo de ajuste

Una de las mayores causas de desconfianza que puede existir por parte de los grupos de presión, cuando se está llevando a cabo un programa de estabilización o de ajuste estructural, es, precisamente, la duda que los mismos puedan tener sobre la permanencia y consistencia de los esfuerzos del gobierno. Los gobiernos, a su vez, pueden evitar tal desconfianza enviando señales claras y consistentes. Por ejemplo: entre 1982 y 1984, el gobierno de Costa Rica mantuvo consistentemente —tal y como lo demuestran las encuestas de esa época y los resultados posteriores— sus políticas de ajuste convenciendo al público de su seriedad. Parte del capital que se había fugado, regresó al país durante este período. Por el contrario, cuando el gobierno de Zambia inició un programa de ajuste, en 1985, existían tantas inconsistencias en su aplicación, que ocasionaron una enorme falta de confianza por parte de los principales grupos de interés.<sup>49</sup> Finalmente, es importante reconocer que, aunque las políticas sean consistentes, no siempre es posible generar la confianza requerida para implementar un programa de ajuste en forma exitosa y con un bajo costo social.

### Consistencia a largo plazo:

#### *Los dilemas especiales del manejo político del ajuste estructural*

Joan Nelson, con mucha razón, argumenta que es más fácil obtener el apoyo de la opinión pública para los programas de estabilización, que para los de ajuste estructural. Los esfuerzos de estabilización vienen, a menudo, después del colapso económico. La población está consciente de la gravedad de la situación y, por lo tanto, está dispuesta a posponer temporalmente algunas de sus demandas de mejoras en el nivel de vida. Por el contrario, el ajuste estructural, con todo lo que implica en cuanto a cambios en la política económica —especialmente cambiaria y comercial, así como la incorporación de un mayor número de instituciones públicas—, es más difícil de implementar. Los grupos, cansados ya por el esfuerzo inicial de la estabilización, comienzan a protestar cuando se requieren transformaciones más profundas en su propio sector. Entre las áreas más comunes de tensión, se pueden citar la velocidad con que el sector industrial debe ajustarse a los cambios requeridos en el proceso de transición hacia la promoción de exportaciones; la reducción de subsidios a los productos agrícolas; y los conflictos potenciales entre los donantes que desean reducciones arancelarias y los países que no pueden cumplir con tales los requisitos, sin violar las reglas de los Mercados Regionales a los que puedan pertenecer. Estos conflictos, se multiplican rápidamente cuando las políticas son incongruentes unas con otras; o cuando, al ser puestas en práctica, no siguen la secuencia adecuada. Por ejemplo: en Chile en 1981-82, las políticas salariales, arancelarias y cambiarias carecieron de tal consistencia.<sup>50</sup> Consecuentemente, los industriales que producían para el mercado local se encontraron, por un lado, con un alza en sus costos salariales debido a la indexación de los salarios de parte del gobierno y, por otro, con la competencia de productos extranjeros que entraron al país más baratos como resultado de la reducción arancelaria y la sobrevaluación de la tasa de cambio. Las reacciones contra el gobierno, fueron fuertes y los resultados desastrosos. En Argentina, en 1978, el gobierno

liberalizó los movimientos de capital antes de permitir el incremento en las tasas de interés internas. Como consecuencia, la fuga de capital se incrementó rápidamente a medida que inversionistas locales y extranjeros buscaban tasas de interés más altas en el exterior; ocasionando, de esta forma, el colapso de muchos bancos locales. Como ya hemos dicho, es muy pronto todavía para extraer, de los grupos políticos, lecciones sobre el manejo exitoso, durante la aplicación del ajuste estructural en esta década; ya que, dichas experiencias aún no terminan. Sin embargo, hay ejemplos de éxito que vienen de los años sesenta y setenta. Por ejemplo: en los años setenta, el Presidente de Corea del Sur utilizó una estrategia de almuerzos y consultas semanales con industriales claves para escuchar sus problemas y estimularlos a exportar.<sup>51</sup> Al mismo tiempo, existen evidencias, cada vez mayores, de una detallada orientación e intervención del gobierno a nivel de la empresa. Así mismo, en Taiwán, durante esos mismos años, el gobierno convenció a los industriales para que establecieran un fondo, basado en un pequeño porcentaje de sus ventas, con el fin de dar premios en dinero a los exportadores con éxito.<sup>52</sup> Finalmente, cada vez existe un mayor consenso en el sentido de que es, políticamente, más factible abandonar poco a poco la orientación hacia adentro, ayudando a las empresas que están llevando a cabo los ajustes, que reducir repentinamente los subsidios.<sup>53</sup>

## La protección a los grupos más pobres

La experiencia ha revelado que, aunque no es necesario para el éxito de los programas de ajuste, sí es altamente recomendable combinar estos programas con medidas tendientes a proteger de forma especial a los grupos de alto riesgo (siempre y cuando existan recursos externos disponibles para implementar estas medidas).<sup>54</sup> En Botswana (1980-84), el gobierno recurrió a un programa de estabilización para corregir los desequilibrios ocasionados por una sequía y la crisis económica mundial. Sin embargo, junto con las medidas de estabilización, introdujo cinco programas para disminuir la repercusión sobre los grupos de menores ingresos: 1) un programa de empleo en obras civiles que cubrió a 74.000 trabajadores; 2) otro especial, para reparar los sistemas de reserva de agua dañados en las aldeas; 3) el de ayuda para los agricultores de bajos ingresos; 4) programas de mejoras en ganadería, para pequeños agricultores, con mercados asegurados, y 5) programas de ayuda alimenticia para los niños de escuela, para niños menores de cinco años de edad en regiones rurales y urbanas y para mujeres embarazadas y lactantes.<sup>55</sup> De acuerdo con los estudios de UNICEF, el nivel de desnutrición entre los niños, tuvo un aumento solamente marginal, a pesar de la sequía de cinco años. Asimismo, según UNICEF, el costo de tales programas no es prohibitivo para países pequeños.

Entre 1982 y 1983, el gobierno de Zimbabwe, en un esfuerzo por corregir los desequilibrios creados por una situación similar a la anterior, también introdujo un programa de estabilización. No obstante, junto con este programa, introdujo otro de alimentación suplementaria para los niños rurales con problemas de desnutrición, y aumentó sus gastos en programas de salud pública. A pesar de la seria situación

económica, entre 1982-84, los estudios de UNICEF demostraron que la tasa de mortalidad infantil se redujo, y que la cantidad de niños que completaron la escuela primaria aumentó.<sup>56</sup>

En contraste, entre 1982 y 1985, el gobierno de Ghana puso en práctica un programa de estabilización, que corrigió los desequilibrios macroeconómicos, después de un prolongado colapso económico. Sin embargo, durante este período, los gastos de salud fueron reducidos sustancialmente y la mortalidad infantil aumentó significativamente<sup>57</sup>. En Filipinas, se aplicaron medidas similares entre 1983 y 1985. El programa de estabilización también tuvo éxito en corregir los desequilibrios financieros; pero la salud y nutrición, entre los grupos de alto riesgo, se deterioraron sustancialmente.<sup>58</sup>

## El manejo de los organismos internacionales

Pocos países han intentado la estabilización, o el ajuste estructural, sin un ingreso sustancial de recursos externos. Los que lo han intentado, no han obtenido buenos resultados. Por ejemplo: en 1988, el gobierno de Nicaragua intentó detener su colapso económico, estimular su deteriorado sector exportador y controlar su hiperinflación a través de una serie de reformas económicas que crearon una nueva moneda, impusieron una devaluación masiva, y liberaron los controles de precios para los alimentos y otros bienes de consumo. Tales medidas irían acompañadas de una reducción del déficit fiscal y un control de la emisión monetaria.<sup>59</sup> Esto se intentó, sin tener acceso a mayores ingresos provenientes de recursos externos y en medio de una guerra. El descontento popular creció con los aumentos de precios, y se incrementaron las demandas de alzas salariales. Tres meses más tarde, la brecha entre la tasa de cambio oficial y la del mercado negro comenzaba a ampliarse de nuevo, el gobierno recurría a mayores gastos públicos, y se aumentaba una vez más la emisión monetaria con su consecuente repercusión en el nivel de precios de la economía nicaragüense. Recursos externos adicionales hubieran facilitado este proceso, especialmente en sus inicios. Sin embargo, para obtener y mantener la afluencia de recursos externos, se requiere del manejo cuidadoso de las relaciones con los organismos internacionales.

## Establecer la credibilidad internacional

Cualquier gobierno que hereda una crisis económica, tiene la necesidad de restablecer, en el menor tiempo posible, la credibilidad de su país ante la comunidad financiera internacional. Algunos de los gobiernos han logrado, con éxito, establecer esta credibilidad declarando sus intenciones de pagar la deuda externa y cumplir con las obligaciones de sus predecesores.<sup>60</sup> Otros han ido más allá y han pagado la deuda vencida antes de visitar a sus principales acreedores.<sup>61</sup> Finalmente, cuando han existido serios problemas de credibilidad —como en el caso de República Dominicana en 1984— o sentimientos nacionalistas que han impedido las negociaciones directas con los organismos internacionales —como Colombia en 1982—, los gobiernos han tra-

tado de establecer su buena reputación, diseñando acuerdos “sombra”, que se asemejan a los programas de ajuste normalmente propuestos por tales organismos, comenzando a ejecutarlos por iniciativa propia. Al contrario, otros gobiernos han fracasado en este esfuerzo debido a comportamientos inadecuados, tales como el negar o alterar las cifras oficiales a los organismos internacionales. Un respetado economista internacional, al respecto, señalaba: “He trabajado con las cuentas nacionales de ese país durante años; por eso precisamente cuando los visité sabía que me estaban ocultando información”. En otras ocasiones, equipos negociadores han presentado planes *ficticios* para reducir los déficits fiscales, recortando el gasto del gobierno central en algunos ministerios y aumentándolo en otras instituciones, con frecuencia descentralizadas. Un caso común ha consistido en reducir la deuda del gobierno central, y aumentar la del Banco Central. Incluso, ciertos gobiernos han llegado a reemplazar la ayuda y la inversión extranjera normal con entradas de capital provenientes del narcotráfico o de la venta de armas.<sup>62</sup> Finalmente, otros han firmado acuerdos y utilizado los primeros desembolsos a sabiendas de que no podrían cumplir con las condiciones aceptadas. Al no cumplirse con tales condiciones, los siguientes desembolsos fueron congelados, por haberse dañado, de esta forma, la credibilidad del gobierno.

## Controlar la agenda

Algunos gobiernos, con el desarrollo de su propia estrategia antes de las negociaciones, crearon una buena primera impresión ante la comunidad financiera internacional. Por ejemplo: en 1982, Ghana presentó una que se ajustaba a los lineamientos establecidos por los organismos internacionales.<sup>63</sup> En 1982, Costa Rica asignó a un respetado equipo económico la labor de diseñar la estrategia nacional, de forma tal que, cuando el equipo inició las negociaciones, causó muy buena impresión ante los organismos internacionales. De forma similar, en 1986, el gobierno de Arias asignó, a un empresario nacional muy respetado, la tarea de renegociar la deuda comercial de Costa Rica.

## Educar a la Comunidad Financiera Internacional sobre las condiciones locales

Entre los problemas más difíciles, que a su juicio enfrentan los funcionarios locales, está la insensibilidad de los representantes de las agencias internacionales ante los problemas, condiciones y limitaciones que caracterizan a cada país. Una de las estrategias más efectivas, para ayudar a resolver este problema, ha consistido en establecer reuniones entre funcionarios del FMI o el Banco Mundial, y los grupos de presión que existen a nivel nacional.<sup>64</sup> Esto permitió, por ejemplo, un diálogo entre los industriales que estaban preocupados por ciertos aspectos específicos de la reducción arancelaria, o los agricultores preocupados por la reducción de los subsidios, y los funcionarios que estaban proponiéndolo desde el exterior. En Costa Rica, por ejemplo, mediante esta vía, se llegó a un ajuste de las recomendaciones del informe de la Primera Misión del Banco Mundial en 1983 y el establecimiento de un enfoque más

realista. <sup>65</sup> Tal proceso también permitió que los líderes locales comprendieran mejor los puntos de vista de la agencia internacional. Por el contrario, otros países realizaron sus negociaciones en secreto, aumentando la desconfianza por parte de la comunidad local y dejando a los funcionarios internacionales sin una verdadera comprensión de los problemas que podrían causar sus propias recomendaciones.

## Paciencia y cuidadoso análisis institucional

El concentrarse en los objetivos finales, sin personalizar aspecto alguno de la negociación, ha contribuido a que algunos acuerdos concluyeran exitosamente. En este sentido, un funcionario costarricense involucrado en la negociación del primer Programa de Ajuste Estructural de su país decía: “Mi primera reacción ante el informe del Banco Mundial de 1983 fue de furia. Parecía que de un día a otro querían cambiar no sólo nuestra estructura económica sino nuestra forma de vida. El informe parecía más un programa propuesto por un partido político, que un plan de recuperación económica preparado por una agencia internacional responsable”. <sup>66</sup>

Sin embargo, dicho funcionario continuó diciendo que después de tranquilizarse se dio cuenta que, tanto para su país como para el Banco, era importante llegar a un acuerdo, convenciéndose de que con paciencia y persistencia, él y sus colegas lograrían eventualmente transmitir y explicar su punto de vista. Algunas de las estrategias que han tenido éxito en este sentido son: 1) llegar primero a acuerdos sobre los aspectos menos controversiales, desligando los más difíciles de aquellos otros en que existiera un acuerdo sustancial; 2) convencer al Banco de diseñar el programa por etapas, empezando por aplicar las políticas que tenían un consenso nacional más amplio; 3) recurrir a los funcionarios del Banco con los grupos que más se oponían a ciertas medidas, para que aquellos comprendieran las dificultades; 4) conocer los lineamientos de política del Banco y su grado de flexibilidad, y 5) comprender el proceso de decisión del Banco y en dónde ejercer presión si fuera necesario.

## Jugar al ajedrez geopolítico

Algunos países han podido utilizar su posición en los conflictos este-oeste, o su conocimiento sobre los gustos y preferencias de los donantes, con el fin de obtener recursos para impulsar sus estrategias económicas. En momentos cruciales de su historia, países como Taiwán y Corea del Sur crearon una imagen, ante los miembros del Congreso Norteamericano, de ser elementos claves en el perímetro de defensa de los Estados Unidos. <sup>67</sup> Como consecuencia, Taiwán recibió ayuda sustancial entre 1959 y 1965, la cual le permitió realizar la transición inicial desde la sustitución de importaciones industriales de bienes de consumo no duraderos, intensivos en mano de obra, a la exportación de los mismos. Cuando la ayuda norteamericana se suspendió en 1965, el país ya había reemplazado esa fuente de recursos externos con inversión extranjera privada. <sup>68</sup> A principios de la década actual, Zimbabwe tuvo éxito en presentarse a sí misma como una nación recientemente independiente, y consiguió cantida-

des considerables de capital provenientes de agencias internacionales. <sup>69</sup> Botswana utilizó un enfoque innovador que combinaba, simultáneamente, un esfuerzo de estabilización y un interés por parte del donante de ayudar al país a enfrentar una sequía. Esto permitió al gobierno practicar una política de ajuste, acompañada de una serie de medidas tendientes a reducir su costo en los grupos de menores ingresos. En 1978, el nuevo gobierno de Sri Lanka se aprovechó del interés especial de un donante de aumentar sus relaciones y la ayuda económica, para obtener recursos y financiar un proyecto de gran inversión de capital que no se ajustaba a las pautas comunes de los organismos internacionales en pro de programas de ajuste. Una última combinación ganadora, resulta cuando los gobiernos donantes creen que algún pequeño país democrático se encuentra amenazado por esfuerzos internos y externos de desestabilización, como Costa Rica en 1982 y Jamaica en 1980. Ambos países recibieron abundantes recursos en concepto de ayuda externa.

## Conclusión

No existen reglas de oro para manejar a los *ganadores* y *perdedores* durante el proceso de cambio económico. Cada país es único, y su dinámica política tiene características especiales. Sin embargo, los diseñadores de políticas pueden lograr mucho, como se ha visto en este capítulo, a través de un paciente análisis de las experiencias de otros países en la administración de políticas económicas similares. Consecuentemente, las autoridades económicas deben tratar de responder a cuatro preguntas básicas antes de decidir si apoyar, o no, una nueva política: 1) ¿Cuál es la política que estamos proponiendo y qué medidas específicas incluye? 2) ¿Quién, en teoría, debería ganar o perder con esta política, y quién, en la práctica, usualmente la ha apoyado o rechazado en otros países? 3) ¿Qué estrategias y tácticas pueden utilizar los oponentes o partidarios de la política, y qué grado de riesgo causarán sus acciones para nuestro gobierno? 4) ¿Cómo otros países han manejado con éxito situaciones similares? La factibilidad política de una nueva medida, puede juzgarse basándose en las respuestas a las preguntas anteriores.

---

## NOTAS

---

1 *El Gráfico y La Prensa Libre*, abril, 1988.

2 *El Gráfico y La Prensa Libre*, 7 de octubre de 1987. Cfr. también *Infopress*, 1-15 de octubre de 1987.

3 Por ejemplo, los intentos del Presidente Ríos Montú de establecer el impuesto del valor agregado en 1983, fueron combatidos con protestas y manifestaciones. Cfr. *El Gráfico y La Prensa Libre*, 3 de marzo, 7 y 29 de abril, y 7 de junio de 1983. Cfr. también *Infopress*, 1-15 de octubre de 1987.

4 *La Prensa y La Estrella de Panamá*, 11 de noviembre, 1983. Cfr. también *Infopress*, 8-14 de noviembre de 1983.

5 Las reacciones fueron particularmente fuertes el 19 de noviembre y continuaron hasta el 22 de marzo. La presión aumentó y el 12 de diciembre la ley se anuló. Cfr. *La Prensa y La Estrella de Panamá*, 19, 21 y 22 de noviembre, y 12 de diciembre de 1983. Cfr. también *Infopress*, noviembre y diciembre de 1983 completos. Una serie de huelgas empezaron el 17 de enero, después del anuncio del Ministro de Planificación sobre el posible despido de 2.000 empleados públicos.

Los problemas continuaron intermitentemente. El 3 de marzo, los empleados llevaron a cabo tres manifestaciones en frente del Ministerio de Hacienda. Cfr. *La Prensa y La Estrella de Panamá*, 17 y 18 de enero, y 3 y 4 de marzo de 1984. Cfr. también *Infopress*, enero y marzo de 1984 completos.

6 El Dr. Barletta gentilmente nos proporcionó sus propias anotaciones sobre este período. El considera su renuncia como el resultado final de una lucha de poder entre el gobierno civil y el militar. En especial, considera que elementos claves de oposición, dentro de su propio partido, formaron una coalición con elementos prominentes del ejército para debilitar al gobierno civil y tomar control directo de la Presidencia de la República. El cree que ambos grupos utilizaron la problemática económica para estimular el descontento en un contexto de una lucha política de mayores dimensiones. Cfr. Apuntes del Dr. Nicolás Ardito Barletta, ex-Presidente de Panamá, proporcionados a los autores en enero de 1989.

7 Joan Nelson tiene información particularmente buena sobre las políticas de estabilización y ajuste estructural en su estudio "The Politics of Stabilization and Structural Change in Small Democracies", Overseas Development Council, marzo de 1988. Su estudio compara a Costa Rica, República Dominicana y Jamaica. Para otras fuentes cfr. Xavier Argüello, "Costa Rica: Negociación de un Préstamo para Ajuste Estructural", INCAE, Centro de Distribución de Casos, 1987, y Victor Hugo Céspedes, *Costa Rica: Estabilidad sin Crecimiento: Evolución de la Economía en 1983* (San José: Academia de Centro América, 1984).

8 Cfr. Joan Nelson, particularmente las pp. 16-21. También Andrés Dauharje, Jr. "The Dominican Economy in the Light of the Stabilization Programs of the International Monetary Fund", estudio preparado para la reunión del SELA, Caracas, 6-8 de diciembre, 1985.

9 Cfr *The Daily Report*, Foreign Broadcast Information Service, Volumen de Africa, diciembre de 1986 completo.

10 *The World Development Report* (New York: Oxford Press, 1987) El capítulo 7 describe, en detalle, el proceso y los problemas del levantamiento del control de los precios a los consumidores.

11 *Ibid.* Cfr. también UNICEF, "Políticas y Programas de Ajuste para la Protección de la Infancia y Otros Grupos Vulnerables en Ghana" en Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart (Eds), *Ajuste con Rostro Humano* (Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 1987), Vol. II, pp. 119-158.

12 Algunas fuentes útiles son Simón Rottenberg, "On Compensation for Losses and Policy", y Arnold Harberger "Welfare Consequences of Capital Inflows", en Armeane M. Choksi y Demetris Papageorgiou, *Economic Liberalization in Developing Countries* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), pp. 129-148 y 157-178. También Sebastian Edwards y Sweder van Wijnbergen, "The Welfare Effects of Trade and Capital Market Liberalization: Consequences of Different Sequencing Scenarios" NBER Working Paper No. 1245, 1983.

13 Para un extenso resumen de la literatura sobre las teorías de violencia y descontento político y el papel de las percepciones en ese proceso, cfr. a Eckhart Zimmermann, *Political Violence, Crises and Revolution* (New York: Schenkman, 1983).

14 *Ibid.*

15 Constantine Michalopoulos, "World Bank Programs For Adjustment and Growth", Simposio sobre Programas de Ajuste Orientados al Crecimiento, Washington, D.C., febrero 1987, pp. 7-8. Este estudio contiene una excelente visión general de los objetivos de la estabilización y el ajuste estructural y una discusión de los problemas de la secuencia y la repercusión, basada en las experiencias de la década actual. Cfr. también William Cline y Sidney Weintraub, (Eds.) *Economic Stabilization in Developing Countries* (Washington: The Brookings Institution, 1981) para un buen resumen de las políticas de estabilización y su repercusión en los años setenta.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 Banco Mundial, *Operational Manual Statement*, No. 3.58, Anexo II, noviembre 1982.

19 Michalopoulos. Op.cit. pág.13

20 Para un buen resumen de los problemas económicos que resultan de la necesidad de liberalizar y algunas de las políticas claves, cfr. Anne O. Krueger, "Problems of Liberalization", en Arnold Hargberger (ed.) *World Economic Growth* (San Francisco: ICS Press, 1984), pp.403-423.

21 Para algunas de las discusiones más recientes, cfr. Michael Michaely "The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy"; Michael Mussa, "The Adjustments Process and the Timing of Trade Liberalization" y también Sebastian Edwards, "The Order of Liberalization of the Current and Capital Accounts of the Balance of Payments" en Armeane M. Choksi y Demetris Papageorgiou, *Economic Liberalization in Developing Countries* (Oxford: Basil Blackwell, 1986), pp.41-59, 68-124 y 185-216. Cfr. también Jacob Frenkel, "The Order of Economic Liberalization: Discussions", en Karl Brunner and Allan Melter (eds.) *Economic Policy in a World of Change*, (Amsterdam: Holanda del Norte, 1982).

22 Michalopoulos, p. 15.

23 Krueger. Op.cit., "Problems of Liberalization".

24 Los capítulos 1 y 2 de Cline y Weintraub examinan las discusiones normales de los ganadores y perdedores.

25 Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart (eds), *Ajuste con Rostro Humano* (Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1987). Cfr. particularmente la Introducción y primeros dos capítulos, pp. 1-90. Joan Nelson tiene otro estudio valioso: "The Politics of Pro-Poor Adjustment Policies", preparado para el Simposio del Banco Mundial sobre la Pobreza y el Ajuste, 11-13 de abril de 1987, el cual examina los factores que hacen que sea difícil, para los grupos de bajos ingresos, negociar la protección de sus intereses durante el ajuste.

26 Cornia, Jolly y Stewart. Op.cit., pp. 91-112.

27 Los estudios de los países aparecen en el volumen II de Cornia, Jolly y Stewart.

28 El estudio de Robert Klitgaard en *World Development* llamado "Incentive Myopia", trata este tema en una forma muy convincente. Cfr. también Klitgaard, *Eliitism and Meritocracy in Developing Countries* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986) y *Controlling Corruption* (Berkeley y Los Angeles: The University of California Press, 1988). Cfr. también Arturo Israel, *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1987) y Peter, S. Heller y Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*, p.24 (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1983).

29 Cornia, Jolly y Stewart, p.4.

30 La información presentada en los cuadros 4-9 provino del análisis de la sección de noticias económicas de las ediciones semanales de *Infopress*, Guatemala, 1982-87. *Infopress* da un servicio de informes que resume las políticas económicas de cada país centroamericano y las reacciones a esas políticas. Los aspectos relacionados con la estabilización y el ajuste, fueron codificados por tipo de aspecto, tipo de medida, tipo de grupo que protesta, tipo de acción de protesta y fecha. La información porcentual provee una medida de los cambios en las tácticas, concentración de aspectos y grupos que protestan. La información sobre el número total de acciones reportadas por año en *Infopress*, son sólo un sustituto para los cambios en el verdadero número de actividades de protesta por año y deben tratarse como tal.

31 En mayo de 1984, como Rector de INCAE, me reuní con el Presidente del Banco Central de Honduras. Me informó que la política cambiaria era un tema muy sensitivo en vista de que el Presidente Suazo había decidido que no habría devaluaciones durante su gobierno. Se me advirtió que el gobierno había estado a punto de expulsar a algunos profesores que habían discutido el tema recientemente en un seminario en San Pedro Sula en ese año, y que estaban "hartos" de la presión de las organizaciones donantes en relación a este tema. Reconoció que los seminarios de INCAE, no eran para presentar propuestas sino para intercambiar puntos de vistas sobre política económica, pero reiteró que el Presidente de ese país consideraba que ese tema era inapropiado dentro del contexto de los futuros seminarios sobre política económica.

32 Los casos de estudio sobre Sri Lanka y Ghana, en Cornia, Jolly y Stewart, son particularmente útiles, pp. 119-158 y 301-334. Cfr. también Thomas M. Callaghy, "The Politics of Economic Stabilization and Structural Change in Africa: Ghana, Zambia y Nigeria", capítulo en borrador, New York, Columbia University, octubre 1987.

33 Nelson, "The Politics of Stabilization and Structural Change", particularmente las pp. 47-68.

34 Las discusiones de Nelson sobre los criterios para la administración política con éxito, en "The Politics of Stabilization and Structural Change in Small Democracies" y en "The Politics of Pro Poor Adjustment", son muy reveladoras.

35 Comparemos, por ejemplo, los altos volúmenes de protesta, así como el alto porcentaje de protestas multisectoriales reportadas en *Infopress* para Costa Rica en 1982, el último año de la administración Carazo, con la reducción de estos niveles en 1983-1984, los dos primeros años del gobierno de Monge. Cfr. el cuadro 10 de este estudio.

36 Entrevista del autor con el Presidente Duarte en mayo de 1986.

37 Análisis de *Infopress*, 1986-1987.

38 Entrevistas del autor con funcionarios del gobierno y análisis de *Infopress* sobre Guatemala, 1986-87.

39 En una entrevista de los autores con el Presidente Duarte, en mayo de 1986, el Presidente comentó que había sido más fácil para él y el Presidente Monge heredar una crisis, que para el Presidente Barletta anticipar una antes de que la población la sintiera. Duarte piensa que esto explica parte de la diferencia entre el éxito relativo de Monge y las dificultades de Barletta. No hizo comentario sobre su propio éxito.

40 Hubo más de cinco sesiones de diálogo de INCAE en 1983-84, y frecuentes reuniones con las cámaras empresariales.

41 Como ha sido notado en Nelson "Politics of Stabilization and Structural Change in Small Democracies", pp.65-66.

42 Entre 1986 y 1987, INCAE realizó 5 seminarios de diálogo económico en Guatemala, 6 en Honduras, 17 en El Salvador y 6 en Costa Rica. En los primeros tres países, además de algunos miembros de los sectores público, laboral, cooperativista y empresarial, asistieron representantes del Ejército.

43 Las negociaciones secretas del préstamo para ajuste estructural en Panamá, especialmente antes del gobierno de Barletta, contrastan con la discusión abierta en Costa Rica. Por ejemplo, en 1983, la cámara panameña CYCIP, compuesta por empresarios locales, preparó un seminario sobre los préstamos para ajuste estructural con el fin de aprender más sobre el funcionamiento del proceso. Los funcionarios del gobierno no quisieron facilitar información sobre los acuerdos generales bajo discusión, ni asistir al seminario. Dijeron que los términos de negociación de los préstamos, para realizar un ajuste estructural, no eran tema de discusión pública.

44 Cfr. *Inforpress* de noviembre y diciembre de 1984, para una discusión del deterioro de las relaciones entre el gobierno y los principales donantes.

45 *The Daily Report*, "Foreign Broadcast Information Service", 1984. Cfr., por ejemplo, Jeffrey Sachs, "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", National Bureau of Economic Research, Working Paper 2073, noviembre, 1986.

46 El Profesor Noel Ramírez, Director del Centro de Investigación de Políticas de INCAE, hizo esta observación frecuentemente en su presentación sobre las políticas económicas de Costa Rica entre 1983 y 1984.

47 Nelson, "Politics of Stabilization" pp. 65-66.

48 Nelson, *Loc.cit.*

49 Tal como se observa en Thomas Callaghy, "The Politics of Economic Stabilization and Structural Change in Africa, Ghana, Zambia and Nigeria", New York, Columbia University, octubre de 1987. Ver también los comentarios similares de Michaely sobre Chile y Colombia en *The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy* particularmente las pp. 55-56 y el *World Development Report 1987* sobre Chile, p. 121.

50 Sebastian Edwards, "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experience with Free Market Policies 1973-83", en *Economic Liberalization in Developing Countries*, pp 241-271 y particularmente las pp. 265-266. Cfr. también Arnold Harberger, "A Premier on the Chilean Economy, 1973-83 en el mismo volumen.

51 Cfr. Laurence Lau, Ed. *Models of Development: A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan* (San Francisco: ICS Press, 1986) (Cfr. también cita en el reciente artículo de Silvio de Franco sobre los cambios institucionales en Korea y también el número reciente de *World Development* sobre Korea 1988).

52 Cfr. Shirley Kuo, Gustav Ranis y John Fgi. *The Taiwan Success Story* (Boulder: Westview Press, 1981).

53 Cfr. Michaely, Edwards y Michalopoulos sobre los aspectos de la secuencia.

54 Uno de los aspectos interesantes para los países, que probaron con éxito políticas a favor de los pobres con estabilización y ajuste estructural, es si lo hubieran podido hacer si los donantes extranjeros no hubieran estado dispuestos a financiar estos programas. Un segundo aspecto es si las circunstancias particulares de crisis especiales —como la sequía en Botswana— pone a ese país en una posición especial para probar políticas a favor de los pobres, debido al alto grado de interés de los donantes en el problema. Un tercer aspecto está relacionado con las limitaciones de costo de tales programas en países más grandes.

55 Programa Cornell y B. N. Kgosidintsi. "El Reto Económico de la Crisis: La Respuesta de Botswana a la Recesión y a la Sequía", en Comia, Jolly y Stewart, *Ajuste con Rostro Humano*, Vol. II, pp. 1-35.

56 Rob Davies y David Sanders. "Políticas de Ajuste y Bienestar de la Infancia en Zimbabwe 1980-85", *Ajuste con Rostro Humano*, Vol. II, pp. 345-377.

57 UNICEF. "Políticas y Programas de Ajuste para la Protección de la Infancia y otros Grupos Vulnerables en Ghana", *Ajuste con Rostro Humano*, Vol. II, pp. 119-158.

58 Wilfredo Nuqui, Linda Tidalgo y Alejandro Heri. "Reorientación de los Programas de Ajuste hacia el Crecimiento y la Protección de los Pobres: El Caso de Filipinas", *Ajuste con Rostro Humano*, Vol. II, pp. 233-276.

59 Cfr. en *Inforpress* una lista de las políticas y problemas. Marzo-junio de 1988,

60 Los detalles de las negociaciones se presentan en Xavier Argüello "Costa Rica: Negociación de un Préstamo para Ajuste Estructural" INCAE, Centro de Distribución de Casos, 1987.

61 *Ibid.*

62 Cfr., por ejemplo, Hernando Ruiz. "The Wonderful Case of Colombia's Non Agreement with the IMF". Estudio inédito en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, junio 1988.

63 *World Development Report 1987*, p. 114.

64 Argüello, pp. 10-17.

65 Argüello, Anexo 9 pp. 33-34.

66 Notas de la entrevista de Argüello con el Ministro Juan Manuel Villasuso y pp. 12-13, del caso.

67 Cfr. el caso "Taiwán 1961" en este libro.

68 *Ibid.*

69 Cfr. el nuevo estudio de Bryan Levy. "The Manking of Economic Policy in Sri Lanka 1977-1983", próximamente en *Policy Sciences* en 1989.

# II

## **Análisis de la estrategia nacional a corto y mediano plazo**

# 4

NOEL RAMIREZ

---

## Costa Rica: estabilización y ajuste estructural

En marzo de 1986, se habían reunido los principales líderes de los distintos sectores políticos, económicos y sociales del país, con el objeto de analizar la situación económica que vivía Costa Rica y las alternativas que, tanto en el corto como en el mediano plazo, estaban potencialmente abiertas a la sociedad costarricense. La ocasión era propicia, pues un mes más tarde asumiría la Presidencia de la República un nuevo gobierno liberacionista, presidido por el Dr. Oscar Arias. Además, en el mercado internacional el precio del café había subido (aunque se comentaba que las exportaciones del país habían descendido sensiblemente), y el precio del petróleo seguía descendiendo a niveles de \$10 el barril, discutiéndose qué uso dar a tales recursos.

Asimismo, se seguiría discutiendo la viabilidad de aplicar el programa de ajuste estructural negociado en 1985 con el Banco Mundial.

El grupo había planeado, específicamente, analizar tres aspectos fundamentales. En primer lugar, plantearse una vez más aquellas preguntas sobre las que mucho se había debatido en el pasado: ¿Era ya obsoleto el proceso de sustitución de importaciones? ¿Se debía abandonar este camino e iniciar uno diferente que se ha dado en llamar proceso de promoción de exportaciones? ¿Son compatibles estos dos procesos, o son, por el contrario, mutuamente excluyentes? Este punto estaba muy relacionado con el programa de Ajuste Estructural del Banco Mundial y con la revisión arancelaria coordinada por la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA).

En segundo lugar, los asistentes analizarían las alternativas que, en el corto plazo, Costa Rica podría estar enfrentando bajo la administración de don Oscar Arias. Don “Pepe” Figueres opinaba: “Tenemos cielos claros y buen piloto”.

En este aspecto, las negociaciones con el FMI y la renegociación de la deuda externa jugaban un papel determinante. Todos estaban de acuerdo con que lo ideal era estimular el crecimiento de la producción nacional, especialmente después de un prolongado período de estabilización. Sin embargo, con una economía mundial que

todavía no se recuperaba de la mayor crisis que se recordara desde la experimentada en los años 30, y con una Centroamérica fuertemente convulsionada —por problemas económicos, políticos y militares—, el grupo prudentemente no descartaría el análisis y las implicaciones de otras alternativas de corto plazo, a las que se podría recurrir en caso de que la producción nacional no se recuperara rápidamente. Dentro de estas alternativas, los participantes consideraban analizar las siguientes: 1) continuar el proceso de endeudamiento externo y estabilización, ó 2) simplemente recurrir, como en el pasado, al gran proceso inflacionario del cual, según la mayoría, la sociedad costarricense todavía no se recuperaba totalmente. Incluso, en la elección recién pasada, éste había sido uno de los temas más debatidos.

Como algo común a estos dos primeros puntos de agenda, todos querían tener claro cuáles eran los beneficios y los costos de seguir uno u otro rumbo. Consideraban de suma importancia identificar, en cada alternativa —tanto de corto como de largo plazo—, qué sectores “ganaban” y qué sectores “perdían”. Según algunos esto les permitiría, al conocer de antemano el sistema político costarricense, saber hacia dónde, en la práctica, se dirigiría el nuevo gobierno con su política económica.

Asimismo, les preocupaba la congruencia que debería existir, por un lado, entre la estrategia de corto y de largo plazo y, por otro, entre cada una de ellas y las políticas económicas que las conformarían. Por ejemplo: ¿era congruente una política de tipo de cambio fijo frente a un proceso inflacionario, si al mismo tiempo se deseaba en el mediano plazo implementar un proceso de promoción de exportaciones? ¿Qué implicaciones había tenido la política de “minidevaluaciones” recientemente puesta en práctica por el Banco Central? ¿Qué alternativas existían en materia cambiaria? En relación con la política cambiaria, cada país, en la región, había seguido un camino diferente: Guatemala, con un mercado “paralelo”; El Salvador, con traslados de un mercado cambiario a otro, y así sucesivamente, con la excepción de Panamá, donde, por su naturaleza no se podía afectar la tasa de cambio nominal. Como esas, había otras muchas inquietudes.

Finalmente, los participantes aprovecharían la oportunidad para analizar el tan controversial tópico sobre los problemas que enfrentaba el sector exportador. Algunos participantes opinaban que el tema ya había sido sumamente discutido en el pasado, y que existía consenso en cuanto a qué se debía hacer en este campo y cómo debían hacerlo; que el verdadero problema era la falta de voluntad política para enfrentar “el problema”. Sin embargo, había algunos discrepantes cuya opinión era que, a pesar de los esfuerzos anteriores, todavía no se había realizado un análisis en forma integral; y que tampoco creían que existiera consenso en cuanto a la conceptualización de este problema, o en cuanto a la forma de abordarlo.

Específicamente, se planteaban interrogantes como las siguientes: ¿Era el comportamiento de las exportaciones consecuencia de un problema de demanda externa o de oferta interna?; si el problema provenía de demanda externa, ¿tenía sentido recurrir a políticas económicas internas para enfrentarlo?; si por el contrario, éste era causado por desequilibrios financieros internos, ¿cuál sería la forma eficiente de abordarlo:

usar la política cambiaria, la política fiscal, monetaria o salarial? ¿Era un problema de infraestructura? Por ejemplo: ¿tendría aún sentido hablar de la política cambiaria como una herramienta eficiente, para la promoción de exportaciones, cuando, a pesar de las enormes devaluaciones del colón durante el período 1980-1982, las mismas habían disminuido? Sin embargo, la mayor inquietud del grupo se centraba en lo siguiente: ¿cuál sería el costo de promover más fuertemente al sector exportador, ante la situación económica que vivía el país?

## Comportamiento reciente de la economía nacional

### A. El período de desequilibrio y recesión, 1980-1982

Durante este período, Costa Rica, al igual que los demás países centroamericanos, había enfrentado la crisis económica más seria de las últimas décadas. El Producto Interno Bruto, luego de haberse estancado virtualmente en 1980, había experimentado tasas negativas de crecimiento durante 1981 y 1982; y la caída de la actividad económica alcanzó un 9%, en términos reales, en 1982. Como en el resto de los países de la región, era casi imposible encontrar dentro de las *cuentas nacionales* algún componente, —tanto por el lado del gasto, como por el lado de la oferta—, que, durante ese período, hubiese experimentado un comportamiento positivo.

Sin embargo, a pesar de la caída en los niveles de la actividad económica, el crédito interno otorgado por el sistema financiero, que incluía al Banco Central, había experimentado altas tasas de crecimiento.

Cuadro 1  
Costa Rica: Cuentas Nacionales  
TASAS DE CRECIMIENTO REAL PORCENTUAL

	1980	1981	1982
Producto Interno Bruto	0.8	-2.4	-9.0
<b>OFERTA</b>			
Sector Agricultura	-0.5	3.8	-6.0
Sector Industrial	0.8	-0.5	-14.2
Sector Construcción	-1.1	-21.7	-32.6
Sector Comercio	-3.0	-10.6	-16.0
<b>DEMANDA</b>			
Consumo Público	1.5	-10.9	1.8
Consumo Privado	-1.8	-13.2	-4.7
Inversión Pública	0.8	-26.3	-28.5
Inversión Privada	-14.2	-28.3	-39.3
Exportaciones	-7.8	-8.2	-20.0

Curiosamente, también los recursos internos, captados por el mismo sistema financiero, habían experimentado una gran expansión, pues crecieron a tasas del 78.7% en 1981, y del 58.33% en 1982.

En el aspecto fiscal, especialmente en lo que se refiere a las finanzas del Gobierno Central, si bien era cierto que la *carga tributaria* apenas había aumentado, la brecha total de recursos —medida en relación con el PIB, si había disminuido sensiblemente a partir de 1981. La que sí había aumentado considerablemente era la carga efectiva que pesaba sobre las exportaciones, mientras que algo muy diferente ocurría con las importaciones.

Cuadro 2  
Costa Rica:  
CRECIMIENTO NOMINAL EN EL CREDITO INTERNO  
(porcentaje)

	1981	1982
CREDITO TOTAL	14.29	34.73
Al Sector Público	20.13	30.85
Al Sector Privado	9.96	37.88

Cuadro 3  
Costa Rica:  
INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL  
(porcentaje)

	1980	1981	1982
Carga Tributaria	11.30	11.61	12.54
Total Gasto/PIB	21.81	16.58	16.64
Brecha de recursos/PIB	10.5	14.97	4.10
Tasa efectiva sobre export.	8.29	11.09	12.40
Tasa efectiva sobre import.	6.71	4.13	3.02

Cuadro 4  
Costa Rica:  
SECTOR EXTERNO  
Millones de dólares

	1980	1981	1982
Cuenta Corriente	-664	-409	-297
Exportaciones FOB	1.002	1.008	870
Importaciones CIF	1.524	1.208	893
Capital oficial(neto)	403	411	394
Capital Privado(neto)	63	-48	41
Cambio en reservas internacionales netas	-198	-46	138

Cuadro 5  
Inflación en Centroamérica  
CAMBIOS EN EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

Años	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1982	0.2	11.8	9.4	24.2	90.1
1981	11.4	14.8	9.4	23.9	37.1
1980	10.7	17.3	18.1	35.3	18.1

medidas de política económica destinadas a solventar la más severa recesión vivida por esta nación centroamericana en toda su historia económica contemporánea. Así, inicialmente, los objetivos de su política de estabilización económica fueron:

a) *Controlar* el movimiento errático de la tasa de cambio, que pasó de ocho colones con sesenta y cinco céntimos a más de veinte colones por dólar norteamericano; así como *unificar* la tasa de cambio del *mercado libre* con la oficial, entre las que

En lo que respecta al sector externo, se observaba una sensible reducción en el déficit de la cuenta corriente, a partir de 1981 y especialmente en 1982, a pesar de la considerable caída que habían experimentado las exportaciones en ese año. Las entradas netas de capital, en concreto las de carácter oficial, que habían sido considerables sobre todo durante 1980 y 1981, también se redujeron sensiblemente en 1982. Según algunas estimaciones, el saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo, había pasado de US\$1.350 millones en 1979 a US\$2.800 millones a finales de 1982.

Finalmente, como una consecuencia del desequilibrio financiero y de la reducción en la ayuda externa, la economía costarricense había experimentado tasas de inflación excesivamente altas dentro del contexto centroamericano, hasta alcanzar casi el 100% en 1982.

## B. El período de estabilización, 1983-1985

La situación previamente descrita, obligó a la administración del Presidente Monge, al asumir el poder en mayo de 1982, a tomar

existía una gran diferencia: de veinte colones en el oficial a sesenta o más colones en el libre.

b) *Estabilizar* la economía y disminuir las *presiones inflacionarias*. En 1982 la producción en términos reales había caído casi un 10%, y la inflación había alcanzado casi un 100%.

c) *Restablecer* el equilibrio general de la balanza de pagos, el cual estaba en una situación de deterioro muy acentuada.

d) *Restablecer* el crédito externo del país con las instituciones financieras internacionales, el cual, debido a los problemas de la deuda externa, se había deteriorado considerablemente en los últimos años.

Estos objetivos llegaron a conformar el Convenio de Contingencia, que tendría una vigencia de doce meses a partir del 2 de enero de 1983, suscrito entre el nuevo gobierno y el Fondo Monetario Internacional.

De hecho, según el Ministerio de Planificación Económica Nacional (MIDEPLAN), todas las medidas económicas descritas, así como otras subsidiarias —tal como la reducción del *déficit* consolidado del sector público no financiero del 13.7% al 3% de PIB—, surtieron, hasta 1983, el efecto deseado sobre la economía nacional. Asimismo, —según MIDEPLAN—, en 1984 el PIB habría crecido un 6%; la inflación disminuido a un 15% y el desempleo, reducido a casi un 8%.

## El debate de estabilización frente a reactivación

Durante este último período, el Gobierno de la República consistentemente había señalado que su objetivo primordial, en cuanto a política económica, había sido la estabilización de la economía nacional, a fin de sentar las bases para la reactivación económica. Sin embargo, la pregunta que todos se hacían era ¿cuándo la economía nacional estaría lo suficientemente estabilizada para que diera inicio el proceso de reactivación, tan esperado por la sociedad costarricense?

Con respecto a este punto, según el ex-Ministro de Exportaciones, Mario Carvajal, y el Ministro de Planificación Nacional, Juan Manuel Villasuso, “reactivación implica crecimiento de la producción y una mayor democratización de la economía; pero que esa reactivación no debe ser indiscriminada. La producción debe orientarse a satisfacer las necesidades básicas y a la exportación”.

Ambos ministros mostraban su conformidad con el éxito del programa de estabilización (en 1983 la economía había experimentado un crecimiento positivo, y la inflación había descendido de tasas de 100% a un 15% aproximadamente). Sin embargo, Villasuso “hubiera preferido un patrón de estabilización menos pronunciado para que permitiera el crecimiento de la economía”.

Para el Ministro de Planificación, la reactivación estaba basada en tres aspectos fundamentales: “uno de ellos es lograr que el Mercado Común Centroamericano no se

deteriore más de lo que ya está; el segundo elemento lo constituye las ventas de los productos tradicionales de exportación (café, banano, azúcar y carne), y el tercero, las exportaciones no tradicionales a terceros países fuera de la región”.

Este último lo subdividía en varias etapas: “La primera se refiere a reactivar empresas que generan empleo en el corto plazo, es decir, a la maquila. El segundo a empresas de rápida instalación; por ejemplo juguetes, maderas, flores y plantas. Por último, en el largo plazo, la agroindustria”.

Según Villasuso, en el corto plazo, la reactivación se obtendría utilizando la capacidad instalada ociosa, siguiendo tres pasos: “uno es el estímulo a la demanda interna (lo que se consume en el país), dado que las empresas fueron diseñadas para abastecer el mercado nacional. El segundo componente es el Mercado Común, y el tercero la formación de un nuevo sector exportador”.

“Entonces —afirmaba el Ministro—, hasta en el 85 no se verá un crecimiento más dinámico, pero realmente los logros efectivos se medirán en el 86 y en los años siguientes”.

Los dos técnicos también afirmaban que, para que eso se cristalizara, debían darse ciertos supuestos, tales como la eliminación de obstáculos a la exportación y la disminución del gasto público.

Ante ese planteamiento, merecen recordarse las declaraciones del Ing. Rodolfo Silva, ex-Ministro Consejero en Financiamiento Externo, quien había advertido que, si las exportaciones no crecían a un ritmo de un 10% anual, no había forma de pagar la deuda externa.

Asimismo, Carvajal y Villasuso habían declarado que “no estamos dispuestos a subvencionar la infraestructura ni a tratar de vender nuestra mano de obra a precio de esclavitud. Pero sí vamos a tratar de competir con otros países con base en la exención del impuesto a la renta, porque es uno de los elementos más importantes para atraer inversión”.

“Desgraciadamente —según Carvajal—, una de las situaciones lamentables que tiene Costa Rica es que el esquema arancelario, con el excesivo grado de protección, se prolongó demasiado tiempo; y cuando se alarga mucho la vida cómoda, después cuesta mucho hacer el sacrificio de adaptarse a otras condiciones”.

Finalmente, el Lic. Villasuso compartía de forma plena los puntos de vista de su colega y agregaba que “tres son los elementos por los que urge formar el nuevo grupo exportador. Uno es por la mentalidad empresarial hecha al mercado protegido; otro es porque se utiliza la tecnología de hace 20 años, que fue cuando se hicieron grandes importaciones de bienes de capital, y tercero, porque fue un sector que creció con las calidades y el tipo de productos que demandaba el Mercado Común y el mercado interno”.

## Costa Rica, el FMI y la Ley de Emergencia Económica

Como recordaremos, el 2 de enero de 1983, había entrado en vigencia, por un período de un año, un Convenio de Contingencia suscrito entre la Administración Monge y el FMI. Sin embargo, el 20 de marzo de 1984, entraba en vigencia uno nuevo. Asimismo, había entrado en vigencia la *Ley de Emergencia Económica*.

Como parte de la negociación, además de un menor déficit fiscal, la inflación no debía incrementarse por encima del 10 ó el 12% en el año; y el programa crediticio, para 1984, debía establecerse con un 15% de aumento, respecto al año anterior.

Tanto los representantes del FMI como las autoridades nacionales, habían coincidido en que el problema fiscal era el mayor que se afrontaba; porque, además de pedirse una reducción muy drástica del mismo, el déficit más grande lo tenía el Consejo Nacional de Producción (CNP), que prácticamente era el que manejaba la alimentación del pueblo costarricense.

Hasta ese momento, existían dos opciones para cerrar dicho déficit. Una era subir los precios de los frijoles, la harina, el pan, los fideos y tallarines, y toda la familia de pastas; es decir, “con lo que llenan sus estómagos los pobres”. La otra, propuesta por el Ministro de Economía y Comercio, Lic. Marco Antonio López, consistía en establecer un impuesto a ciertos títulos valores.

Otra institución que registraba un considerable déficit, era la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) —“y como todo a lo que a ella atañe, es enorme”— cuyo monto total se estimaba en 1.500 millones de colones. El conflicto de CODESA estaba en que no tenía recursos ni para pagar las deudas internas, ni las externas.

En ese sentido, el entonces presidente del Banco Central, Dr. Carlos Manuel Castillo, había declarado que la salida a la situación planteada se llevaría al ámbito de la decisión política.

Asimismo, según el primer mandatario, don Luis Alberto Monge Álvarez, las exigencias del FMI no agradaban del todo “a nuestro gobierno”. No obstante, opinaba que si Costa Rica quería mantenerse dentro de la comunidad financiera internacional, debía acatar lo solicitado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por otro lado, la negociación con el FMI se tornaba más compleja ante las solicitudes planteadas por distintos gremios del sector exportador, en el sentido de que, para poder mantener su competitividad en los mercados mundiales, requerían de una reducción de la carga impositiva a la que estaban sometidos. Como consecuencia de esta presión, el Gobierno de la República había decidido no prorrogar la vigencia del impuesto al diferencial cambiario que, hasta diciembre, las exportaciones tradicionales venían pagando. Según don Francisco Morales Hernández, Ministro de Agricultura y Ganadería, debido a esa decisión, los ganaderos dejarían de cancelar por dicho concepto 68.5 millones de colones; mientras que los cafetaleros ahorrarían 700 millo-

nes de colones. Por otro lado, y también a partir de diciembre de 1983, el gobierno se había visto obligado a disminuir en US\$0.25 el impuesto de US\$1 que pesaba sobre cada caja de banano que fuera exportada; con respecto a este punto, el entonces Ministro de Hacienda, Dr. Federico Vargas Peralta, había señalado que no se podía asegurar que las compañías bananeras permanecieran en el país, si no se les mejoraban sus condiciones.

Finalmente, y después de muchas negociaciones, el 20 de marzo de 1984, entraba en vigencia un nuevo compromiso con el FMI.

## **El cambio en el equipo económico**

Por esa misma época, el equipo humano, al que el Presidente de la República había encomendado la política económica del país, había sufrido grandes cambios en su configuración. Por ejemplo: el Dr. Carlos Manuel Castillo, uno de los principales artífices de las políticas y medidas diseñadas y aplicadas durante los primeros dos años de la administración Monge, había dejado la presidencia del Banco Central para iniciar su campaña presidencial; el Ing. Rodolfo Silva había dejado su cargo de Ministro de Exportaciones. A consecuencia de lo anterior, el Presidente Monge se había visto forzado a reorganizar, casi en forma total, lo que él acostumbraba llamar su “equipo económico”. En la Presidencia Ejecutiva del Banco Central, fue nombrado, luego de nombramientos transitorios, el Dr. Eduardo Lizano, quien había sido confirmado en su posición para formar parte de la nueva administración. Según opinión generalizada, Lizano había venido a “institucionalizar” la política de minidevaluaciones en Costa Rica, la cual había permitido al gobierno flexibilizar su política fiscal sin perjudicar seriamente al sector exportador.

Mucha gente se preguntaba, por un lado, si el nuevo equipo continuaría la labor iniciada por el anterior, y por otro, cuál era el modo de pensar de estos nuevos elementos.

## **El programa de estabilización y sus primeros resultados**

El 1 de mayo de 1984, el Presidente de la República, don Luis Alberto Monge, había señalado lo siguiente:

[...] En el frente económico, que ha sido, durante estos dos primeros años, nuestra otra línea principal de batalla, puedo afirmar con igual complacencia que la estabilización se ha consolidado y que avanzamos en terreno firme, observando los primeros y positivos resultados de la reactivación del aparato productivo [...] No afirmo que hayamos superado la crisis. Sí digo que estamos ahora, después de dos años en que hemos adoptado decisiones amargas y duras para sanear una economía gravemente enferma y al borde del colapso, muy lejos de la Costa Rica que recibimos en mayo de 1982. Nos hemos alejado del abismo y la cita objetiva de los principales

indicadores económicos es la mejor prueba de lo que afirmo [...] Al asumir la Presidencia de la República, el déficit calculado del Gobierno Central y las instituciones autónomas para 1982 era de 12.000 millones de colones, lo que representa el 12% del Producto Interno Bruto [...] Con satisfacción, estoy en capacidad de informar a la Asamblea Legislativa que el déficit fiscal correspondiente al año 1983 fue de 1.800 millones de colones, muy por debajo de nuestras estimaciones y de las del Fondo Monetario Internacional. Ese déficit representa solamente el 1.4% del Producto Interno Bruto [...] La inflación se estimó, en mayo de 1982, que llegaría, en diciembre, a un porcentaje igual o superior al 120%. A ese mes, sin embargo, ocho meses después de haber asumido la Presidencia de la República, el porcentaje se redujo a un 82% [...] Concluíamos el año 1983 con un porcentaje de inflación del 11%, compatible con los índices internacionales y muy por debajo de los términos fijados con el Fondo Monetario Internacional [...] A la bonanza del período 1970-1977, en que Costa Rica arrojaba algunos de los índices más altos de crecimiento y desarrollo económico en América Latina, siguió una violenta contracción del aparato productivo y las reservas nacionales, lo que nos precipitó, en pocos meses, a un nivel de crecimiento cero y luego a una drástica reducción de 9% en el Producto Interno Bruto de 1982, con respecto a 1981 [...] Nos impusimos, entonces, como una de nuestras obligaciones prioritarias de gobernante, revertir las tendencias y superar una regresión de 10 años en el nivel de vida promedio de los costarricenses.

En relación con este aspecto, finalmente, el Presidente había señalado que “por primera vez en varios años, Costa Rica tuvo, en 1983, crecimiento positivo, logrando así el país salir de un hueco de menos 9% a un horizonte de esperanza de 1% de crecimiento real”.

## **Políticas económicas para la estabilización y la promoción de exportaciones: 1983-1984**

### **Consideraciones generales**

Perplejidad y consternación había causado la reducción, ya desde el año 1982, de US\$60 millones de dólares en las exportaciones industriales. Esto motivó tal preocupación, entre los distintos sectores del país, que incluso llegaron a cuestionar seriamente el proceso de sustitución de importaciones que Costa Rica había venido llevando a cabo por más de dos décadas. Según algunos sectores, la causa del problema radicaba en el hecho de que el Mercado Común Centroamericano estaba atravesando una seria crisis, producto de la iliquidez que vivía la región como resultado, por una parte, de las enormes fugas de capitales causadas por incertidumbre política y, por otra, del deterioro en los términos de intercambio. Específicamente, en el caso de Costa Rica, las exportaciones industriales dirigidas al resto de Centroamérica habían caído, durante 1982, en un 29%.

Por otro lado, según algunos técnicos extranjeros, el origen del mal estaba en la protección que se había brindado al sector, haciéndolo dependiente e incapaz de salir de su estado de infancia. Por ejemplo: en el documento del Banco Mundial titulado "Costa Rica, Current Economic Position and Prospect" de noviembre de 1980, se advertía que las tasas de protección de la industria eran muy altas y alcanzaban entre un 60% y un 70% en promedio. Ello había inducido, según el Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas (IICE), a una sobreinstalación de maquinaria, utilizándose en promedio el 67% de dicha capacidad. Asimismo, el IICE consideraba que el componente importado de las exportaciones industriales era del 56%. También, según el Lic. Alberto Di Mare, miembro sobresaliente de la comunidad empresarial costarricense, "la política de sustitución de importaciones se agotó desde hace unos cinco años. No puede crecer más porque ha sustituido todas las importaciones y esto obliga a enfrentarnos a la necesidad de buscar mercados más amplios. Requerimos un modelo de desarrollo basado en las exportaciones".

Sin embargo, también existían otras teorías entre las que sobresalía la del Ing. Carlos Araya, Presidente, en esa época, de la Cámara de Industrias de Costa Rica, quien defendía el proceso de industrialización. Según su opinión "la actividad industrial costarricense merece preservarse y fortalecerse, ya que no sólo constituye la fuente directa de ingresos para más de 115.000 trabajadores costarricenses, sino que también es fuente de contribuciones sociales pagadas a instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Asimismo, la industria —continúa Araya— ha contribuido sustancialmente al fisco con tributos, tales como impuestos sobre la renta, el territorial y diversos impuestos indirectos".

Según el Ing. Araya, gracias al esquema de sustitución de importaciones, las exportaciones industriales, que habían representado el 2% del total en 1962, hoy representaban aproximadamente el 30%. En relación con el problema arancelario, señalaba que las tasas reales de protección en Centroamérica eran en general moderadas, y que no fomentaban la ineficiencia del sector. También, en ocasiones había manifestado que "la protección arancelaria es un instrumento de política industrial que no es exclusivo de Costa Rica o Centroamérica. Por el contrario, países más desarrollados cuentan con medidas proteccionistas. La existencia del sistema arancelario centroamericano no ha implicado que la industria costarricense haya estado libre de competencia. Antes bien, ha existido en Centroamérica una competencia bastante intensa. Por otra parte, países como Colombia, México y Venezuela otorgan a sus industrias una serie de ventajas para exportaciones hacia el área centroamericana, que permiten a esos fabricantes, que a su vez tienen barreras arancelarias proteccionistas más elevadas que las nuestras, enviar sus productos a precios marginales a nuestra región". El Ing. Araya también había enfatizado que "en una época de recesión pronunciada como la actual, la mayoría de los países con los que competimos en terceros mercados están adoptando una estrategia de doble vía: por un lado, fuertes estímulos a las exportaciones y por otro, severas restricciones a las importaciones de productos

terminados. Bajo estas circunstancias, una política —concluye Araya— que tienda a desproteger a nuestra industria, puede ser muy peligrosa”.

Por otro lado, el Dr. Carlos Manuel Castillo, ex-Presidente del Banco Central de Costa Rica, había mencionado que era necesario racionalizar el proteccionismo arancelario reduciéndose los niveles de protección efectiva, aunque “la intención no es liquidar nuestras empresas industriales”. Según el mismo Dr. Castillo, “la idea subyacente en la reforma arancelaria es y debe insistirse en eliminar el sesgo antiexportador existente hoy en día en las operaciones de la economía costarricense. No es dable pensar en promover las exportaciones y, al mismo tiempo, seguir propiciando que nuestros empresarios se convenzan de que más vale la pena producir para el mercado local. Si persistimos en esa actitud, nunca alcanzaremos niveles satisfactorios de exportación. El apoyo que se da a las empresas para desarrollar el mercado interno debe tener el propósito de permitirles su reestructuración para la conquista del mercado foráneo. Interpretar ese objetivo en otro sentido, es decir, pensar que debemos conformarnos con el mercado local, es darle vuelta, de manera inconveniente, a la orientación que debemos seguir en este campo”.

En esa misma época, el Presidente de la República, don Luis Alberto Monge, dirigiéndose a un grupo de industriales, había señalado que “estamos en el punto crítico en que es necesario e indispensable recuperar el aparato productivo del país e incrementar sustancialmente las exportaciones o, de otra forma, todo el esfuerzo del ajuste estructural resultará insuficiente para enfrentar y superar la aguda crisis de nuestra economía. El sector industrial tiene que ser un gran protagonista en esta batalla decisiva por la producción y el incremento de las exportaciones”.

En ese entonces, el primer mandatario dio a conocer sus intenciones de designar a un alto ejecutivo, con rango y nivel de ministro con el poder suficiente y el respaldo de la Presidencia de la República, para que asumiera las responsabilidades de esa “lucha esencial para Costa Rica”. Fue así como, en los primeros meses de 1983, se vino a crear el Ministerio de Exportaciones, y su primer titular fue el Dr. Mario Carvajal, quien, además de ser abogado, ostentaba un doctorado en Administración y Ciencias Políticas. En uno de sus primeros contactos con la prensa, señalaba lo siguiente: “Me he impuesto como meta eliminar, en los próximos seis meses, gravámenes e impuestos a la exportación por 1.000 millones de colones. Sustituiremos estos ingresos con otros recursos del Ministerio de Hacienda. Lo haremos aprovechando coyunturas como la baja del petróleo y otros recursos. Es imperativo —continúa Carvajal— que parte de esa economía sea canalizada en disminución de los gravámenes al exportador, lo que haremos en el menor tiempo posible”. Sin embargo, de acuerdo con un conocido economista costarricense, el señor Fernando Naranjo, director de CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo), “más del 30% de los ingresos del gobierno provienen hoy de los impuestos a las exportaciones”. Son evidentes, pues, las enormes repercusiones que una decisión en este sentido podría tener en las finanzas del Gobierno de la República y en los esfuerzos de estabilización.

Al comentar en relación con este punto, el Ing. Jorge Woodbridge estaba de acuerdo con que la prolongación de los gravámenes a las exportaciones, ante la contracción de precios en el mercado internacional, daría como resultado un fuerte desestímulo al sector exportador. Sin embargo, él mismo se preguntaba: “¿Pero cómo se financiará el déficit del sector público, si se eliminaran estos gravámenes? ¿Dónde se lograrán nuevos ingresos? ¿Y la inflación y el tipo de cambio?”.

## Las políticas económicas y el sector exportador

A continuación, se presentan algunas de las polémicas que surgieron en cuanto al manejo de las distintas políticas económicas que eran necesarias para enfrentar la crisis, y que, durante los primeros dos años de la administración del Presidente Monge, condujeron al esfuerzo de estabilización.

Según el doctor Luis Liberman, profesional de amplia experiencia en el campo económico, el gobierno, al crear el Ministerio de Exportaciones, estaba señalando que incrementar las exportaciones era prioridad nacional. Sin embargo, por otro lado, según el Lic. Alberto Di Mare, la política económica aplicada por el gobierno con respecto a los productos tradicionales de exportación, había sido por muchos años “una política de represión sistemática, porque, a pesar de que estaban subiendo sus precios en moneda extranjera, [tales productos] eran cada vez más costosos, o vendidos más baratos en términos de moneda nacional (horas de trabajo). Esto indica — prosigue Di Mare— una política social de mayores costos en aquello que, como el trabajo, es el factor abundante, y es la causa fundamental de los problemas que sufrimos ahora: un mercado centroamericano que se agota, y un mercado externo reprimido por políticas que encarecen mucho los factores que en él nos harían competitivos”. Según el mismo Di Mare, “en café, la producción que en 1970 compraba 100 jornales de trabajo (salario mínimo), en 1980 compraba sólo 76 jornales, esto a pesar de que el precio del café pasó de 100 (como índice) a 240. En banano, 100 se convirtieron en 98; en carne, en 62; en azúcar, en 87; en cacao, en 74”.

El problema fundamental, según Di Mare, “consiste en que se han protegido todos los tipos de producción posibles y hemos perdido el horizonte de nuestras ventajas comparativas. Como consecuencia, sólo se invierte en lo que produce mayores utilidades, por el proteccionismo, sin que eso siempre coincida con la eficiencia deseable. Ello ha impedido incursionar en proyectos de gran envergadura productiva, como lo han hecho las naciones orientales exportadoras”.

### Política fiscal

Como se ha mencionado, uno de los objetivos —posiblemente el principal— que, al tomar posesión de su cargo, se había impuesto al Ministro de Exportaciones, era suprimir gravámenes a las exportaciones hasta por un monto de 1.000 millones de colones. Pero además, también se ha mencionado que, según don Fernando Naranjo,

más del 30% de los ingresos del gobierno provenían de los impuestos a las exportaciones. Por lo tanto, era obvio que la aplicación de cualquier medida, como la sugerida por el Ministro de Exportaciones, tendría grandes repercusiones no sólo en las finanzas del gobierno central, sino posiblemente también en la política crediticia que era competencia del Banco Central de Costa Rica.

El planteamiento del Ministro de Exportaciones, se tomaba más interesante de analizar cuando, como lo señalaba el Dr. Liberman, “uno de los propósitos del gobierno actual es reducir el déficit del sector público consolidado. Y se ha reducido del 14% del PIB, al 9.5% [durante] el año pasado; y, como objetivo para 1983, se piensa reducir al 4.5%. Sin embargo, la disminución del déficit se encauza casi exclusivamente hacia el aumento de los impuestos; y más de dos terceras partes del aumento de los ingresos tributarios de 1982, han sido pagados por el sector exportador”. Sin embargo, el mismo Dr. Liberman señalaba que “era aceptable que a ello se acudiera el primer año de la devaluación por las ganancias inesperadas que la misma generara. Pero el sistema permaneció y el problema se creó”.

El Dr. Federico Vargas, Ministro de Hacienda de ese entonces, había por su parte manifestado: “la meta es la estabilidad y el crecimiento económico, y el camino para ello, es resolver el déficit fiscal”. Asimismo, había señalado que “por una parte al inicio se trató de que los exportadores compartieran sus beneficios con toda la población pagando mayores impuestos. Esto redundó en mayores ingresos al fisco, que fueron utilizados para realizar mayores gastos y no para disminuir la deuda pública. Esto ha llevado a que un 35% de los ingresos del gobierno estimados para 1983 provengan de las exportaciones [...] Por otra parte, —continúa el Dr. Vargas— la inflación interna se ha conjugado con estos mayores impuestos para eliminar los incentivos reales que los exportadores hubieran recibido de la devaluación monetaria. La situación empeorará cada vez más, si no se logra aumentar el precio real de las exportaciones”.

Según el mismo ex-Ministro de Hacienda, “esto podrá lograrse por medio de aumentos en el tipo de cambio nominal, por disminución de impuestos o, en el largo plazo, disminuyendo la protección a la industria que no produce para exportar, o [mediante] una combinación de esas medidas”. “En cuanto a la política tributaria —concluye— con miras a aumentar las exportaciones, (ésta) deberá aumentar el precio real efectivo que reciben los exportadores, lo que se lograría disminuyendo los gravámenes específicos a las exportaciones”. Sin embargo, al mismo tiempo señalaba que “hay que ser consistentes: no puede haber disminuciones en impuestos que signifiquen aumentos en el déficit fiscal”. Por lo que concluía como necesario reducir el gasto en el sector público “que significa costos políticos, pues su reducción afectará los intereses de los grupos que se benefician con el gasto público”.

## Política monetaria

Como ya se ha mencionado, Costa Rica se había tradicionalmente caracterizado, dentro de los patrones centroamericanos, como una economía con sesgo inflacionario.

Según algunos, esto era debido, por un lado, a que desde hacía muchos años el sistema bancario nacional había sido nacionalizado y, por otro, al sistema político que había venido garantizando la alternabilidad en el poder.

Según Claudio González Vega, conocido economista costarricense, la política de tasas de interés controladas por las autoridades monetarias, junto con el proceso inflacionario que el país había experimentado hasta 1982, condujeron a tasas reales altamente negativas, que provocaron un masivo y efectivo traslado de riqueza en beneficio de los sectores que habían tenido acceso al crédito institucional.

Tal situación se había tratado de corregir en la negociación con el FMI, al señalar que “la política de tasas de interés del gobierno pretende establecer un equilibrio entre la necesidad de estimular el crecimiento del ahorro financiero y la de evitar obstáculos al esfuerzo productivo del país”.

La intención del gobierno era hacer los ajustes necesarios, a fin de establecer tasas reales positivas. Sin embargo, existían todavía algunos aspectos conceptuales por definir. Por ejemplo: ¿la tasa nominal debería ser establecida en función de la inflación pasada que había alcanzado tasas anuales de casi 100%, o de las tasas esperadas que, todo parecía indicar, serían mucho menores?

En relación con la política de tasas de interés, el Dr. Luis Liberman señalaba: “no tenemos gran acceso a recursos internacionales y por ello el papel de las tasas de interés es fundamental. Sin embargo, —continúa— existen intereses contradictorios: hay que elevar el ahorro nacional; y lo que ha sucedido en otros países con tasas de interés reales positivas, es que el ahorro financiero ha aumentado de manera importante para evitar así salida de capitales o promover así la repatriación. De ahí la contradicción entre mantener tasas de interés atractivas para el ahorrante, y la necesidad de tener tasas de interés competitivas para financiar exportaciones”.

## Política cambiaria

En un trabajo, elaborado en forma conjunta por la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) y el Ministerio de Hacienda, sobre los impuestos que afectaban la producción y exportación de los principales productos agropecuarios (café, banano, azúcar y carne), se aconsejaba “que el Poder Ejecutivo recomiende al Poder Legislativo, no prorrogar, y mucho menos ampliar, el impuesto al diferencial cambiario”. Con base en este impuesto, los productos tradicionales estaban sujetos a gravámenes, cuyas tarifas oscilaban entre el 5% y el 20%, no pudiendo ser superiores al 10% para el pequeño productor. En el caso de productos no tradicionales, éstas eran menores.

El cobro del impuesto se hacía efectivo, al liquidar una parte del valor de las exportaciones, al tipo oficial de cambio del 20 x 1; y otra parte, al tipo interbancario que oscilaba alrededor de 40 x 1. Respecto a este punto, el Centro para la Promoción

de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO), había manifestado que “en efecto, la casi totalidad de las divisas necesarias para cubrir las importaciones de materias primas y algunos bienes de capital, se cubren a la tasa del mercado intercambiario; en tanto que solamente el 95% de las divisas provenientes de la exportación, se liquidan dentro del mismo mercado, y el 5% restante al tipo oficial de cambio cuya cotización apenas llega a la mitad de aquél. Al mismo tiempo, muchas de las importaciones de materia prima y de maquinaria y equipo, necesario para producir dichas exportaciones, deben cubrirse al tipo de cambio libre. La comparación entre unas y otras resulta francamente desfavorable al exportador”.

En consecuencia, según CENPRO, este esquema de cambios múltiples estaba destruyendo parcialmente los beneficios nominales ofrecidos por el CAT, (Certificado de Ahorro Tributario).

En forma similar, habían opinado otras personas tales como el Dr. Miguel Angel Rodríguez, quien señalaba que el impuesto generado por el cambio múltiple “era del 8% en 1980 y cerca del 18% en 1982, y que si a ese se añade el impacto de la inflación interna sobre los costos de producción, se podría concluir que era más rentable exportar al 8.60 en 1980”.

La gran controversia, según el Dr. Luis Liberman, consistía en que “la política cambiaria del gobierno anterior fue una política de indecisión que se variaba día a día. En cambio, en el gobierno actual, parece haber dos fracciones: una que cree en un tipo de cambio estable pero flexible (modificándolo cuando sea necesario), y otra que ve cualquier variación como una derrota en la política económica”.

Con base en el Convenio de Contingencia, suscrito entre el gobierno de Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional, que entró en vigencia por un año a partir del 2 de enero de 1983, “las políticas relativas al sector externo se dirigían hacia la unificación del tipo de cambio, todo dentro del marco de un sistema de tipo de cambio flexible, que permitirá el uso más eficiente de las escasas divisas de que dispone el país, a la vez que se mantiene la competitividad de las exportaciones costarricenses en los mercados externos”. Asimismo, el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central de Costa Rica, en nombre del gobierno, señalaban en la *carta de intención* presentada al director gerente del FMI que “el objetivo de la unificación del mercado cambiario, en el contexto de una política de tipo de cambio flexible, se alcanzará por medio de ajustes periódicos del tipo de cambio, cuyo resultado será una reducción paulatina de la diferencia entre el tipo interbancario y el tipo libre, de manera que pase del 15% al inicio del programa a no más del 2% a fines de su vigencia”.

Por esa época, la política cambiaria se había tomado sumamente controversial. A finales de 1982, el diputado Alvaro Montero Mejía acusaba al Presidente del Banco Central de haber “obsequiado” a los exportadores 2.000 millones de colones al variar el tipo de cambio interbancario del 38.18 al 40.18; a pesar de que con ello sólo se quería cerrar un poco la brecha entre el tipo interbancario y el libre y estimular a las exportaciones en los mercados internacionales.

En buena parte, la controversia en relación con la política cambiaria, había surgido cuando la cotización del dólar pasó de 8.60 al 20, al 40 e incluso al 63; y autoridades y técnicos corrieron la voz de que “de la noche negra de la devaluación, surgiría la luz de la esperanza”, ya que todos los productores iban a querer exportar. Sin embargo, las expectativas no se cumplieron, y las respuestas tratando de explicar tal situación fueron muchas y muy diversas. Por ejemplo: según el Lic. Odalier Villalobos, en esa época Vice-Ministro de Economía, no se obtuvo ninguna ventaja, ya que la devaluación ocurrió en un momento de recesión mundial; en cambio, según otras personas, tales como el Dr. Fernando Naranjo, quien sería el Ministro de Hacienda del nuevo gobierno, y el Ing. Araya, los resultados se debieron a que la devaluación había seguido un proceso “anárquico”, y a que lo cambiante de las disposiciones oficiales del gobierno anterior en materia cambiaria más bien habían constituido un elemento de riesgo altamente desestimulante para el sector exportador. Incluso en las últimas semanas, el Banco Central había estimado que por lo menos 100 millones de dólares provenientes de las exportaciones del año 1982, no habían ingresado al país, debido a un problema grave de subfacturación. Según la misma institución, sólo la subfacturación de las exportaciones de café había alcanzado unos 50 millones de dólares. Las distintas cámaras del sector productivo no tardaron en protestar ante tales acusaciones.

El tipo de cambio, según el Dr. Liberman, podría ser considerado como un objetivo, o un instrumento, de política económica. El, en lo personal, lo considera como un instrumento que debía usarse oportunamente: “No conviene —dice— que se use para acomodar los desajustes creados por una política fiscal y monetaria muy expansiva. Ello significa que la estabilidad del colón no depende de que se fije un tipo de cambio, sino de la política fiscal y monetaria que se aplique”.

Asimismo, según opinión del entonces Ministro de Hacienda, “el actual gobierno ha decidido utilizar el tipo de cambio nominal como verdadero instrumento de política económica; a diferencia del gobierno anterior, que trató el tipo de cambio como resultante de las otras políticas”.

Tanto el Dr. Liberman como el Dr. Vargas, Ministro de Hacienda, habían enfatizado que lo que estimulaba o desestimulaba las exportaciones era el tipo de cambio efectivo o real, o sea el nominal corregido tanto por los impuestos como por la relación entre los costos domésticos y los exteriores. Con base en lo anterior, el Dr. Liberman había concluido que las exportaciones no respondieron a la devaluación en 1981 y 1982, debido a que “gran parte de las ganancias que podrían haber tenido los exportadores se han esfumado por la vía de los impuestos”. Según el mismo Dr. Liberman, “el tipo de cambio se ha convertido en un instrumento fiscal” y, por lo tanto, “la conclusión podría ser, no que el tipo de cambio está sobrevaluado, sino que los ingresos efectivos de los exportadores se han reducido sustancialmente por una política fiscal que se ha concentrado en un solo sector”.

Por otro lado, el Ing. Alberto Fait, en esa época Vice-Presidente de la República, argumentaba que la política cambiaria no era la solución adecuada para hacer frente a la caída de precios de exportaciones en los mercados mundiales. En todo caso, según

el Ing. Fait, el tipo de cambio debía ser utilizado únicamente para corregir la divergencia que se pudiera presentar entre la inflación doméstica y la externa.

Otras inquietudes surgidas, en relación con la política cambiaria, eran las siguientes: ¿Se debía tener un tipo de cambio fijo, flotante o flexible? En caso de ser flexible, ¿los ajustes deberían ser programados, o no? ¿Se debía operar bajo un sistema de cambio único, o haciendo uso de tasas múltiples?

Según el Lic. Alberto Di Mare, “la ventaja del tipo flexible es que protege un poco contra el daño que causa un gobierno irresponsable; sin embargo, la unificación en el tipo de cambio es condición necesaria para materializar esas ventajas”.

Por otro lado, según el doctor Liberman “la política cambiaria debe ser flexible con variaciones cuando sea necesario, pero no programadas de antemano, para que sea realista y creíble para plazos relativamente largos”.

## Las exportaciones y la infraestructura

Para promover la actividad exportadora del país, no eran suficientes la existencia de un mercado externo y las políticas adecuadas a nivel interno. Las facilidades de infraestructura, eran también un elemento indispensable que debía ser considerado.

Sobre este aspecto, el Ministro de Exportaciones había señalado que “sobre infraestructura los problemas fundamentales están en el transporte; principalmente en el marítimo, comprendido el problema portuario, hoy bastante mejorado en sus aspectos técnicos, aunque empeorado en lo que se refiere a las tarifas, que no son competitivas. La explicación está en que la evolución del Estado costarricense se caracteriza por una política de gravámenes disimulados decretados contra los servicios públicos. Por ejemplo, 400 millones de colones pesan como impuestos adicionales sobre el sector exportador. Uno de los propósitos del gobierno actual —continúa el citado Ministro— es disminuir los impuestos disimulados, que además son de dudosa constitucionalidad. No es posible seguir castigando la exportación en favor del gasto público”. Esta tarea fue posteriormente encomendada al Ing. Jorge Manuel Dengo, quien posteriormente sería electo Primer Vice-Presidente de la República.

## Otros acontecimientos

Después del esfuerzo de estabilización iniciado por Monge, la economía volvió a experimentar en 1984, con relativa estabilidad, un crecimiento positivo que, si bien es cierto había sido sumamente cuestionado en cuanto a magnitud y en cuanto a la forma de alcanzarlo, se cree fue superior al 6% en términos reales. Según algunos sectores, este crecimiento no significaba una “recuperación sostenida”, y sólo había sido posible debido a la gran ayuda externa que el país recibía principalmente de Estados Unidos. Tal ayuda, según opinión generalizada, había aumentado recientemente debido a la presencia del gobierno sandinista en Nicaragua. En 1985, si bien nuevamente la

economía había crecido en términos reales, este crecimiento había alcanzado, según ciertas estimaciones, tan sólo un 1.5% y la inflación había sido de sólo un 10% aproximadamente.

En este contexto, Costa Rica había suscrito un Programa de Reajuste Estructural con el Banco Mundial y una revisión de la protección arancelaria a través de la SIECA; asimismo continuaba negociaciones con el FMI, a fin de llegar a un nuevo acuerdo. Finalmente, según el Dr. Benjamín Crosby, un politólogo conocedor de la región, el nuevo gobierno del Dr. Arias podría seguir un “plan austero” o un “programa social demócrata” con todo lo que esto pudiese implicar.

Con base en la información precedente, el grupo de los principiantes líderes del país —como arriba se dijo— inició su tarea.

## Preguntas de estudio \_\_\_\_\_

- 1) *¿Cuáles eran los principales problemas que enfrentaba Costa Rica en 1982?*
  - 2) *¿Qué estrategia y políticas económicas hubiese esperado usted de la administración Monge?*
  - 3) *¿Qué sectores serían beneficiados o perjudicados por dicha estrategia?*
  - 4) *¿Qué lecciones ha obtenido usted de esta experiencia?*
-

# ANEXOS

## Anexo 1

*Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural*  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMA DE ACTIVIDAD**  
(en millones de colones de 1966)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>8587</b>	<b>9125</b>	<b>9576</b>	<b>9648</b>	<b>9430</b>	<b>8743</b>	<b>8993</b>	<b>9714</b>	<b>9608</b>
<i>Agropecuario</i>	1629	1736	1745	1736	1825	1739	1808	1990	1933
<i>Industria manufacturera</i>	1893	2048	2103	2120	2109	1869	1902	2100	2167
<i>Comercio</i>	1653	1723	1794	1741	1556	1374	1418	1580	1623
<i>Construcción</i>	483	511	609	603	472	321	337	418	421
<i>Gobierno general</i>	839	881	933	967	984	956	941	955	959
<i>Electricidad, gas y agua</i>	182	191	201	225	242	253	304	313	290
<i>Transportes y comunicación</i>	512	572	643	676	872	666	676	701	714
<i>Servicios financieros</i>	410	444	486	500	490	494	522	552	577
<i>Bienes inmuebles</i>	603	624	649	665	676	682	689	700	711
<i>Servicios personales</i>	383	395	412	416	403	389	396	408	412
<b>PIB nominal (millones de colones)</b>	<b>26331</b>	<b>30194</b>	<b>34584</b>	<b>41406</b>	<b>57103</b>	<b>97505</b>	<b>129314</b>	<b>163011</b>	<b>192425</b>

Fuente: Banco Central de Costa Rica

## Anexo 2

*Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural*  
**COMPONENTES DE LA DEMANDA GLOBAL**  
(en millones de colones de 1966)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>8587</b>	<b>9125</b>	<b>9576</b>	<b>9648</b>	<b>9430</b>	<b>8743</b>	<b>8993</b>	<b>9714</b>	<b>9608</b>
<i>Consumo privado</i>	5726	6205	6353	6238	5706	5158	5447	5842	6097
<i>Consumo público</i>	1127	1168	1258	1276	1205	1174	1140	1184	1196
<i>Inversión privada fija</i>	1408	1633	1824	1556	1165	842	889	1222	1234
<i>Inversión pública fija</i>	739	689	852	868	656	473	534	573	648
<i>Variación de existencias</i>	218	34	-104	329	-106	-36	278	92	195
<i>Exportaciones de bienes y serv.</i>	3101	3409	3520	3367	3742	3537	3491	3885	3664
<i>Importaciones bienes y serv. (-)</i>	-3732	-4012	-4129	-3987	-2937	-2405	-2785	-3082	-3227

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural  
**OPERACIONES FINANCIERAS DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(en millones de colones)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>GASTOS TOTALES</b>	4355	5385	6600	8651	9491	15488	25722	31494	35550
<i>Gastos corrientes</i>	3325	4288	5051	6747	7938	13108	20631	26102	29748
<i>Gastos de capital</i>	1030	1098	1549	1903	1553	2380	5091	5392	5802
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	3488	4096	4331	4986	7158	12555	21485	27012	32005
<i>Ingresos tributarios</i>	3282	3789	3996	4685	6933	12281	20940	24659	29666
<i>Directos</i>	781	956	989	1069	1555	3015	5166	4895	5153
<i>Indirectos</i>	2501	2833	3007	3617	5378	9267	15774	19764	24513
<i>Transacciones internas</i>	1491	1476	1518	2063	2256	3573	7932	11452	14978
<i>Comercio exterior</i>	1010	1357	1489	1554	3123	5694	7841	8313	9535
<i>Ingresos no tributarios y transferencias</i>	206	307	335	301	225	273	545	2353	2339
<b>RESULTADO EN CUENTA CORRIENTE</b>	163	-192	-720	-1761	-780	-554	854	910	2258
<b>SUPERAVIT O DEFICIT GLOBAL</b>	-867	-1290	-2268	-3665	-2333	-2933	-4237	-4482	-3544
<i>Financiamiento interno neto</i>	695	1086	1848	3363	1758	2010	4046	2825	-874
<i>Financiamiento externo neto</i>	172	204	421	302	575	924	191	1657	4418

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano y Banco Central de Costa Rica

Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural  
**SISTEMA BANCARIO NACIONAL: PANORAMA MONETARIO**  
(Saldos al 31 diciembre. Millones de colones)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES NETAS</b>	1986	1639	1003	-1142	-6784	-1909	4578	8332	16694
<b>CREDITO TOTAL</b>	9521	12233	16968	21011	24069	32402	57243	66897	72039
<i>Crédito interno</i>	9521	12227	16931	20971	23968	32293	57203	66857	71999
<i>Sector público</i>	2379	3361	6291	8922	10718	14024	29555	34402	34347
<i>Sector privado</i>	7142	8866	10640	12049	13250	18269	27648	32455	37652
<i>Crédito al exterior</i>	0	6	37	40	101	109	40	40	40
<b>OTROS ACTOS NETOS</b>	925	1594	1840	2525	39567	50029	79168	88606	110877
<b>ACTIVOS = PASIVOS</b>	12432	15468	19811	22394	56852	80522	140989	163835	199610
<b>LIQUIDEZ TOTAL</b>	9678	12560	15103	17559	31384	49690	64733	74693	87831
<i>Oferta monetaria</i>	4625	5643	6175	7104	10809	18104	24609	28420	32122
<i>Cuasi-dinero</i>	5053	6918	8927	10455	20575	31586	40124	46273	55709
<b>ENDEUDAMIENTO EXTERNO</b>	2754	2906	4708	4835	25468	30832	76256	89142	111779

Fuente: Banco Central de Costa Rica

## Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural

## BALANZA DE PAGOS

(en millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>SALDO EN LA CUENTA CORRIENTE</b>	-226	-363	-558	-664	-409	-297	-283	-217	-162
<i>Balanza comercial</i>	-193	-301	-462	-522	-199	-23	-115	-87	-135
<i>Exportaciones bienes (FOB)</i>	828	865	934	1002	1008	870	873	1006	963
<i>Importaciones bienes (CIF)</i>	1021	1166	1397	1524	1208	893	988	1094	1098
<i>Balanza de servicios</i>	29	31	38	60	67	94	97	60	80
<i>Balanza de factores</i>	-77	-110	-146	-217	-303	-404	-334	-323	-314
<i>Transferencias unilaterales</i>	16	17	12	15	27	36	69	133	207
<b>SALDO EN LA CUENTA DE CAPITAL</b>	333	336	458	466	363	435	423	287	345
<i>Capital oficial (Neto)</i>	179	233	400	403	411	394	342	226	226
<i>Capital privado (Neto), errores y omisiones</i>	154	103	58	63	-48	41	81	61	119
<b>CAMBIO RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES NETAS</b>	107	-27	-100	-198	-46	138	140	70	183
<b>SALDO RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES NETAS</b>	187	160	60	-139	-185	-47	92	162	345

Fuente: Banco Central de Costa Rica

## Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural

## TASA DE CRECIMIENTO DE PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO

(en porcentaje)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>PRECIOS</b>									
<i>Precios al consumidor</i>	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.8	10.7	17.3	10.9
<i>Precios al por mayor</i>	7.4	8.9	24.0	19.3	117.2	79.1	5.9	12.2	7.6
<b>TPO DE CAMBIO INTERBANCARIO NOMINAL</b>	0.0	0.0	0.0	66.0	153.1	12.5	7.8	10.0	12.4

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos

## Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural

## EMPLEO Y SALARIOS

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>TASA DE DESEMPLEO TOTAL</b>	11.1	10.8	12.5	13.5	17.4	23.8	19.9	15.0	15.3
<i>Desempleo abierto</i>	4.6	4.5	4.9	5.9	8.7	9.4	9.0	6.4	6.8
<b>SALARIOS MÍNIMOS (VARIACIONES PORCENTUALES)</b>									
<i>Nominales</i>	12.9	18.1	12.0	23.2	33.9	104.2	30.6	15.5	24.3
<i>Reales</i>	7.3	9.2	-1.0	4.6	-18.9	12.4	18.0	-1.6	12.1

Fuente: Encuesta de hogares por muestreo

## Costa Rica: Estabilización y ajuste estructural

## INDICADORES DE DEUDA EXTERNA

(en millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>SALDO DEUDA EXTERNA</b>	1424	1764	2119	2840	3271	3658	3893	4118	4310
<i>Privada</i>	639	758	770	1043	956	852	710	698	658
<i>Pública</i>	785	1006	1349	1797	2315	2807	3184	3419	3652
<b>SERVICIO EFECTIVO</b>	212	318	483	392	449	838	538	571	504
<i>Privada</i>	114	139	275	133	121	89	80	75	62
<i>Pública</i>	98	179	208	258	328	748	458	496	442
<i>Servicio efectivo- Exportaciones de bienes</i>	25.8%	36.8%	51.7%	39.1%	44.5%	96.2%	61.6%	56.7%	52.3%

Fuente: Banco Central de Costa Rica

# 5

NOEL RAMIREZ  
Y MARC LINDENBERG

---

## Bolivia: control de la hiperinflación (1985-1986)

En agosto de 1985, Víctor Paz Estenssoro se convirtió en Presidente de Bolivia por cuarta vez. Su nuevo gobierno enfrentaba el desafío de revertir una caótica situación económica, la cual estaba acompañada por una creciente inestabilidad política. Su predecesor, Hernán Siles Suazo, había dimitido recientemente como presidente del gobierno constitucionalmente electo.

El gobierno de Hernán Siles Suazo se había visto opacado por el segundo período hiperinflacionario más largo en la historia de Bolivia (un período hiperinflacionario es definido, en este caso, como aquel en el cual en más de dos meses consecutivos se registran tasas de inflación más allá del 50%). En los anexos, se presentan los datos económicos, así como también la situación política, que enfrentaba el país en dos períodos diferentes (1982 y 1985).

### Aspectos económicos

Durante el gobierno de Hernán Siles Suazo, el acceso a los mercados financieros se cerró por completo. Las transferencias netas al exterior fueron de 190 millones de dólares en 1983, y de 140 en 1984. Ante tal situación, el gobierno se financió crecientemente mediante emisión inflacionaria. El precio del estaño descendió de 6.00 a 2.50 dólares la libra. Los costos de operación, en la mayoría de las minas, eran superiores al precio mundial del estaño.

Los ingresos tributarios nunca fueron indexados, por lo que, al llegar la inflación al 25.000% al año, la recaudación cayó a menos del 2% del PIB. Esto fue acompañado por un total deterioro del sistema administrativo de recaudación.

En lo que respecta a la política de precios y tarifas del sector público, las distorsiones provocaron la desaparición de productos básicos en el mercado oficial (harina y

gasolina, cuyo precio era de dos centavos de dólar por litro cuando el precio mundial era de 23 centavos), lo cual estimuló su contrabando hacia Perú.

La distorsión más grande se dio en el mercado cambiario. En agosto de 1985, mientras que en el mercado controlado la tasa era de 67.000 pesos por dólar, en el paralelo era de 1.145.000 pesos. Sólo un mínimo de transacciones se llevaban a cabo al tipo controlado. Sin embargo, debido a que los exportadores debían, por ley, liquidar sus ingresos a la tasa controlada, las exportaciones legales casi desaparecieron. Merced al contrabando así estimulado, Perú llegó a exportar estaño sin tener minas de este metal. Asimismo, y como consecuencia directa, casi se eliminaron los ingresos arancelarios en Bolivia. Según Juan Antonio Morales, prestigioso economista boliviano, la cocaína representaba un 12% del PIB legal, y sus exportaciones eran equivalentes al total de las exportaciones legales. Así mismo, el sector manufacturero y minero moderno del país, eran relativamente pequeños en relación al total de la actividad económica. Consecuentemente los asalariados constituían una pequeña fracción de la fuerza laboral.

En 1985, la crisis alcanzó proporciones únicas. Los billetes importados de Brasil se convirtieron en el segundo producto más importante dentro del total de las importaciones. El Banco Central se declaró en huelga y, al no existir balance, no se conocía el saldo de las reservas internacionales netas. Finalmente, la inflación promedio anual había alcanzado, en 1985, la tasa de 11.858. Fue, en estas circunstancias, cuando el nuevo gobierno había asumido el poder y se disponía, como primer objetivo, a controlar el proceso hiperinflacionario.

## Antecedentes políticos

En 1980, Hernán Siles Suazo casi llegó a ser presidente de Bolivia por medio de una justa electoral que fue generalmente considerada como honesta. Su coalición partidaria, denominada Unión Democrática Popular (UDP), recibió el 30% de los votos. Esta coalición estaba integrada por su propio Movimiento Nacional Revolucionario de Izquierda (MNRI) y por dos pequeños partidos políticos de centro izquierda, denominados Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Partido Comunista de Bolivia (PCB). El Partido Demócrata Cristiano (PDC) también apoyó a esta coalición. La oposición de la UDP (ideológicamente identificada como la derecha), fue integrada por el Movimiento Revolucionario Nacional (MRN) con el 19% de los votos, y el Partido Acción Democrática (ADN) (dirigido por el militar retirado Hugo Banzer), con el 15% del sufragio. Un grupo de pequeños partidos políticos, a la izquierda de la UDP, obtuvieron el 30% de los votos.

Sin embargo, a don Hernán Siles Suazo no se le permitió ejercer la presidencia que había ganado en la justa electoral. En julio de 1980, los resultados de la elección fueron declarados nulos por el General Luis García Meza Tejada, quien clausuró el Congreso, prohibió las actividades de los partidos políticos, encarceló a los líderes de los sindicatos y redujo las actividades sindicales. Su régimen desarrolló rápidamente, a nivel internacional, una reputación como un gobierno que reprimía la libre expre-

sión, además de corrupción y de desaciertos en el manejo de la economía. El General García Meza fue forzado a abandonar la presidencia por otro golpe de estado; no obstante, el deterioro económico continuó. Luego de tres fracasos de gobiernos militares, las fuerzas armadas permitieron la transición hacia un gobierno civil.

Es así como, en 1982, el Congreso Boliviano permitió a Siles Suazo asumir la Presidencia de la República, dos años después del momento en que su mandato presidencial debía de haber empezado. Su coalición, la UDP, recibió un fuerte apoyo de importantes sindicatos como la Central Obrera Boliviana (COB) y el sindicato de maestros. Su gobierno fue visto desde dos ángulos diferentes: muy conservador, por los estudiantes de la Universidad Nacional; muy radical, por las cámaras nacionales de comercio (cfr. Anexo 12, mapa político de los principales actores en 1982).

El período presidencial de Siles Suazo fue muy difícil. En 1985, las huelgas se habían convertido en un problema permanente, y la coalición que le condujo a la presidencia se vio desintegrada (en el Anexo 13, se presenta el mapa político de la situación de 1985). Siles Suazo fue obligado a renunciar un año antes de que su período presidencial terminara, y tuvo que convocar a elecciones nacionales anticipadas. En esta elección, Hugo Banzer de la ADN obtuvo el 32% de los votos; Víctor Paz Estenssoro del MNR, el 30%; Jaime Paz Zamora del MIR, el 10%; el MNRI, el 9%. Otros pequeños partidos políticos obtuvieron el remanente.

En ausencia de un claro ganador en estas elecciones, la decisión final fue dejada en manos del congreso. El MIR se unió con el MNR, y Víctor Paz Estenssoro se convirtió en Presidente de Bolivia. Su gobierno se inició con el apoyo de sindicatos y muchos grupos de izquierda y de centro. No obstante, este nuevo gobierno heredó una economía en ruinas, por lo cual el control de la hiperinflación se convirtió en su primera prioridad. Sin embargo, los sindicatos, y particularmente la Central Obrera Boliviana (COB), amenazaron con huelgas generales ante las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno, en las cuales los trabajadores recibieron la parte más difícil de los ajustes.

## Preguntas de estudio

---

1) *Si fuera llamado a asesorar al nuevo gobierno en sus estrategias de corto plazo, ¿qué le recomendaría usted; específicamente, qué medidas de política fiscal, monetaria, comercial, salarial y tipo de cambio recomendaría?*

2) *Prepare un mapa político de Bolivia para el período inmediato posterior a las elecciones de 1985. ¿Dónde supondría usted encontrar aliados políticos para su nuevo programa económico? ¿Cuál o cuáles grupos podrían oponerse a sus políticas?*

3) *¿Cómo podría usted manejar el proceso del cambio económico? ¿Cuándo y cómo anunciaría usted su plan? ¿Qué coaliciones trataría usted de formar? ¿Cómo manejaría usted a la oposición?*

---

## Anexos

### Anexo 1

#### BOLIVIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES DE 1980 (Tasas de crecimiento)

	1979	1980	1981	1982 (p)	1983 (p)	1984 (p)	1985 (e)
<i>Producto Interno Bruto a precios de mercado</i>	0.0	-0.9	0.1	-4.3	-6.9	-0.8	-1.9
<i>Impuestos indirectos a las importaciones</i>	-8.6	0.9	4.2	-54.3	-57.9	40.0	47.7
<i>Producto Interno Bruto a costo de factores</i>	0.2	-1.0	0.0	-2.9	-6.3	-1.0	-2.3
<i>Agricultura</i>	3.2	1.5	-0.9	4.4	-24.9	18.7	2.5
<i>Minería</i>	-9.2	1.2	-0.6	-4.9	-1.3	-13.3	-11.0
<i>Hidrocarburos</i>	-10.5	6.8	6.3	7.6	-6.3	-2.5	-2.5
<i>Minerales</i>	-8.5	-1.5	-4.3	-12.3	2.4	-21.3	-18.0
<i>Manufactura</i>	-1.9	0.6	-7.3	-13.9	-6.7	-11.8	-9.7
<i>Electricidad, gas y agua</i>	3.3	16.6	14.0	0.4	-0.4	1.3	0.0
<i>Construcción</i>	-11.6	-6.7	-11.0	-2.4	-4.5	-6.7	2.0
<i>Comercio</i>	2.6	-1.8	8.3	-5.3	-4.0	-1.0	1.5
<i>Transporte, almacenamiento, comunicaciones</i>	16.6	-3.9	12.0	5.2	2.1	0.7	0.4
<i>Servicios financieros</i>	-1.2	-0.8	-4.7	0.7	0.6	0.5	0.3
<i>Bancos</i>	-3.3	-2.3	-12.0	1.4	1.2	1.0	1.4
<i>Bienes inmuebles</i>	0.5	0.4	0.6	0.3	0.2	0.1	-0.4
<i>Servicios personales comunales y otros</i>	3.7	2.4	15.2	-4.9	-5.7	-2.9	-3.6
<i>Gobierno central</i>	8.9	-7.5	2.7	1.6	3.0	0.4	-2.5
<i>Servicios domésticos</i>	2.2	2.5	2.8	-3.1	-3.0	-2.0	-2.5

FUENTE: Banco Central de Bolivia, Departamento de Cuentas Nacionales, Oficina de Trabajo no publicadas en julio de 1987.

### Anexo 2

#### BOLIVIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES DE 1980 (Estructura del PIB)

	1978	1979	1980	1981	1982 (p)	1983 (p)	1984 (p)	1985 (e)
<i>Producto Interno Bruto a precios de mercado</i>	103.0	102.7	102.7	102.9	101.3	100.6	100.8	101.3
<i>Impuestos indirectos a las importaciones</i>	3.0	2.7	2.7	2.9	1.3	0.6	0.8	1.3
<i>Producto Interno Bruto a costo de factores</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Agricultura</i>	17.9	13.4	18.9	18.7	20.1	16.1	19.3	20.2
<i>Minería</i>	17.5	15.9	16.2	16.1	15.3	16.6	14.5	13.2
<i>Hidrocarburos</i>	5.8	5.2	5.6	6.0	6.6	6.6	6.5	6.5
<i>Minerales</i>	11.7	10.7	10.6	10.1	9.2	10.0	7.9	6.7
<i>Manufactura</i>	15.1	14.8	15.0	13.9	12.3	12.3	11.0	10.1
<i>Electricidad, gas y agua</i>	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9
<i>Construcción</i>	4.5	4.0	3.8	3.4	3.4	3.4	3.2	3.4
<i>Comercio</i>	10.9	11.2	11.1	12.0	11.7	12.0	12.0	12.5
<i>Transporte, almacenamiento, comunicaciones</i>	5.4	6.3	6.1	6.9	6.7	7.3	7.4	7.6
<i>Servicios financieros</i>	14.6	14.4	14.4	13.7	14.3	15.3	15.5	15.9
<i>Bancos</i>	6.3	6.1	6.0	5.3	5.5	6.0	6.1	6.3
<i>Bienes inmuebles</i>	8.3	8.3	8.4	3.5	8.7	9.3	9.4	9.6
<i>Servicios personales comunales y otros</i>	2.3	2.4	2.5	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7
<i>Gobierno central</i>	10.7	10.6	10.8	11.1	11.6	12.8	13.0	12.9
<i>Servicios domésticos</i>	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6

FUENTE: Banco Central de Bolivia, Departamento de Cuentas Nacionales, Oficina de Trabajo no publicadas en julio de 1987.

**BOLIVIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CATEGORIA DE GASTO**  
(Tasas de crecimiento)

	1981	1982 (p)	1983 (p)	1984 (p)	1985 (e)
<i>Producto Interno Bruto a precios de mercado</i>	0.1	-4.3	-6.9	-0.8	-1.9
<i>Efectos de los términos de intercambio</i>	—	57.3	-15.5	109.1	441.4
<i>Ingreso nacional bruto</i>	0.4	-4.1	-7.0	-0.2	5.0
<i>Importaciones de bienes y servicios</i>	37.8	34.5	2.2	-10.4	44.5
<i>Exportaciones de bienes y servicios</i>	-1.4	-6.8	-5.9	-6.4	-11.9
<i>Exportac. ajustadas por los términos de intercambio</i>	0.3	-5.8	-6.2	-3.6	12.7
<i>Brecha de recursos</i>	-115.5	-793.5	-27.9	21.4	-73.4
<i>Recursos disponibles</i>	6.7	-10.3	-5.7	-1.2	7.4
<i>Consumo</i>	8.0	-8.3	1.2	-4.5	10.8
<i>Público</i>	-13.7	25.0	6.7	3.6	-14.5
<i>Privado</i>	15.0	-13.5	0.0	-6.5	17.6
<i>Inversiones</i>	-12.1	-25.2	-66.4	87.1	-39.0
<i>Inversiones fijas</i>	-17.3	-5.9	-43.8	-23.4	-11.0
<i>Sector público</i>		-20.8	-28.9	-26.8	-3.0
<i>Sector privado</i>		25.3	-63.7	-14.6	-28.7
<i>Variación en existencias</i>	-461.6	-403.0	71.4	-134.0	-165.4
<i>Ahorro interno bruto</i>	-36.5	26.9	-53.4	46.1	-104.4
<i>Ingreso neto por factores del exterior</i>		11.4	-12.0	-9.4	18.9
<i>Transferencias corrientes</i>		16.5	139.4	-15.1	-10.5
<i>Ahorro nacional bruto</i>	-57.3	43.6	-67.7	128.6	-194.3

p/ preliminar; e/ estimado.

Fuente: Banco Central y estimaciones del equipo investigador.

## Anexo 4

## Bolivia

**INFLACION**  
(Promedio anual)

1952	24.5	1969	2.2
1953	100.9	1970	3.9
1954	124.4	1971	3.6
1955	80.0	1972	6.5
1956	178.8	1973	31.6
1957	115.1	1974	62.7
1958	3.1	1975	8.0
1959	20.3	1976	4.5
1960	11.5	1977	8.1
1961	7.6	1978	10.4
1962	5.9	1979	19.6
1963	-0.7	1980	47.2
1964	10.2	1981	32.2
1965	2.9	1982	123.5
1966	6.9	1983	275.6
1967	11.2	1984	1,282.4
1968	5.5	1985	11,857.1

Nota: Según Juan Antonio Morales, Bolivia antes de 1982 no padecía de inflación crónica

## Anexo 5

**IMPUESTO INFLACIONARIO (\*)**  
(Millones de Dólares)

Mes	1981	1982	1983	1984	1985
Enero	-43.6	-11.3	2.9	6.0	14.3
Febrero	-6.6	40.3	7.0	6.4	11.6
Marzo	-1.5	18.1	13.8	12.2	21.4
Abril	10.4	19.6	14.3	11.2	20.3
Mayo	-14.9	22.2	19.5	16.4	31.3
Junio	-13.8	33.9	21.2	31.9	8.2
Julio	44.7	19.6	19.7	57.6	28.7
Agosto	34.3	25.4	12.1	20.9	24.3
Septiembre	29.0	14.2	9.3	9.0	23.9
Octubre	-16.2	25.8	11.2	16.7	16.8
Noviembre	20.1	32.9	7.8	16.9	0.8
Diciembre	69.6	43.9	40.6	82.2	36.8
Total	111.4	412.4	179.4	287.3	221.6
Promedio mensual	9.3	34.3	14.9	23.9	18.5

(\*) El impuesto inflacionario está medido como  $(M-M_0)/E$ , donde M es la cantidad de dinero al final de mes y E es el tipo de cambio libra.

Fuente: Sachs, 1986.

## Anexo 6

BASE MONETARIA  
E INGRESO FISCAL

Año	Base Monetaria (Millones de dólares)	Año	Ingresos Fiscales / Gasto Público %
		1979	65
		1980	60
1981	660.0	1981	62
1982	225.0	1982	17
1983	156.0	1983	13
1984	167.0	1984	8
1985	91.5	1985-I	7

Fuente: Banco Central de Bolivia.

## Anexo 7

TASA DE INTERES  
EN BOLIVIA  
(30 días)

1985	Peso	Dólar
Abril	34	—
Mayo	35	—
Junio	44	—
Julio	50	—
Agosto	45	—

Fuente: Sachs, 1986.

## Anexo 8

CÜENTAS FISCALES  
(% del PIB)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Ingresos</i>	9.4	9.8	9.4	4.6	2.6	2.6	1.3
<i>Internos</i>	3.6	3.1	3.0	1.8	1.4	0.7	
<i>Aranceles</i>	2.3	2.1	2.1	0.9	0.4	0.6	
<i>Petroleros</i>	0.1	1.4	1.7	1.1	0.5	0.2	0.1
<i>Otros</i>	3.4	3.0	2.6	0.8	0.3	1.1	
<i>Gastos</i>	14.3	16	15.1	26.9	20.1	33.2	6.1
<i>Sueldos y salarios</i>	6.7	7.5	7.2	5.6	5.2	8.0	3.5
<i>Otros servicios</i>	0.7	0.7	0.7	0.4	0.3	0.5	
<i>Materiales</i>	0.8	1.2	1.5	11	0.7	0.8	
<i>Inversión</i>	0.4	1.0	1.0	0.4	0.4	0.5	
<i>Deuda interna (con BCB)</i>	1.7	1.4	1.8	10.4	0.3	0.4	
<i>Deuda externa</i>	0.4	2.1	1.3	7.7	10.8	2.2	0.1
<i>Otros</i>	3.6	2.1	1.6	1.4	2.4	20.8	
<i>Déficit</i>	4.9	6.4	5.7	22.3	17.5	30.6	4.8

Fuente: Banco Central de Bolivia.

## TASA DE CAMBIO EN BOLIVIA

Periodo	Controlado (promedio)	Libre (promedio)	Diferencial (%)
<b>1982:</b>			
I	43.18	56.74	31.40
II	43.18	92.20	113.52
III	43.18	208.06	381.84
IV	145.06	248.21	71.80
<b>1983:</b>			
I	196.00	424.84	116.76
II	196.00	402.78	105.50
III	196.00	671.28	242.49
IV	398.67	1,158.74	190.65
<b>1984:</b>			
I	500.00	2,137.19	327.44
II	2,000.00	3,396.77	69.84
III	2,000.00	8,194.52	302.73
IV	6,666.67	18,545.81	178.19
<b>1985:</b>			
Enero	8,571.00	70,064.50	717.46
Febrero	45,000.00	133,535.70	196.75
Marzo	45,000.00	123,548.30	174.55
Abril	45,000.00	161,600.00	259.11
Mayo	67,000.00	250,935.50	274.50
Junio	67,000.00	460,600.00	587.50
Julio	67,000.00	802,741.00	1,098.10
Agosto	67,000.00	1,143,548.00	1,606.80

Fuente: Banco Central de Bolivia.

EXPORTACIONES DE ESTAÑO  
EN BOLIVIA  
(Millones de Dólares)

Año	Año	Año	Año	Año	
1972	93.1	1976	185.6	1980	234.8
1973	114.8	1977	217.9	1981	142.8
1974	196.4	1978	192.2	1982	93.7
1975	171.8	1979	196.8	1983	75.1

Fuente: Banco Central de Bolivia.

PRECIO INTERNO DE LA GASOLINA  
EN BOLIVIA, 1985  
(Centavos de Dólar)

Marzo	0.09
Abril	0.07
Mayo	0.06
Junio	0.05
Julio	0.03

(Precio internacional: 23 centavos de dólar)

Fuente: Banco Central de Bolivia.

## MAPA POLITICO: BOLIVIA OCTUBRE 1982

Grupos	Anti-Sistema	Oposición legal	Gobierno	Oposición legal	Anti-Sistema
Sector Externo	Sendero	Internacional Socialista Rusia Cuba	Fundación ADENAUER EEUU FMI USAID	Banco Mundial	
Sectores sociales					
Régimen			Siles Suazo		
Partidos políticos		Otros (30%)	UDP (36%) MIR MINRI PCB PDC	ADN (15%) MNR (18%)	
Grupos de presión		Sindicato de Maestros Ildes Universidad Nacional Medios comunic. COB FLACSO	Sector público Iglesia UCA Medios Comunic.	Cámaras Regionales Federaciones Nacionales Medios Comunic. Universidades privadas	

## MAPA POLITICO: BOLIVIA 1985

Grupos	Anti-Sistema	Oposición legal	Gobierno	Oposición legal	Anti-Sistema
Sector Externo	Sendero		Internacional Socialista Rusia Cuba	Banco Mundial EEUU FMI USAID	
Sectores sociales					
Régimen			Siles Suazo		
Partidos políticos		Otros MIR PCB PDC	MINRI	ADN MNR	
Grupos de presión		Ildes Sindicato de Maestros COB Universidad Nacional Medios comunic. FLACSO	Sector público Iglesia UCA Medios Comunic.	Cámaras Regionales Federaciones Nacionales Medios Comunic. Universidades privadas	

Preparado por Marc Lindenberg

# 6

NOEL RAMIREZ

---

## Chile: una economía en transición

### Antecedentes

Pocas economías han sido más estudiadas y debatidas, por tantos años, que la chilena. Si bien es cierto que el pueblo chileno está altamente desarrollado política, cultural y demográficamente, su economía no siempre lo ha estado. Clasificado una vez entre los más avanzados de los países en vías de desarrollo, la posición relativa de Chile se erosionó constantemente desde la década de 1930. A mediados de la década de 1970, su ingreso per cápita estaba por debajo del de Brasil, Panamá, México y muchos otros. Las amplias fluctuaciones ideológicas que ocurrieron de una elección a otra, pudieron ser debidas, en parte, a la insatisfacción de los votantes con el ritmo del progreso económico. Gobiernos sucesivos trajeron cambios abruptos en las filosofías económicas, desde un moderado socialismo de los regímenes del Frente Popular de finales de la década de 1930 y en la de 1940, hasta el populismo carismático del Presidente Ibáñez (1952-58), la restauración parcial del capitalismo ortodoxo de Alessandri (1958-64), la Democracia Cristiana de Frei (1964-70) y el socialismo marxista de Allende (1970-73). La última administración fue derrocada por un golpe militar, que resultó en un agudo giro hacia el capitalismo de *laissez faire*, bajo la administración actual de Pinochet.

A pesar de los importantes cambios en la doctrina económica y en los variables problemas de manejo de la *demanda agregada*, encontrados por cada administración, varios hilos consistentes de política caracterizaron la trama de la política económica desde la Gran Depresión hasta 1973. En busca de un mayor aislamiento de los choques económicos generados externamente, así como del crecimiento interno, estabilización, objetivos de asignación y distribución, los gobiernos intervinieron activamente en la economía. Lo hicieron directamente, a través de la propiedad estatal de empresas de producción, de distribución y financieras; e indirectamente, a través de controles a los precios, salarios, tasas de interés, asignación selectiva de crédito, subsidios, exenciones tributarias, tipos múltiples de cambio, cuotas de importación, y así sucesivamente. Entre las políticas económicas que predominaron en el período, estaban:

- 1) tipos de cambio sobrevaluados, soportados por elevados niveles de protección arancelaria;

- 2) tasas negativas reales de interés;
- 3) precios bajos administrados, para alimentos y otros bienes salariales;
- 4) ajustes salariales legalmente ordenados en grados variables, para controlar la inflación, proteger los ingresos reales ante la inflación y alterar la distribución del ingreso;
- 5) niveles elevados y crecientes de prestaciones sociales;
- 6) grandes déficits del sector público, financiados en proporciones variables por la expansión monetaria y préstamos extranjeros;
- 7) Muchas exenciones específicas de impuestos, aranceles, controles, regulaciones y subsidios, en búsqueda de objetivos especiales de distribución o de asignación.

## El período de Salvador Allende

Los objetivos económicos inmediatos del gobierno de Allende, quien asumió el poder en noviembre de 1970, fueron la reactivación de la economía, los primeros avances hacia el establecimiento y el control estatal directo sobre los sectores, cuyos recursos y funciones eran considerados esenciales para el cumplimiento del plan de desarrollo del gobierno, un aumento de la participación salarial del ingreso nacional, aceleración de la reforma agraria puesta en marcha por Frei y reducción de la tasa de inflación. Aunque, en todos estos frentes, se avanzó rápidamente al principio, pronto se encontraron los límites de las disponibilidades de recursos, y los inevitables conflictos entre los objetivos demostraron ser ingobernables.

La demanda agregada se expandió rápidamente en 1971, estimulada por un aumento nominal del 58% en los gastos del gobierno central, por un ajuste salarial promedio del 55%, escalonado para brindar mayores ingresos proporcionales a los trabajadores de menores ingresos, y por un aumento de más del doble de la oferta monetaria. La capacidad industrial ociosa, una excelente cosecha agrícola y la disminución de las reservas internacionales, contribuyeron a una fuerte respuesta de la oferta. El PIB real subió casi 8% y las importaciones reales de bienes de consumo aumentaron el 17% sobre las del año anterior. Al mismo tiempo, los mayores controles de precio, la fijación del tipo de cambio y el congelamiento de los aranceles de las empresas públicas, ayudaron a restringir la inflación. De esta manera, se expandió el empleo, y los salarios promedio reales subieron casi el 20%. También, durante 1971, el Estado asumió el control de más de 80 empresas, incluidas las minas de cobre, nitrato y carbón; 16 bancos comerciales (junto con el Banco del Estado) que representaban más del 90% del crédito interno; y las principales empresas de los sectores metalúrgico, metal-mecánico, de cemento, textiles, pesquero, de cerveza y de comercio al por mayor. Además, bajo la reforma agraria, se expropió casi el mismo número de haciendas en 1971 que en los seis años anteriores del gobierno de Frei.

Aunque 1971, considerado aisladamente, fue entonces un año de progreso espectacular hacia los objetivos del gobierno, estaban surgiendo serios problemas a medida que terminaba el año. Se había alcanzado el límite de capacidad productiva en un número de sectores, ocurrían fallas en el sistema de distribución, y los conflictos

obrero-patronales eran cada vez más serios. La escasez de la oferta de bienes intermedios y de consumo se acentuaba y se trasladaban más transacciones al mercado negro. La inversión privada disminuyó y, en vez de brindar recursos de inversión para la economía —como era la intención—, las empresas manejadas por el Estado encontraron que sus propias utilidades disminuían por la expansión redundante de sus fuerzas de trabajo, mayores salarios, precios controlados y administración inexperta. La concesión de préstamos netos de mediano y largo plazo, disminuyó drásticamente y las reservas internacionales se estaban agotando de modo acelerado. A fin del año, Chile había suspendido el servicio de su deuda externa.

Aunque algunos eventos externos no ayudaron al gobierno, tales como la caída en los precios del cobre, los problemas económicos más serios de la administración estaban asociados con las políticas internas y monetarias que resultaron en sustanciales déficits fiscales, crecimiento explosivo de la oferta monetaria, extenso sistema de subsidios y enormes distorsiones de precios. Los precios mundiales del cobre cayeron en 1971 y 1972, y hubo un retiro neto de recursos por parte de los acreedores internacionales en 1971. Además, después de 1971, las fuentes usuales de Chile, para créditos a corto plazo, desaparecieron. A pesar del cambio hacia fuentes de países socialistas y vecinos, el volumen total del crédito a corto plazo cayó. Sin embargo, aunque estas fuentes de divisas se hubiesen mantenido en, o por encima de, sus niveles anteriores, en todo el período de Allende, la economía no hubiera podido soportar por mucho tiempo las presiones puestas sobre ella.

Por otro lado, unas 500 empresas fueron confiscadas durante el período 1971-1973, y se expropió más de una cuarta parte de las tierras agrícolas totales. El período estuvo caracterizado por la profundización de las crisis económicas y políticas. Antes que terminara este período, el PIB real per cápita y los salarios reales habían caído muy por debajo de los niveles de 1970; la producción agrícola había disminuido al nivel de principios de la década de 1970; la inflación mensual había alcanzado una tasa anualizada por encima del 1000% —sólo el déficit del Gobierno Central sobrepasaba el 20% del PIB—; el tipo de cambio, en el mercado negro, había superado en más de diez veces el tipo de cambio oficial, y las reservas netas internacionales eran negativas.

## El nuevo modelo chileno <sup>1</sup>

### 1973-1975: El período de estabilización

Después de tomar el poder en 1973, las nuevas autoridades de Chile llevaron a cabo un programa de estabilización y liberalización que transformó la estructura económica del país. Este programa pretendía reducir el papel del Estado, controlar el proceso inflacionario, liberalizar el comercio y eliminar las distorsiones en los mercados internos de factores y productos. El objetivo final del programa era mejorar la eficiencia de la economía y, por lo tanto, sus perspectivas de crecimiento a largo plazo.

La política fiscal fue ajustada. El gobierno redujo el crecimiento de los gastos públicos y, entre 1973 y 1981, aumentó fuertemente sus ingresos a través de una reforma tributaria, de ajustes en los precios de bienes y servicios públicos y de la venta de muchas de sus empresas al sector privado. La combinación transformó un enorme déficit público —cerca del 22% del PIB en 1973—, en un superávit después de 1975.

Cuadro 1

Chile

CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

(Porcentajes del PIB)

	1975	1979	1981
Ingresos Corrientes	25.0	34.0	32.0
Gastos Corrientes	19.0	25.0	26.0
Superávit o Déficit (-) de Cuenta Corriente	6.0	9.0	6.0
Ingresos de Capital	-	1.0	0.4
Gastos de Capital	5.0	5.0	5.0
Superávit o Déficit (-) Global	1.0	5.0	1.4

Fuente: Apéndice Estadístico, Banco Mundial.

Después de eliminar el déficit del sector público, el gobierno pudo usar la política monetaria para controlar la inflación. También se modificaron las políticas comerciales y cambiarias, desaparecieron los subsidios y las distorsiones de precio, se estableció un régimen de tipo de cambio unificado y se liberalizó el comercio exterior a través de un programa de devaluación compensada. Este programa consistía en una reducción de aranceles y en la eliminación de cuotas; mientras que, al mismo tiempo, se proporcionó una política de variaciones paulatinas en el tipo fijo de cambio. Esta política llegó a brindar un tipo de cambio real, que otorgaba una regular protección a las industrias competidoras con las importaciones y un

incentivo a las industrias orientadas hacia las exportaciones. La liberalización del comercio fue seguida por la liberalización financiera. Desde 1975, se asignó el crédito, como resultado de la oferta y demanda de fondos, a medida que el gobierno seguía una política de liberalización financiera, en la que los flujos de capital eran libremente determinados por los diferenciales de las tasas de interés. La afluencia de capital alcanzaría su clímax en 1981.

## 1976-1979: Un período de crecimiento orientado hacia las exportaciones

Pasado el período de afluencia de capital, los bajos precios del cobre —con una disminución en términos reales desde un promedio anual de US\$0.93/lb. en 1974 hasta US\$0.42/lb. en 1975— y la falta de buena reputación crediticia de Chile en ese momento, causaron una aguda escasez de recursos externos en 1975. El gobierno no tuvo más alternativa que introducir un programa severamente *contraccionario*, cuyas principales características eran: una importante reducción del déficit fiscal, una aguda devaluación del tipo de cambio y un austero programa monetario. Desde 1975 hasta principios de 1978, las políticas consecuentes, puestas en práctica por el gobierno, eran, según opinión generalizada, altamente consistentes con los requerimientos del país para reanudar el crecimiento.<sup>2</sup> Consistían en una combinación de liberalizaciones internas de precios, apertura del sector externo, administración hábil del tipo de cambio y una liberalización del sector financiero interno. Como resultado, entre 1976 y

Cuadro 2

Chile

TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO  
(Porcentaje)

	1960-1970	1970-1975	1975-1979
PIB	4.2	-2.2	7.4
Exportaciones	3.6	5.6	15.3
Importaciones	6.0	-7.7	19.5

Fuente: Indicadores económicos y sociales, 1960-1982; Banco Central.

logró durante 1975. Hasta junio de 1979, se siguió, primero, un régimen pasivo de variaciones en el tipo fijo de cambio; luego, un sistema pre-anunciado de minidevaluaciones (la tablita); simultáneamente, se redujeron los aranceles y se eliminaron las cuotas; y ya, por fin, en 1979, se estableció un arancel del 10% que estaba casi totalmente unificado.

Cuadro 3

Chile

## EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA

Año	Arancel Modal	Arancel Promedio a/
1974	90	105
1975	55	57
1976	35	38
1977	20	24
1978	10	15
1979	10	12

a/ Ponderado por número de partidas arancelarias.

Fuente: Banco Central de Chile.

ciones que no eran las del cobre. Combinada con los precios nuevamente bajos del cobre, la participación de este producto durante 1979, en las ganancias totales de exportaciones, se redujo al 47% (el promedio de 1960 fue de 70%); mientras que la participación de los bienes industriales ascendió al 22%, y la de los bienes agrícolas al 6%.

Cuadro 4

Chile

EVOLUCION DE EXPORTACIONES  
(Por ciento)

	Part. de Exp. Totales				Tasa Prom. de Crecimiento
	1970	1975	1977	1979	1979/1975
Cobre	89	57	54	47	
Productos Agrícolas	3	5	7	6	32
Productos Pesqueros y Forestales	5	10	14	16	21
Productos de Manufactura	7	15	17	22	23

Fuente: Apéndice Estadístico, Banco Mundial.

1979, la inflación se redujo, desde más del 500% en 1973 hasta 33% en 1979 en base anual, las cuentas del sector público tuvieron excedentes y la economía chilena, bajo un impulso orientado hacia las exportaciones, disfrutó del crecimiento económico que produjo importantes ajustes estructurales en los sectores productivos.

La unificación del tipo de cambio se

No obstante la recesión mundial de 1975, Chile diversificó y aumentó sustancialmente sus exportaciones a partir de ese año; mientras que, al mismo tiempo, iba experimentando una positiva sustitución de importaciones hasta 1979.<sup>3</sup> Inicialmente, los bajos precios del cobre y las restricciones comerciales retardaron el crecimiento del comercio. Sin embargo, después de 1977, el acceso a los insumos importados —a precios competitivos y al crédito a menores tasas de interés— estimuló una fuerte expansión en las exporta-

Ya en 1977, las exportaciones habían sobrepasado, en términos generales, su nivel previo, sin precedentes, de 1974. Por el contrario, hasta 1978, Chile no pudo llegar a igualar los niveles de importaciones reales de 1974. Aún así, para el mismo período 1975-1979, las importaciones en términos reales aumentaron a una tasa promedio anual del 12% —tanto para bienes de consumo como para bienes de capital—, y del 18% para los bienes intermedios; en ambos casos, muy por encima de las tasas de crecimiento logradas en la década de 1960. Por lo tanto, mientras que en la década de 1960, las importaciones y exportaciones como proporción del PIB representaron un promedio del 14% cada una, la liberalización durante el período 1974-1979 estimuló las exportaciones de productos basados en recursos forestales, harina de pescado y frutas y las importaciones de bienes de capital y semi-manufacturados, aumentando su relación al PIB hasta 24 y 23%, respectivamente; sin crear un gran desbalance en el sector externo, a medida que surgía un eficiente sector productivo y que era manejado por el sector privado como respuesta a la competencia externa.<sup>4</sup>

El efecto inicial del programa de liberalización sobre la producción fue el de redistribuir el valor agregado entre los sectores. Entre 1970 y 1977, la participación relativa del valor agregado de manufactura en el PIB disminuyó sustancialmente, mientras que aumentaba el valor agregado de los sectores agrícolas y financiero.<sup>5</sup> Una vez que se terminó este ajuste básico, los efectos del programa de liberalización se reflejaron en cambios en la composición de la producción dentro de los sectores. A fines de 1979, con el control creciente de la inflación y la restauración de la confianza del sector privado, las políticas de liberalización del gobierno habían fomentado cuatro años de crecimiento económico, con base en los incrementos de productividad, aumentos en la utilización de capacidad, y en renovadas estructuras de la producción de la mayor parte de los sectores. La agricultura cambió su producción: de los cultivos tradicionales (cereales, semillas de oleaginosas, remolacha de azúcar) a cultivos orientados hacia la exportación (frutas, maderas y vegetales); mientras que, en manufactura, las nuevas circunstancias favorecieron el surgimiento de muchas industrias basadas en recursos naturales (productos de madera, harina de pescado, metales no ferrosos), y al mismo tiempo se reducía el número de empresas en las actividades industriales sujetas a la competencia con las importaciones (textiles, productos químicos, bienes no metálicos).

Cuadro 5

Chile

**VALOR AGREGADO POR SECTORES**  
(Por ciento del PIB)

	1970	1977	1979
<i>Agricultura, Silvicultura, Pesca</i>	6.8	9.8	8.6
<i>Minería</i>	8.8	8.1	7.4
<i>Manufactura</i>	25.4	21.7	21.9
<i>Comercio</i>	18.6	15.6	17.7
<i>PIB</i>	100.0	100.0	100.0

La mayor eficiencia del capital, fue lo que estimuló la tasa de crecimiento del país durante 1976-1979. Las empresas internas, ante la creciente competencia de las empresas extranjeras, mejoraron enormemente su productividad de capital a través de la adaptación de su viejo equipo con pequeñas inversiones, o a través de la adopción de técnicas gerenciales modernas. De esta manera, entre 1976-1979, los aumentos sustanciales de la productividad del capital condujeron a un incremento sostenido de la producción, a pesar del bajo nivel de inversión.

Cuadro 6

Chile

## CAMBIOS EN VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR

	Índice de Productividad			Cambio Porcentual de Productividad		Tasa Promedio de Crecimiento	
	1970	1975	1979	1970-75	1975-79	1961-70	1975-79
Manufactura	100	79	96	-21.0	22.0	4.6	7.9
Agricultura	100	132	140	32.0	6.0	2.1	2.7
Comercio	100	77	94	-23.0	23.0	2.9	14.3
Servicios Financieros	100	104	169	4.0	21.0	n.d.	17.8
Minería	100	94	130	-6.0	38.0	1.8	5.4
Economía Total	100	93	108	-7.0	16.0	3.7	7.4

Fuente: Banco Central, Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982.

Sin embargo, la capacidad excesiva inicial y los incrementos posteriores de productividad ocultaban el débil historial de inversión del país. Después de la recesión de 1975, la utilización de la capacidad excesiva de los productores permitió que el país tuviera fuertes tasas de crecimiento sin elevados niveles de inversión fija. Simultáneamente, el gobierno, en su esfuerzo por balancear su presupuesto, redujo drásticamente sus gastos de capital durante todo el período. Por lo tanto, el historial de la inversión fija (privada y pública), para el período, era perturbador. Aunque la relación inversión/PIB aumentó entre 1976 y 1979, una cantidad sustancial fue dirigida a los inventarios y a la construcción. De esta manera, la inversión neta en equipo productivo fue baja, y el equipo comenzó a volverse obsoleto a causa de la edad o de los nuevos desarrollos tecnológicos. Como resultado, en 1979 muchas empresas tenían un capital social pasado de moda. Cuando se combinó, con el cambio de política de 1979-1981, condujo a serias consecuencias para la competitividad de los sectores manufactureros y agrícolas.

Cuadro 7

Chile

## CIFRAS DE INVERSIÓN

(Por ciento del PIB)

	1976	1977	1978	1979
Inversión Total	13.6	14.4	16.4	19.6
Inversión Fija	12.7	13.3	14.4	15.6
Cambio en Acciones	0.9	1.1	2.0	4.0
Asignación por Depreciación	14.0	11.7	10.5	11.0

Fuente: Apéndice Estadístico, Banco Mundial

El comportamiento del ahorro era también perturbador. Después de caer drásticamente en 1975, el ahorro interno se comenzó a recuperar en 1976. Aún así, la relación promedio del ahorro interno bruto al PIB era sólo de 14%; el ahorro nacional bruto era sólo del 12%, casi un tercio más bajo que el 17% logrado entre 1965 y 1970. Además, el ahorro privado era negativo, y sólo los ahorros públicos venían a ser responsables de los aumentos en el ahorro nacional bruto.

El papel del ahorro externo en la economía aumentó. Las elevadas tasas reales internas de interés atrajeron US\$600 millones en 1976; US\$800 millones, en 1977; US\$1.4 mil millones, en 1978; y US\$2.2 mil millones en 1979.<sup>6</sup> Consecuentemente, aumentaron las reservas internacionales en

un promedio anual de US\$570 millones. Como la relación promedio de la inversión al PIB estaba cerca del 16% (casi igual que la relación del ahorro interno), los recursos externos no usados para acumular reservas estaban, cada vez más, financiando mayores tasas de consumo en vez de inversión; fenómeno que alcanzó su máxima expresión durante el período de 1979-1981.

Una de las características más notables de la experiencia del período, fue el aumento en la tasa de desempleo. A pesar del crecimiento de 1975-1979, la tasa de desempleo en Chile permaneció por encima de sus niveles históricos. Esto se puede explicar, según algunos, por dos razones principales. Primero, las reducciones del desempleo durante 1960-1973, especialmente en los años 1970-1973, ocurrieron a pesar del bajo crecimiento económico. De esta manera, un buen porcentaje del crecimiento del empleo, que ocurrió en un amplio tramo del sector público, representó un desempleo disfrazado. Después de 1974, la racionalización de los costos de la mano de obra se reflejó en grandes despidos de trabajadores, tanto en los sectores privados como públicos, causando un salto hasta niveles de dos dígitos en la tasa de desempleo. Segundo, el ajuste de la economía a una economía abierta estableció una nueva relación de capital a mano de obra. La mayor parte de la mitad de los nuevos empleos creados en 1976-1979, estaba en el comercio; lo que expandió el empleo cerca del 10% al año, mientras que en otros sectores de rápido crecimiento —pesca, madera y servicios financieros—, la generación del empleo ocurría a un ritmo bajo. Esto planteaba serias dudas para el futuro del problema del desempleo en Chile, puesto que implicaba que, a corto plazo, la base de una fuerte reducción del desempleo descansaría en un crecimiento sostenido de los sectores de servicios e impediría el retorno a la creación de empleos no productivos para reducir el desempleo.

## 1980-1982: Período de desequilibrio y recesión

Gran parte del éxito de las políticas económicas de 1975-1979, fue resultado de la política realista del tipo de cambio que se siguió hasta mediados de 1979, y de una fuerte demanda internacional de los productos chilenos. El sector externo jugó un papel clave en el crecimiento económico de Chile. En junio de 1979, las autoridades trataron de reducir aún más la inflación, desde su tasa de 30% hasta niveles mundiales; para lo cual fijaron la tasa de cambio del peso/dólar en CH\$39/US\$1, con la expresa intención de disminuir las altas tasas de interés.

Hoy se cree que, al tomar esta acción, las autoridades subestimaron los desfases que pueden ocurrir en el proceso de ajuste, aun en una economía abierta. Las tasas reales de interés permanecieron elevadas durante 1979-80, con un promedio del 30% al año, antes de alcanzar finalmente el 9% a fines de 1981. Las elevadas tasas de interés aumentaron el costo del capital interno e indujeron a las empresas chilenas a recurrir al financiamiento externo, lo que causó un enorme salto en los pagos de intereses en el extranjero y un ensanchamiento del déficit de cuenta corriente. Al mismo tiempo, como parte de la política laboral del gobierno, desde 1977 había

entrado en vigor la indexación automática ex-post de los salarios, para proteger el ingreso real de los trabajadores contra la inflación. Durante 1975-1979, los salarios reales en el sector formal aumentaron a una tasa promedio del 13% al año, el índice real aumentó de 87 en 1970 a 100 en 1979. Al aumentar la producción en 1979-1980, la creciente escasez de trabajadores calificados incrementó aún más el costo real de la mano de obra. La combinación de ajustes automáticos salariales y un tipo fijo de cambio demostraron ser calamitosos para el país. Específicamente, el argumento fue el siguiente: “Entre junio de 1979 y diciembre de 1981, a medida que se desfasaba el ajuste hacia abajo de la inflación, el índice de los salarios reales aumentó el 31% en el sector manufacturero y el 28% para la economía en su conjunto. En el proceso, la tasa real de cambio se apreció. El peso sobrevaluado hacía que las importaciones fueran más baratas, lo cual erosionaba la competitividad de los sectores productivos chilenos, reflejando precios relativos distorsionados entre productos comerciables y no comerciables. Para empeorar las cosas, el dólar de E.U. (con el cual el peso se había fijado) se apreciaba sustancialmente vis-a-vis con otras monedas de la OECD reduciendo aún más la competitividad de los productos chilenos en los mercados europeos”.

Cuadro 8

Chile

**EVOLUCION DE INDICES REALES EFECTIVOS DEL TIPO DE CAMBIO**

(Diciembre 1977 = 100)<sup>a/</sup>

	1978	1979	1980	1982
<b>INDICE I a/</b> (Ajustado por Índice de precios al por mayor)	102.6	84.5	74.6	75.2
<b>INDICE II b/</b> (Ajustado por Índice de precios al consumidor)	105.2	101.2	83.6	73.7

a/ Una disminución del índice refleja una sobrevaluación creciente.

b/ Valores de fin de año.

Fuente: International Financial Statistics, Banco Central de Chile.

Cuando ocurrió la recesión mundial de 1981-1982, el déficit comercial de Chile aumentaba desmesuradamente, a medida que el peso sobrevaluado alentaba al sector privado a conseguir bienes extranjeros para satisfacer el incremento de demanda de consumo y de inversión. Durante 1975-1978, las tasas de crecimiento de importaciones y exportaciones habían producido un déficit manejable de recursos de un poco más del 3% del PIB. Después de 1979, sin embargo, el consumo privado real aumentó a un nivel sin precedentes (del 10.5% al año), mientras que la inversión bruta (incluidas las acciones) alcanzó un máximo. Para 1981, el consumo y la inversión habían aumentado tan sustancialmente, que la brecha de recursos alcanzó el 10% del PIB y las importaciones de bienes y servicios representaron el 27% del PIB.

En condiciones normales, en 1981, con el desbalance externo se debía haber iniciado un ajuste en toda la economía, ya fuera a través de un aumento del ahorro o de una reducción en la tasa de crecimiento. Sin embargo, las elevadas tasas de interés y una comunidad financiera internacional demasiado bien dispuesta, atrajeron al capital

extranjero hacia los mercados financieros internos, a medida que la apertura de la cuenta de capital y la estabilización de la tasa nominal de cambio prometían enormes utilidades, tanto a los prestatarios internos como a los prestamistas externos. De esta manera, el excedente de la cuenta de capital fue, al final, lo que determinó la condición de la cuenta corriente, a medida que entraban en el país US\$10 mil millones en fondos extranjeros, entre 1979 y 1981, equivalentes a cerca de la mitad del PIB.

Según algunas opiniones, el crédito no era ni eficiente ni barato. Ya en 1977, unos cuantos industriales habían logrado el control de los bancos privados más grandes de la nación y, después, vino un complicado sistema de asignación de crédito que no era la intención de los autores del proceso de liberalización. Para complicar más las cosas, las fuertes presiones creadas por la aparición de nuevos bancos, llevó al sistema a una riesgosa situación en la asignación de créditos. Para 1981, los niveles de endeudamiento total se habían empeorado en la mayor parte de la economía.

Cuadro 9

Chile

**ENDEUDAMIENTO TOTAL  
COMO PROPORCION DEL PIB SECTORIAL  
(Por ciento)**

<i>Crédito a:</i>	1975	1979	1981
<i>Agricultura</i>	10.7	49.1	71.4
<i>Manufactura</i>	8.9	42.1	41.6
<i>Construcción</i>	1.0	32.3	96.3
<i>Comercio</i>	4.6	38.9	52.8
<i>Transporte</i>	1.5	18.0	24.9

Fuente: Ministerio de Economía, Chile.

Si se juzga simplemente por la expansión de los mercados financieros internos y por la disminución de la inflación en el período, el programa del gobierno hubiera parecido ser un éxito. Sin embargo, el objetivo de las políticas, iniciadas en junio de 1979, era el desarrollo de mercados eficientes, en donde los instrumentos diversificados para el capital a corto, mediano y largo plazo, fomentaran la

inversión. Para comenzar, parte de la expansión se debió a los incrementos de riqueza procedentes de la especulación en la Bolsa de Valores de Santiago y de la sobrevaluación de tierras en las propiedades urbanas y agrícolas. Pero además, el superávit del Gobierno brindó al sistema financiero una nueva fuente de crédito, que fue, en gran parte, resultado de la inversión pública reducida; para fines de 1981, era visible la tensión. Las exportaciones que no eran de minerales, con un crecimiento espectacular al principio, disminuyeron en términos de dólares en 1981. Las exportaciones agrícolas, como frutas frescas, crecieron moderadamente; así también las de mariscos. Las de productos de madera disminuyeron drásticamente, y las exportaciones manufactureras también se redujeron. Hacia el último trimestre de 1981, el crecimiento se detuvo y el desempleo aumentó desde el 8.5%, experimentado en enero, hasta el 11%. Finalmente, la dimensión de la deuda externa se reflejaba en el servicio de la misma, incluidas las amortizaciones a corto plazo y pagos de interés que, en 1981, llegaban a un total del 7% del PIB.

Según otras opiniones, el intento chileno por reducir la inflación fijando la tasa de cambio y abriendo la cuenta de capital, produjo un desastre. Los avances y retrasos del proceso de ajuste, que el gobierno supuso como mínimos, fueron bastante extensos. Las grandes afluencias de capital condujeron al crecimiento de las importaciones, a tasas decrecientes de interés y a un auge efímero de construcción/consumo durante

1980 y principios de 1981. Desafortunadamente, la creencia del gobierno de que la oferta de fondos externos a Chile tendría un comportamiento perfectamente elástico, era demasiado optimista. Una vez que comenzó a desvanecerse la confianza en la economía chilena, ya no se disponía de préstamos extranjeros en cantidades suficientes. Con una economía que tenía un déficit comercial tan grande, además de una deuda externa cara, en enero de 1982, las condiciones estaban listas para las medidas de ajuste. Sin embargo, no obstante los primeros signos de recesión, el gobierno mantuvo inalterada sus políticas básicas durante gran parte de 1982. En diciembre de 1982, la recesión se había convertido en depresión.

Como resultado de lo anterior, en 1982, el PIB disminuyó el 14.3%. El valor agregado real de la construcción, con un auge en 1980-1981, bajo casi 22%; el valor agregado real en comercio y transporte disminuyó en 15% y 10% respectivamente. Asimismo, el valor agregado de manufactura disminuyó casi el 22%. La inversión fija real bajó casi el 37%. A medida que se empeoraban las condiciones, la tasa de desempleo subía rápidamente. El desempleo abierto, estable en 8% durante 1981, subió al 19% para fines de 1982. La situación financiera de muchas empresas y bancos se deterioró seriamente. Aún, en noviembre de 1981, el gobierno tuvo que intervenir en algunos bancos insolventes; pero la situación se empeoró considerablemente en 1982, cuando una serie de quiebras (combinada con la propiedad entrelazada de bancos y compañías prestatarias), complicó los esfuerzos del gobierno para respaldar aquellos bancos que presentaban problemas de liquidez. Además, el presupuesto de 1982 resultó ser demasiado optimista. A medida que disminuían los ingresos con los precios deprimidos del cobre <sup>7</sup> y las condiciones económicas en vías de deterioro, las finanzas del sector público pasaron de experimentar un excedente en 1981, a un déficit equivalente al 3% del PIB en 1982.

Cuadro 10

Chile

**ALGUNOS PRECIOS RELATIVOS CLAVES**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Términos de intercambio (Índice, 1973 = 100)</i>	67.8	67.7	72.2	69.2	55.9	50.4	53.1
<i>Tasa de interés real (%)</i>	8.8	18.9	6.8	5.9	26.5	19.5	4.5
<i>Tasa de cambio real (Índice, 1975 = 100)</i>	83.4	101.6	106.0	94.3	75.4	80.2	98.2
<i>Salarios reales (Índice, 1970 = 100)</i>	96.6	97.5	98.7	108.3	115.7	112.2	n.d.
<i>Precio importaciones relacionadas a "no comerciables" (Índice de precios, 1979 = 100)</i>	94.8	101.4	100.1	90.3	77.2	79.9	107.8
<i>Precio exportaciones relacionadas a "no comerciables" (Índice de precios, 1979 = 100)</i>	110.0	99.0	101.3	94.6	74.7	79.1	87.0

Fuentes: Banco Central de Chile, Edwards and Cox-Edwards, y Corbo (1985).

## 1983-1987: Nuevo período de ajuste, liberalización y crecimiento

La crisis finalmente obligó al gobierno a actuar. En junio de 1982, una devaluación del 18% fue seguida por la adopción, nuevamente, de una política de variaciones en el tipo fijo de cambio en comparación con una canasta de monedas; de manera que finalizó la política del tipo fijo de cambio que había durado tres años, y la cláusula de

indexación salarial automática por un 100% fue modificada. A principios de agosto, la crisis empeoró y se permitió que el peso flotara; a medida que flotaba hacia abajo se estableció una tasa preferencial de divisas para los deudores en divisas. Además, se aplicó una devaluación adicional en setiembre de 1982 y la flotación se administró dentro de un rango preanunciado. Esta vez, sin embargo, el Banco Central acompañó su política cambiaria con restricciones a las transacciones en divisas, y anunció una política que unificaría la tasa preferencial para los deudores con la tasa oficial durante 1983. Un indicador de la severidad de la depresión económica de 1982, fue la disminución en importaciones de mercadería en, aproximadamente, un tercio en términos reales. Esta disminución en las importaciones redujo el déficit de la cuenta corriente a la mitad de lo que había sido en 1981, hasta llevarlo a US\$2.4 mil millones (alrededor del 10% del PIB).

En enero de 1983, el Gobierno inició un programa de estabilización a corto plazo con el FMI, asistido por un préstamo "stand-by" de 500 millones en Derechos Especiales de Giro (DEG) —un acceso de 295 millones en DEG con las facilidades de financiamiento compensatorio—. La insolvencia financiera del sistema bancario, sin embargo, impidió el cumplimiento de las metas del primer trimestre. En marzo, se elaboró un *programa sombra* del FMI —por el cual Chile cumpliría con sus metas originales para setiembre—, y el gobierno completó negociaciones con los bancos internacionales para reestructurar los pagos de amortización de 1983-1984 del país sobre su deuda externa. Las políticas económicas del Gobierno, en 1983, condujeron a un superávit comercial de US\$1 mil millones, a una tasa de inflación del 23%, a un déficit de cuenta corriente de sólo US\$1 mil millones y a un pequeño aumento en las reservas internacionales brutas. Sin embargo, el déficit fiscal aumentó, como porcentaje del PIB, de 2.3% en 1982 a 3.8% en 1983. A pesar de ello, ocurrió una disminución en los gastos internos para un segundo año. El PIB disminuyó casi otro 1%; la tasa de desempleo permaneció en 15%, sólo porque los programas de trabajo de emergencia estaban empleando cerca del 8% al 10% de la fuerza laboral; la inversión fija real bruta disminuyó otro 15% desde sus niveles ya deprimidos de 1982, y el consumo privado real disminuyó el 7% a partir de 1982. Finalmente, se inició una política de revisión arancelaria que elevó el arancel promedio de un 20% a un 35%.

A partir de 1984, la economía chilena empieza a experimentar un nuevo período de crecimiento. Durante los años 1984-1987, el crecimiento promedio anual fue de 5%, y se manifiesta en gran manera en el sector agropecuario. Asimismo, las exportaciones totales casi se duplicaron entre 1982 y 1987, debido especialmente al excelente crecimiento de las exportaciones agropecuarias.

Entre las políticas económicas que caracterizaron este período sobresale, en 1985, el inicio de un nuevo proceso de reducción arancelaria (el arancel promedio fue reducido de un 35% a un 20%), acompañado de un esquema de minidevaluaciones (la moneda se devaluó en 22% durante ese año) a fin de mantener constante el costo de los bienes importados y estimular al sector exportador. Asimismo, si bien por un lado se logró reducir el déficit fiscal a un 3% del PIB, por el otro la tasa de inflación se mantuvo a niveles superiores al 25%. En la parte monetaria, se estableció, por parte

del Banco Central, un mecanismo tendiente a fortalecer el sistema bancario; consistía en comprar a los bancos comerciales la *cartera mala* (con pacto de retro-compra) y en exigir de los mismos un proceso de capitalización que, incluso, podía operar a través de la conversión de deuda externa. Según opinión de las autoridades monetarias, una de las causas que motivaron las altas tasas reales de interés, en el mercado financiero chileno, fue el hecho de que, implícitamente, existía un seguro estatal que garantizaba los depósitos del público; por lo que la competencia se concentraba únicamente en el rendimiento, sin considerar el riesgo. Con este nuevo mecanismo, el Estado brindaría el seguro únicamente a las instituciones que, además de capitalizarse, tuviesen una cartera adecuada. Como resultado de este esquema y de la reducción de la brecha fiscal a menos del 2% del PIB en 1986, la tasa real de interés cayó a 3.5%, situación comparable con las condiciones del mercado mundial.

Finalmente, el proceso de privatización continuó a través del *capitalismo popular*, que ha permitido a miles de trabajadores chilenos transformarse en propietarios de empresas, antes en manos del Estado.

Chile ha sido en la América Latina, posiblemente, el país que ha impulsado con más fuerza un programa de reajuste y liberalización de su economía nacional. Su experiencia ha sido sumamente controversial, ya que la misma ha estado, a ratos, acompañada de excelentes tasas de crecimiento, estabilidad y empleo; pero al mismo tiempo el país también ha tenido, a ratos, que enfrentar gravísimas crisis económicas. Por lo tanto, es fundamental identificar, durante esta experiencia de transición, cuáles han sido los factores claves que, en ciertos momentos, han permitido el crecimiento con estabilidad; y cuáles, en otros, han provocado la recesión y el desempleo. Asimismo, es fundamental poder distinguir si tales fenómenos son parte integral del esfuerzo de reestructurar la economía nacional, o si son factores exógenos al mismo. Finalmente, en el primer caso, Chile nos brinda una excelente oportunidad para tratar de evitar, en otros países, los errores que en este caso pudieron haberse cometido.

## Preguntas de estudio

---

1) *Establezca una comparación entre la política económica seguida por Salvador Allende y la seguida por Augusto Pinochet. Tome específicamente en cuenta los siguientes elementos:*

- a) Objetivos
- b) Estrategia y “motores”
- c) Paquete de políticas económicas
- d) Resultados y su costo/beneficio

2) *Luego de haber identificado la estrategia global, seguida por la administración de Augusto Pinochet, trate de ser más específico señalando las estrategias que se siguieron durante los varios sub-períodos que podrían identificarse, analizando los siguientes aspectos:*

a) Objetivos frente a resultados.

b) Elementos que forzaron al gobierno a cambiar, en varias ocasiones, su estrategia de corto plazo.

c) Elementos claves que determinaron los resultados efectivamente obtenidos. Clasificar estos elementos en dos grandes rubros: los intrínsecos al proceso de liberalización y los ajenos al proceso de liberalización. Teniendo presente los objetivos básicos de la administración Pinochet, y la clasificación que usted ha hecho de los elementos claves que incidieron en los resultados de la experiencia chilena, diseña su propia estrategia y paquete de políticas económicas, a fin de disminuir los "errores" cometidos en el caso chileno.

## ANEXOS

Anexo 1

Chile

### PARTICIPACIONES DEL PIB POR ORIGEN INDUSTRIAL (Por ciento)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Agricultura</i>	6.8	8.1	8.3	6.7	5.7	6.6	8.4	9.8
<i>Minería</i>	8.7	5.8	6.8	9.1	12.0	10.4	10.2	8.0
<i>Construcción</i>	5.1	6.1	6.1	4.3	6.1	5.4	4.3	4.1
<i>Manufactura</i>	25.5	24.4	23.4	27.1	29.6	20.3	23.3	21.7
<i>Electricidad, gas y agua</i>	2.0	2.2	1.4	0.5	1.1	2.1	2.3	2.3
<i>Transporte y comunicación</i>	5.2	5.1	5.8	6.1	5.7	5.7	4.9	5.3
<i>Comercio</i>	18.6	18.0	19.2	20.9	14.1	17.3	15.1	15.6
<i>Otros a/</i>	28.2	30.3	28.9	25.4	25.8	32.2	31.4	33.2
<i>PIB a precios de mercado</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a/- Incluye banca, seguros, bienes raíces, prop. de vivienda, servicios, Admon. y defensa pública y derechos de importación

Fuente: Cifras del Banco Central de Chile.

1 Para una descripción detallada de esta transición, cfr. el informe del Banco Mundial: *Chile: An Economy in Transition*, enero de 1980; V. Corbo, *Chile: An Overview of Macroeconomic Development*, copia mimeografiada no publicada, abril de 1983; y T. Condon, V. Corbo y J. de Melo, *A Simulation Analysis of the Macroeconomic Effects of Capital Inflows and Wage Indexation in Chile: 1977-1981*, manuscrito no publicado (ambos documentos del Banco Mundial).

2 Se puede encontrar una descripción detallada del programa de 1975 de J.C. Méndez Ed., *Chilean Economic Policy*, Dirección de Presupuestos, Santiago, Chile, 1979.

3 Como lo muestra Bela Belassa en su documento "Policy Experiments in Chile, 1973-1983", de los doce países examinados, Chile sólo fue sobrepasada por Corea del Sur en incrementos de importaciones durante los años 1973-1978.

4 Para un análisis completo de los cambios en la manufactura, cfr. Corbo. Op.cit.

5 Cfr. "Chile: Economic Memorandum" (Informe No. 3406-CH), y "Chile: Towards a More Efficient Industrial Sector" (Informe No. 2841b-CH).

6 Las afluencias de capital representaron 16.2% del PIB.

7 Los precios del cobre disminuyeron desde US\$1.00/lb. en 1980, a menos de US\$0.68/lb. en 1982.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	7.6	7.3	7.2	6.4	6.2	9.2	9.3	9.6	9.9	9.6
	7.4	9.8	8.6	5.6	6.1	8.9	8.7	8.8	8.4	7.9
	4.2	4.3	5.2	6.3	5.0	5.2	5.1	5.6	5.5	5.8
	22.4	21.2	21.4	22.0	19.6	20.0	20.7	20.6	20.9	20.8
	2.0	2.0	2.1	2.2	3.0	2.5	2.5	2.6	2.6	2.5
	5.5	5.2	4.9	4.6	4.7	5.5	5.4	5.5	5.7	6.0
	16.5	16.7	16.3	16.9	16.5	17.1	16.9	16.9	16.7	17.0
	34.6	33.6	34.3	36.1	38.9	31.6	31.4	30.4	30.3	30.4
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## PRINCIPALES COMPONENTES DEL PIB - TASAS REALES DE CRECIMIENTO

(Por ciento)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<i>Agricultura</i>	-1.1	-8.3	-10.0	26.8	4.4	-1.6	10.6	-3.7
<i>Minería</i>	6.0	-3.8	-2.3	22.2	-11	12.2	2.7	1.6
<i>Construcción</i>	0.1	-20	-11.0	26.3	-26.0	-16.5	-0.9	8.1
<i>Manufactura</i>	13.6	2.2	-7.7	-2.6	-25.5	6.0	8.5	9.3
<i>Electricidad, gas y agua</i>	14.9	6.7	-2.8	5.2	-3.8	5.8	5.8	6.7
<i>Transp. y comunicaciones</i>	6.2	-0.9	-2.0	1.0	-7.7	4.6	10.8	8.4
<i>Comercio</i>	15.8	3.8	-6.4	-20	-17	2.5	24.8	20.0
<i>Banca, seg. y bienes raíces</i>	16.9	-15.6	-3.1	21.4	-4.2	9.3	14.5	20.1
<i>PIB a precios de mercado</i>	9.0	-1.2	-5.6	1.0	-12.9	3.5	9.9	8.2

Fuente: Citas del Banco Central de Chile.

## Anexo 3

Chile

## PARTICIPANTES DEL PIB, COMPONENTES DE GASTOS

(Por ciento)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Consumo Total</i>	82.9	86.5	91.3	93.9	78.2	88.9	82.9	87.4
<i>Consumo Privado</i>	70.1	71.3	75.2	80.8	62.4	73.2	68.9	72.8
<i>Consumo del Gob. General</i>	12.8	15.3	16.1	13.1	15.7	15.7	14.0	14.6
<i>Inversión Interna Bruta</i>	16.5	14.5	12.2	7.9	21.2	13.1	12.8	14.4
<i>Exportac. neta de bienes y serv.</i>	0.6	-1.0	-3.5	-1.9	0.7	-2.0	4.3	-1.8
<i>Exportac. de bienes y serv.</i>	15.0	11.3	10.1	14.0	20.4	25.5	25.1	20.6
<i>Importac. de bienes y serv.</i>	14.4	12.4	13.6	15.8	19.7	27.4	20.8	22.4
<i>PIB a precios de mercado</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
6.2	3.8	5.3	-2.3	-2.5	7.5	5.0	8.8	5.5
5.4	5.2	8.0	5.7	-1.9	4.4	2.2	1.5	3.5
23.9	23.9	21.1	-29.0	-5.0	4.2	12.0	1.3	6.0
7.9	6.2	2.6	-21.6	3.1	9.8	1.6	8.0	5.5
6.8	5.0	2.1	-0.2	4.3	7.0	2.9	6.5	4.0
9.0	11.1	1.1	-9.9	-1.4	6.0	3.4	8.1	4.0
11.0	12.4	6.7	-18	-1.5	5.0	2.3	5.5	5.0
28.0	22.6	16.1	-9.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
8.3	7.8	5.7	-14.3	-0.7	6.3	2.4	5.7	5.7

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
85.5	85.0	83.2	87.6	90.6	87.5	87.4	83.5	81.6	79.8
71.1	70.7	70.7	74.5	75.3	73.3	72.9	69.3	68.9	67.4
14.4	14.3	12.5	13.1	15.3	14.2	14.5	14.2	12.7	12.4
17.8	17.8	21.0	22.7	11.3	9.8	13.6	13.7	14.6	13.4
-3.3	-2.8	-4.2	-10.4	-1.8	2.7	-1.0	2.8	3.8	6.7
20.6	23.3	22.8	16.4	19.4	24.0	24.3	29.1	30.6	35.9
23.9	26.1	27.0	26.8	21.2	21.3	25.3	26.3	26.8	29.2
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## Chile

**PIB POR COMPONENTE DE GASTO - TASAS DE CRECIMIENTO**  
 (Por ciento)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Consumo Total</i>	13.1	7.4	-5.5	-14.3	-11.2	0.2	13.8
<i>Consumo Privado</i>	13.2	7.7	-6.6	-18.3	-11.4	0.3	16.0
<i>Consumo del Gob. General</i>	12.4	5.7	1.7	9.6	-10.3	-0.1	3.8
<i>Inversión Interna Bruta</i>	-3.2	-27.3	-10.9	81.5	-52.6	0.2	16.8
<i>Exportaciones de bienes y serv.</i>	0.8	-15.1	2.8	45.9	2.3	24.4	11.9
<i>Importaciones de bienes y serv.</i>	8.5	3.2	-5.4	3.4	-38.7	4.3	35.5

Fuente: Banco Central de Chile.

**BALANZA DE PAGOS**  
 (Millones de US\$)

	1976	1979	1980	1981
<b>CUENTA CORRIENTE</b>	-1088.0	-1189.0	-1971.0	-4733.0
<i>Bienes servicios y rentas</i>	-1158.0	-1269.0	-2084.0	-4841.0
<i>Mercancías</i>	-426.0	-355.0	-764.0	-2677.0
<i>Exportaciones FOB</i>	2460.0	3835.0	4705.0	3836.0
<i>Importaciones CIF</i>	2886.0	4190.0	5469.0	6513.0
<i>Servicios no financieros</i>	-243.0	-239.0	-390.0	-701.0
<i>Servicios financieros</i>	-489.0	-675.0	-930.0	-1463.0
<i>Transferencias unilaterales</i>	70.0	80.0	113.0	108.0
<b>CUENTA DE CAPITAL</b>	1234.0	1200.0	1921.0	4631.0
<i>Capital salvo reservas</i>	1946.0	2247.0	3165.0	4698.0
<i>Inversión extranjera</i>	177.0	233.0	170.0	362.0
<i>Otro capital</i>	1769.0	2014.0	2995.0	4336.0
<i>Público</i>	558.0	338.0	85.0	264.0
<i>Privado</i>	862.0	1046.0	1003.0	1324.0
<i>Bancario</i>	349.0	630.0	1907.0	2748.0
<i>Med. y larg. plazo</i>	291.0	592.0	1439.0	2496.0
<i>Corto plazo</i>	58.0	38.0	468.0	252.0
<i>Reservas</i>	-712.0	-1047.0	-1244.0	-67.0
<b>ERRORES Y OMISIONES</b>	-146.0	-11.0	50.0	102.0
<b>Saldo balanza de pagos</b>	<b>712.0</b>	<b>1047.0</b>	<b>1244.0</b>	<b>67.0</b>

Fuente: Banco Central de Chile

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
7.4	6.9	4.2	12.2	-13.5	-5.8	6.3	-1.96	3.2	3.2
7.5	6.5	6.8	14.2	-14.4	-5.8	5.9	-2.6	5.0	3.2
6.8	9.2	-8.1	0.3	-7.8	-5.8	8.6	11.4	-6.2	3.2
23.4	29.1	31.2	5.7	-65.4	15.3	49.1	3.4	12.3	-3.0
11.2	14.1	14.3	-5.3	10.9	1.4	7.5	22.8	11.28	23.9
17.6	22.7	18.7	14.7	-32.9	-9.4	26.6	6.5	7.6	14.9

1982	1983	1984	1985	1986	1987
-2304.0	-1117.0	-2060.0	-1329.0	-1137.0	-808.0
-2413.0	-1214.0	-2159.0	-1390.0	-1221.0	-934.0
63.0	986.0	293.0	849.0	1100.0	1229.0
3706.0	3831.0	3650.0	3804.0	4199.0	5223.0
3643.0	2845.0	3357.0	2955.0	3099.0	3994.0
-555.0	-452.0	-434.0	-338.0	-434.0	-463.0
-1921.0	-1748.0	-2018.0	-1901.0	-1887.0	-1700.0
109.0	97.0	99.0	61.0	84.0	126.0
2380.0	1049.0	1961.0	1332.0	1049.0	899.0
1215.0	508.0	1978.0	1233.0	821.0	944.0
384.0	132.0	67.0	112.0	319.0	923.0
831.0	376.0	1911.0	1121.0	502.0	21.0
972.0	1383.0	1797.0	1144.0	450.0	602.0
-537.0	-522.0	-40.0	10.0	88.0	-85.0
396.0	-485.0	154.0	-33.0	-36.0	-496.0
328.0	854.0	-97.0	-69.0	-165.0	-644.0
68.0	-1339.0	251.0	36.0	129.0	148.0
1165.0	541.0	-17.0	99.0	228.0	-45.0
-76.0	68.0	99.0	-3.0	88.0	-91.0
-1165.0	-541.0	17.0	-99.0	-228.0	45.0

## Anexo 6

## Chile

EXPORTACIONES DE MERCADERIA  
(Millones de U.S.\$)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Productos de Minería</i>	813.2	734.5	1,132.6	1,806.9	1,075.4	1,448.6	1,403.2
<i>Cobre</i>	701.8	657.6	1,025.6	1,653.5	890.4	1,246.5	1,187.4
<i>Los demás</i>	111.4	76.9	107.0	153.4	185.0	202.1	215.8
<i>Productos agricultura/pesca</i>	29.4	19.3	25.5	55.0	86.1	118.9	159.5
<i>Frutas frescas</i>	13.4	11.8	13.6	18.4	37.8	53.9	63.6
<i>Los demás</i>	16.0	7.5	11.9	36.6	48.3	65.0	95.9
<i>Productos de Manufactura a/</i>	119.6	82.4	89.4	290.6	390.6	528.1	627.6
<b>Total</b>	<b>962.2</b>	<b>836.2</b>	<b>1,247.5</b>	<b>2,152.5</b>	<b>1,552.1</b>	<b>2,095.6</b>	<b>2,190.3</b>

a/ Incluye Harina de Pescado, Productos de madera, pulpa papel y otros productos manufacturados.

Nota: Las exportaciones totales se obtienen del Registro de Exportaciones en el Banco Central, mientras que la balanza de pagos refleja exportaciones para las cuales tuvieron lugar las verdaderas transacciones.

Fuente: Banco Central de Chile (datos aduaneros).

## Anexo 7

## Chile

IMPORTACIONES DE MERCADERIA  
(Millones de US\$)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Bienes de Consumo</i>	245.3	276.6	237.9	153.1	87.3	229.0	526.5
<i>Alimento</i>	144.8	202.5	178.1	46.0	25.5	48.1	102.5
<i>Los demás</i>	100.5	74.1	59.8	107.1	61.8	180.9	424.0
<i>Bienes de Capital</i>	199.9	312.2	333.4	502.1	378.8	375.0	503.6
<i>Bienes Intermedios a/</i>	720.4	822.7	1,110.0	1,757.1	872.1	1,171.8	1,384.0
<b>Total</b>	<b>1,165.6</b>	<b>1,411.6</b>	<b>1,681.4</b>	<b>2,412.3</b>	<b>1,338.2</b>	<b>1,775.8</b>	<b>2,414.3</b>

a/ Incluye combustibles, lubricantes y materias primas agrícolas e industriales.

Fuente: Registro de Importaciones del Banco Central de Chile.

## Anexo 8

## Chile

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA  
(Millones de US\$)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<i>Deuda externa, mediano a largo plazo a/</i>	4,267	4,274	4,510	5,923	7,507	9,413	2,553	13,815	14,832	16,963	17,650	17,614
<i>Reservas b/</i>	-129	108	273	1,058	2,314	4,074	3,775	2,578	2,023	2,056	1,867	1,778
<b>Deuda Externa Neta</b>	<b>4,396</b>	<b>4,166</b>	<b>4,237</b>	<b>4,865</b>	<b>5,193</b>	<b>5,339</b>	<b>8,778</b>	<b>11,237</b>	<b>12,809</b>	<b>14,907</b>	<b>15,783</b>	<b>15,990</b>

a/ Préstamos a mediano y largo plazo. Incluye la deuda pública y privada al 31 de diciembre de cada año.

b/ Activos en el Banco Central menos obligaciones con el FMI. El oro se valora a precios de mercado y los acuerdos recíprocos de crédito se consideran con el valor neto.

Fuente: Banco Central de Chile.

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1,422.3	2,253.9	2,919.4	2,261.3	2,155.8	2,296.8	1,961.7	2,120.7	2,096.1	2,603.3
1,201.5	1,799.6	2,200.4	1,714.9	1,731.4	1,835.7	1,603.8	1,788.7	1,757.1	2,243.7
220.8	454.3	719	546.4	424.4	460.9	357.9	332.0	339.0	359.6
203.5	264.5	339.9	365.4	374.9	327.5	428.1	515.1	683.1	796.3
101.0	123.3	168.7	198.5	232.8	220.5	276.6	357.3	478.9	530.9
102.5	141.2	3,171.2	166.9	142.1	107.0	151.5	157.8	204.2	265.4
782.0	1,245.0	1,558.8	1,279.6	1,178.8	1,211.4	1,260.3	1,168.3	1,419.7	1,824.1
2,407.8	3,763.4	4,818.1	3,906.3	3,709.5	3,835.5	3,850.1	3,804.1	4,198.9	5,223.7

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
595.9	852.0	1,493.1	2,727.0	1,484.2	1,024.3	1,044.4	728.9	754.0	900.5
132.2	169.7	422.8	823.0	589.8	530.9	492.1	246.5	168.9	209.5
463.7	682.3	1,070.3	1,904.0	894.4	493.4	552.3	482.4	585.1	691.0
653.3	879.1	1,218.9	1,477.0	696.9	391.8	597.4	650.2	735.0	1,100.6
1,753.2	2,486.5	3,108.5	3,144.0	1,912.8	1,754.7	2,087.0	1,866.7	1,947.3	2,395.2
3,002.4	4,217.6	5,820.5	7,318.0	4,093.9	3,170.8	3,738.8	3,245.8	3,436.3	4,396.3

# 7

MARC LINDENBERG

---

## Taiwán 1961: la búsqueda de una estrategia económica viable

### Introducción

Los miembros del Ministerio de Asuntos Económicos de Taiwán, veían los últimos doce años del país con satisfacción. En los desalentadores días de diciembre de 1949, las cosas parecían no tener solución. Las tropas del gobierno Nacionalista chino habían perdido casi todas sus posiciones en la China Continental. En noviembre de 1949, el Yuan Ejecutivo (el órgano administrativo más alto del Estado), había votado por trasladar la capital del Gobierno Nacional a Taipei, Taiwán (cfr.: el Anexo 1, sobre el mapa de la isla). En diciembre, Chiang Kai-Shek abandonó Chengtu a toda prisa, inmediatamente después de advertir a las tropas comunistas que se unieran a más de dos millones de refugiados chinos, que se habían trasladado a Taiwán durante el período 1948-1950.

El Departamento de Estado de Estados Unidos, mandó un comunicado,<sup>1</sup> en el que daba por perdida la causa del gobierno nacionalista y aconsejaba a los diplomáticos norteamericanos a que se prepararan para la caída de Taiwán en manos de los comunistas. El 5 de enero de 1950, el Presidente Truman anunció: [Estados Unidos] “no tiene intención alguna de utilizar sus fuerzas armadas para intervenir en la situación actual [...]. De igual manera el Gobierno de Estados Unidos no dará ayuda o consejo militar a las fuerzas chinas en Formosa”.<sup>2</sup> Con esto, acababa la ayuda de Estados Unidos. La situación económica era muy grave, reinaba el caos: “Los alimentos, ropa y necesidades básicas para vivir escaseaban como consecuencia de las pérdidas de la guerra en las instalaciones de producción, y por rápido incremento de la población, debido a causas naturales y a la inmigración de la China Continental. Los grandes gastos en materia militar [...] habían creado un enorme déficit en el presupuesto chino. La inflación, amenazaba con repetir la trágica cadena de eventos que había contribuido a la invasión comunista de la China Continental. En 1950, el gobierno chino perdió alrededor de US\$90 millones en moneda convertible, reduciendo, de esta forma, sus fuentes de divisas a menos del nivel mínimo. Había un descontento popular general [...]”.<sup>3</sup>

Sin embargo, en doce años, el gobierno nacionalista había organizado un programa de estabilización de emergencia, llevando a cabo con éxito un plan de reforma agraria, desarrollando una base industrial viable a fin de satisfacer las necesidades internas y alcanzando una tasa de crecimiento económico anual de más del 7%. También había combatido, con éxito, invasiones de la China Continental en Quemoy y Matsu; y se había beneficiado de la renovada ayuda de Estados Unidos.

Dos programas económicos a cuatro años (1953-1956 y 1957-1960), habían ayudado a crear una economía viable. Sin embargo, el año 1961 presentaba nuevos dilemas. Los precios de los productos básicos agrícolas continuaban bajando, lo que afectaba el principal producto de exportación de Taiwán, el azúcar. El crecimiento industrial se estaba viendo retardado, debido a la reducción de las oportunidades para la futura sustitución de las importaciones y al cambio en la política de ayuda económica de Estados Unidos en dos sentidos importantes. Primero, los funcionarios de A.I.D. anunciaron que otorgarían préstamos concesionarios, en vez de donaciones; y segundo, la ayuda norteamericana, que había sido de vital importancia en el financiamiento del déficit del gobierno, sería suprimida ya para 1965. Finalmente, los funcionarios temían que “la actitud norteamericana, hacia el gobierno de la China Comunista, se ablandaría. El gobierno reaccionó agresivamente a la sugerencia de la señora Eleanor Roosevelt —delegada de Estados Unidos ante las Naciones Unidas [...]— de que la representación de la China Nacionalista, ante las Naciones Unidas, debía limitarse a Taiwán (esto hacía posible que el régimen de Pekín representara a la ‘China’).”<sup>4</sup>

En respuesta a los nuevos problemas, el Ministerio de Asuntos Económicos comenzó a preparar un nuevo plan económico para 1961-1964, con tasas de crecimiento establecidas al 8% anual. Para alcanzar esta meta, los planificadores establecieron los siguientes objetivos:

- 1) Hacer una revisión detallada de las medidas de control utilizadas en el pasado, a fin de liberalizarlas.
- 2) Dar un tratamiento preferencial a la empresa privada, con respecto a impuestos, divisas y financiamiento.
- 3) Reformar el sistema tributario y su administración, para fomentar la formación de capitales.
- 4) Reformar los sistemas de comercio y tipo de cambio, a fin de establecer una tasa de cambio única y liberalizar el control comercial, para que concordasen con la situación de balanza de pagos.
- 5) Promover medidas que fomentaran la expansión de las exportaciones, mejorar los procedimientos que dictaban las normas sobre las divisas extranjeras ganadas por exportadores e incrementar los contactos con organizaciones empresariales extranjeras.<sup>5</sup>

Establecer los objetivos era fácil, pero llevarlos a cabo eficazmente era mucho más difícil. Los planificadores debían responder a las siguientes preguntas básicas:

- 1) ¿Qué estrategias económicas eran viables para 1961-1964?

- 2) ¿Qué motores se podrían encontrar en la economía, y cuáles serían las políticas específicas necesarias para los sectores agrícola e industrial?
- 3) ¿Qué políticas fiscales, monetarias, comerciales, laborales y cambiarias serían útiles?
- 4) ¿Cuáles eran los problemas económicos, políticos y sociales que podrían esperarse como resultado de esta estrategia, y cómo se podría lidiar con ellos?

## El contexto

### La tierra y su gente

Taiwán es una isla frente a la costa sureste de la China Continental, reconocida como parte de China, por el gobierno chino nacionalista y el gobierno de la República Popular China. La isla cuenta con 35.981 Km<sup>2</sup> y tiene un tamaño aproximado al de Holanda. Su población, en 1961, sobrepasaba los once millones de habitantes, con más de 513 personas por kilómetro cuadrado (una de las concentraciones de población más densas del mundo), y con un crecimiento de la población del 3.3% anual. Sólo una cuarta parte de su tierra —la mayoría en la costa oeste—, es laborable. El 64% de la isla está compuesta por montañas, y el resto por colinas de arena y dunas. También hay pequeñas partes de tierra arable en la región oriental y al noreste de la isla. Aunque es posible tener cosechas dobles en estas áreas, el rendimiento es bajo, debido a los fuertes vientos y lluvias en el noreste, y a la falta de sol en la costa oriental. En la región occidental, principal zona agrícola del país, el cultivo doble produce grandes cosechas de arroz, pero se requiere irrigación. El azúcar es también uno de los principales productos de la zona occidental. Taiwán no cuenta con grandes yacimientos minerales, pero tiene carbón, así como un limitado depósito de gas natural. Dos tercios del área de la isla están cubiertos de bosques.

La población de Taiwán, de once millones de habitantes, está dividida en grupos étnicos y grupos lingüísticos.<sup>6</sup> Otra brecha importante, entre estos grupos, se basa en su época de inmigración a la isla. Por ejemplo, los dos millones de chinos (18%), que emigraron de la China Continental entre 1948 y 1950, forman un grupo distintivo que controla los puestos claves del gobierno, los partidos políticos, las operaciones militares claves y el sector privado. Cerca del 20% de la población es aborígen, y el resto (80%) se considera taiwanesa. Del grupo de taiwaneses, alrededor de cuatro quintos hablan hokkien (o min-nan), y el resto habla hakka. Existe evidencia documentada de la estratificación, según la fecha de inmigración y el grupo lingüístico. Por ejemplo: aunque los taiwaneses representan el 95% de la fuerza militar, gozan únicamente del 4% de los puestos oficiales.<sup>7</sup>

### Breve reseña histórica

Taiwán llegó a ser conocida, en la China Continental, durante el tercer siglo después de Cristo, a través de las visitas de pescadores y piratas. Cuando los holandeses

atrataron por primera vez, en 1622, había menos de 25.000 chinos en la isla. A mediados del siglo XVII, el pirata Koxinga controlaba la isla, pero fue vencido finalmente por las fuerzas de la dinastía Manchú, en 1683. El dominio Manchú duró hasta finales del siglo XIX, cuando los japoneses obtuvieron el control de la isla como parte de su victoria durante la guerra sino-japonesa.<sup>8</sup>

Durante la ocupación japonesa de 1895 a 1945, la isla se transformó en una productiva colonia agrícola. Los japoneses establecieron el orden y la organización en ella; construyeron organizaciones de granjeros, infraestructuras y, luego, algunas industrias manufactureras. Durante este período, Japón recibía más del 84% de las exportaciones de Taiwán y le suministraba el 74% de sus importaciones. La tasa de crecimiento económico, entre 1911 y 1940, tuvo un promedio del 4% anual.

Entre 1945 y 1947, Taiwán fue reincorporada a la República de China Continental. Aunque los taiwaneses, en un principio, deseaban volver a formar parte de China, rápidamente se desarrollaron fricciones; y el General Yin Chi, Administrador General Titular, exacerbaba las tensiones. Según una fuente, "la mayoría de las mejores residencias, así como el 40% de las empresas comerciales japonesas, fueron rápidamente tomadas por los llegados de la China Continental [...]. Muchas de las empresas se vieron despojadas de sus activos, para ser mandados al continente [...]. Hubo escasez de alimentos cuando se comenzó a hacer grandes envíos de granos al ejército nacionalista en el continente [...]. El descontento y la inestabilidad se intensificaron en 1947 y un número aproximado de 10.000 taiwaneses murieron en un intento de rebelión".<sup>9</sup>

Finalmente, entre 1948 y 1950, surgieron tensiones adicionales y desórdenes, debido a la afluencia de más de dos millones de refugiados del continente y al establecimiento de la capital de la República China en Taipei.

## Estructura, dinámica y política

### Estructura gubernamental

La ideología política, reflejada en la constitución, se deriva de Sun Yat-Sen, líder del movimiento independentista y primer Presidente de la República. Se dice que las ideas de Sun Yat-Sen están comprendidas en los Tres Principios del Pueblo: *nacionalismo*, *democracia* y *subsistencia del pueblo*.<sup>10</sup> El nacionalismo incluye la idea de la auto-determinación de China y su liberación de los injustos tratados impuestos por las potencias occidentales y Japón en los siglos XIX y XX.

Los conceptos de democracia de Sun Yat-Sen, comprenden cuatro poderes políticos para el pueblo: elección, revocamiento, iniciativa y referéndum; y cinco poderes para el gobierno: administración, legislación, adjudicación, examen y control. Estos dos últimos poderes gubernamentales representaban una tradición cultural especial. Por

ejemplo: el yuan de examen, significaba una organización especial del gobierno, para administrar un sistema de examen neutral de servicio civil, y ante la que todos los miembros de la sociedad china podían presentar exámenes. El concepto de control incluye: auditoría, poder de consentimiento con respecto al nombramiento de los principales ejecutivos y poder de censura.

El sistema de cinco poderes gubernamentales, reflejado en la Constitución de 1947, está representado en la estructura política actual, en la cual el Presidente de la República, la autoridad suprema del país, gobierna mediante cinco yuans (organizaciones) administrativos: el ejecutivo, el legislativo, el judicial, el de examen y el de control. El Presidente es elegido por la Asamblea Nacional, la cual está compuesta por delegados elegidos. Cada condado o municipalidad tiene, al menos, un delegado. Además se eligen delegados para representar a grupos ocupacionales, minorías raciales y chinos en el extranjero.

## Dinámica política

Mientras que la estructura formal estipula una serie de controles y representantes elegidos libremente, la dinámica política de Taiwán está atada a un único *sistema de movilización de partido* con un alto grado de control.<sup>11</sup> El Partido Nacionalista, organizado en 1894 por Sun Yat-Sen, y dirigido durante más de cuarenta años por Chiang Kai-Shek, es el eje central de la actividad política (cfr. Anexo 2). El partido cuenta con una abrumadora mayoría en todos los puestos elegidos y, aunque existen otros dos partidos políticos —el Partido de la Juventud China y el Partido Social Demócrata—, la influencia de éstos es prácticamente inexistente. El Partido Nacionalista está dominado por exiliados de la China Continental que llegaron en el período de 1948-50; y en 1961 contaba con más de 500.000 miembros (más de 1 miembro por cada ocho votantes).

Otra característica fundamental del sistema, es un *control altamente centralizado*. Aunque la constitución original demandaba elecciones periódicas, sólo una elección nacional se llevó a cabo, en noviembre de 1947, para elegir la Asamblea Nacional. Las elecciones nacionales han estado prohibidas desde entonces, debido al estado de emergencia que centralizó los poderes en manos del Presidente Chiang Kai-Shek. El resultado final es que la Asamblea Nacional —que, de acuerdo con la doctrina oficial de la República representa a toda la China—, está compuesta de hombres entre los 50 y 70 años de edad, con un poder formal muy limitado.

Otra característica del proceso, es un *gobierno en dos escalafones*. Por un lado, la estructura del Partido y la estructura del Gobierno Nacional se aplican a toda China, respecto a la cual se pueden tomar muy pocas decisiones reales concernientes a la asignación de los recursos. Por otro lado, se debe tomar decisiones reales respecto a la asignación de los recursos y las políticas para Taiwán. Por lo tanto, las elecciones provinciales mayoritarias guardan un significado especial, y se llevan a cabo con frecuencia. Los oficiales del Partido Nacionalista y los chinos continentales llegados en el período 1948-50, dominaban, a nivel político, en las provincias y el gobierno local.

*La emergencia militar, la preparación para la guerra y el anticomunismo oficial*, continúan dominando la vida política de la República de China. Las consecuencias de esto son: altos niveles de gasto militar, el mantenimiento de un ejército de 600.000 hombres, un aparato de seguridad del Estado altamente organizado, leyes de emergencia militar, censura a la prensa y una participación limitada de los grupos de oposición en la política del país. Por ejemplo: los sindicatos están permitidos, pero el derecho a la huelga está prohibido debido a las leyes de emergencia. Los sindicatos se permiten en empresas con más de treinta empleados (lo que excluye a más del 60% de la fuerza laboral). Generalmente, las disputas son manejadas directamente por el partido y el gobierno, más que por los mismos patrones. La negociación colectiva no es una práctica común.

Finalmente, una característica clave del comportamiento del régimen, es su papel como *guardián de las tradiciones culturales clásicas chinas*. Los voceros del régimen describen a Taiwán como una lógica extensión de la cultura china, con ciertas adaptaciones apropiadas, debido a la absorción de la tecnología e ideas occidentales. Estos visualizan la adherencia de la República Popular China a los principios del marxismo-leninismo, como una desviación de la herencia cultural china.

## Problemas políticos

Algunos de los problemas que generalmente hay que enfrentar, son: la edad avanzada de los líderes principales, las tensiones entre los exiliados continentales que forman la élite y los taiwaneses que forman el grueso de la población, los conflictos ocasionales entre los miembros del Movimiento de Independencia Taiwanés y el liderazgo oficial, la dificultad para mantener la aprobación y el apoyo de los intelectuales y los problemas de imagen creados por la contradicción entre los principios democráticos de Sun Yat-Sen y el continuo gobierno centralizado bajo las leyes de emergencia militar. Desde el punto de vista internacional, hay una perenne preocupación, respecto al mantenimiento de una representación formal de China en los foros y organizaciones internacionales; además, un temor de perder los recursos, ayuda y apoyo moral de Estados Unidos. Finalmente, la relación con la República Popular China es extremadamente conflictiva, ya que la posición de la República Popular y la de la República de China es de abierta hostilidad (cfr. el mapa político del Anexo 2, para obtener una visión más completa de los actores y su relación con el gobierno).

## Valores sociales y culturales

La clave de la transformación de Taiwán ha sido una mezcla de tecnología occidental y valores tradicionales. Taiwán ha recurrido a su cultura tradicional, para reformular los conceptos del nacionalismo, laicismo e igualitarismo (con sentido limitado), a menudo necesarios para poder llevar a cabo un proceso de reformulación económica

y social<sup>12</sup>. Por ejemplo: la idea de nacionalismo tiene una amplia base en la concepción china de que “el imperio universal” o “el reino medio” debe mezclar los conceptos externos con la larga y valiosa tradición histórica. El laicismo de las religiones chinas, que enfatiza el tema común de “cómo organizar una sociedad ideal aquí en la tierra, en vez de poner atención a fantasmas y espíritus”, es importante en la creación de una base para la aceptación del desarrollo y cambio económico. Los conceptos de Sun Yat-Sen también dan importancia a la reducción de las desigualdades y a la responsabilidad del gobierno. “El grado de *conciencia social* se ve simbolizado en los Tres Principios del Pueblo, en una gran igualdad respecto a la propiedad de la tierra y en el refrenamiento de la propiedad de capital privado. A través del tiempo, a estos lemas se le han dado diferentes interpretaciones políticas [...] con respecto a las necesidades del crecimiento económico. Recientemente, la política de reforma agraria de los primeros años, ha cambiado hacia una política que fomenta la administración colectiva de las tierras de cultivo. Las empresas públicas fueron desmanteladas, cuando la sabiduría dictaba que este tipo de cambio no era el resultado de una conspiración revisionista. La ideología del *pragmatismo no dogmático* tiene mucha más importancia que la que generalmente se le ha dado”.<sup>13</sup> Finalmente, el énfasis en la “*meritocracia*”, respecto a los exámenes y a las posiciones —pero también en la *aceptación de la autoridad y la estructura*—, provee una actitud de sumisión que ha permitido la realización del cambio económico. La familia, con sus relaciones a través de la línea masculina familiar, es todavía de vital relevancia. Las relaciones de autoridad formal, y el respeto para los mayores y figuras de autoridad, se consideran de la mayor importancia.

Mientras que el dominio de los exiliados de la China Continental ha prevalecido en la estructura social de Taiwán, los valores del laicismo y nacionalismo han sido generalmente aceptados por grandes grupos de la población. El concepto de la igualdad en términos absolutos no es evidente, pero se ha dado suficiente atención a la reforma agraria y a la nivelación económica como para dar estabilidad al régimen.

## 1947-1960: Estrategia económica y resultados generales

Es conveniente dividir el período en dos partes. El primer período, 1947-52, se caracteriza por un temprano deterioro económico (debido a la última etapa de la guerra y a la retirada de las fuerzas nacionalistas a Taiwán), y una subsecuente estabilización; y el segundo período, 1953-60, se caracteriza por el crecimiento y la diversificación del sector agrícola, y por la sustitución de las importaciones industriales. En este período, se lanzaron dos planes a cuatro años, con objetivos económicos levemente diferentes (1953-57 y 1957-60). Cada período será descrito con especial énfasis en el contexto, objetivos, estrategias, políticas y resultados. En una sección posterior, se tratarán los sectores agrícola e industrial con mayor detalle.

## 1947-1952: Caos y estabilización

El período que va de 1947 a 1952, fue extremadamente difícil para el gobierno de la República de China. Incluye la pérdida de China Continental y la evacuación de casi dos millones de refugiados; tensiones con los taiwaneses, así como también alta inflación y escasez. En lo que concierne a la escena internacional, en este primer período, las relaciones con Estados Unidos se deterioraron rápidamente, y la ayuda de este país se suspendió. Sin embargo, debido al estallido de la guerra de Corea, Estados Unidos volvió a brindar ayuda, ya que Taiwán se consideraba esencial para los intereses estratégicos norteamericanos. Las fricciones con el gobierno de la República Popular de China seguían siendo muy fuertes, y el gobierno de la República de China luchaba para obtener la legitimidad y el reconocimiento internacional.

Los objetivos de la primera parte de este período fueron: primero, obtener el control de una situación económica terrible y, luego, poner en práctica una serie de políticas de estabilización. Durante el período 1947-1949, el gobierno, en su esfuerzo por financiar la guerra, aplicó una política inflacionaria. Debido a la ausencia de ingresos tributarios y con serias responsabilidades militares y de otra índole, el gobierno expandió la emisión monetaria rápidamente e incurrió en altos gastos deficitarios, lo que dio lugar a una hiperinflación.<sup>14</sup> Entre 1946 y 1948 “[...] los precios subieron a una tasa anual del 500% y, luego, hasta un 3.000 por ciento en la primera mitad de 1949”.<sup>15</sup>

El objetivo de estabilización se logró a través de una mezcla de reformas monetarias y de ayuda externa, con tasas de interés preferencial sobre depósitos y con un equilibrado presupuesto del gobierno. La reforma monetaria se llevó a cabo mediante la devaluación del dólar taiwanés a una tasa de 40.000 por 1 y, luego, estableciendo un límite de emisión de nueva moneda —de doscientos millones de dólares taiwaneses nuevos (N.T.\$)— con una reserva del 100% en oro, plata y divisas extranjeras. Además se realizaron esfuerzos para unificar la tasa de cambio (cfr. Anexo 3).

En un esfuerzo por aumentar la tasa de ahorro y sacar liquidez de circulación, el Banco Central estableció una serie de tasas de interés preferencial en el sistema bancario (cfr. Anexo 4). Finalmente, los gastos del gobierno se redujeron, y el déficit existente comenzó a cubrirse mediante el aumento de la ayuda económica norteamericana (cfr. Anexo 5). Además, con el propósito de establecer la base para un mayor crecimiento del sector agrícola, y para proveer una estabilización social, se llevó a cabo una extensa reforma agraria (cfr. la sección sobre Política Agrícola). Ya para 1951, los precios comenzaron a estabilizarse (cfr. Anexo 6), y el crecimiento económico global era de un 11% anual (cfr., en el Anexo 7, los datos sobre el PIB).

## 1953-1960: Diversificación agrícola y sustitución de las importaciones industriales

Durante este período, las tensiones internacionales con la República Popular China llegaron a estallar algunas veces. Los peores incidentes tuvieron lugar en 1958,

cuando la República Popular China bombardeó Quemoy y las islas Matseu. Cuando Estados Unidos anunció sus intenciones de mantener sus compromisos de defensa mutua, los incidentes se calmaron. El año 1958 marcó el cambio en las relaciones internacionales, y Taiwán comenzó a atraer inversiones extranjeras en mayor cantidad. Las relaciones con Estados Unidos se mantuvieron cercanas y, durante ese período, Estados Unidos desembolsó más de un billón de dólares en ayuda económica (cfr. Anexos 7 y 8, sobre estos datos). A nivel nacional, los efectos de la reforma agraria comenzaron a ser notorios y se lograron aumentos en la productividad. La industria experimentó un crecimiento aún mayor. Los objetivos del plan de cuatro años, para 1953-1956, eran: 1) aumentar la producción agrícola e industrial; 2) aumentar la estabilidad económica, y 3) mejorar la balanza de pagos. En el segundo período, 1957-60, los objetivos eran: 1) estimular el desarrollo industrial (sustitución de las importaciones) y minero; 2) promover las exportaciones (en un margen limitado); 3) aumentar el empleo, y 4) mejorar la balanza de pagos. Las metas de crecimiento económico se establecieron entre el 7 y 8 por ciento para el período total.

En un esfuerzo por fomentar la sustitución de las importaciones, se estableció una protección arancelaria, la tasa de cambio se sobrevaluó y, al mismo tiempo, se fomentó la promoción de las exportaciones, limitadas a través de descuentos tributarios sobre los gravámenes a las importaciones de materias primas. En el sector agrícola, a fin de forzar la diversificación, el gobierno ofreció precios de garantía para la caña de azúcar, el maíz, setas y otros productos; además trató de controlar el abastecimiento de arroz.

Durante el período 1953-1960, el crecimiento promedio del PIB fue entre el 6 y 7%; el crecimiento agrícola, del 4%; y el crecimiento industrial, del 14%. La importancia de la composición de cada sector y su contribución al producto interno comenzaron a cambiar (cfr. Anexo 7).

## Política sectorial

### Política agrícola:1949-1952

La política y el comportamiento del sector agrícola, pueden visualizarse en dos fases: la de *recuperación*, que restableció la producción a sus niveles de antes de la guerra (cfr. Anexo 8); y la segunda fase, que consistió en un conjunto de medidas de reforma agraria que ayudaron a reestructurar el sector agrícola. Según una fuente, "tres elementos interrelacionados de la política jugaron un papel crucial en esta fase: 1) El establecimiento de la Comisión Sinoamericana Conjunta Sobre Reconstrucción Rural (JCRR) en 1948, la cual llegó a ser una institución de primordial importancia, comparable al Ministerio de Agricultura, en lo referente a la planificación y ayuda para implementar el desarrollo agrícola de Taiwán; 2) la ayuda económica de Estados Unidos, dirigida principalmente a la agricultura, y 3) el conjunto de medidas de la reforma agraria".<sup>16</sup>

Las medidas de la reforma agraria constaban de tres partes. Primera: se desarrolló un programa de reducción de la renta, para reducir los alquileres de las fincas, del tradicional 50% del rendimiento anual, a un 37%. Segunda: el gobierno vendió a los agricultores los terrenos públicos, heredados de los japoneses, a precios subsidiados. Tercera: el gobierno instituyó el programa “Tierra al Labriego”, que forzaba a los terratenientes a vender las propiedades que sobrepasaban las tres hectáreas. A éstos se les otorgó bonos, que podían ser usados como capital en el desarrollo industrial y, algunas veces, se les dio a cambio las empresas mismas.

El programa afectó, aproximadamente, al 28% de las familias finqueras, y a más del 16% de la tierra. Por lo tanto, bajo estos dos últimos pasos, se redistribuyeron alrededor de 210.000 hectáreas o, aproximadamente, un cuarto del total del área cultivable en 1951-55...<sup>17</sup>

La producción del sector agrícola aumentó sustancialmente, y la mezcla de productos comenzó a cambiar en su composición.

## **Política agrícola: 1953-1960**

Durante el resto del período, las organizaciones de agricultores se fortalecieron; la infraestructura y los sistemas de irrigación se expandieron; las cosechas se diversificaron, y se introdujo el cambio tecnológico. “El gobierno siguió la política de estabilización del precio del arroz mediante varios métodos de recolección obligatoria del arroz. Estableció la recaudación del impuesto sobre la tierra en especies —un sistema de pago de fertilizantes en arroz y su compra y recolección—, a un menor precio que el de mercado. El gobierno obtuvo enormes ganancias de esta operación de la recolección del arroz”<sup>18</sup>. Estas ganancias permitieron garantizar los precios de la caña de azúcar, el maíz, las setas, los espárragos y otros productos agrícolas. El cambio hacia la siembra de cultivos intensivos en mano de obra, llevó a una reducción del subempleo, y el exceso de mano de obra adicional fue absorbido por el creciente sector industrial (cfr. Anexos 9 y 10, para más detalles).

## **Política industrial: 1949-1952**

En el período de post-guerra, los chinos heredaron un sector industrial que operaba muy por debajo del 50% de su nivel máximo de pre-guerra (cfr. Anexo 8). Puesto que los japoneses habían sido los propietarios de las empresas que producían más del 50% de las ventas industriales, los chinos tuvieron que decidir qué hacer con estas industrias. Inicialmente, optaron por mantener y operar estas industrias como empresas públicas, y concentrarse en la recuperación de los niveles básicos de producción de antes de la guerra. Al mismo tiempo, seleccionaron varias industrias claves para comenzar el proceso de sustitución de las importaciones industriales, principalmente

con textiles y fibras, en este primer período. En 1952, muchas de las operaciones industriales habían alcanzado los niveles máximos de producción de antes de la guerra.

## Política industrial: 1953-1960

Aunque, durante este período, la planificación industrial no era un proceso controlado, era claro que los taiwaneses se movían hacia el estímulo de la sustitución de las importaciones, mediante una serie de políticas y una estrategia para balancear el desarrollo agrícola e industrial; así como el comprender y el tratar de explicar la interrelación entre todos los sectores. En el período inicial, por ejemplo, se le dio prioridad al procesamiento de productos agrícolas. El traspaso de las principales industrias japonesas —que hasta el momento estaban en manos del sector público (principalmente cuatro corporaciones públicas anteriores)— al sector privado, como compensación parcial por los terrenos tomados durante la reforma agraria, ayudó al agricultor de gran escala del sector privado a superar los problemas de la transición hacia nuevas operaciones industriales. La absorción de la mano de obra rural, en las operaciones industriales, era parte de un proceso cuidadosamente planeado.

Mo-Huan-Ksing menciona en su obra, sobre la política industrial inicial de Taiwán, seis elementos principales: 1) control directo sobre la industria; 2) control sobre el comercio y divisas; 3) protección arancelaria; 4) promoción de las exportaciones; 5) fomento de las inversiones, y 6) provisión de fondos.<sup>19</sup> Veamos ahora cada uno de estos elementos más detalladamente.

Durante el período 1953-1960, el Gobierno Chino ejerció un fuerte *control directo* sobre la dirección del sector industrial. No es que deliberadamente se dispusieran a crear empresas públicas, sino que heredaron industrias que producían el 50% de las ventas del sector. Su política se proponía limitar la futura expansión del sector empresarial público y reducirlo gradualmente, así como fomentar la inversión privada en el sector industrial. De hecho, éstos construyeron fábricas, como la de láminas de vidrio, que luego entregaron a los inversionistas privados; establecieron, efectivamente, la política para el tipo de industria a desarrollarse; usaron el mecanismo de licencias y permisos, así como también pusieron restricciones sobre las operaciones del sector privado. Los criterios, para llevar a cabo tales decisiones, se basan en factores, tales como la disponibilidad de divisas, la comercialización de los productos, la escasez de capitales y la viabilidad técnica. Por ejemplo: en 1954, el gobierno, de hecho, limitó el desarrollo de industrias textiles adicionales, debido a que el mercado interno estaba saturado.

Además del control directo de las licencias, el gobierno utilizaba controles *sobre las importaciones y el tipo de cambio*, como un mecanismo activo de su política. En los años 50, se clasificaron las importaciones según una escala de *permisibles, controladas, suspendidas y prohibidas*. De 1949 a 1960, las políticas cambiaron (cfr. Anexo 11), debido a la percepción de la necesidad de una política industrial. El tercer mecanismo para influenciar la política industrial fue *la estructura arancelaria*. Durante la primera

parte del período 1952-60, se mantuvo la protección en un esfuerzo para proteger, primero, la industria ligera intensiva en mano de obra que usaba materias primas locales y, más tarde, la industria ligera intensiva en mano de obra que usaba materias primas extranjeras (cfr. Anexo 12, para los detalles). Aunque la política industrial se dirigía hacia la sustitución de las importaciones, se hicieron algunos esfuerzos para fomentar, al mismo tiempo, la promoción de las exportaciones. De 1951 a 1952, se impulsó un esquema de reducción tributaria, en el que había una reducción a favor de los materiales importados usados en las exportaciones, y se efectuaron esfuerzos para fomentar la atracción de capital extranjero (cfr. el Anexo 5, en el que se exponen los datos sobre las inversiones extranjeras). Sin embargo, en 1955, no estaba definida claramente la posición de los estatutos con respecto a la remesa o repatriación del capital de los inversionistas extranjeros. Finalmente, el Banco de China comenzó a otorgar créditos concesionarios a las industrias involucradas en la sustitución de las importaciones.

Durante el período de 1953-1960, el sector industrial experimentó un crecimiento considerable (cfr. Anexos 13 y 14 para los datos pertinentes). La productividad de la mano de obra aumentó, así como la absorción de la misma.

## El futuro

### Problemas y perspectivas

Mientras Taiwán buscaba una nueva estrategia en 1961, los viejos problemas continuaban, al mismo tiempo que aparecían otros problemas nuevos. K.T. Le, Ex-Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos, comentó, en un discurso ante la News Editor's Association, algunos de los problemas que encontró durante la transición:

*(El Proceso de Planificación).* “En 1953, el país vio la necesidad de establecer, dentro del gobierno central, un mecanismo que se hiciera responsable de la planificación económica. Consecuentemente, [...] el Grupo de Trabajo Económico y Financiero del Yuan Ejecutivo se reorganizó en lo que se llamó la Junta de Estabilización Económica [...]. En 1957, el antiguo Comité de Reforma Administrativa decidió que las funciones del Grupo de Trabajo sobrepasaban las de varios ministros [...]. Sus funciones, por lo tanto, se dividieron entre el Ministerio de Asuntos Económicos (MAE), el Ministerio de Comunicaciones (MC), y el Consejo para la U.S.A.I.D [...]. Pronto fue evidente que la tarea de [...] formulación del Tercer Plan, estaba más allá de la capacidad de los ministerios, debido a la falta de personal y de recursos económicos [...]. Eventualmente, éste necesitaba poner en movimiento al Grupo de Coordinación y Planificación Industrial y al Grupo de Planificación y Coordinación Agrícola del

Ministerio de Asuntos Económicos; financiados, respectivamente, por CUSA y la Comisión Conjunta de Reconstrucción Rural (JCRR) [...]. En 1960, se creó una unidad separada en el Ministerio de Comunicaciones (MC) para el sector de comunicaciones [...]. No obstante los esfuerzos para mantener el diálogo entre los grupos de planificación, la falta de autoridad central ha sido un obstáculo para la planificación conjunta [...]”.<sup>20</sup>

*(Base de datos y niveles de confianza).* “Algunos fabricantes demasiado conservadores o conscientes de la competencia, estaban poco dispuestos a brindar información sobre sus operaciones. Aquellos que cooperaban, otorgaban información sólo respecto a los proyectos que ya estaban en proceso [...]. El establecimiento de metas de producción, fue muy difícil durante un tiempo. Las metas, con frecuencia, eran mal establecidas deliberadamente por algunas de las empresas públicas, a fin de obtener bonos de rendimiento especial [...]”.<sup>21</sup>

*(Participación del sector privado).* “[...] Los planificadores incluyeron, en el programa industrial, proyectos de inversión muy prometedores; pero hubo que posponer su aplicación, debido a que no se encontraba capital privado. Una planta de PVC, con un rendimiento de cuatro toneladas diarias, requería una inversión de 1.5 millones de dólares; y otra planta de rayón, de siete toneladas diarias, requería un capital de 7 millones de dólares. El gobierno tuvo que confiar la aplicación del proyecto al Fondo Fiduciario Central de China, porque no se encontraron inversionistas dispuestos a hacerse cargo”.<sup>22</sup>

*(Resistencia de los Industriales).* “[...] El gobierno era molestado continuamente con solicitudes de los industriales, para que restringiera la construcción de nuevas plantas; pues argumentaban que su producción ya había saturado el mercado local. (En esa misma época los esfuerzos, para estimular las exportaciones, encontraron resistencia), [...] mi sugerencia para promover la exportación de textiles provocó un debate muy acalorado [...]. La opinión prevaleciente es, todavía, que nuestra industria textil no podría nunca competir con los industriales japoneses [...]”.<sup>23</sup>

*(El papeleo del Gobierno).* “El gobierno se quejaba de los permisos de entrada y salida, los tipos de registros para poder hacer negocios, transferencias de títulos de propiedad, solicitudes para el servicio de energía eléctrica, tramitación de licencias para la importación y exportación de productos básicos, paso de aduanas, afianzamiento y reducción de los gravámenes aduaneros pagables a los procesadores de productos de exportación y las remesas internas y externas”.<sup>24</sup>

*(Competencia entre la agricultura y la industria).* “Como resultado de los esfuerzos del gobierno, para acelerar la industrialización, a

principios de los 60, la necesidad de terrenos para la expansión de las fábricas y el establecimiento de nuevas plantas aumentó grandemente [...]. Este desarrollo, que entró en conflicto con la arraigada tradición china de que la tierra de cultivo no debe utilizarse en ninguna otra actividad, causó la oposición de las autoridades del gobierno responsables de la producción agrícola”.<sup>25</sup>

Además de los problemas mencionados en este discurso, los planificadores estaban preocupados de la inminente suspensión de la ayuda de Estados Unidos en cinco años; de que los futuros conflictos en Asia podrían obstaculizar la atracción de inversionistas extranjeros, y de la posición competitiva de Taiwán. Era necesario tomar en cuenta todos estos problemas al diseñar la nueva estrategia para 1961-64.

## Preguntas de estudio

---

- 1). *¿Cuáles son las estrategias económicas más viables para el período 1961-64?*
  - 2). *¿Qué motores se pueden encontrar en la economía, y qué políticas específicamente serían necesarias para los sectores agrícola e industrial?*
  - 3). *¿Qué políticas generales, en materia fiscal, monetaria, comercial, laboral y cambiaria, serían útiles?*
  - 4). *¿Qué problemas políticos, económicos y sociales se pueden esperar, como resultado de la estrategia, y cómo se podrían resolver tales problemas?*
- 

## NOTAS

---

1 El Comunicado del Departamento de Estado, "The China White Paper", de agosto de 1949, ha sido reimpresso en una nueva "Introduction" por Lyman P. Van Slyke (Stanford University Press, 1967).

2 Keiji Furuya, Chiang Kai-Shek: *His Life and Times*, (New York: St. Johns University Press, 1981), pp. 912-913.

3 Neil H. Jacoby, *USAID to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development*, (New York: Frederick A. Praeger, 1966), pp. 29-30.

4 *Far Eastern Economic Review Yearbook: 1962*, (Hong Kong: South China Morning Post Limited, 1962), pp. 194-195.

5 Shirley W.Y. Kuo, Gustav Ranis, y John C.H. Fei, *The Taiwan Success Story*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), p. 74.

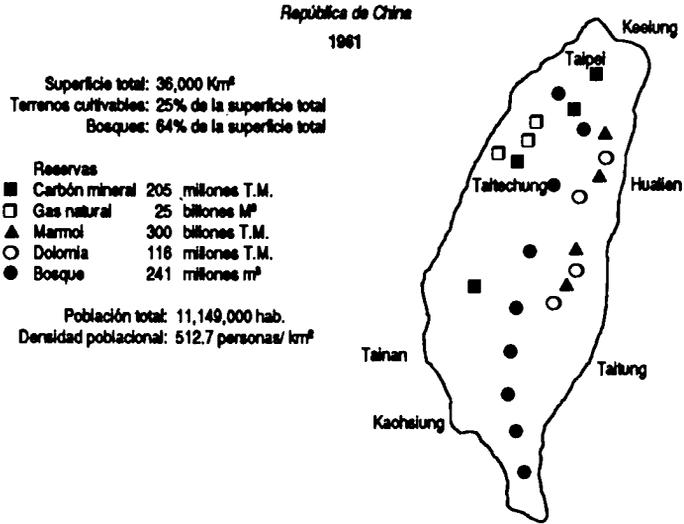
6 Paul K.T.S. ih, *Taiwan in Modern Times*, (New York: St. Johns University Press, 1973), pp. 361-362.

7 Frederick H. Cahfee, *The Area Handbook for the Republic of China*, (Washington, D.C.: Superintendent of Documents, US Government Printing Office, 1967), pp. 57-58.

- 8 Frederick H. Caffee, *The Area Handbook for the Republic of China*, pp. 22-23.
- 9 *Ibid.*, p. 32.
- 10 *Ibid.*, p. 171.
- 11 Paul K.T.Sih, *Taiwan in Modern Times*
- 12 John C.H. Fei, "Ideology of Economic Development in Taiwan" (Reimpreso de la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de Desarrollo Económico en Taiwán, diciembre 18-20, 1981, The Institute of Economics, Academia Sinica, Taipei, Taiwan, Republic of China).
- 13 *Ibid.*, p. 152.
- 14 *The Taiwan Success Story*, pp. 64-65.
- 15 *Ibid.*
- 16 Walter Galenson, *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, (Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1979), pp. 171-172.
- 17 *The Taiwan Success Story*, p. 50.
- 18 *Ibid.*, pp. 56-68.
- 19 Gustav Ranis, "Industrial Development" en Walter Galenson, *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, (Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 1979), pp. 207-262.
- 20 K.T. Le, *The Experience of Dynamic Economic Growth on Taiwan*, (Taipei: Mei Ya Publication, Inc.1976), pp. 91-92.
- 21 *Ibid.*, p. 98.
- 22 *Ibid.*, p. 99.
- 23 *Ibid.*, p. 100.
- 24 *Ibid.*, p. 101.
- 25 *Ibid.*, p. 112.

# ANEXOS

Año 1



Fuente: Consejo de Planificación y Desarrollo Económico, Taiwán, República de China 1963

República de China  
 MAPA POLITICO  
 1961

Sectores	Antisistemas	Oposición legal	Combinación central	Oposición legal	Antisistemas
Externo	U.R.S.S. República Popular de China	Europa Occidental Gran Bretaña	Japón E.E.U.U. U.S. AID		
Clases sociales		(9,000,000) Clases bajas Taiwanesas (Hakka + Kukičen)	Exiliados chinos de clase alta + clase media (2,000,000)		
Régimen			Chang Kai Shek Ejército Burocrata		
Partido	Movimiento Independiente Taiwanés	Partido Social Demócrata	Partido de la Juventud China	Partido Nacionalista	
Grupos de interés			Laboral	Grupos empresariales	Grupos empresariales
			La prensa		

## República de China

## TASAS DE CAMBIO E INTERES

Año	Tasa de Cambio (N.T. \$ por U.S.\$)		Tasa de Interés (porcentaje por mes)		
	Oficial	Mercado Negro	Banco de Taiwán	Otros bancos	Mercado libre de moneda
1949		40,000			
1952	15.65	23.11	1.80	3.30	6.6
1953	15.65	26.49	1.20	2.40	4.3
1954	18.78	30.31	0.99	1.98	4.1
1955	24.78	39.84	0.99	1.86	5.5
1956	24.78	38.53	0.90-0.99	1.86	3.9
1957	24.78	38.40	0.90-0.99	1.86	3.6
1958	36.38	46.58	0.90-0.99	1.86	3.3
1959	36.38	45.26	0.90-0.99	1.74	3.9
1960	36.38	42.26	0.90-0.99	1.74	3.9
1961	40.03	43.89	0.90-1.35	1.56	2.7

Nota: Aplicable sólo a empresas del Gobierno. La tasa de interés sobre préstamos al sector privado es la misma que la aplicada por otros bancos desde 1956.

## República de China

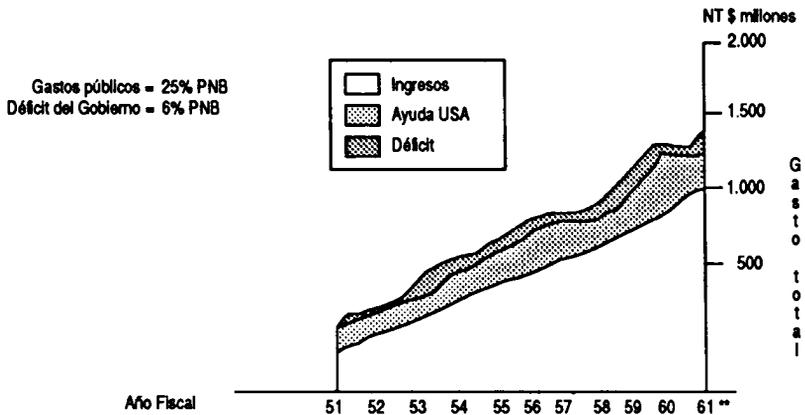
TASAS PARA DEPOSITOS A INTERES PREFERENCIAL  
UTILIZABLE COMO HIPOTECA  
(Porcentaje por mes)

Válida desde	1/2	1	2	3	6	1
	mes	mes	meses	meses	meses	año
Mar. 25, 1950	-	7.00	-	-	-	-
Abr. 17, 1950	6.0	7.00	8.0	9.00	-	-
Jul. 1, 1950	3.0	3.50	4.0	4.50	-	-
Oct. 1, 1950	-	3.00	3.3	3.30	-	-
Mar. 26, 1951	-	4.20	4.5	4.50	-	-
Abr. 28, 1952	-	3.80	4.0	4.00	4.2	-
Jun. 2, 1952	-	3.30	-	3.60	3.9	-
Jul. 7, 1952	-	3.00	-	3.20	3.4	-
Set. 8, 1952	-	2.40	-	2.60	2.8	-
Nov. 30, 1952	-	2.00	-	2.15	2.3	-
Abr. 10, 1953	-	2.00	-	2.15	2.3	3.0
Jul. 16, 1953	-	1.50	-	1.70	2.0	2.5
Oct. 10, 1953	-	1.20	-	1.30	1.5	2.0
Jul. 1, 1954	-	1.00	-	1.10	1.3	1.8
Mar. 5, 1956	-	0.85	-	1.00	1.3	1.8
Jun. 18, 1956	-	0.85	-	1.00	-	-
Jul. 16, 1957	-	-	-	0.85	-	-

Fuente: Chih-chi Pan, Jan-ming Chang y Yin-sheng Yuan. Situación Monetaria y Movimiento de Precios en la edición del Desarrollo Económico de Taiwán por Kowei Chang. (Taipei: Cheng Chung Book Company, 1968).

## República de China

## INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS CONSOLIDADOS 1951 - 64



\* La ayuda de E.E.U.U. fue de 10% del PNB en 1951 y de 5% en 1961

\*\* En 1951 la inversión extranjera fue el 1% de los 83 millones de dólares, presupuesto de E.E.U.U. para ayuda al extranjero; y en 1961 fue 14% de los 97 millones de dólares considerados en el presupuesto de E.E.U.U. para ayuda al extranjero.

Fuente: Neil Jacoby. Ayuda norteamericana a Taiwán (New York: PRAEGER, 1966) p. 95

## República de China

## INDICE DE PRECIOS, SALARIOS Y DESEMPLEO

Periodo	Desempleo	Precios al por mayor	Precios al detalle	Precios de productos indust.	Precios de materias primas indust.	Precios recibidos por los agricultores	Precios pagados por los agricultores	Salarios reales de los agricultores	Salarios reales de los industriales
1951		81.22	85.60	91.41	84.31	69.29	73.90		
1952	8%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100	100
1953	7%	108.75	104.47	109.14	105.64	134.77	136.88	104	102
1954	7%	111.33	104.75	113.18	105.22	124.11	126.75	106	104
1955	6%	127.00	119.52	130.20	122.43	137.21	138.88	106	106
1956	6%	143.16	131.96	155.42	145.58	148.16	151.45	104	108
1957	5%	153.48	140.06	176.26	171.77	164.15	161.79	110	110
1958	5%	155.63	144.47	173.42	172.19	164.92	163.58	112	112
1959	6%	172.47	159.75	184.12	201.98	182.98	180.19	116	114
1960	6%	196.87	189.24	198.09	208.22	254.96	243.72	120	116
1961	7%	203.24	204.07	194.27	207.58	262.88	254.71	123	118

Fuente: Estadística Mensual de precios de productos básicos — Taiwán.

## República de China

## PRODUCTO INTERNO BRUTO: PRINCIPALES SECTORES. SEGUN LOS PRECIOS DE 1961

Año	Economía Total 1/			Agricultura 2/			Industria			Otros		
	Valor (N.T. \$ millones)	Tasa de crecimiento	% Total	Valor (N.T. \$ millones)	Tasa de crecimiento	% Total	Valor (N.T. \$ millones)	Tasa de crecimiento	% Total	Valor (N.T. \$ millones)	Tasa de crecimiento	% Total
1952	36675	11.69	100	15323	-3.10	41.78	4264	7.11	11.63	17088	31.01	46.59
1953	39477	4.39	100	16122	5.21	40.84	5369	25.91	13.60	17986	5.26	45.56
1954	41209	4.39	100	15447	-4.10	37.48	7122	32.65	17.28	18640	3.64	45.24
1955	44738	8.56	100	17174	11.18	38.39	7006	-1.63	15.66	20558	10.29	45.95
1956	46815	4.64	100	17383	1.22	37.13	7098	1.31	15.16	22334	8.64	47.71
1957	50014	6.83	100	18203	4.72	36.40	7933	11.76	15.86	23878	6.91	47.74
1958	53249	6.47	100	19861	9.11	37.30	8823	11.22	16.57	24565	2.88	46.13
1959	57841	8.62	100	20329	2.36	35.15	10958	24.20	18.95	26554	8.10	45.90
1960	62251	7.62	100	19139	-5.85	30.74	11855	8.19	19.04	31257	17.71	50.22
1961	67368	8.22	100	20045	4.73	29.75	13752	16.00	20.41	33571	7.40	49.84

NOTA: Los estimados del producto interno bruto total, valuados a factor de costo (a diferencia de los precios de mercado a los cuales a veces se valúa el P.I.B. cuando es calculado desde el punto de vista del gasto), fueron elaborados por D.G.B.A.S., mientras que las cifras para la agricultura e industria están basadas en los cálculos de D.G.B.A.S. en precios corrientes deflacionados por números índices de precios recibidos por los agricultores compilados por el P.B.A.S. y de los precios para productos industriales fueron compilados por M.O.E.A. Para "otros" se obtuvieron restando las cifras de agricultura e industria del P.I.B.

FUENTE: Mo Huan Tsing *Industrialization and Trade Policies* (Oxford: Oxford University Press, pp. 224).

1/ En 1953, un 56% del PNB fue producido por el gobierno; en 1961, un 48%.

2/ En 1953, el 14% de la fuerza laboral estaba empleada en la industria, el 60% en agricultura y el 26% en otras actividades. En 1961, el 22% trabajaba en la industria, el 48% en agricultura y el 32% en otras actividades.

## República de China

TASA DE RECUPERACION DEL  
VOLUMEN DE PRODUCTOS CLAVES  
1938 - 1953

<i>Agrícola 1/</i>	<i>Tasa de Recuperación 1938-1953</i>	<i>Productos más importantes antes de la guerra</i>
Arroz	114%	3
Batata	129%	5
Caña de azúcar	75%	1
Banano	44%	2
Piña	46%	4
<b>Procesados - agrícolas e industriales</b>		
Azúcar	62%	1
Piña enlatada	21%	2
Cemento	23%	3
Papel	150%	ND
Acido sulfúrico	375%	ND
Superfosfato de calcio	287%	ND

1/ Información compilada de estadísticas del Ministerio de Economía y del Departamento de Agricultura, Industry In Free China, Enero de 1959.

## República de China

## EMPLEO, PRODUCCION Y DESARROLLO AGRICOLA

1952-1960

<i>Indicés</i>	<i>1952</i>	<i>1956</i>	<i>1960</i>
<i>Población Agrícola</i>	100.0	110.4	126.2
<i>Empleo en el Sector Agrícola</i>	100.0	100.1	104.7
<i>Total Producción Agrícola</i>	100.0	121.0	142.8
<i>Producción Agrícola(a)</i>	100.0	116.8	132.1
<i>Producción Agrícola y Ganadería</i>	100.0	121.4	139.1
<i>Producción Agrícola por Trabajador</i>	100.0	115.4	126.1
<i>Días-Hombre de Trabajo</i>	100.0	104.1	111.5
<i>Producción Agrícola a Días Hombre de Trabajo</i>	100.0	112.2	118.5
<i>Días-Hombre de Trabajo a Empleo</i>	100.0	104.0	106.5
<i>Capital de Trabajo</i>	100.0	107.5	116.6
<i>Cosechas de Trabajo</i>	100.0	151.5	169.7
<i>Cosechas Múltiples</i>	171.9	175.5	183.6
<i>Diversificación(b)</i>	3.54	4.07	4.01
<i>Producción de Arroz como Porcentaje Producción Agrícola Total</i>	50.2	45.4	45.5

a/ Excluye, Silvicultura, Pesca y Ganadería.

b/ El índice de diversificación se calcula para 181 cosechas diferentes según la fórmula:  $1/2$  (valor de cada producto/valor del total de productos).

Fuente: Parámetros de tierra y población e índices de producción por el Consejo de Planeamiento Económico, Taiwan Statistical Data Book, 1975 (Taipei, 1975) p. 47-51; índices de días-hombre de trabajo, producción de cosechas y ganadería, capital de trabajo y capital fijo por Ho, Economic Development in Taiwan: 1960-1970 (New Haven: Yale University Press, 1978) p. 245; índice de diversificación por Shirley W. Y. Kuo, Effects of Land Reform, Agricultural Pricing Policy, and Economic Growth on Multiple Crop Diversification in Taiwan, en Ensayos Económicos, Vol. 4 (Taipei; Universidad Nacional de Taiwán, Instituto de Economía para graduados, noviembre de 1973); otros índices de cálculos por los autores.

## República de China

DISTRIBUCION DE FAMILIAS GRANJERAS Y TIERRAS DE CULTIVO SEGUN EL TIPO DE CULTIVADOR,  
ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA AGRARIA

Categoría	Antes de la reforma (1949)		Después de la reforma (1957)	
	Nº de familias	%	Nº de familias	%
Propietario	224,378	36	455,357	60
Arrendatario	239,939	39	125,653	17
Propietario parcial	156,558	25	178,224	23
<b>Total</b>	<b>620,875</b>	<b>100</b>	<b>759,234</b>	<b>100</b>

Fuente: Departamento de Agricultura y Silvicultura. Gobierno Provincial de Taiwán. Almanaque Agrícola de Taiwán. (1950, p. 28, 1967, p. 47).

## República de China

## EVOLUCION DEL CONTROL SOBRE LA IMPORTACION DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

	1953		1956		1960	
	No. de Artículos	% del Total	No. de Artículos	% del Total	No. de Artículos	% del Total
Permisibles	280	55.2	252	48.1	506	53.72
Controlados	20	3.94	49	9.35	378	40.13
Suspendidos	165	32.55	192	36.64	3	0.32
Prohibidos	28	5.52	25	4.77	33	3.5
Otros a/	14	2.76	6	1.14	22	2.33
<b>Total</b>	<b>507</b>	<b>100.00</b>	<b>524</b>	<b>100.00</b>	<b>942</b>	<b>100.00</b>

a/ Importaciones parcialmente permitidas, controladas, suspendidas o prohibidas.

Fuente: Basada en la recopilación del C.I.E.C.D.

## República de China

PORCENTAJE DE ARTICULOS BAJO LAS DIFERENTES  
TASAS DE UN SISTEMA ARANCELARIO CON CUATRO  
ESQUEMAS TARIFARIOS

Tasas arancelarias	1948	1955	1959
Menos del 30%	39.6	38.7	48.0
30-50 %	28.7	29.8	22.7
50-100%	21.5	20.0	21.1
Más del 100%	10.2	11.4	8.2

Fuente: Basado en el El Sistema Arancelario de la República de China, por Yu-Chi Tao, págs. 174-5.

## ESTRUCTURA DEL VALOR AGREGADO Y EL EMPLEO DEL SECTOR INDUSTRIAL EN AÑOS SELECCIONADOS

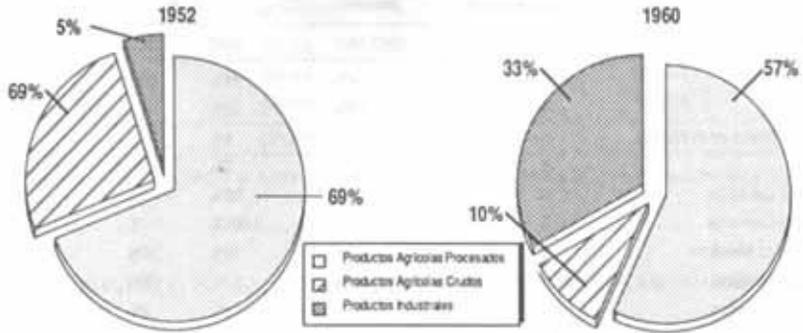
Sector	Estructura Valor agregado		Crecimiento anual promedio	Estructura Empleo		Crecimiento anual promedio
	1952	1961	1952-1961	1952	1961	1952-1961
Alimentos	32	40	14%	24%	20%	13%
Textiles	14	10	13.9%	22%	24%	21%
Madera y Productos de Madera	6	5	12.8%	6%	4%	15%
Papel	5	5	8.2%	3%	5%	28%
Productos Químicos	9	7	7%	10%	9%	17%
Petróleo y Derivados	5	5	16%	0.004%	1%	33%
Productos no Metálicos	3	6	24%	10%	10%	19%
Productos Metálicos	4	10	32%	12%	15%	22%
Productos Eléctricos	1	2	23%	0.0004%	2%	800%
Otros	21	10	15%	13%	10%	15%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>13.4%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>18%</b>
<b>Total</b>				<b>208.533</b>	<b>344.677</b>	
<b>% de ventas locales de producción manufacturera</b>	<b>90%</b>	<b>80%</b>				

Fuente: Mo-Huan Hsing, Taiwán: Industrialization and Trade Policies, (Oxford: Oxford University Press, 1970) Compendio de las Ilustraciones A-1-35.

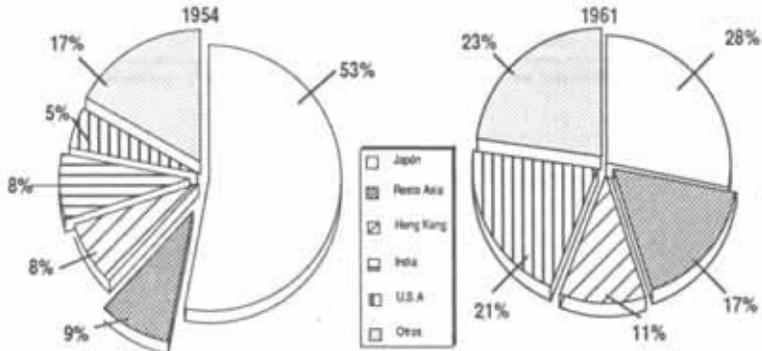
República de China

CAMBIO EN LA COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES  
1952-1961

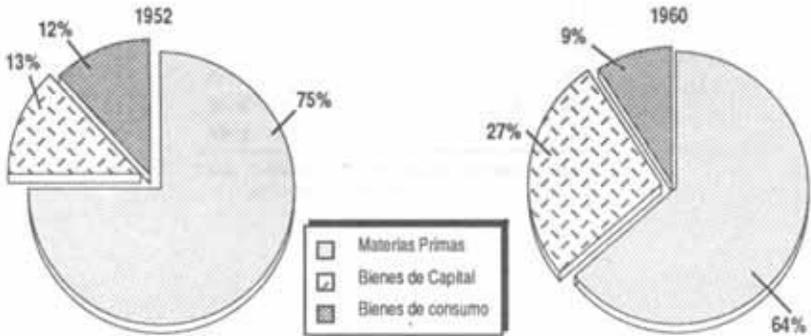
Valor de las exportaciones por producto básico



Participación de las exportaciones por país



Valor de las importaciones por producto básico



# 8

SHANTAYANAN DEVARAJAN

EN COLABORACION CON NAIHOI GOLDSTEIN

## Indonesia: La crisis petrolera en 1986

En enero de 1986, el Presidente Suharto entregó el presupuesto de Indonesia para el año fiscal de 1986-87. Por primera vez, desde que Suharto llegó al poder en 1966, el presupuesto exigía una reducción del gasto: una disminución del 7% en términos nominales, en comparación con el gasto estimado del año anterior (Cfr. Anexo 1).

Era preciso hacer el recorte presupuestario para anticiparse a una disminución del 14% de los ingresos por concepto de petróleo y gas natural, debido a la caída de los precios mundiales. Los ingresos por concepto de impuestos al petróleo y al gas, proporcionaron más de la mitad del ingreso del gobierno central en 1985-86. Entre las medidas adicionales, para hacer frente a la disminución del ingreso que se esperaba, estaban las reformas al impuesto territorial, al urbano de edificios y al timbre fiscal; y se exigía a las empresas estatales mayores remesas (mediante un aumento de la eficiencia). A pesar del recorte presupuestario sin precedentes y del aumento en las proyecciones del ingreso por concepto de productos no energéticos, se proyectaba que el déficit en cuenta corriente aumentaría un 5.2% en 1986-87, —hasta 2.214 mil millones de rupias, en comparación con los 2.104 millones que se estimaron para 1985-86—. Sin embargo, Suharto exigía, al presentar el presupuesto ante el parlamento, que no se devaluara la rupia.

Como cualquier otro país que enfrenta una restricción económica tal, Indonesia tenía tres herramientas básicas a su disposición: los recortes al gasto público y fijación de impuestos, los empréstitos externos e internos y la política comercial; incluyendo principalmente el tipo de cambio y, además, los aranceles, cuotas y otras restricciones comerciales. La historia y política específicas de Indonesia, determinaron el atractivo y factibilidad de las medidas gubernamentales en estas tres áreas.

Desde que llegó al poder en 1966, el Presidente Suharto había enfrentado unos cuantos retos serios. El partido del gobierno domina el Parlamento, los partidos de la oposición son débiles y el ejército apoya al Presidente. Sin embargo, no se puede ignorar del todo las consideraciones políticas al escoger las políticas económicas. Entre los intereses que compiten entre sí, están aquéllos que proponen el desarrollo agrícola frente a los que proponen el desarrollo industrial; los residentes urbanos frente a los

residentes rurales; los funcionarios del gobierno; los oficiales del ejército y los empresarios privados que implementan proyectos de inversión financiados por el gobierno; los beneficiarios y víctimas de la protección comercial; los planificadores económicos y las fuerzas externas, tales como los acreedores privados y gubernamentales; el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La economía de Indonesia se caracteriza por el importante papel que desempeña el gobierno y la excesiva dependencia de las industrias de extracción: la agricultura y la minería, incluidas la producción de petróleo y de gas. El control económico del gobierno abarca no sólo instrumentos de política macroeconómica, sino también derechos exclusivos sobre muchos recursos naturales, empresas públicas de muchos sectores y numerosos controles burocráticos.

En el Anexo 2, se muestra el origen sectorial del Producto Interno Bruto (PIB), en 1985. La agricultura hizo la mayor contribución —una cuarta parte del PIB—, en tanto que la minería, incluida la producción energética, contribuyó con un 16%. En conjunto, ambos sectores contribuyeron con el 40% del PIB. También representan, virtualmente, todas las exportaciones de Indonesia: el petróleo y el gas por sí solos representaron el 68.4% del valor de las exportaciones en 1985. Las importaciones son fundamentalmente productos intermedios, en vez de bienes de consumo, que incluyen maquinaria, productos de petróleo, productos químicos, minerales y metales. Los principales clientes de las exportaciones de Indonesia, Japón y Estados Unidos, son también los mayores proveedores de importaciones a Indonesia.

Este país, es el quinto más poblado del mundo, con una población estimada de 163 millones de habitantes en 1985. Está formado por 13.000 islas, esparcidas en un área de más o menos 5 millones de kilómetros cuadrados, entre Australia y el sureste asiático. La población se concentra principalmente en unas pocas islas: Java, Madura y Bali, que contienen casi el 65% de la población, aunque solamente el 7% de la tierra. Sin embargo, la población no está muy urbanizada; en 1980 sólo el 22% habitaba en áreas urbanas.

Suharto es un campesino, y ha dado énfasis de manera consistente a la importancia de mejorar el estándar de vida rural. Dos factores históricos pueden contribuir a este compromiso. Primero, el Partido Comunista de Indonesia (PKI), que fue responsable de un intento de golpe de estado en 1965. El fracaso de este intento tuvo como resultado muertes que se estimaron entre 500.000 y un millón y llevó a Suharto a la presidencia. El PKI era un movimiento campesino que afirmaba contar con 20 millones de seguidores en 1965. Las mejoras en el estándar de vida rural, pueden hacer que el PKI tenga menos oportunidades de organizar la oposición al régimen de Suharto. Segundo, la diversidad de los grupos étnicos que habitan las 13.000 islas de Indonesia, ha conducido a numerosos movimientos de secesión. El potencial de éstos aumenta la importancia de las políticas económicas, que favorecen a las islas rurales de la periferia.

Las políticas pro-rurales abarcan no solamente gastos en proyectos de desarrollo rural, sino también políticas comerciales favorables a los productores agrícolas. Las

devaluaciones de la moneda tienden a favorecer más al sector agrícola exportador, que a los fabricantes típicamente urbanos de sustitutos de importaciones, dado que las restricciones cuantitativas a las importaciones hacen que estos bienes sean prácticamente no comercializables. Ya que las importaciones de los bienes restringidos no pueden aumentar sin considerar la diferencia de precios entre las importaciones y los sustitutos de importaciones, son las condiciones internas, y no los precios mundiales, las que determinan los precios de los sustitutos de las importaciones.

Si bien el desarrollo rural es una importante meta nacional, el desarrollo industrial también tiene derecho a hacer uso de los recursos del gobierno, basándose en el respaldo intelectual y popular y en la influencia de intereses especiales. Se consideraba que las políticas económicas de los colonizadores holandeses, estaban diseñadas para que Indonesia se limitara a la producción de materias primas en servicio de la manufactura holandesa. En consecuencia, la industrialización es un importante símbolo de independencia y se considera esencial para el crecimiento económico. El resultado es no solamente la inversión del gobierno en la industrialización, sino que también lo son los altos niveles de protección para el sector manufacturero, principalmente mediante cuotas y licencias de monopolio, muchas de las cuales están en manos de parientes y amigos de los funcionarios del gobierno.

La prolongada participación de los oficiales del ejército en muchas empresas comerciales, significa que existe un poderoso grupo de votantes que favorece la protección comercial para la industria. Durante la guerra de independencia, en la década de 1940, el ejército era independiente por necesidad. En el gobierno de Sukarno, antecesor de Suharto, se esperaba que los generales del ejército aumentaran el ingreso para complementar sus presupuestos; con Suharto los oficiales de mayor rango del ejército seguían teniendo mucha participación en los negocios. Esta participación es consistente con la doctrina de "dwifungsi" que quiere decir "doble función"; o sea, el doble papel que el ejército desempeña en la defensa y en el desarrollo.

Estos oficiales del ejército que desempeñan una doble función son importantes miembros de uno de los dos principales campos que compiten para influir en la política económica de Indonesia. Estos grupos son conocidos como los "ingenieros-técnicos" y los "economistas-tecnócratas". Entre los ingenieros están funcionarios de los Ministerios de Comercio, Industria, Comunicaciones y Recursos Humanos y economistas estructuralistas, al igual que oficiales del ejército. Muchos no tienen formación académica. Favorecen las cuantiosas inversiones del gobierno en los proyectos intensivos de capital, al igual que la protección comercial. Sus intereses empresariales y afiliaciones institucionales, los llevaron a favorecer la industrialización de la sustitución de importaciones como el instrumento para alcanzar el crecimiento económico.

Entre los economistas, están funcionarios del Ministerio de Finanzas y el Organismo Nacional de Planificación. Muchos son economistas neoclásicos, que han estudiado en Estados Unidos, por lo que al grupo, en algunas oportunidades, se le conoce como la "Mafia de Berkeley". Este grupo se opone a la protección comercial y ha defendido las medidas de austeridad, en respuesta a la disminución del ingreso por

concepto de petróleo en la década de 1980. En estas posiciones, son aliados de los asesores externos, tales como el Banco Mundial. Sus afiliaciones institucionales les dan control sobre las políticas macroeconómicas, no sobre los aranceles, que están controlados por el Ministerio de Comercio. Por consiguiente, dichos economistas, tienden a dar énfasis al manejo del tipo de cambio como el instrumento para alcanzar el crecimiento mediante el aumento de las exportaciones.

## La década de 1960: austeridad y estabilización

Cuando Suharto llegó al poder en 1966, después de la sangrienta represión de la rebelión comunista, heredó una economía en caos. Un tipo de cambio sobrevaluado, durante un largo período, había perjudicado a las industrias de exportación. Las industrias de importación que compiten, protegidas por altos aranceles, fueron notoriamente ineficientes. El complejo sistema tributario mostraba elevadas tasas marginales y una seria corrupción. El gobierno había avivado la inflación al monetizar los grandes déficits y al extender el crédito del Banco Central a las empresas estatales y a los privilegiados del sector privado. El gasto del gobierno central era un 103% mayor que el ingreso en 1963, un 140% en 1964 y un 163% en 1965. La tasa de inflación había aumentado de 127% en 1963, a 152% en 1964, y alcanzó el 662% en 1965. Las obligaciones de pago de la deuda externa, en 1966, eran de US\$530 millones: el 70% del PIB y el 132% de las exportaciones.

Varios meses después de asumir el poder, el gobierno de Suharto anunció un nuevo programa económico, cuyo punto principal era comprometerse a balancear los presupuestos. Esto significaba no tomar préstamos a nivel interno para financiar los déficits del gobierno, de manera que el gasto público se limitara a la suma del ingreso interno y a los préstamos externos. En ese momento, esta limitación era bastante severa, pues no habría préstamos externos. Además, se redujo significativamente el crédito del Banco Central, tanto para las empresas estatales como para las privadas. La inflación bajó al 100% en 1967, y al 18% en 1969. La inflación, en 1971, era solamente del 4%.

Además de estas medidas de reducción del gasto, el gobierno devaluó la rupia de 10 por dólar a 100,<sup>1</sup> y permitió devaluaciones moderadas en intervalos frecuentes durante los siguientes años, cada vez que surgían problemas en la balanza de pagos. También eliminó los controles de precios de muchos productos, para fomentar las exportaciones. Las exportaciones reales no petroleras (principalmente de productos agrícolas), aumentaron un 12% entre 1965 y 1968; y el PIB real aumentó a una tasa anual de 8% desde 1968 a 1973. Indonesia también garantizó una reorganización de su deuda externa: sus acreedores estuvieron de acuerdo en volver a programar a largo plazo las deudas existentes y en un plan de préstamos adicionales, en términos concesionarios generosos.

# La década de 1970: los ingresos por concepto de productos energéticos apoyan el rápido crecimiento

La década de 1970 se caracterizó por un elevado crecimiento del PIB y del gasto público, financiados mediante los crecientes ingresos por concepto de productos energéticos y préstamos externos. El gobierno continuó apegándose a la regla de no demandar préstamos internos, pero esta restricción ya no limitaba más el gasto público. El crecimiento del volumen de las exportaciones de petróleo y gas, combinado con los aumentos de los precios de OPEC I (1973) y II (1979), son la tendencia más sorprendente de este período. Los ingresos por concepto del impuesto al petróleo y gas, aumentaron casi veinte veces en términos reales entre 1969-70 y 1979-80.

Uno de los acontecimientos críticos de este período, fue la crisis de la Pertamina de 1975, cuando la compañía petrolera estatal se extralimitó en el mercado crediticio externo. La crisis fortaleció el papel de los economistas-tecnócratas, *vis-a-vis* los ingenieros-técnicos.

## Política comercial

La rupia siguió estable en 415 por dólar durante siete años, desde agosto de 1971 a octubre de 1978. Esta estabilidad fue posible, ya que la balanza de pagos tuvo una fuerte posición durante todo este período. El déficit en cuenta corriente, nunca fue mayor del 4% del PIB; y, durante algunos años, hubo excedentes (cfr. Anexo 3). A lo largo de este período, el crecimiento promedio anual de la producción fue del 7.9% anual; y el de la inflación fue del 22%.

En 1976, el gobierno redujo varios derechos que se pagaban por bienes comercializables. No obstante, a menudo se reemplazaron con cuotas o licencias de importación monopolista. Por consiguiente, los ingresos del gobierno se transformaron en rentas para las empresas privadas, con el resultado de poco estímulo para el sector de bienes comercializables no energéticos.

Si bien las exportaciones de bienes energéticos aumentaban tanto en volumen como en valor, las exportaciones de bienes no energéticos también aumentaban en volumen de dólares, y en el volumen de importaciones por el cual se podrían intercambiar. No obstante, la inflación ocasionada por el crecimiento del sector energético, estaba reduciendo la relación de precios de bienes comercializables con los no comercializables (el tipo de cambio real). Los productores de bienes comercializables estaban vendiendo a los precios que determinaba el mercado mundial; en tanto que la inflación estaba reduciendo de manera estable el poder adquisitivo interno del ingreso de dichos productores, y aumentando los precios de sus insumos internos. Un indicador de que el sector de bienes comercializables no energéticos de Indonesia estaba siendo perjudicado, aunque según algunas medidas estaba creciendo, es que, tal sec-

tor, aumentó mucho más lentamente que las exportaciones de productos similares de Malasia y Tailandia (cfr. Anexos 4 y 5).

Quizá, en respuesta al deterioro del tipo de cambio real, el gobierno devaluó la rupia en un 50% en noviembre de 1978, aunque no hubo deterioro en la balanza por cuenta corriente. Como respuesta, el volumen de las exportaciones de bienes no energéticos aumentó un 36% en un año, el valor en dólares un 52%, y el poder adquisitivo interno un 78%. La devaluación también se vio acompañada por un marcado aumento de la inflación, a pesar de la restricción del crédito y de los esfuerzos del gobierno para controlar los precios de los productos básicos. Para setiembre de 1979, la inflación de los precios al consumidor era del 30%, en comparación con el 10% de los primeros 10 meses de 1978. Esta inflación disminuyó el efecto de la devaluación. La medida de competitividad del Morgan Guaranty aumentó de 79.6, antes de la devaluación, a 111.3 en 1979; pero bajó hasta 101.1 en 1980.

Después de la devaluación, el gobierno anunció una política de flotación dirigida, bajo la cual la rupia estaría vinculada a una canasta de monedas de sus principales socios comerciales, en vez de estar vinculada exclusivamente al dólar. Sin embargo, en la práctica, el vínculo con el dólar continuó predominando.

## Fijación de impuestos y gastos

El ingreso total y real del gobierno, aumentó casi cinco veces durante la década de 1970. Puesto que los ingresos por concepto de productos energéticos, crecieron casi doce veces durante la década, representaron un aumento en la proporción del ingreso total, subiendo de 26.2% en 1969-70, a un 63.6% en 1979-80. Durante el mismo período, el ingreso total aumentó de 9.3 a 19.5% del PIB (cfr. Anexo 6).

El gasto se caracterizó por un creciente énfasis en el desarrollo. La categoría de "desarrollo oficial" aumentó de 36.8% del gasto público total en 1969-70, a 49.7% en 1979-80. Estas cifras se deben interpretar con precaución, puesto que el gobierno incluye, en "desarrollo", algunas partidas no comúnmente categorizadas en él, como el gasto militar, que es notable.

## Deuda externa

Durante la década de 1970, la deuda externa pública aumentó de manera sustancial. El creciente sector energético de Indonesia provocó un financiamiento externo cada vez más disponible. Si bien la deuda estaba aumentando, las exportaciones y el PIB se incrementaban aún más rápidamente, de manera que las relaciones de deuda-exportaciones y deuda-PIB disminuyeron durante la década. Sin embargo, a medida que una creciente proporción de la deuda de Indonesia en vez de oficializarse se privatizó, las tasas más altas de reembolso hicieron que el servicio anual de la deuda aumentara más rápidamente que las exportaciones, o el PIB. Los préstamos anuales externos disminuyeron durante la década, como proporción del gasto del gobierno, del

26.6% en 1969-70, al 17.1% en 1979-80. Sin embargo, al mismo tiempo, puesto que el gasto público aumentaba como proporción del PIB, los préstamos anuales externos aumentaban como proporción del PIB, del 3.4% en 1969-70, al 4% en 1979-80 (cfr. Anexos 7 y 8).

## La crisis de la Pertamina

Pertamina, la compañía petrolera estatal, creció rápidamente desde principios de la administración de Suharto. Esta era un ejemplo del poder de los ingenieros-técnicos, quienes desempeñaban un papel cada vez mayor e independiente en el desarrollo. Un oficial del ejército, General Ibnu Suktowo, se convirtió en presidente del Comité Petrolero Nacional en 1966, y en Director-Presidente de Pertamina en 1968. En estos puestos desarrolló una reputación de eficiencia, que lo llevó a hacerse cargo de retrasados proyectos de desarrollo de diversos tipos. Además de aumentar la producción de petróleo, de menos de la mitad de un millón de barriles por día en 1966, a un millón y medio de barriles por día en 1973, Pertamina “mejoró los puertos, urbanizó propiedades residenciales y comerciales y construyó caminos y hospitales”.<sup>2</sup> Pertamina hizo préstamos cuantiosos en el mercado crediticio internacional para financiar sus diversas actividades.

La secuencia de sucesos, que culminaron en el incumplimiento de pago de Pertamina en 1975, comenzó con un conflicto directo entre la compañía y los economistas-tecnócratas del Ministerio de Finanzas. En 1972, salió a la luz el hecho de que Pertamina había solicitado préstamos de US\$350 millones a corto y mediano plazo, sin informar, tal y como se requería bajo una reciente regulación, al Ministerio de Finanzas. Cuando Estados Unidos descubrió esto, suspendió la ayuda económica. Después de que se recuperó la ayuda económica de este país, Pertamina comenzó a solicitar préstamos solamente a corto plazo, lo cual no requería de la aprobación del Ministerio de Finanzas. Desafortunadamente, las tasas de interés a corto plazo subieron después del aumento de precios de OPEC I, a medida que los países industrializados trataban de evitar la inflación mediante la restricción del crédito. Además, los fracasos de varios bancos, a causa de la especulación internacional, pusieron nerviosa a la comunidad bancaria internacional. Los acreedores de Pertamina examinaron cuidadosamente las deudas de la empresa. Descubrieron que habían girado \$10.5 mil millones a crédito, incluso sin haber visto el estado financiero total de Pertamina, y que la deuda no estaba garantizada por el gobierno de Indonesia. Los bancos se rehusaron a refinanciar, mediante nuevo crédito, las deudas existentes de manera automática, sin contar con la información adicional acerca de las finanzas de Pertamina. La compañía incumplió con el pago de febrero de 1975, y no pudo hacer un pago al Republic National Bank of Dallas.

El gobierno de Indonesia asumió la responsabilidad de la deuda y realizó una combinación de reembolso, por lo que volvió a programar las deudas a corto plazo como deudas a largo plazo y canceló los contratos. Incluso, con el acceso al crédito internacional, la operación de rescate obligó al país a hacer un gran esfuerzo financie-

ro: la situación de las reservas internacionales del Banco de Indonesia disminuyeron de US\$1.5 mil millones a finales de 1974, a un déficit de US\$0.7 mil millones a finales de 1975.

A los economistas-tecnócratas se les dio la responsabilidad de reorganizar Pertamina después de su incumplimiento de pago en 1975, y también se les dio un control adicional sobre los préstamos externos en los que incurrieran todas las empresas estatales. Ellos utilizaron este control para reducir la deuda externa a largo plazo de las empresas estatales, públicamente garantizada, de US\$2.2 mil millones ó 33% de la deuda pública total en el momento de la crisis, a US\$1.7 mil millones a principios de 1979, que solamente era el 13% de la deuda pública total.

## La década de 1980: Ingresos decrecientes por concepto del petróleo y políticas de resguardo

En 1982, después de una recesión global, se presentó el colapso de los precios mundiales del petróleo (cfr. Anexo 12). Los ingresos por concepto del petróleo disminuyeron de US\$7.8 mil millones en 1981-82 (en dólares de 1980), a US\$6.9 mil millones en 1982-83. El gobierno respondió con la devaluación de la rupia en 1983, con el aumento de los impuestos en 1984, 1985 y 1986; y con un aumento en el endeudamiento. La década de 1980 también fue testigo de un aumento en el uso de las restricciones cuantitativas a las importaciones.

### Política comercial

Después de la devaluación del 50% de 1978, el gobierno permitió que la rupia cayera gradualmente para compensar la inflación interna, la cual se aceleró a causa del aumento del precio del petróleo de OPEC II, en noviembre de 1979. No obstante, el poco crecimiento mundial redujo la demanda de exportaciones de Indonesia, lo que ocasionó un deterioro en la balanza de pagos. Tanto el volumen como el valor interno real de las exportaciones de productos no energéticos, disminuyeron a la mitad entre 1979 y 1982 (cfr. Anexo 9). En 1982, el déficit por cuenta corriente alcanzó una cifra récord del 6% del PIB, y las reservas de divisas alcanzaban sólo para diez semanas de importaciones. La partida de cuentas de errores y *omisiones*, que incluye las transacciones de capital privado, se deterioró porque las salidas de capital, que en 1979 eran de US\$0.6 mil millones, subieron a más de US\$2 mil millones anualmente durante 1980-82. El bajo crecimiento real de 1982 (el PIB creció sólo 2%) se sumó al atractivo de una devaluación. En marzo de 1983, el gobierno devaluó la rupia en un 28%. Como respuesta, el volumen de las exportaciones de productos no energéticos aumentó en un 25.7%, y el poder adquisitivo interno en un 58.4% entre 1982 y 1983. El déficit en

cuenta corriente bajó a un 2.5% del PIB en 1984. Mediante políticas monetarias y fiscales estrictas, el gobierno pudo mantener la inflación en aproximadamente el 10% en 1983 y 1984.

A finales de 1982, el gobierno también aumentó el número de cuotas de importación y licencias de monopolio, por lo que limitó las importaciones y además debilitó el sector de bienes comercializables, al permitir que los que tenían licencias de monopolio aumentaran el precio de los insumos importados. En 1985, 1.780 de los 5.229 productos importados estaban sujetos a la concesión de licencias o cuotas. Las restricciones de licencias cubrían un 30% del valor total de las importaciones.

## Política de impuestos y gastos

El gobierno, además de la devaluación de 1983, aumentó los de impuestos y redujo los gastos. Se pospusieron, de manera indefinida, 47 proyectos intensivos de capital en el momento de la devaluación. En diciembre de 1983, el gobierno anunció una revisión de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, y un programa de amnistía tributaria, para evitar que en el futuro se evadieran impuestos. Estas medidas ocasionaron un aumento en el número de contribuyentes inscritos del impuesto sobre la renta, de 550.000 en marzo de 1984, a 995.000 a finales de 1985. Los impuestos sobre la renta reales de las empresas de productos no energéticos, aumentaron de un billón de rupias en el año fiscal 1983, a 1.7 billones de rupias en el año fiscal 1986.

En abril de 1985, el gobierno reemplazó un complejo impuesto sobre las ventas con un impuesto sobre el valor agregado del 10%. Al igual que la reforma al impuesto sobre la renta, esta medida también causó un aumento drástico en el número de contribuyentes inscritos: de 25 mil en marzo de 1985 a 60 mil en diciembre de 1985. El ingreso proveniente de los impuestos de consumo interno aumentó un 94% durante el primer año después de esta reforma. Finalmente, en enero de 1986, el gobierno consolidó siete impuestos territoriales en uno y revisó los timbres fiscales.

## Deuda externa

Tanto la deuda, como el servicio de la misma han aumentado en la década de 1980, ya sea que se midan en términos reales o en relación con las exportaciones, o bien con el PIB (cfr. Anexos 10 y 11). La relación deuda-exportaciones aumentó de 63.7% en 1981 a 108.8% en 1983, y a 212.2% en 1986. La relación deuda-PIB aumentó de 19.2% a 48.2% durante el mismo período. A medida que la proporción de la deuda que se ha concedido en términos concesionarios continuó disminuyendo durante estos años, los pagos de intereses más altos hicieron que el servicio de la deuda aumentara incluso aún más abruptamente. La depreciación de la rupia también elevó el costo interno de servicio de la deuda. La relación servicio de la deuda-exportaciones, aumentó de 8.2% en 1980 a 29.3% en 1986; y la relación servicio de la deuda-PIB, aumentó de 2.5% a 6.6% durante el mismo período.

## 1986: Aumentan las presiones

Durante el primer trimestre de 1986, después de que Suharto anunció el presupuesto de austeridad, los precios del petróleo cayeron aún más abruptamente de lo que se esperaba. Si bien el presupuesto se basaba en un precio promedio de \$25 por barril, el precio real cayó un 50% durante el primer trimestre: a menos de \$13 por barril (cfr. Anexo 12). Se estimó que cada dólar de reducción en el precio del petróleo, significaba una baja de \$300 millones en los ingresos del gobierno. No obstante, la Cámara de Representantes aprobó el presupuesto a finales de febrero sin revisarlo. Esto parecía ser fundamentalmente una estrategia política, dirigida a mantener la confianza en el público. En marzo, los analistas proyectaron un déficit presupuestario de 3 billones de rupias, o sea del 14% del presupuesto. No obstante, el Presidente Suharto declaró, el 10 de marzo, que la estrategia de desarrollo del gobierno no se había abandonado a causa de la situación desfavorable de las exportaciones.

A pesar del deteriorado mercado petrolero, los bancos extranjeros no se mostraron renuentes a conceder préstamos, y durante el primer trimestre de 1986, Indonesia pudo obtener dos importantes préstamos internacionales que se habían estado discutiendo desde principios de diciembre. Indonesia también contaba con más de \$2 mil millones en préstamos contingentes (préstamos de standby) obtenidos durante los últimos años. La revista *Economist* atribuye la continua disponibilidad de préstamos para el presupuesto de austeridad, la cual —dijeron ellos—, había “dejado estupefacta a la comunidad bancaria internacional, [debido] al enfoque disciplinado del gobierno de Indonesia en relación con el manejo de los asuntos financieros” del país.<sup>3</sup>

El gobierno demostró la determinación de mantener el orden y eliminar las posibles tensiones que se presentarían en las próximas elecciones legislativas de abril de 1987. La prensa recibió advertencias claras de apegarse a la ideología oficial, y los juicios que pendían sobre varios distinguidos disidentes servían de advertencia ante cualquier oposición potencial.

Los analistas esperaban que el presupuesto se aplicara con flexibilidad. Un ejemplo de dicha flexibilidad, fue la reducción en el subsidio a los fertilizantes el 3 de abril: una de las muy pocas partidas presupuestarias que se habían programado para aumentar el gasto. No obstante, los debates se concentraron en cómo aumentar los ingresos del gobierno, incluso contemplaron la posibilidad de aflojar la restricción del presupuesto balanceado para permitir préstamos internos. Varios economistas recomendaban un déficit presupuestario contracíclico, acompañado de medidas anti-inflacionarias. Otra política, que podría lograr el mismo efecto sin violar la carta de la restricción del presupuesto equilibrado, sería aumentar la creación de crédito del Banco Central. Sugerían otros, aumentar los préstamos externos, o una devaluación de la rupia, para aumentar los ingresos en dólares por concepto del petróleo.

Las reservas de divisas del gobierno, permanecieron altas: en marzo eran de US\$10.7 mil millones, el equivalente a once meses de importaciones. No obstante, la

preocupación de una posible devaluación de la rupia, estaba causando salida masiva de capital, conforme los especuladores se apresuraban a comprar dólares. Los indonesios compraron más de US\$800 millones durante las dos primeras semanas de marzo; sólo el 14 de marzo, alcanzaron la marca en compra de US\$120 millones. Esta especulación fue demorada, pero no detenida, cuando el gobierno revaluó la rupia ligeramente, a mediados de marzo (de 1.130 a 1.126 rupias por dólar).

Algunos analistas abogaban por posponer o evitar del todo una devaluación. Aducían que, en contraste con 1983, las reservas de divisas y el crédito externo disponible eran elevados. Estos analistas señalaban que una devaluación aumentaría el valor, en rupias, de las obligaciones del servicio de la deuda de Indonesia, denominadas principalmente en yens y en dólares. Más importante aún —decían— que la rupia no estaba sobrevaluada por tres razones: la inflación interna había sido baja —menos del 0.4% en la segunda mitad de 1985—; se había permitido que la rupia se ajustara gradualmente de manera descendente con respecto al dólar desde 1983, pues cayó de 970 rupias por dólar a principios de 1983 a 1.131 rupias por dólar durante el segundo trimestre de 1986; y el dólar mismo había estado cayendo en relación con el yen y las monedas europeas desde 1984 (cfr. Anexo 13). A julio de 1986, la rupia cayó en casi un 55% respecto al yen, en un 27% respecto al marco alemán, en un 23% respecto al franco francés y en un 7% respecto a la libra esterlina. En 1986, las otras monedas, aparte del dólar, representaban aproximadamente el 55% de los costos de las importaciones y el 60% del servicio de la deuda. El FMI estimaba que, a marzo de 1986, el tipo de cambio efectivo real de la rupia había caído en un 17% con respecto a la canasta de monedas: a un nivel del 10% menos que el que hubo inmediatamente después de la devaluación de 1983. El Índice de Competitividad del Morgan Guaranty, estaba en 110 en 1986; casi idéntico a su nivel de 1979, después de la devaluación de 1978; y muy por encima de su nivel de 98.4, después de la devaluación de 1983 (cfr. Anexo 9).

El Ministro de Finanzas, Ali Wardhana, aducía que los recortes presupuestarios eran la única respuesta adecuada a la crisis de ingresos por concepto de petróleo. Anwar Nasution, un economista de la Universidad de Indonesia, argumentaba que la devaluación sin reformas estructurales —tales como la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones— solamente avivaría la inflación y disminuiría la demanda, lo que serviría como un ajuste rápido pero que no traería un beneficio perdurable. En mayo, el gobierno introdujo un paquete de reformas que liberalizaron levemente las restricciones comerciales. Durante el mismo mes, el Banco Mundial puso en circulación un informe, que daba énfasis a la importancia de la eliminación de las restricciones comerciales y del aumento de las exportaciones no petroleras. Sin embargo, estos consejos, aunque fáciles, eran difíciles de seguir, puesto que muchas de las restricciones comerciales adquirieron la forma de licencias de importación, que proporcionaron rentas de monopolio a los familiares y amigos de los funcionarios del gobierno.

Por otro lado, algunos economistas aducían que una devaluación era necesaria, precisamente a fin de compensar los efectos del aumento en las restricciones cuanti-

tativas a las importaciones desde 1983. Para un tipo determinado de cambio real, las restricciones de los insumos importados para los bienes comercializables permitiría que los dueños de licencias de monopolio aumentarían los precios, por medio de la reducción de la rentabilidad del sector de los bienes comercializables, sin afectar el tipo de cambio real (que generalmente se medía utilizando los precios mundiales para bienes comercializables). Por consiguiente, el predominio de las restricciones cuantitativas, hizo que el tipo de cambio real fuera una medida inexacta del atractivo relativo de los bienes comercializables y no comercializables.

En septiembre, el Banco Mundial estaba proyectando una disminución de US\$5 mil millones en los ingresos por concepto de petróleo: aproximadamente una cuarta parte del presupuesto. Los bajos precios mundiales, para otras exportaciones de Indonesia, disminuyeron los beneficios del aumento del volumen de las exportaciones no petroleras (cfr. Anexo 9). Se esperaba que el déficit en cuenta corriente para 1986-87, alcanzara los \$4 mil millones: casi el doble del déficit del año anterior, y casi el doble del monto proyectado en la propuesta del presupuesto de enero.

Ya fuera que se subvaluaran, o no, los precios de los bienes comercializables no petroleros, la caída radical de los precios del petróleo estaba creando un déficit en la cuenta corriente, de la balanza de pagos, que requeriría de significativas entradas de capital en forma de préstamos internacionales, o bien una inevitable devaluación conforme se agotaban las reservas de divisas.

## Preguntas de estudio

---

- 1) A nivel nacional y con respecto al manejo de la política económica, ¿cuáles son las ventajas o desventajas de ser un país exportador neto de petróleo?
  - 2) ¿Qué "paquete" de políticas recomendaría usted para aprovechar mejor las ventajas previamente identificadas y neutralizar o disminuir las desventajas?
  - 3) ¿Qué "paquete" de políticas recomendaría usted frente a una caída en el precio del petróleo?
- 

## Notas

---

1 Estas cifras no son precisas ya que son diferentes de los tipos de cambio oficial para los diferentes tipos de transacciones hasta 1970.

2 Woo y Nasution, Capítulo 7, pág. 9.

3 "Economic Intelligence Unit Quarterly Economic Review of Indonesia", Londres, 1986-1, pág. 32.

# ANEXOS

Anexo 1

## DESGLOSE DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO (MILES DE MILLONES DE RUPIAS; AÑOS QUE FINALIZAN EL 31 DE MARZO)

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87(a)
<b>Ingresos</b>	12,213	12,418	14,433	15,905	19,253	17,833
<i>Ingreso Interno</i>	10,089	9,982	11,584	12,708	13,625	12,903
<i>Impuestos directos(b)</i> de los cuales:						
<i>Impuesto a compañía de petróleo/gas</i>	8,628	8,170	9,520	10,430	11,145	9,738
<i>Impuesto sobre la renta personas físicas</i>	207	289	399	2,121(c)	2,313(c)	2,881
<i>Impuesto a las corporaciones no petroleras/gas</i>	559	675	757			
<i>Impuesto retenido</i>	513	642	628			
<i>Impuesto a los intereses</i>						
<i>Dividendos y regalías</i>	88	101	148			
<i>Impuesto territorial</i>	94	105	132	157	167	284
<i>Impuestos indirectos (b)</i> de los cuales:	1,743	1,932	2,265	2,372	3,928	3,857
<i>Impuestos sobre las ventas &amp; IVA</i>	534	708	831	878	2,327	2,143
<i>Impuesto de consumo</i>	438	544	620	773	944	1,055
<i>Derechos de importación</i>	536	522	557	530	607	580
<i>Impuesto de exportación</i>	129	82	104	91	50	79
<i>Otros impuestos (d)</i>	44	69	65	138	208	119
<i>Ingresos no tributarios</i>	337	435	519	687	1,492	954
<i>Ingresos de ayuda externa (f)</i>	1,709	1,940	3,882	3,478	3,573	3,589
<b>Total(f)</b>	13,922	14,358	18,315	19,383	22,826	21,422
<b>Gastos</b>						
<i>Gastos corrientes</i> de los cuales:	6,978	6,996	8,412	9,429	11,952	13,126
<i>Personal</i>	2,277	2,418	2,757	3,047	4,018	4,213
<i>Material</i>	923	1,041	1,057	1,183	1,367	1,367
<i>Subsidios regionales</i>	1,209	1,315	1,547	1,883	2,489	2,640
<i>Servicio de la deuda(e)</i>	931	1,225	2,103	2,776	3,323	4,223
<i>Otros</i>	1,638	997	948	540	754	684
<i>Gastos de Desarrollo</i>	6,940	7,360	9,899	9,952	10,873	8,296
<b>Total(f)</b>	13,918	14,356	18,311	19,381	22,825	21,422

(a) Presupuesto.

(b) Excluye otros impuestos no especificados.

(c) Después de la reforma tributaria del 1 de enero de 1984, un solo impuesto sobre la renta reemplazó estos impuestos separados.

(d) Directos e indirectos.

(e) Interna y externa.

(f) Los totales no se pueden sumar debido al redondeo.

Fuente: Ministerio de Finanzas de Indonesia.

Fuente: Country Profile: Indonesia, 1986-87, Economist Intelligence Unit, Londres.

## ORIGENES DEL PIB

<i>Origenes del PIB 1985(c)</i>	<i>% del total</i>	<i>Componentes del PIB 1985(c)</i>	<i>% del total</i>
<i>Agricultura</i>	23.6	<i>Consumo Personal</i>	59.2
<i>Minería y Excavación</i>	16.2	<i>Consumo del Gobierno</i>	11.9
<i>Manufactura</i>	13.5	<i>Formación del Capital</i>	27.3
<i>Construcción</i>	5.3	<i>Interno Bruto</i>	
<i>Comercio Mayorista y Minorista</i>	15.4	<i>Exportaciones</i>	22.7
<i>Transportes y Comunicaciones</i>	6.5	<i>Importaciones</i>	-21.1
<i>PIB al Costo de los Factores</i>		<i>PIB en los Precios del Mercado</i>	100.0
<i>Incluyendo Otros</i>	100.0		
<i>Principales Exportaciones 1985(c)</i>	<i>\$ mn</i>	<i>Principales Importaciones 1985(c)</i>	<i>\$ mn</i>
<i>Petróleo Crudo y Productos</i>	9,083	<i>Maquinaria y Equipo</i>	2,699
<i>Gas Natural</i>	3,635	<i>Químicos</i>	1,514
<i>Madera y Productos</i>	1,194	<i>Productos Minerales</i>	1,451
<i>Caucho y Productos</i>	718	<i>Metales Básicos</i>	1,331
<i>Textiles y Ropa</i>	559	<i>Equipo de Transporte</i>	889
<i>Café</i>	556	<i>Resinas y Plásticos</i>	489
<i>Estaño y Productos</i>	247	<i>Comidas Preparadas</i>	407
<i>Total Incluyendo Otros</i>	18,587	<i>Total Incluyendo Otros</i>	10,262
<i>Principales Destinos de las Exportaciones 1986(c)</i>	<i>% del total</i>	<i>Principales Orígenes de las Importaciones 1986(c)</i>	<i>% del total</i>
<i>Japón</i>	44.9	<i>Japón</i>	29.2
<i>Estados Unidos</i>	19.6	<i>Estados Unidos</i>	13.8
<i>Singapur</i>	8.4	<i>Singapur</i>	9.1
<i>Holanda</i>	3.1	<i>Alemania Occidental</i>	6.7
<i>Corea del Sur</i>	2.4	<i>Arabia Saudita</i>	6.0
<i>Hong Kong</i>	2.3	<i>Australia</i>	3.9
<i>Alemania Occidental</i>	2.3	<i>Reino Unido</i>	3.8

a. Estimado Oficial.

b. Estimado del Economist Intelligence Unit.

c. Provisional.

Fuente: Country Report: Indonesia, Economist Intelligence Unit, Londres: 1987-3, p. 2.

## Anexo 3

CONDICIONES ECONOMICAS DURANTE EL PERIODO DEL TIPO DE CAMBIO FIJO,  
Agosto de 1971 a Noviembre de 1978

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<i>Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos como porcentaje del PIB</i>	-3.4	-4.0	-3.0	-2.9	2.3	-3.6	-2.4	-0.1	2.7
<i>Ingreso de la cuenta corriente como porcentaje del PIB</i>	13.6	14.8	17.2	20.7	29.1	23.1	23.6	23.9	22.0
<i>Reservas que no están en oro/importaciones (en semanas)</i>	8.1	8.7	19.1	15.3	20.2	6.4	13.7	20.9	20.4
<i>Porcentaje de la tasa de crecimiento del PIB</i>	6.5	7.0	9.4	11.3	7.6	5.0	6.9	8.9	7.7
<i>Porcentaje de la tasa de inflación</i>	12.3	4.4	6.4	31.0	40.6	19.1	19.8	11.0	8.1

Fuente: Woo y Nasution.

**COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES NO PETROLERAS  
Y DE GAS NATURAL NO LICUADO (1974 = 100)**

En términos de:

	Volumen Físico	U.S.\$	Poder Adquisitivo Externo	Poder Adquisitivo Interno
1969	ND	28.6	52.2	51.6
1970	ND	33.6	58.5	60.1
1971	73.9	36.0	59.4	66.9
1972	83.4	40.0	60.2	73.7
1973	96.3	73.2	91.1	103.2
1974	100.0	100.0	100.0	100.0
1975	99.6	82.6	74.2	69.5
1976	111.9	115.2	103.8	80.8
1977	121.0	159.7	133.0	100.9
1978	118.0	166.4	123.0	103.6
1979	160.0	253.7	162.4	184.6
1980	144.5	276.4	155.9	170.8

Partida de Memorándum: Tasa de crecimiento anual promedio de las exportaciones no petroleras en el período de 1973-78. Exportaciones en dólares de Estados Unidos.

*Tasa de crecimiento porcentual*

Indonesia	Malasia	Tailandia	Corea del Sur	Hong Kong	Singapur
15.5	32.3	19.9	30.6	19.0	20.0

El volumen físico se obtiene al deflatar la serie de valores de rupias mediante el índice de precios a las exportaciones no petroleras.

El poder adquisitivo externo se obtiene al deflatar la serie de valores de dólares estadounidenses, mediante el valor unitario de las exportaciones de los países industriales. El poder adquisitivo interno se obtiene al deflatar la serie de valores de la rupia, mediante el IPC (Índice de Precios al Consumidor) de Indonesia.

Fuente: Woo y Nasuñon.

**INDICADORES DE LA RELACION DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS COMERCIALIZABLES  
NO COMERCIALIZABLES, PT/PM**  
Precios mayoristas

Enero - Octubre	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>a) En relación con el IPC de Jakarta</b>										
Importaciones	105.9	111.1	107.0	100.0	91.6	81.8	76.7	78.3	87.0	84.8
Exportaciones no petroleras	90.2	88.9	107.0	100.0	69.7	72.0	83.0	84.3	110.2	112.9
Agricultura	90.2	100.0	102.8	100.0	98.3	102.8	113.2	116.9	120.8	127.7
Manufactura	103.9	107.4	114.1	100.0	89.9	88.1	88.1	92.2	94.9	97.7
<b>b) En relación con el componente de vivienda en IPC de Jakarta</b>										
Importaciones	75.0	82.2	91.6	100.0	87.2	74.5	66.3	65.3	73.7	70.5
Exportaciones no petroleras	63.9	65.8	91.6	100.0	66.4	65.6	71.7	70.4	93.3	93.8
Agricultura	63.9	74.0	88.0	100.0	93.6	93.6	97.8	97.5	102.4	106.2
Manufactura	73.6	79.5	97.6	100.0	85.6	80.3	76.1	76.9	80.4	81.2
<b>c) Medida de competitividad del Morgan Guaranty</b>										
Morgan Guaranty	114.1	127.1	120.3	100.0	87.3	74.8	74.2	79.6	111.3	101.1

Las partes (a) y (b) se calculan a partir de la Tabla 3 de Warr (1966), Op. cit., pero algunos de nuestros cálculos difieren de los cálculos de Warr de su Tabla 4.

Nota que las series de esta tabla y las de la Tabla 6.6 no son comparables, ya que la definición del índice de precios mayoristas cambió durante dos periodos. La medida de competitividad resulta al invertir el tipo de cambio real del Morgan Guaranty.

Fuente: Woo y Nasuñon.

**ESTRUCTURA DE INGRESOS FISCALES**  
(Miles de Millones de Rupias)

	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74
<b>Ingreso total</b>	<b>251.6</b>	<b>354.7</b>	<b>440.0</b>	<b>590.6</b>	<b>967.7</b>
<i>Impuesto sobre el ingreso no petrolero</i>	42.9	52.8	67.4	84.6	135.4
<i>Impuesto sobre el petróleo y gas</i>	65.8	99.2	140.7	230.5	382.2
<i>Impuesto sobre el consumo interno no petrolero</i>	50.8	61.8	72.5	92.1	133.3
<i>Impuesto sobre el comercio internacional</i>	81.0	117.8	119.9	133.7	247.5
<i>Impuesto sobre bienes, IPEDA</i>	8.0	18.0	12.0	15.1	19.5
<i>Ingreso no tributario</i>	3.1	23.1	27.5	34.6	49.8
<b>Participación del Ingreso total (%)</b>					
<i>Impuestos sobre el ingreso no petrolero</i>	17.1	14.9	15.3	14.3	14.0
<i>Impuesto sobre el petróleo y gas</i>	26.2	28.0	32.0	39.0	39.5
<i>Impuestos sobre el consumo interno no petrolero</i>	20.2	17.4	16.5	15.6	13.8
<i>Impuestos sobre el comercio internacional</i>	32.2	33.2	27.3	22.6	25.6
<i>Impuestos sobre bienes, IPEDA</i>	3.2	2.8	2.7	2.6	2.0
<i>Ingresos no tributarios</i>	1.2	3.7	6.3	5.9	5.1
<b>Participación del Ingreso no petrolero (%)</b>					
<i>Impuesto sobre la renta</i>	23.1	20.7	22.5	23.5	23.1
<i>Impuesto sobre el consumo interno</i>	27.3	24.2	24.2	25.6	22.8
<i>Comercio internacional</i>	43.6	46.1	40.1	37.1	42.3
<i>Impuesto sobre bienes</i>	4.3	3.9	4.0	4.2	3.3
<i>Ingresos no tributarios</i>	1.7	5.1	9.2	9.6	8.5
<b>Relaciones Indicativas (%)</b>					
<i>Ingreso total/PIB</i>	9.3	11.0	12.0	12.9	14.3
<i>Impuesto petróleo gas/PIB</i>	2.4	3.1	3.8	5.1	5.7
<i>Impuesto sobre la renta no petrolera/PIB</i>	1.6	1.8	1.8	1.9	2.0
<i>Impuesto sobre bienes/PIB</i>	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
<i>Impuesto sobre la renta no petrolera/ Impuesto sobre el consumo interno</i>	84.4	85.4	93.0	91.9	101.6
<i>Impuesto sobre las exportaciones no petroleras/ingreso total</i>	2.8	7.0	6.4	5.5	7.1
<b>Partidas de memorándum</b>					
<i>Impuestos sobre las exportaciones no petroleras</i>	7.0	25.8	28.1	32.7	68.6
<b>PIB nominal</b>	<b>2718.0</b>	<b>3238.0</b>	<b>3672.0</b>	<b>4564.0</b>	<b>6753.4</b>
<b>Deflactor del PIB (1980 = 100)</b>	<b>13.9</b>	<b>25.4</b>	<b>16.3</b>	<b>18.5</b>	<b>24.6</b>

Notas: Las nuevas series de PIB utilizadas a partir de 1978 en adelante.

Fuente: Woo y Naeufon.

74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
1753.7	2241.9	2906.0	3534.4	4286.1	6696.8	10227.0	12212.6	12418.3	14432.7
217.8	287.2	359.8	475.8	581.2	736.5	1045.3	1279.3	1605.2	1784.3
957.2	1248.0	1835.3	1948.7	2308.7	4259.6	7019.6	8627.8	8170.4	9520.2
184.3	253.6	328.9	432.1	534.7	599.0	811.1	986.7	1266.5	1568.3
299.8	308.1	421.3	481.7	587.0	843.0	948.1	887.9	835.4	916.0
28.0	34.6	42.2	52.5	63.1	71.4	87.2	94.5	105.2	132.4
66.6	110.4	118.5	143.6	191.4	187.3	315.7	336.4	435.6	519.5
12.4	12.8	12.4	13.5	13.6	11.0	10.2	10.5	12.9	12.4
54.6	55.7	56.3	55.1	54.1	63.6	68.6	70.6	65.8	66.0
10.5	11.3	11.3	12.2	12.5	8.9	7.9	8.1	10.2	10.8
17.1	13.7	14.5	13.8	13.8	17.6	9.3	7.3	6.7	6.3
1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.1	0.9	0.8	0.8	0.9
3.8	4.9	4.1	4.1	4.5	2.8	3.1	2.8	3.5	3.6
27.3	28.9	28.3	30.0	29.7	30.2	32.6	35.7	37.8	36.3
23.1	25.5	25.9	27.2	27.3	24.6	25.3	27.5	29.8	31.8
37.6	31.0	33.2	30.4	30.0	34.6	29.6	24.8	19.7	18.6
3.5	3.5	3.3	3.3	3.2	2.9	2.7	2.6	2.5	2.7
8.4	11.1	9.3	9.1	9.8	7.7	9.8	9.4	10.3	10.6
16.4	17.7	18.8	18.6	17.8	19.5	20.9	20.9	19.8	19.6
8.9	9.9	10.6	10.2	9.6	12.4	14.4	14.8	13.8	12.9
2.0	2.3	2.3	2.5	2.4	2.1	2.1	2.2	2.6	2.4
0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
118.2	113.2	109.4	110.1	108.7	123.0	178.9	129.7	126.7	114.4
4.0	2.7	2.1	2.3	3.9	5.8	3.0	1.1	0.7	0.7
70.3	61.6	61.7	88.2	166.2	389.1	305.0	128.4	82.5	104.0
10708.0	12642.5	15466.7	19033.0	24002.5	34344.7	48913.5	58421.3	62646.5	73697.6
36.2	40.7	46.6	52.7	58.4	77.4	100.0	111.2	119.6	136.3

## DEUDA EXTERNA PUBLICA Y GARANTIZADA PUBLICAMENTE DE INDONESIA

(Final del período, millones de dólares de E. U.)

Indonesia	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<i>Deuda pendiente y no desembolsada</i>	2947.2	6693.6	9060.9	11741.2	14572.5	16134.6	19037.3	21199.8	24451.9
<i>Deuda pendiente y desembolsada (DPD)</i>	2443.2	5248.8	6358.2	7994.0	10001.6	11658.3	13149.7	13277.8	14971.3
<i>Acreeedores privados</i>	282.6	1218.9	1739.4	2990.1	4089.1	4583.1	4761.1	4767.8	5464.9
<i>Servicio total de la deuda (STD)</i>	82.2	207.5	291.6	523.5	760.6	1261.7	2062.1	2099.6	1758.5
<i>Acreeedores privados</i>	42.4	114.8	168.4	388.9	573.6	985.3	1632.9	1535.7	1127.6
<i>Relaciones principales</i>									
<i>DPD/EBS* (%)</i>	205.5	158.8	85.2	113.8	114.0	106.7	116.3	85.5	67.4
<i>DPD/PNB (%)</i>	27.1	33.5	25.8	27.4	27.7	26.4	26.6	27.1	21.6
<i>STD/EBS (%)</i>	6.9	6.3	3.9	7.5	8.7	11.5	18.2	13.5	7.9
<i>STD/PNB (%)</i>	0.9	1.3	1.2	1.8	2.1	2.9	4.2	4.3	2.5
<i>Proporción de DPD que es concesionaria</i>	78.0	75.3	71.3	60.8	53.4	52.2	53.2	51.5	50.2
<i>devenga tasas de interés variables</i>	0.0	4.5	6.8	19.4	20.7	18.7	15.0	14.5	16.8
<i>proviene de los acreedores privados</i>	11.6	23.2	27.4	37.4	40.9	39.3	36.2	35.9	36.5
<i>Partidas de memorándum</i>									
<i>Proporción del servicio de la deuda pagada a los acreedores privados</i>	51.6	55.3	57.8	74.3	75.4	78.1	79.2	73.1	64.1
<i>Activo neto del Banco Central en el exterior</i>	55.6	800.0	1494.0	-691.6	-159.0	1108.4	1312.0	3282.3	5868.4

La posición de los activos del Banco Central fue calculada a partir de los datos del IFS (Internacional Financial Statistics - Estadísticas Financieras Internacionales) antes de febrero de 1987, y se utilizaron las series 11 y 16c. El Banco de Indonesia cambió sus procedimientos de valuación en febrero de 1987; los nuevos procedimientos hicieron que la posición de los activos netos mejorara considerablemente.

\* EBS: Exportaciones de bienes y servicios

Fuente: Woo y Nasulton.

## TENDENCIAS EN LOS GASTOS E INGRESOS AGREGADOS

(En miles de millones de rupias)

	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
<i>Gasto total</i>	342.7	467.8	557.0	736.3	1164.2	1977.9	2730.3	3684.3	4305.7	5299.3	8076.0
<i>Ingreso total</i>	251.6	354.7	440.0	590.6	967.7	1753.7	2241.9	2906.0	3534.4	4266.1	6696.8
<i>Préstamos externos</i>	91.1	113.1	117.0	145.7	196.5	224.2	488.4	778.3	771.3	1033.2	1379.2
<i>Préstamos externos como porcentaje del gasto</i>	26.6	24.2	21.0	19.8	16.9	11.3	17.9	21.1	17.9	19.5	17.1
<i>Préstamos externos como porcentaje del PIB</i>	3.4	3.5	3.2	3.2	2.9	2.1	3.9	5.0	4.1	4.3	4.0
<i>Partida de memorándum deflador del PIB, 1980 = 100</i>	13.9	15.4	16.3	18.5	24.6	36.2	40.7	46.6	52.7	58.4	77.4

Fuente: Woo y Nasulton.

## SECTOR EXTERNO DE INDONESIA

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>a) Condiciones Económicas Generales</b>								
<i>Crecimiento del ingreso en las naciones industriales, %</i>	3.4	1.3	1.4	-0.4	2.7	4.7	3.0	2.4
<i>Precio real del petróleo en poder adquisitivo externo, 1980 = 100</i>	67.7	100.0	119.2	124.1	111.6	109.1	104.1	59.1
<i>Tasa de inflación de Indonesia, %</i>	20.6	18.5	12.2	9.5	11.8	10.5	4.7	5.9
<i>Tasa de crecimiento de Indonesia, %</i>	6.3	9.9	7.9	2.2	4.2	6.6	1.1	2.4
<b>b) Situación de la Balanza de Pagos</b>								
<i>Exportaciones de mercadería PIB, %</i>	27.5	27.9	25.2	20.8	23.1	24.3	21.4	21.4
<i>Saldo en cuenta corriente PIB, %</i>	1.9	4.0	-0.7	-5.9	-7.8	-2.5	-2.1	-4.3
<i>Relación reservas/importaciones (semanas)</i>	29.3	25.9	19.6	9.7	11.8	17.9	20.5	23.0
<i>Servicio de la deuda externa pública a largo plazo/exportaciones, %</i>	13.5	7.9	8.2	10.6	12.8	14.7	20.1	29.3
<b>c) Sector de exportaciones no petroleras (1974 = 100)</b>								
<i>Precio de las importaciones no petroleras deflatoado según el costo de la vivienda</i>	65.2	62.8	63.0	56.9	63.2	59.8	58.2	57.7
<i>Precio de las exportaciones no petroleras deflatoado según el costo de la vivienda</i>	99.0	101.0	91.1	80.5	105.9	102.9	98.4	98.9
<i>Competitividad del Morgan Guaranty</i>	111.3	101.1	89.0	79.5	98.4	91.8	92.7	109.7
<i>Exportaciones no petroleras en volumen físico</i>	160.0	144.5	90.2	80.3	100.9	115.5	129.2	142.7
<i>Exportaciones no petroleras en poder adquisitivo interno</i>	184.6	170.8	111.8	93.5	148.1	175.0	188.5	222.4
<i>Exportaciones no petroleras en adquisitivo externo</i>	162.4	155.9	118.1	107.3	142.6	169.3	177.0	168.2

Sustitutos PT/PM para 1983 son para la devaluación posterior a marzo y para 1986 son para la devaluación antes de setiembre.

Los sustitutos PT&/PM no son comparables aquí con los de la Tabla 6.4 debido a los cambios en la definición de los índices de precios. Por eso es que las cifras de 1979 y 1980 de esta tabla son diferentes a las de la Tabla 6.4.

Fuente: Woo y Nasution.

**DEUDA EXTERNA DE INDONESIA EN LA DECADA DE 1980**  
(Final del período, millones de dólares de EE.UU.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>I) Deuda externa pública y garantizada públicamente a largo plazo</b>							
<i>Deuda pendiente y no desembolsada</i>	24451.9	27211.0	32216.0	35492.0	36922.8	41872.6	48712.0
<i>Deuda pendiente y desembolsada (DPD)</i>	14971.3	15870.3	18515.0	21689.5	22861.9	26624.6	32119.0
<i>Acreedores Privados</i>	5464.9	5812.5	7403.4	9649.6	10048.6	11667.9	14556.0
<i>Servicio total de la deuda (STD)</i>	1758.5	2047.2	2246.6	2550.8	3251.0	4015.1	4401.0
<i>Acreedores privados</i>	1127.6	1336.4	1374.3	1526.8	2069.9	2631.7	2549.0
<i>Relaciones principales</i>							
<i>DPD/EBS (%)</i>	67.4	63.7	67.1	108.8	103.2	133.0	212.8
<i>DPD/PNB (%)</i>	21.6	19.2	21.2	28.0	26.5	33.4	48.2
<i>STD/EBS (%)</i>	7.9	8.2	10.6	12.8	14.7	20.1	29.3
<i>STD/PNB (%)</i>	2.5	2.5	2.6	3.4	3.8	5.0	6.6
<i>Proporción de la DPD que es concesionaria</i>	50.2	48.5	42.7	37.3	34.9	35.1	ND
<i>Devenga tasas de interés variables</i>	16.8	17.8	20.0	22.7	23.7	21.7	ND
<i>Proviene de acreedores privados</i>	36.5	36.6	40.0	44.5	43.9	43.6	45.3
<i>Proporción del servicio de la deuda pública pagada a los acreedores privados</i>	64.1	65.3	61.2	59.9	63.6	65.5	57.9
<b>II) Deuda externa privada a largo plazo no garantizada</b>							
<i>Deuda pendiente y desembolsada</i>	3142.0	3579.0	3200.0	3400.0	3800.0	3810.0	3800.0
<i>Servicio total de la deuda</i>	1051.0	1173.0	1260.0	1116.0	960.0	1036.0	800.0
<b>III) Deuda externa a corto plazo</b>							
<i>Deuda externa total</i>	2775.0	3274.0	4787.0	4639.0	5384.0	5280.0	5000.0
<i>Exportaciones de bienes y servicios (EBS)</i>	2208.0	24926.3	21262.1	19932.6	22163.8	20014.5	15094.0

Fuente: World Bank Debt Tables and Country Reports.

Las cifras no incluyen los créditos de expansión de gas natural no licuado.

Fuente: Woo y Nasuton.

**OTROS INDICADORES DE LA DEUDA EXTERNA**

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
<i>Gasto total</i>	11716.1	13917.6	14355.9	18311.0	19380.8	22824.6	21421.6	23583.2
<i>Ingreso total</i>	10227.0	12212.6	12418.3	14432.7	15905.5	19252.8	17832.5	17236.1
<i>Préstamos externos</i>	1489.1	1705.0	1937.6	3878.3	3475.3	3571.8	3589.1	6347.1
<i>Préstamos externos como porcentaje del gasto</i>	12.7	12.3	13.5	21.2	17.9	15.6	16.8	26.
<i>Préstamos externos como porcentaje del PIB</i>	3.0	2.9	3.1	5.3	4.0	3.7	3.5	5.
<i>Partida de memorándum</i>								
<i>Deflactor del PIB, 1980=100</i>	100.0	111.2	119.6	136.3	152.6	165.8	170.9	176.0

Fuente: Woo y Nasuton.

**PRECIO AL CONTADO PROMEDIO MENSUAL DEL  
PETROLEO CRUDO DE INDONESIA EN 1986**  
(Precio por Barril en Dólares para Minas-34 de Indonesia)

Mes	\$
Enero	24.25
Febrero	18.00
Marzo	12.90
Abril	10.45
Mayo	11.35
Junio	11.15
Julio	9.50
Agosto	11.25
Setiembre	12.70
Octubre	12.65
Noviembre	13.00
Diciembre	14.25

**COSTO PROMEDIO DE ADQUISICION DEL PETROLEO  
CRUDO IMPORTADO EN LAS REFINADORAS  
ESTADOUNIDENSES**  
(Precio por Barril en Dólares)

Año	\$
1976	13.48
1977	14.53
1978	14.57
1979	21.67
1980	33.89
1981	37.05
1982	31.87
1983	28.99
1984	28.63
1985	26.75
1986	14.55

Fuente: Petroleum Intelligence Weekly, Londres. Varias publicaciones.

Fuente: Energy Information Administration. Monthly Energy Review, diciembre de 1986.

**TASAS DE CAMBIO\***

(Final del periodo - moneda nacional por dólar Estadounidense)

Pais o área (unidad)	1981	1982	1983	1984	1985	86Q1	Jun. 86	Jul. 86	Ago. 86
Indonesia (rupias)	644.000	692.500	994.000	1074.0	1125.0	1125.0	1131.0	1131.0	1132.0
Japón (yen)	219.900	235.000	232.200	251.100	200.500	179.600	165.000	154.300	156.100
	Set. 86	Oct. 86	Nov. 86	Dic. 86	Enero 87	Feb. 87	Mar. 87	Abr. 87	Mayo 87
Indonesia (rupias)	1633.0	1640.0	1650.0	1641.0	1633.0	1644.0	1644.0	1641.0	1649.0
Japón (yen)	153.600	161.500	162.400	159.100	152.500	153.050	145.800	139.500	144.000

Fuente: Monthly Bulletin of Statistics, Oficina de Estadística, Naciones Unidas, Volumen XLI, No. 2 (febrero de 1987) y Volumen XLI, No. 8 (agosto de 1987)

\* Período 1981-1985 tasas promedio.