



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 87-108

Programas de ajuste estructural: algunos aspectos teóricos y los principales temas de debate

Existe un amplio acuerdo en considerar a los países del África Subsahariana como una de las zonas del planeta con más dramáticos problemas de "subdesarrollo" económico y social.

En este artículo, obra de un profesor mozambiqueño, se analiza -partiendo de la situación de dicho subcontinente- el diseño y aplicación de los Programas de Ajuste Estructural en los países del Tercer Mundo. El estudio crítico de los fundamentos mismos teóricos de dichos Programas permite extraer conclusiones interesantes que pueden ser aplicadas a muy diversos ámbitos geográficos.

João MOSCA ()*

(*) Doctor ingeniero agrónomo por la Universidad de Córdoba (España). Está actualmente trabajando en un proyecto de investigación en Córdoba.

ESTUDIOS

Introducción

Existen muchos estudios que analizan la implantación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las Instituciones de Bretton Woods (IBW) en los países del tercer mundo. La gran mayoría de las publicaciones estudian las medidas utilizadas para la aplicación de los PAE, el comportamiento de las economías y sus efectos al nivel de las sociedades. Los enfoques económico, sociológico y político son los dominantes en esta línea de investigación.

Este artículo tiene como objetivo presentar las bases teóricas en que se basan los PAE, condición importante para interpretar los efectos de los programas de ajuste en los países en desarrollo (principalmente del Africa Sub-Sahariana (ASS), América Central y América del Sur). El autor defiende que los efectos que los PAE producen en estas economías son fundamentalmente el resultado de la aplicación de los supuestos teóricos del modelo a las realidades de los países en desarrollo, refutando así el argumento de que esos efectos son consecuencia de la corrupción, de la mala gestión y de la incapacidad administrativa de los países con ajuste estructural. Estos aspectos, aunque reales en muchos casos, potencian o no los efectos provocados por el modelo.

Este artículo tiene 5 secciones. Considerando que los PAE se implantan a consecuencia de la crisis de los países en desarrollo, se hace en la primera sección un breve resumen de la evolución de la crisis de los países africanos al Sur del Sahara. En la sección dos se presenta los PAE - su origen, definición, objetivos, supuestos teóricos del modelo y el diseño de las medidas para su aplicación. La sección tres defiende que el aquí designado modelo PAE, se basa en el enfoque monetarista de la balanza de pagos y desarrolla algunos elementos de este enfoque. La cuarta sección resalta los principales temas de debate sobre la aplicabilidad de este modelo a las realidades de los países en desarrollo. Finalmente se hace una breve conclusión.

1. Un caso concreto: la crisis sub-sahariana

A lo largo de la década de los 60 y hasta mediados de los 70, las economías sub-saharianas evolucionaron aparentemente de forma positiva. Los indicadores económicos y sociales daban motivos para esperanzas de desarrollo a los países recién independizados. Para eso, un conjunto de factores han coincidido,

particularmente los externos: a) los términos de intercambio tuvieron un período favorable; b) se han beneficiado de un exceso de liquidez en el sistema financiero internacional, y, c) existían importantes flujos de cooperación y “ayuda” internacional. Internamente, ha sido importante el momento político post-independencia que daba a los partidos políticos en el poder gran legitimidad debido a la conquista de la independencia. Esta legitimidad, permitía una gran capacidad de movilización y compromiso de las fuerzas políticas y sociales con los programas políticos y económicos de los gobiernos nacionales.

El crecimiento del PIB en los países del ASS fue de 3,4% anual desde 1960. En la década de los 60, la producción agrícola subió el 2,7% al año lo que ha acompañado al crecimiento demográfico. En los 60, el volumen de exportaciones creció a una media del 6% al año y las exportaciones agrícolas a un 2%. La deuda externa era en 1970, solamente de US\$ 6.000 millones (1). Las políticas sociales mejoraron significativamente las condiciones de vida y acceso a los servicios básicos de salud y educación, lo que se reflejó en la evolución positiva de los índices de mortalidad, alfabetización y formación (2).

Este crecimiento económico no fue acompañado de transformaciones estructurales. Para muchos autores, el crecimiento que tuvo lugar reforzó la estructura económica y social colonial, la dependencia económica y la subordinación de las economías nacionales a los intereses externos y de las multinacionales (en general de las potencias ex-colonizadoras). A este fenómeno se denominó neocolonialismo.

Las economías se mantuvieron dependientes, muy vulnerables a las conmociones externas, predominantemente de producción primaria, con baja tecnología y productividad, con infraestructuras productivas y de servicios muy débiles.

Coincidiendo con el final de esa etapa, las economías desarrolladas entran en una aguda crisis, cuya responsabilidad principal es atribuida a los “choques del petróleo”. Como consecuencia de ello, a finales de los 70, la situación internacional sufre cambios importantes. Las economías desarrolladas despegan de la crisis con políticas recesivas y proteccionistas, la oferta de créditos

(1) Según Joshua Green (1989), la deuda externa de los países del ASS era en 1987 de 126,5 mil millones de US\$, cerca de 21 veces la deuda de 1970.

(2) Los datos han sido extraídos del documento del Banco Mundial (1989b), *Africa Subsahariana - Da Crise Até ao Crescimento Sustentável*.

baja provocando alzas de los tipos de interés y el dólar sube de cotización. Los términos de intercambio se invierten en contra de los países en desarrollo (3), los flujos de capital para los países del ASS se vieron reducidos (4). La participación de los países del ASS en el comercio internacional decrece rápidamente (Selowski, 1987; Green, 1988; BM, Informes Anuales, varios años).

Las políticas económicas de la mayoría de los países del tercer mundo y sus estructuras productivas no tuvieron capacidad de reacción. Son dudosas las causas de esta pasividad, pero es posible que sean las siguientes: la incapacidad de los gobiernos locales para definir políticas alternativas, por subordinación externa y/o por presiones de fuerzas sociales internas; la gran dependencia de las estructuras económicas de factores externos y su reducida elasticidad a las conmociones internas y externas; la incapacidad técnica y administrativa.

La mayoría de los países del ASS, inicia un período de crisis que todavía hoy se agrava (5). La deuda externa sube, los desequilibrios externos no están controlados, el crecimiento económico es negativo, la inflación se mantiene alta, la producción alimentaria es inferior al crecimiento demográfico. El hambre y la pobreza aumentan, la inestabilidad política se manifiesta por la generalización de la corrupción de los gobiernos y prolongados conflictos de varias naturalezas. La dependencia de la ayuda externa y alimentaria es cada vez mayor y la fuga de capitales es creciente (6).

En las tablas 1 y 2 se presentan algunos datos indicativos de la evolución de la economía sub-sahariana.

(3) Hay consenso en que, en este período, los términos de intercambio han evolucionado negativamente para la mayoría de los países en desarrollo, aunque sea variable conforme a las respectivas estructuras del comercio exterior. Morrison y Wattleworth (1988: 31), refieren que la caída de los precios de los productos primarios mayoritariamente exportados por los países deudores pasó a niveles por debajo de los años 30.

(4) Los flujos de capital para los países en desarrollo pasaron a ser negativos a partir de mediados de la década. En relación al ASS, los flujos han disminuido, pero se mantienen positivos.

(5) No hay consenso entre los autores y documentos oficiales sobre el comportamiento comparativo entre las economías sub-saharianas con y sin PAE. Pero hay consenso en que la crisis se agrava, incluso en los países con PAE.

(6) Se pueden ver los indicadores de las economías sub-saharianas en numerosos documentos, por ejemplo, en los informes anuales del BM y del FMI.

TABLA 1
ALGUNOS INDICADORES DEL ASS (Variación media anual, en %)

Concepto	1965-73	1973-80	1980-88
PNB per capita	3,0	0,1	-2,8
Crec. poblacional	2,6	2,8	3,2
Inflación	7,5	6,8	15,5
Inversión	9,8	4,0	-7,3
Producción agrícola	2,2	-0,3	1,8
Exp. de mercancías	15,1	0,2	-0,7
Imp. de mercancías	3,7	7,6	-5,0

Fuente: Tarp, 1991, pág.9, extraído de Informes del BM.

TABLA 2
INDICADORES DEL ASS (en % del PNB)

Concepto	1965	1980	1988
Deuda púb. externa	13	70	78
Servicio de la deuda	1,1	2,1	4,3
Servicio de la deuda *	5,3	7,2	16,5
Inversión	14	20	15
Ahorro interno	14	22	12
Consumo público	10	13	15

* Porcentaje del total de exportaciones de bienes y servicios.

Fuente: Tarp, 1991, pág. 10, extraído de Informes del BM.

Casi toda la literatura, incluso la del FMI y BM, relaciona la crisis de los 80 y/o la "crisis de la deuda" con los fenómenos acontecidos en la economía mundial. Tarp (1991:21), basándose en el trabajo de Wheeler (1984) afirma: "...la 'culpa' en el caso de la presente crisis es en gran medida debida a factores externos, lo que no significa que los factores internos no hayan contribuido y

que el ajuste doméstico no sea necesario -al contrario”.

Los documentos del FMI y BM (7), sin negar los efectos negativos de los cambios de la economía internacional, responsabilizan principalmente a las políticas internas de los países en desarrollo. El rol de los poderes públicos en la economía, la dimensión e ineficiencia del sector público, las distorsiones de los precios, los altos costes salariales, la sobrevaloración del tipo de cambio, las políticas de priorización de los sectores no agrícolas y la ausencia de políticas demográficas, son algunos de los aspectos considerados como más influyentes en la crisis de los 80 (BM, 1990). Los análisis de las IBW sobre la crisis de los países en desarrollo resaltan como elementos básicos que justifican la crisis: las políticas monetarias y fiscales expansivas para soportar los aparatos administrativos, los monopolios estatales, las subvenciones sociales, los precios controlados, entre otros aspectos.

En relación a la agricultura, el FMI y BM responsabilizan a las políticas discriminatorias y los efectos negativos de la moneda sobrevalorada, el proteccionismo a la industria nacional en el marco de las políticas de sustitución de importaciones, los precios bajos a los productores para congelar los salarios industriales y los niveles de vida en las ciudades. La presencia de empresas públicas monopolistas es un factor también considerado como causa de la crisis de la agricultura Sub-Sahariana (BM, Informes Anuales).

2. Los programas de ajuste estructural: enfoque general

2.1. Origen y definición

Con el incumplimiento de los compromisos de la deuda, los países en desarrollo dejan de tener acceso a los recursos externos. Los “gaps” externos, particularmente la llamada capacidad de importación, afectan a los países más dependientes de importaciones y de los flujos de capital para la reproducción de sus economías (Green, 1988; Fitzgerald and Rob Vos, 1989 a y b).

La importancia de los factores externos, la incapacidad de las economías para reproducirse sin recursos adicionales a los autogenerados, y la ausencia de

(7) Tiene particular importancia el documento del World Bank (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*.

alternativas de financiación internacional, tomó la entrada en el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial como la única posibilidad para la negociación de la deuda y el acceso a nuevas fuentes de financiación.

Los grandes volúmenes y el rápido crecimiento de la deuda amenazaban la "estabilidad" del sistema financiero internacional, lo que obligó a la intervención del FMI como máxima institución financiera internacional. Con la profundización de la crisis las medidas de estabilización de los desequilibrios externos (8) fueron ampliadas para el conjunto de la economía configurando lo que hoy se llaman Programas de Ajuste Estructural.

Los PAE son un paquete de medidas económicas basados fundamentalmente en supuestos del modelo neoclásico (9) que las IBW "sugieren" a los países del tercer mundo para la salida de la crisis. Por lo general, estas "recomendaciones" de medidas de política económica van acompañadas de reformas políticas (fin de los regímenes monopartidistas, elecciones, mayores libertades individuales, etc.). Las medidas a aplicar y las reformas son acordadas en conversaciones periódicas (semestrales o anuales) entre las IBW y los respectivos gobiernos. La financiación de la crisis (del déficit externo, de la ayuda externa para proyectos de desarrollo, de la negociación de la deuda, etc.), depende principalmente del desempeño de los gobiernos en la aplicación del programa establecido. El grado de soberanía de los gobiernos en las negociaciones depende de un conjunto de factores, pero principalmente de la profundidad de la crisis y de las alternativas

(8) Al principio, el FMI insistía en que las medidas de estabilización de los desequilibrios externos deberían ser implantadas en primer lugar. Posteriormente, se verificó que las medidas de estabilización no tenían resultados evidentes cuando se desligaban de otras variables no directamente relacionadas. Bhatia (1985: 20) afirma: "El supuesto general de estos programas ... era que los problemas de la balanza de pagos de los países africanos eran, por su naturaleza, de corto plazo, y que podrían invertirse mediante la aplicación de ajustes adecuados".

(9) La síntesis neoclásica intenta incorporar elementos keynesianos y (neokeynesianos) al modelo clásico inicial. En Adolfo Rodero y Carmen Barroso (1991), se puede ver un resumen sobre los tres modelos: clásico, keynesiano y síntesis neoclásica. El autor de este artículo en base a un estudio de caso (Mozambique), argumenta que las IBW (principalmente el FMI) está dominado por economistas de la corriente más "dura" de la teoría clásica y por monetaristas también bastante cercanos de los planteamientos iniciales de Friedman. Así, parece ser más correcto hablar de los supuestos y del modelo clásico. No obstante, se verifica que la aplicación de los modelos es menos ortodoxa. Elementos de la síntesis neoclásica y neokeynesiana son incorporados en las medidas prácticas para la aplicación de los PAE.

que posee de financiación externa y de los grupos de presión política y social, internas y externas.

2.2. *Objetivos de los PAE*

Según las IBW, los PAE tienen como objetivos (Banco Mundial: Informes Sobre el Desarrollo Mundial, varios años): 1) el reestablecimiento de los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria (pero no suficiente) para la salida de la crisis y para el despegue económico; 2) la racionalización de las economías a través de la asignación y utilización eficientes de los recursos para tornarlas competitivas y favorecer su integración en el mercado mundial bajo el principio de las ventajas comparativas; 3) la introducción de cambios estructurales para garantizar el crecimiento estable de largo plazo y evitar nuevos desequilibrios. Streeten (1989), afirma que los objetivos de corto plazo son la reducción o eliminación de los déficits de la balanza de pagos y de los presupuestos públicos. El documento de UNDP (1989:20) afirma: "Una alta prioridad es dada al establecimiento del equilibrio externo, i.e., la posibilidad real de acceso a la financiación externa".

Marc Wuyts (1989) llama la atención sobre que los objetivos de los PAE no son solamente económicos: las reformas económicas pretenden reestructurar los patrones de acumulación y de distribución en una economía y, consecuentemente, tales reformas afectan a la estructura del modo de vida de las poblaciones. En este sentido, las reformas macroeconómicas jamás pueden ser vistas como un conjunto de medidas políticas neutras con el objetivo de alcanzar más eficiencia y economía de recursos. El contenido de las reformas económicas tiene invariablemente importancia en la conformación del proceso de desarrollo económico y social así como en el balance de fuerzas políticas.

Los críticos añaden que los PAE llevan las economías a una integración subordinada en el marco de la división capitalista del trabajo y facilita la penetración del capital internacional en la economías en desarrollo (Adler, 1972; Feder, 1972; Bernestein, 1990). Añaden que el fomento del sector privado no es solamente una consecuencia del supuesto de la prioridad económica de la propiedad privada, sino que tiene como objetivo el desarrollo de clases capitalistas locales aliadas a los intereses del capital externo.

2.3. *Los supuestos de los PAE*

Los supuestos de los PAE son principalmente los siguientes: 1) el mercado es el único asignador correcto de los recursos: si hay distorsiones estructurales en las economías, ellas son provocadas por las intervenciones públicas; 2) la iniciativa privada es la única capaz de utilizar racionalmente los recursos de la economía, ya que estos agentes económicos procuran maximizar las utilidades y actúan bajo las expectativas racionales; 3) existe libre circulación de los recursos dentro y con el exterior.

En base a estos supuestos, es fácil comprender que las principales medidas para la aplicación de los PAE son: 1) las reformas en la política comercial a través de la liberalización de las economías - desregulación de los mercados y de los precios, liberalización del comercio exterior y reformas arancelarias; 2) la reducción del protagonismo del Estado en la economía por medio de las privatizaciones, de la eliminación de las asignaciones administrativas de los recursos y por medio de la reducción de su capacidad financiera (presupuestos públicos); 3) las reformas en la política fiscal (por un lado, reducción de los gastos, principalmente de los gastos sociales, subvenciones al consumo y a las empresas estatales y, por otro lado, políticas de incremento de los ingresos públicos a base de mayores imposiciones en los impuestos indirectos y reducción de los impuestos sobre la renta); 4) finalmente, y no menos importante, las medidas monetarias tienen gran importancia en la aplicación de los PAE, principalmente a través de la reducción de la oferta monetaria y del crédito a la economía. La práctica estudiada en la mayoría de los países africanos indica que las medidas monetarias y fiscales son las primeras, las más utilizadas y las que se aplican con mayor rigor y velocidad.

2.4. *El diseño de los PAE*

Según Tarp, el diseño de los PAE parte de una aproximación monetarista de la balanza de pagos. La lógica a largo plazo es que solamente los países con déficits de recursos externos para su desarrollo necesitan programas de ajuste. La cuestión fundamental es cómo se calcula la necesidad de recursos externos, particularmente las importaciones (10). Otro aspecto importante es definir

(10) Este aspecto es fundamental en la medida que implica opciones de modelo económico,

como se cierra el "gap" de las importaciones. Para Tarp (1991: 66 a 68), las etapas de formulación de los PAE son:

- 1) Elección de las variables principales, lo que Ground (1987) llama variables-meta: nivel de reservas internacionales, inflación y volumen de crédito al sector privado.
- 2) Formulación de proyecciones sobre los niveles del output, exportaciones de bienes y servicios, y flujos de capital determinados por la variables-meta.
- 3) En base a los datos de 2), se estima el volumen de importaciones necesarias (11).
- 4) Estudio de las medidas para acabar con el déficit externo: si es necesario un ajuste, se introduce la devaluación de la moneda, pero entonces hay que recalcular las necesidades de importaciones, volúmenes de output, exportaciones y otras variables de acuerdo al nuevo tipo de cambio.
- 5) Si no son aconsejables modificaciones en el tipo de cambio, se calcula la moneda en base a los niveles de precios y velocidad de circulación de la moneda.
- 6) A partir de la demanda de moneda, se establecen las medidas sobre la tasa de interés con el fin de afectar la demanda y la velocidad de circulación.
- 7) Se establece así el volumen de crédito recomendable y se compara con la demanda efectiva.
- 8) Se analizan los presupuestos públicos y las alternativas de financiación del déficit.
- 9) Se llevan a cabo las discusiones entre el FMI/BM y los gobiernos para el estudio de las alternativas de financiación del presupuesto y de medidas complementarias.
- 10) la última etapa es para testar el programa y firmar los contratos de aplicación del ajuste.

lo que significa por ejemplo la definición de prioridades sectoriales, de patrones de acumulación, de niveles de inversiones y su distribución sectorial y territorial, etc.

(11) "Si estas importaciones parecen razonables, en base a la experiencia pasada y a las necesidades globales, no hay de hecho, necesidad de ajuste macroeconómico" (Tarp, 1991: 67).

3. El monetarismo como base principal de los PAE (12)

Conforme a los objetivos (principalmente el equilibrio externo), a las medidas de aplicación (principalmente monetarias y fiscales) y a la metodología del diseño de los PAE (se parte del desequilibrio externo), se puede decir que el modelo es básicamente monetarista (13). Los PAE tienen varios objetivos simultáneos, aunque sean aparentemente conflictivos. Son los llamados "dilemas de política económica" que, según Dornbusch y Fischer (1991: 888), se resuelven utilizando "tantos instrumentos de política como objetivos tengamos".

Según las IBW, los PAE pretenden alcanzar el equilibrio interno y externo. "El equilibrio interno quiere decir que la producción está en el nivel de pleno empleo (14). El equilibrio externo se produce cuando el saldo de la balanza comercial es cero (Dornbusch y Fischer, 1991: 883). Se considera que, para que estos equilibrios sean de largo plazo, han de verificarse también los

(12) Se puede ver el desarrollo de los modelos de forma gráfica, descriptiva y en forma de ecuaciones en: Fitzgerald and Rob Vos (1989a y b); Dornbusch y Fischer (1991: parte III, Capítulo 20); y, Tarp (1991).

(13) Hay muchas matices en los teóricos monetaristas. Dornbusch y Fischer llegan a afirmar que "casi todos somos algo monetaristas", donde, según los mismos autores (pág. 795), en un extremo están los "duros más allá de la posición de Friedman, hasta un keynesianismo ecléctico". En términos sencillos, la base de la teoría es considerar el dinero como el elemento más importantes para la macro-economía, tanto para sus equilibrios, como para el desarrollo (efectos en el PNB). Friedman ha afirmado: "Considero que la descripción de nuestra posición como 'El dinero es lo único que importa en las variaciones de la renta nominal y en las variaciones a corto plazo de la renta real' es una exageración, pero que transmite el sentido correcto de nuestras conclusiones", en Dornbusch y Fischer (1991: 796).

El debate de los monetaristas y los economistas que dan importancia al modelo de equilibrio IS-LM, es que estos defienden que en cuanto la cantidad de moneda influye en los tipos de interés, que implican efectos en la demanda agregada y por lo tanto en el PNB, lo que hay que hacer es manejar las tasas de interés. Los monetaristas contestan este planteamiento alegando principalmente: (1) que la tasa nominal de interés no es una buena guía de la economía, pero sí la tasa real, por sus efectos en las restantes magnitudes (consumo, ahorro, inversiones, etc.); (2) citan la posibilidad de que las reservas desestabilizan la economía si se intenta mantener las tasas de interés nominales a un nivel bajo. Dornbusch y Fischer (1991: 798 y 799).

(14) El concepto de equilibrio es diferente entre los neoclásicos y Keynes. Mientras los primeros sólo lo consideran en pleno uso de los recursos, Keynes cree que es posible niveles de equilibrio, con diferentes niveles de utilidades de los recursos.

equilibrios fiscal y monetario (Tarp, 1991).

El enfoque monetarista indica que la solución de los problemas externos pasa por una solución monetaria dado que tienen un origen monetario interno. Así, para la solución de los desequilibrios internos y externos "es necesario combinar políticas de desviación del gasto, que trasvasen demanda entre los bienes interiores y los importados, con políticas de reducción del gasto (o de aumento del gasto)" (Dornbusch y Fischer, 1991: 885). Generalmente son aplicadas políticas internas restrictivas, lo que significa reducción de los gastos presupuestarios y/o del consumo y/o de la inversión.

La regla básica monetarista es: "bajo tipos de cambio fijos, la oferta monetaria es endógena, y un incremento debido a una expansión en el crédito doméstico implica directamente un decrecimiento en las reservas externas en una base 'uno a uno'" (Tarp, 1991: 60).

"La conclusión política es que un incremento del equilibrio en la balanza externa implica una contracción en el crédito doméstico ..." (Tarp 1991: 57 y Dornbusch y Fischer, 1991: 898) (15). Según el modelo, el déficit de la balanza de pagos es resuelto de la siguiente forma: para cubrir el déficit, el banco central tiene que vender divisas a un cambio fijo que reduce la base monetaria y, por lo tanto, la oferta monetaria. La tasa de interés sube, lo que implica reducción de la demanda de dinero y menor demanda de bienes.

Estos efectos implican menores importaciones y mayores flujos de capital para el país, lo que puede conducir al equilibrio de la balanza de pagos. Internamente, la reducción de la oferta monetaria con el correspondiente aumento de la tasa de interés implica una menor demanda agregada, tanto por el lado del consumo, como por la reducción de las inversiones.

Las economías con PAE parten en general de una situación de grave recesión y déficit externo. En estas condiciones, para reducir el desempleo se requiere una expansión económica, pero el déficit requiere una contracción. Para solucionar este dilema habría que aplicar medidas para "reducir las importaciones correspondientes a cada nivel de renta" (Dornbusch y Fischer, 1991: 884). Con este fin se podrían utilizar el tipo de cambio y los aranceles para la reducción de las importaciones. Se obtienen así los equilibrios internos y externos.

(15) Polak (Tarp, 1991: 57) y los monetaristas de la escuela de Chicago (Tarp, 1991: 60) están de acuerdo en esta regla básica.

El incremento de las exportaciones puede implicar también un aumento de las importaciones, sobre todo en economías cuya estructura productiva es muy dependiente de insumos y tecnologías exteriores. Para garantizar efectos positivos de corto plazo sobre la balanza de pagos son generalmente necesarias medidas aduaneras, restricción de importaciones y asignación de divisas (16).

Aunque parezca que el uso del tipo de cambio es el principal instrumento de los PAE, sólo es utilizado de forma accesoria. Entre los economistas hay consenso en que el tipo de cambio no altera de forma significativa el equilibrio externo a largo plazo. Pero, conforme sintetiza Tarp (1991: 57), "sus efectos temporales, combinados con otras medidas de política, pueden tener una gran importancia en la recuperación de las reservas de los países". Dornbusch y Fischer (1991: 896) dicen que "los partidarios del enfoque monetarista también han argumentado que la depreciación del tipo de cambio no puede mejorar la balanza de pagos más que a corto plazo".

En general los PAE utilizan restricciones en los presupuestos públicos porque, según Dornbusch y Fischer (1991: 886), "una reducción del déficit presupuestario (17) daría lugar a una reducción de igual magnitud del déficit exterior". Blejer y Cheast (1986: 18) se refieren a las consecuencias de los déficits fiscales. Estos tienden a presionar la demanda, lo cual puede dar lugar a una inflación más alta, desequilibrios en la balanza de pagos y, si los déficits se financian con deuda, a tasas de interés reales más elevadas y al desalojamiento del sector privado ("efecto desplazamiento", Dornbusch y Fischer, 1991: 171).

Se considera generalmente que apenas los déficits financiados con mayor oferta de moneda crean una mayor oferta monetaria, conduciendo al déficit exterior y a la inflación. Ramos y Eyzaguirre (1991), se refieren a los déficits "nominal" y "operativo" (18). El operativo es el que excluye el componente

(16) Aunque los supuestos de los PAE están en contra de medidas administrativas, éstas se aplican muchas veces.

(17) La devaluación es aplicada principalmente para: (1) garantizar la paridad de los precios internos con los externos de modo a dar competitividad a las economías; para tener efecto, los salarios y los precios internos no pueden subir proporcionalmente; (2) desviar el gasto de bienes importados hacia bienes internos e incrementar las exportaciones.

(18) En el apéndice 4 del artículo, Ramos y Eyzaguirre (1991) definen los déficits así: "... los pagos de intereses tienen dos componentes: uno, los pagos de intereses reales ... que

inflacionario de la tasa de interés argumentando que “es éste el que explica la aceleración o desaceleración en la inflación”.

Este planteamiento monetarista supone que la curva LM es vertical y que es controlada por el banco central (19). En estas condiciones conforme argumentan Dornbusch y Fischer (1991: 176) “... un incremento del gasto público no consigue variar el nivel de equilibrio de la renta, provocando únicamente aumentos del tipo de interés de equilibrio”. Si la curva es absolutamente vertical, habrá un “efecto desplazamiento pleno”. El efecto desplazamiento también se puede verificar cuando la economía está en pleno empleo. El incremento de los gastos públicos implica una reducción del consumo privado (Dornbusch y Fischer, 1991: 178).

Presupuestos de gasto muy altos, aunque no deficitarios, implican una política de impuestos rigurosa que afectaría a los beneficios de los empresarios y, consecuentemente, al ahorro y a la capacidad de inversión. Por estas razones, el FMI tiene como principio no sólo evitar déficits sino también exigir contracciones presupuestarias.

Este es, en resumen, el modelo que Dornbusch y Fischer (1991: 883) llaman de “proceso de ajuste clásico”. El perfecto equilibrio de la economía a largo plazo implica, según el modelo, equilibrio en las balanzas macroeconómicas (externa, fiscal, monetaria) y el equilibrio entre el ahorro y la inversión (Tarp, 1991).

Como se ha visto, “se basa en ajustes de los precios y en un ajuste de la oferta monetaria a través de la balanza comercial”. Las posibles conmociones en las economías por factores internos, o a partir de cambios en la economía internacional, son siempre ajustadas con los mismos mecanismos.

La asunción de que los PAE son básicamente monetaristas implicó la presentación del modelo en base a algunos componentes de la teoría monetarista.

corresponde al uso de los fondos (un gasto corriente); y, otro, ... que corresponde a la pérdida del valor real de la deuda por inflación (o sea representa en la práctica un gasto de capital en amortización acelerada de la deuda)”. Como en general es esta última parte la que no puede ser financiada por endeudamiento, debe ser esta parte la que se debe reducir en un programa de ajuste.

(19) Los monetaristas creen que “el dinero determina la renta o, ... que la demanda de dinero no depende del tipo de interés, lo que implica que la curva LM es vertical” (Dornbusch y Fischer, 1991: 177 y 178).

Pero, en la práctica, los PAE manejan también otros instrumentos, que los monetaristas consideran no importantes, como por ejemplo la tasa de interés nominal. Además, es frecuente la utilización de medidas administrativas, como la asignación de créditos para fines específicos, aranceles, restricciones cuantitativas de importaciones, entre otros mecanismos que, teóricamente, son conflictivos con los supuestos del modelo defendido en las conversaciones y en los debates entre las IBW y los gobiernos (20).

4. Los principales temas de debate

Al final de más de una década, los análisis sobre los resultados de la implantación de estos programas son muy controvertidos. En este artículo el autor solamente se concentra en los puntos de mayor debate. Las diferencias entre los autores no son solamente respecto a los efectos prácticos de los PAE. El debate teórico es quizás más importante y éste se concentra en la aplicabilidad y efectos de los paradigmas neoclásicos a las realidades económicas y sociales de los países en desarrollo y, en muchos casos, al tipo de relaciones externas. A continuación se sintetizan las críticas que en la opinión del autor parecen ser las más relevantes y que tienen como argumentación principal la aplicabilidad del modelo a las realidades de los países en desarrollo.

Primero, el nivel de conocimiento que las IBW y los gobiernos poseen de las economías es limitado y muy superficial, no permitiendo previsiones sobre las reacciones de las economías a las medidas de ajuste. Por ejemplo, el comportamiento de la economía es muy diferente según las elasticidades de la producción a los incentivos de los precios: ¿cómo se comportan los tipos de interés con la reducción de la oferta monetaria y qué reacciones tiene la demanda de dinero con la subida de los tipos de interés?; ¿cómo reaccionan el ahorro y las inversiones con estos ajustes?; si las economías son muy dependientes de importaciones, ¿las devaluaciones de las monedas contribuyen al equilibrio externo?.

En resumen, ¿cuáles son las diferentes elasticidades de la economía a los estímulos y a las medidas de política económica?, ¿cuáles son las pendientes de las curvas de la economía y cuáles son los diversos efectos multiplicadores?

(20) El caso de Mozambique demuestra claramente este aspecto, en (Mosca 1993).

Estos son aspectos de conocimiento fundamentales a la hora de definir políticas macroeconómicas.

Dado que estas y muchas otras preguntas no obtienen respuestas únicas, se critica a los PAE porque son un paquete de medidas aplicadas mecánicamente y de forma economicista, es decir, no se consideran las realidades globales de las sociedades y de sus relaciones con el exterior. Se considera que los PAE son aplicados por tanteo, sin posibilidad de previsión del comportamiento de las economías, y se añade que las estadísticas no traducen la realidad debido a la dimensión que los sectores llamados de subsistencia poseen en estas economías (21).

Segundo, muchos autores dudan sobre la aplicabilidad de los supuestos del modelo a realidades muy heterogéneas, sobre todo donde persisten vastos sectores de la economía informal y de sectores de pequeña escala con grados diferenciados de integración en el mercado, cuyas lógicas productivas pueden tener como objetivo la maximización de variables no estrictamente económicas y donde las expectativas obedecen a racionalidades diferentes. Se argumenta que estas economías, no totalmente integradas en el mercado, pueden reaccionar de forma diferente a los estímulos de mercado. Se añade que la cobertura institucional en el espacio nacional es en general muy limitada, no permitiendo el conocimiento de los mercados, la accesibilidad de la mayoría de los agentes económicos y sociales a las instituciones (crédito, servicios públicos, etc.) y el razonamiento en base a la lógica de las expectativas racionales.

Tercero, se critica también que en general los PAE son recesivos empobreciendo todavía más dichas economías. El argumento de que las economías crecen porque los PAE estimulan las exportaciones solamente es válido para los países donde los sectores de exportación poseen un gran peso y/o donde estos sectores poseen un gran efecto propulsor sobre el conjunto de la economía, lo que no es una característica de la mayoría de los países del tercer mundo. Las medidas de ajuste, según se constata en las secciones anteriores, actúan sobre todo reduciendo la demanda interna en beneficio de posibles incrementos de las exportaciones, para la estabilización de las balanzas macroeconómicas y para

(21) Es conocido que es difícil cuantificar algunas magnitudes de la economía informal y del mercado negro. Se añade que estos países poseen generalmente aparatos estadísticos muy débiles.

el control de la inflación. De este modo, se dice que los PAE priorizan la estabilización de las variables nominales y que secundarizan, por lo menos a corto y medio plazo, el crecimiento económico, el empleo y otras variables de la economía real. Se añade que, para que estas economías experimenten procesos de crecimiento, necesitan de grandes cantidades de recursos externos para reproducir los modelos económicos dominantes (22), recursos estos que no están disponibles y que las IBW condicionan (directa e indirectamente) a escala mundial.

Los recursos externos disponibles para el desarrollo de estas economías son, generalmente y por diversas razones, muy limitados y por regla general son dirigidos a los sectores de exportación beneficiando las medianas y grandes empresas (23). Las economías de pequeña escala, que son, en estas economías, responsables de la formación del mayor porcentaje del PIB, contribuyen con la mayoría de las exportaciones y emplean más del 50% de la población activa, son secundarizadas.

Cuarto, muchos autores opinan que los PAE priorizan a los llamados sectores “modernos” de la economía y a los productos de exportación, lo que reproduce los patrones de acumulación centrados en intereses externos formados por las estructuras económicas desde los períodos coloniales. En un mundo de recursos limitados y asignados según criterios no estrictamente económicos debería ganar espacio la filosofía del desarrollo endógeno (24) y, según algunos autores, estas economías necesitan de una “desconexión” (Samir Amin, 1991) para que puedan experimentar procesos de desarrollo sostenible y estable. La endogenización y la desconexión implican mayores niveles de aislamiento y grados diferenciados de conflictividad con los intereses dominantes (en el

(22) En gran parte de los casos, estas economías son fuertemente dependientes de importaciones, los patrones de acumulación están muy concentrados (por sectores económicos, por grupos sociales y en el territorio) y los grandes monopolios están fundamentalmente vocacionados para la exportación y son constituidos por capitales externos.

(23) La prioridad es analizada en términos de la configuración del patrón de acumulación, a través de la distribución del crédito y de las inversiones públicas. En resumen, los flujos intersectoriales de recursos determinan las prioridades de una política económica.

(24) La CEPAL ha desarrollado esta teoría económica, principalmente por el economista Prebisch. Recientemente, Sunkel y otros autores de América Latina recuperan este concepto, aunque con formulaciones matizadas a la actual situación internacional.

exterior y en los propios países) y no está claro hasta qué punto estas alternativas constituyen salidas viables de la crisis.

Quinto, el papel del Estado en la economía es un tema muy polémico y que los poderes defienden con insistencia. Existe necesariamente un equilibrio entre los sectores privado y público que ninguna teoría económica describe con precisión. Los debates y las decisiones sobre este tema se basan en criterios esencialmente políticos. Los posicionamientos extremos (25) (desde el nulo papel del sector público defendido por los ortodoxos neoclásicos, hasta la defensa de la completa socialización de la economía de las ortodoxias marxistas) son fácilmente refutables. Para los casos de los países en desarrollo juegan en favor de una mayor participación del sector público los siguientes hechos: 1) la reducida y débil clase empresarial nacional; 2) los bajos niveles de acumulación de la clase empresarial; 3) la escasa base infraestructural, y 4) el papel histórico del Estado en la prestación de servicios (salud, educación, transportes, energía, etc.) a las comunidades. Por otro lado, la experiencia demuestra que las empresas estatales son por lo general ineficientes, que el sector privado es reprimido en términos financieros (y en muchos casos políticamente), que las situaciones proteccionistas producen baja competitividad y que los monopolios (estatales o no) perjudican al consumidor y a la economía en su conjunto. Análisis con enfoques políticos añaden que en estos países el Estado posee un papel fundamental en la formación de las naciones recientemente independientes y llenas de elementos de conflictividad política y social (Bangura, 1898 y 1992). Estos autores argumentan que, para que el Estado realice la función de unidad nacional, necesita estar fuertemente implantado en todo el territorio, tener capacidad de prestar servicios, garantizar políticas de cohesión social y territorial, y poseer legitimidad considerando la heterogeneidad étnica, racial y cultural de las respectivas sociedades.

Sexto, se critica a los PAE porque no consideran la necesidad de medidas que tengan como objetivo introducir transformaciones estructurales en las economías. Para las IBW, las transformaciones estructurales son una consecuencia de

(25) La expresión *posicionamientos extremos* pretende decir que en las diferentes teorías económicas existen matices en los supuestos de los respectivos modelos. En este caso, se pretende hacer referencia a los planteamientos más radicalizados (u ortodoxos) en los aspectos relacionados con el papel del Estado en la economía.

la aplicación del modelo -liberalización de los mercados, privatizaciones, etc.- suponiendo que el mercado corrige automáticamente las distorsiones de la economía. Los estructuralistas defienden que son necesarias medidas específicas para dirigir las transformaciones estructurales, argumentando que el mercado no es suficiente y que éste provoca externalidades (sociales, ambientales y económicas) sobre las cuales es necesario intervenir.

Para finalizar, se critica a los PAE porque exigen costes sociales elevados en sociedades ya fuertemente sacrificadas, costes que son además desigualmente distribuidos. Los efectos recesivos del ajuste, los cortes en las subvenciones a las empresas públicas (es decir a los productos producidos por éstas), la reducción de la capacidad del Estado para ofrecer servicios a las comunidades, la contención de los salarios, entre otras medidas, afectan sobre todo a los grupos sociales más vulnerables. Por otro lado, los grupos sociales con mayor capacidad de representación, los escalones medio-altos de los funcionarios, los empresarios, las profesiones liberales, etc., tienen oportunidades y beneficios ampliados por las medidas de liberalización. Si es verdad que existen siempre grupos perdedores y otros que se benefician, es necesario estudiar estos aspectos en cada caso. No obstante y como resumen, parece que por consenso los PAE producen mayores diferencias sociales.

5. Conclusión

Se puede concluir que los PAE no constituyen una contribución teórica para la teoría económica y que se basan fundamentalmente en los supuestos y paradigmas neoclásicos, aunque, en la práctica, también utilizan instrumentos neokeynesianos. En la mayoría de los casos, estos programas son aplicados según el método de tanteo y con un conocimiento superficial y parcial de las realidades globales de las sociedades. Los principales temas de debate no son específicos a los PAE, pero se encuadran dentro del debate de las diversas teorías económicas, siendo los neokeynesianos y los estructuralistas los autores más críticos (dentro del enfoque económico).

Es posible decir que los efectos que se verifican en la mayoría de los países que aplican Programas de Ajuste Estructural (por ejemplo recesión económica, más desempleo, elevados costes sociales, reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad, etc.) son, ante todo, una consecuencia de los

supuestos y de las formas de aplicación de los PAE. La heterogeneidad de las realidades, las capacidades de los gobiernos, la corrupción, entre otros aspectos referidos por las IBW como las causas del mal comportamiento de algunas economías con PAE, son elementos agravantes o amortiguadores de esos efectos.

Todos los autores coinciden en la necesidad de ajuste. Pero hay muy poco consenso sobre las cuestiones que Streeten (1989) plantea: ¿ajuste por qué, de qué, por quién, quién se beneficia y quién pierde? ¿ajuste cómo, cuándo? ¿ajuste para el mercado o para la intervención de los gobiernos?.

Además de la crisis real de las economías en desarrollo, también existe una crisis teórica sobre las economías y las sociedades del llamado tercer mundo.