

CAPÍTULO II

LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA: ANTECEDENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS

2.1 Funcionamiento de los programas de estabilización y ajuste estructural con los países miembros

Desde principios de 1956 el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezó a preocuparse cada vez con mayor intensidad, por emplear en los países miembros la formulación y ejecución de los programas de estabilización económica (Costanzo, 1961: 11-16). Su participación en ellos, que inició en forma de asistencia técnica y financiera, ha suscitado críticas en determinados círculos que atribuían al Fondo carencia de comprensión hacia los problemas sociales y políticos de los países miembros y hacia sus aspiraciones de desarrollo económico.

De acuerdo con los principios que rigen el funcionamiento del FMI, los recursos de esta institución pueden utilizarse por períodos que varían entre tres y cinco años para auxiliar a los países miembros que se encuentren ante dificultades temporales de balanza de pagos. El objetivo primordial de tal ayuda bajo la lógica del Fondo consistió en proporcionar al país miembro, tiempo suficiente para que pueda adoptar medidas correctivas y eficaces (en políticas económicas). Bajo esta lógica, para que un país pueda conseguir dicha ayuda financiera es necesario que el país demuestre:

- A) Que existe realmente un problema de balanza de pagos.
- B) Que hay un programa adecuado para modificar las causas del problema.

En base a esto, se llega a un arreglo de las políticas económicas de los países con el FMI; donde la naturaleza de los compromisos que se contraen con dicho organismo adoptará medidas correctivas, que depende de la cuantía de los recursos del FMI de que el país desee hacer uso.

Del 50 hasta el 100 % de la cuota (cantidad determinada en dólares de EE.UU. o moneda de cualquier otro país) todo país debe probar que cuenta con un programa concreto para hacer frente a sus problemas de balanza de pagos. A tal fin, el gobierno correspondiente dirigirá una carta al FMI (carta de intención y/o programación económica) en la que esbozará su programa y se comprometerá a mantener dentro de los límites bien definidos *el déficit presupuestario y la expansión del crédito*.

Así que el uso de los recursos del FMI dependerá de la ejecución efectiva del programa esbozado, y coincidirá con la ejecución de éste. En caso en que se rebasen los límites prescritos, el país miembro se compromete a no girar contra el FMI sin consulta previa y hasta que se haya concretado otro acuerdo sobre bases nuevas. Todo país miembro que utilice una suma superior al 50 % de la cuota acordada con el FMI obliga, pues al país a emprender lo que se ha denominado políticas de estabilización y ajuste estructural (ESAF- Enhanced Structural Adjustment Facility- o -Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural-).

Durante los años de la década de 1960 y principios de la de 1970, fueron puesto en práctica en Brasil, Chile y Argentina, programas de corte estructural basados en controles de precios; los cuales lograron controlar la inflación sólo temporalmente, que según el FMI, a falta de unas *políticas fiscal y monetaria restrictivas* repercutió en excesos de demanda y, consecuentemente, en un deterioro en la balanza de pagos y aumentos en el nivel de precios (Arellano,1987: 3-15).

Posteriormente, durante la segunda mitad de la década de 1970 y la primera de la de 1980, fueron realizados programas ortodoxos para lograr una disminución en la tasa de inflación y equilibrar el sector externo. Las principales políticas de éstos consistieron en políticas restrictivas en la demanda agregada y ajustes en el tipo de cambio real. Este tipo de ajuste pudo disminuir inicialmente la tasa de inflación, aunque con severas reducciones en el nivel de producción. Sin embargo, no alcanzaron evitar la inercia inflacionaria causada por los mecanismos de indexación existentes y, consecuentemente, el nivel de precios continuó con una trayectoria ascendente. Todo esto conllevó a déficit de la *balanza de pagos* de las

economías latinoamericanas; sus causas más comunes de describen en el apartado siguiente.

2.2 Causas que generan problemas de balanzas de pagos

La asistencia financiera que presta el Fondo Monetario Internacional (FMI) se limitó a los países miembros que experimentaron dificultades temporales de balanza de pagos. En la práctica, un país tiene problema de balanza de pagos cuando, en ausencia de restricciones, la demanda de divisas excede durante un período de un año a la oferta en el mercado cambiario. En otros términos, surge un problema de pagos externos cuando los pagos que el país tiene que realizar en el exterior por concepto de importaciones, servicios (como fletes, seguros, intereses, utilidades y dividendos sobre las inversiones extranjeras, etc.) y capital (como amortización de deudas e inversión en el exterior) son superiores a los pagos que los demás países deben hacerle por los mismos conceptos.

La existencia de tal problema de balanza de pagos, se reflejó en los siguientes hechos:

- a) Baja de las reservas de divisas.
- b) Depreciación del tipo de cambio.
- c) Existencia de controles de cambios o de restricciones sobre las importaciones o ambas medidas limitadas a la vez.
- d) Préstamos a corto y mediano plazo obtenidos en el extranjero por un gobierno o por un banco central.

Teóricamente se puede identificar que existe *problema de balanza de pagos* dentro de un país (Costanzo, 1961: 20-25), cuando son evidentes los siguientes factores causales de desequilibrios:

2.2.1 Disminución temporal de las exportaciones.

2.2.2 Fuga de capitales.

2.2.3 Desequilibrio estructural.

2.2.4 Inflación.

Siendo la inflación, la que más evidente se mostró en América Latina; por lo cual los recientes programas de estabilización y ajuste estructural en la región se deben directamente a la existencia de problemas de pagos externos de esta clase.

2.2.1 Disminución temporal de las exportaciones (baja temporal de ingresos de exportaciones)

Aquí puede surgir un desequilibrio temporal de la posición de pagos de un país a causa de una mala cosecha de productos de exportación o como consecuencia de una baja de los precios de estos mismos productos. Ordinariamente las reservas de divisas de una nación deben ser adecuadas para sostener el nivel de las importaciones durante un periodo en el cual la entrada de divisas sea escasa.

En la práctica, los países de bajo crecimiento económico o más pequeños han tenido dificultad para mantener tales reservas internacionales en la proporción así requerida. Por tanto, de faltar la ayuda financiera externa (préstamos y/o donaciones), dichos países se verían forzados a adoptar políticas de contracción encaminadas a reducir el nivel de la producción y del empleo.

2.2.2 Fuga de capitales

Un segundo tipo de problemas de balanza de pagos es el de la fuga de capitales, fenómeno que, por lo regular esta asociado a factores políticos de origen tanto interno como internacional, y que suele denotar falta de confianza en el futuro económico de la nación.

Un ejemplo de esto es la corrupción, la ingobernabilidad, fragilidad o parcialidad en la aplicación de la ley, poca transparencia en las instituciones, etcétera.

2.2.3 Desequilibrio estructural

En nuestro mundo dinámico hay un devenir constante de cambios sociales, políticos y tecnológicos que tienen a veces efectos adversos sobre las necesidades de un país de bienes y servicios extranjeros o sobre su capacidad para conseguir divisas. Los cambios estructurales más importantes son los que se refieren a la oferta y a la demanda de exportaciones e importaciones. Aquí las alteraciones en los términos de intercambio afectan, como es obvio, a la posición económica internacional de un país.

2.2.4 Inflación

Según experiencias del FMI, muestran que usualmente las dificultades de balanza de pagos provienen de una inflación. En la mayoría de los países de América Latina, en los que no existen ahorros monetarios y hay libertad cambiaria, el déficit de balanza de pagos reflejó la magnitud del desequilibrio de la economía interna.

El exceso de la demanda global proveniente de la expansión crediticia para financiar el déficit de caja del gobierno *-déficit fiscal-* de las empresas estatales y del sector privado de la economía, se derrama en el mercado de divisas. La mayoría de los problemas de balanza de pagos que el FMI menciona que ha encontrado en América Latina ha sido de este tipo, es decir, con origen en la inflación.

Aquí el caso típico bajo el argumento teórico del FMI, es el de una *expansión excesiva del crédito-proceso de monetización excesiva y/o utilización de la maquinita*-a los gobiernos o al sector privado y en algunos casos a ambos sectores por el banco central.

Casi siempre, este último (Banco centrales) ha cedido a la presión ejercida por el gobierno o por el sector privado en busca de financiamiento.

El incremento en los gastos, financiado merced a la expansión excesiva del crédito, tiene repercusiones directas e indirectas sobre la posición de pagos³. Así se determina que la importancia de la repercusión que tiene un incremento de la expansión crediticia sobre la balanza de pagos varía de país a país, según las dimensiones de la economía de que se trate en relación con la economía mundial.

2.3 Causas de la inflación

Las fuentes principales de inflación en América Latina (Costanzo, 1961: 31-32), bajo los criterios del Fondo Monetario Internacional (FMI) pueden clasificarse así:

2.3.1 El déficit del gobierno

Según el FMI los problemas fiscales de América Latina se encuentran en la deficiencia de su estructura tributaria y de su mecanismo administrativo⁴. Es por esto que los gobiernos, acuden al sistema bancario (préstamos internos y/o externos excesivos) para obtener recursos adicionales a sus ingresos corrientes; lo que conllevó a que la inflación venga a ser el instrumento de movilización de los recursos reales. Este es el factor que en mayor grado es causa de los *déficit presupuestales* en América Latina generado principalmente por los déficit de las empresas del Estado (de aquí nace la lógica de las privatizaciones).

³ A manera de ejemplo: Una porción del mayor poder adquisitivo del país se gasta directamente en bienes de importación y de exportación, lo que provoca de modo inmediato el aumento de las importaciones y la reducción de las exportaciones, rompiéndose así el anterior equilibrio de los pagos e ingresos externos. La parte que se destina a la compra de bienes puramente nacionales afecta también desfavorablemente a la posición de pagos del país, porque la mayor demanda de artículos de fabricación nacional hace que suban los precios de estos artículos respecto de los precios de los bienes de importación, aumentando de esta forma la demanda de importaciones. $Y(t) = Y(t-1) + \Delta DA(t) + X(t) - M(t)$.

⁴ El financiamiento requerido por el ejército, la policía, los ministerios de salud, educación, etc.; y las funciones sociales y fomento al crecimiento económico por muchos gobiernos latinoamericanos, excede de la capacidad política y administrativa (recursos económicos y/o ingresos presupuestarios) con que cuentan los gobiernos.

La argumentación teórica para la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural, expresó que los presupuestos de muchos países latinoamericanos soportan una carga considerable de demandas sociales, por la necesidad de cubrir tanto el déficit presupuestario así como los gastos de inversión de estas empresas. Son diversas y complejas las razones del déficit de las empresas estatales, aunque por lo general pueden ser atribuidos a dos hechos principales:

1. La resistencia por consideraciones sociales y políticas, a cobrar a los consumidores un precio adecuado que represente el total de los costos directos de explotación, incluyendo las reservas necesarias para depreciación y obsolescencia.
2. La falta de eficiencia de las operaciones en su conjunto, comprendiendo el empleo de demasiados trabajadores y una administración poco competente.

La explotación antieconómica (déficit en sus cuentas presupuestales) de estas empresas, unida al insuficiente desarrollo de los mercados de capital, hizo recaer sobre el presupuesto del gobierno los costos del financiamiento (préstamos internos y/o externos) de los programas de expansión requeridos por el crecimiento de las demandas (salud, educación, empleo, salarios, etc.) y de la economía del país.

De esta manera los proyectos de inversión, que en circunstancias normales serían financiados con crédito a largo plazo y amortizados con las ganancias derivadas de la actividad de cada proyecto realizado, deben financiarse al contado (recursos líquidos); lo que debilita la capacidad tributaria de un país, viéndose así los gobiernos en la necesidad de acudir a la impresión de papel moneda para financiamiento de sus gastos, generándose los denominados procesos inflacionarios.

2.3.2 La política crediticia

Una segunda causa de inflación en América Latina según el FMI, radicó en la concesión de excesivo crédito bancario (*enfoque monetario de balanza de pagos*) al sector privado, proceso que ha conducido a la expansión de los préstamos del banco central, concedidos directamente al comercio y particulares o indirectamente por vía de crédito y de redescuentos, al sistema bancario⁵.

El FMI observó desde sus experiencias, que esto llevó a varios países del mundo a resultados desfavorables; dando como resultado el estancamiento de la producción (poco crecimiento del PIB) en vez de su crecimiento y a una seria inflación interna lo que conduce al agotamiento rápido de las reservas de oro y divisas (reservas internacionales).

2.3.3 Pérdidas cambiarias

La tercera causa principal de inflación en América Latina tiene que ver con el funcionamiento del sistema cambiario. Los bancos centrales dan subsidios a los compradores de divisas, de esta manera compran divisas de los exportadores a un precio más elevado del que obtiene por la venta de las mismas divisas a los importadores y a otros compradores. En este proceso, el banco central experimenta una pérdida que se refleja en el aumento de la emisión de moneda; es decir, la cantidad de moneda retirada de circulación para comprar divisas en el banco central es menor que la de la nueva emisión destinada a tal compra (pérdidas cambiarias), dándose con esto, la creación excesiva de crédito (que genera procesos inflacionarios) que dan los mismos efectos sobre los pagos externos de balanza de pagos (déficit) de los dos casos anteriores.

⁵ El incremento del volumen crediticio se justifica argumentando que los créditos se destinan a fines productivos y que, por tanto, no son inflacionarios, ya que el aumento de la producción corresponderá a la expansión monetaria.

2.4 Lineamientos de políticas contenidas en los programas de estabilización y ajuste estructural

Si la principal causa que generó problemas de balanza de pagos en América Latina es la inflación; es necesario realizar un análisis de estas causas, para comprender la lógica de los programas de estabilización y ajustes estructural del Fondo.

Anteriormente se mencionó que las causas comunes son: 1) déficit presupuestales, 2) crédito bancario excesivo y 3) pérdidas cambiarias. Según el Fondo la solución de los problemas de pagos reside en las decisiones que adopten los gobiernos y las autoridades monetarias para eliminar las causas del desequilibrio interno existente entre la demanda y la oferta globales.

Por regla general estos programas consistieron en el establecimiento de reformas cambiarias apropiadas, así como de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio presupuestal y a limitar la expansión del crédito bancario.

En los casos de inflación avanzada, la política de limitar los aumentos de salarios a los aumentos de la productividad, constituyó también parte importante del esfuerzo de estabilización. Por tal razón se hizo necesaria la implementación de las siguientes medidas de política (Costanzo, 1961: 43-51) que expresan la lógica de los programas de estabilización y ajuste estructural:

2.4.1 Medidas de política fiscal

Estas medidas de política fiscal adoptadas como parte de los planes de estabilización tienen por objeto lograr de modo inmediato la *reducción del déficit del gobierno* a un nivel que pueda financiarse sin acudir al crédito del banco central (emisión monetaria). Para esto se hizo necesaria la obtención de préstamos extranjeros para cubrir el déficit hasta que, transcurrido un lapso suficiente, las reformas fiscales llegaran a equilibrar el presupuesto.

Estas medidas fiscales adoptadas para eliminar la concesión de préstamos inflacionarios al gobierno por el banco central, difieren según el país, destacando las correspondientes a gastos e ingresos que pueden dar resultados a corto plazo. Reducir o evitar una nueva expansión de los gastos administrativos corrientes implicó reducciones proporcionales en todas las categorías de gastos o solo en los gastos ordinarios de operación, excluyendo sueldos, o restricciones en el personal y, en la mayoría de los casos en los sueldos.

Para lograr este objetivo del lado de los gastos, en las economías resulta más importante la eliminación de los subsidios al consumo (pan, carne, petróleo y otros productos semejantes de consumo general). Sin embargo, para lograr el equilibrio presupuestal las medidas más eficaces han consistido en *reducir el déficit* de las empresas del Estado, mediante el ajuste de las tarifas a niveles que reflejen costos reales, y en la mayoría la privatización de las mismas. Finalmente, estas medidas de los programas de estabilización implicaron ciertas *reducciones de los programas de inversión pública (en salud, empleo, educación, infraestructura productiva, etc.)*.

Del lado de los ingresos, los programas fiscales suelen incluir *medidas tributarias* capaces de producir ingresos inmediatos. Estas medidas en general se han aplicado en donde la recaudación de los impuestos no es difícil desde el punto de vista administrativo; generalmente recayeron sobre los impuestos indirectos del comercio exterior, dada la sencillez administrativa de su cobro, y además porque la estructura de los gravámenes sobre las importaciones y exportaciones tienen relación con la inflación y con el problema de los pagos al exterior.

2.4.2 Medidas crediticias

En los programas de estabilización y ajuste estructural, se incluyeron medidas encaminadas a *reducir la tasa de expansión del crédito bancario* a un ritmo compatible con el logro y el mantenimiento de la estabilidad económica. En algunos de los programas, los países trataron de controlar el crédito bancario fijando límites cuantitativos para la cartera de préstamos de cada banco. La técnica consistió, por lo regular, en fijar a cada entidad

bancaria un límite para la concesión de créditos, pero permitiéndoles que los préstamos totales aumentaran en un porcentaje determinado sobre el nivel existente en una fecha dada⁶.

En América Latina el método más eficaz para controlar el crédito bancario es efectuarlo en la fuente, es decir, en las fuentes de la liquidez bancaria. En la mayoría de los programas de estabilización y ajuste estructural, el control crediticio se aplicó directamente sobre las operaciones correspondientes del banco central y mediante requisitos de encaje⁷. Para resolver el problema de exceso de liquidez existente al iniciarse un programa de estabilización (con el objeto de controlar la inflación), se aumentaron los encajes contra depósitos en cuantía adecuada para absorber tal liquidez excesiva.

Aún cuando estas medidas de encaje legal sirven para hacer frente a la expansión monetaria secundaria, también es necesario el control de la expansión primaria. Para ello, en los recientes programas de estabilización se han fijado topes al crédito del banco central; en el cual la naturaleza de los límites señalados a las operaciones del banco central varía de un país a otro.

Una medida común de la política crediticia en los programas de estabilización consistió en acabar con la habitual demanda al banco central de que financie necesidades distintas de las de capital de trabajo. Como se mencionó anteriormente, una de las causas más importantes de inflación en América Latina ha consistido en la práctica de financiar inversiones de capital fijo mediante la concesión por el banco central de créditos a los bancos agrícolas, industriales, hipotecarios y de fomento, subsanando así la falta de un mercado de capitales.

⁶ En general, los esfuerzos por controlar el crédito usando tal técnica no tuvieron resultados satisfactorios. A falta de control sobre la liquidez del sistema bancario fue muy difícil conseguir que se observaran los límites, e incluso en donde los bancos los respetaron estrictamente fue difícil evitar que se hicieran en ellos ajustes periódicos, obedeciendo tanto a presiones de los establecimientos crediticios como de los prestatarios.

⁷ Por encaje marginal se entiende el que se aplica al incremento futuro de los depósitos a la vista, por lo común al incremento que se registra inmediatamente después de implantarse un programa de estabilización.

2.4.3 Reformas cambiarias

En el proceso de inflación, los países tienen tendencia a incurrir en una política de restricciones cambiarias y del comercio para hacer frente al problema de los pagos externos. Como la estructura de los tipos de cambio no se ajusta al ritmo de la inflación y los tipos promedio aplicados a la importación y a la exportación son en muchos casos irreales, la moneda nacional llegó a estar sobrevaluada. Además, en América Latina se puso en práctica sistemas muy complejos de tipos de cambio múltiples con la finalidad de conciliar las realidades económicas con las presiones ejercidas por grupos sociales competidores que pretendieron una mayor participación en el producto nacional.

Surge, por tanto una reacción contra los *controles de cambios*, reconociéndose que el progreso económico requirió la restauración de una estructura cambiaria realista, capaz de permitir la diversificación y el crecimiento de las exportaciones necesarias para una economía en expansión. Para desempeñar estas funciones se recomendó que *el sistema cambiario debería estar libre* de decisiones gubernamentales arbitrarias y funcionar de tal modo que promueva la inversión a largo plazo en las industrias de exportación.

Aquí los miembros del Fondo Monetario, de acuerdo con su convenio constitutivo, reconocieron que convendría al mundo entero y a cada uno de los países pertenecientes al FMI un tipo de *cambio fijo* que equilibrara los costos y precios internos y externos y se aplicara a todas las transacciones cambiarias.

Basado en estos, las reformas cambiarias que han acompañado a los programas de estabilización y ajuste estructural, aunque distintas en detalle en cada país, tuvieron características semejantes, siendo común en ellas el propósito de eliminar por completo *las restricciones directas* sobre los cambios y el comercio, y de establecer, en consecuencia *un mercado libre de cambios*, sin que con ello se pretendiera excluir la intervención reguladora del banco central.

Los créditos de disponibilidad inmediata (*Stand-By*) concertados con el FMI han ayudado a proveer recursos financieros adecuados para impartir confianza y limitar la especulación durante el periodo de transición y para evitar cualquier alteración excesiva del tipo de cambio, debida a factores temporales. Con esta medida se dio la *unificación de los sistemas cambiarios*, elimina el problema de las pérdidas cambiarias como factor de inflación y que han sido una de las fuentes principales de inflación en América Latina. Las transacciones cambiarias del banco central, con arreglo a los nuevos sistemas, se llevan a cabo a un tipo cambio uniforme.

2.5 Los programas de estabilización y ajuste estructural

Los programas de estabilización y ajuste estructural (Enhanced Structural Adjustment Facility), han sido el elemento esencial de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) desde Bretton Woods (1944).

Estas medidas de estabilización tienen por objeto resolver en el corto plazo los *problemas de balanza de pagos*, para lo cual se plantearon medidas de devaluación del tipo de cambio que estimulen las exportaciones y que reduzca el déficit comercial. Los ajustes estructural van ligados a cambios en la ordenación política e institucional del país tales como: Disminuir el papel del Estado (recortes de los déficit del gobierno central: *reformas fiscales y reducciones de gastos por vía de las privatizaciones, recortes de subsidios sociales, etc.*), aplicar una política fiscal firme y la liberalización de las importaciones (reducción de aranceles y restricciones cuantitativas a la importación), para fomentar la eficacia y la competitividad de la industria.

Su nacimiento en el periodo posterior de la segunda guerra mundial, responde a las teorías neoclásicas de finales del siglo XIX; su argumentación es que la libre competencia es el estado ideal de la economía para lo cual es necesario aplicar una serie de medidas de política económicas a través de los denominados *programas de estabilización y ajuste estructural* promovidos por el FMI y el BM.

Estos programas promovidos por el FMI y BM, han sido aplicados a las economías latinoamericanas; como una acomodación (estabilización) de sus políticas a las tensiones y situaciones ocurridas en la económica mundial⁸: la crisis del petróleo, el descenso del crecimiento económico del mundo desarrollado, elevada inflación, etc.; de los cuales, los países deben de adaptarse a éstas nuevas transformaciones para sentar las bases de la estabilidad macroeconómica y avanzar en el camino hacia un crecimiento económico en el más breve plazo.

Como se ha mencionado anteriormente a raíz de la falta de crecimiento y desequilibrios macroeconómicos, los gobiernos recurren a estos programas; cuyo objetivo es controlar o *reducir la expansión de la demanda interna* (C + I + G).

El propósito de la estabilización económica, consistió en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en que se encuentra sumergido un país; primordialmente se pretendió sanear *el problema financiero (balanza de pagos, deuda externa insostenible)* que se manifestó en altas tasas de inflación, crisis de poco crecimiento de la producción (PIB).

En general estos desequilibrios se presentan cuando la *demanda agregada interna*, excede a la oferta que se genera con la cantidad de recursos de que puede disponer el país, sean éstos de origen interno o externo. De acuerdo con el Banco Mundial (BM), *las políticas fiscal, monetaria y cambiaria* son los tres principales instrumentos de un programa de estabilización. El manejo de las políticas fiscal y monetaria, debían encaminarse a reducir

⁸ La experiencia Latinoamericana entre los años cincuenta y mediados del decenio de 1970 ha sido bastante aleccionadora: En varios países de la región, crisis periódicas de la balanza de pagos y de cambios así como los procesos inflacionarios crónicos, han sido la norma antes que la excepción. Las hipótesis explicativas de estas situaciones van desde aquellas que ponen el acento en que son consecuencias de desequilibrios estructurales inherentes a las economías de los países en desarrollo, hasta las que apuntan a fallas básicas en el diseño de las políticas económicas, con intervención estatal "excesiva"; inflación "reprimida"; políticas de precios erróneas y proteccionismo ineficiente. En cualquiera de los casos el hecho es que los países han debido alterar entre un extremo y otro, desde políticas que intentan solucionar los desequilibrios acumulativos del sector externo, monetario y fiscal, hasta aquellas orientadas a hacer funcionar la economía a plena capacidad para mejorar el estándar de vida de una creciente población regional. A consecuencia de estas políticas intermitentes, se han visto severamente menguadas la estabilidad del proceso de crecimiento y desarrollo y su flexibilidad para adaptar la economía regional a nuevos y cambiantes embates en los planos mundial e internos. Tomado de: Massad, Carlos y Zahler, Roberto (1984). *El proceso de ajuste en los años ochenta: La necesidad de un enfoque global*. En Revista CEPAL # 23, Agosto. pp. 85-87.

la absorción (exceso de gasto); mientras que la política cambiaria tiende a cambiar la naturaleza del gasto hacia los bienes comerciales.

2.5.1 Lógica de los programas de estabilización y ajuste estructural

La lógica del ajuste (Lynn Ground, 1981: 28-32) es implacable, pues surge de una *restricción presupuestaria*: La imposibilidad de absorber (gastar) más recursos que los que están disponibles, entre propios y prestados. Un proceso de ajuste es inevitable siempre que el déficit entre gastos e ingresos sube por sobre una magnitud que pueda sostenerse.

Tanto el Fondo como el Banco Mundial, al enfocar los problemas estructurales y el fortalecimiento por el lado de la oferta, se basan en la conocida interpretación neoclásica del subdesarrollo: Las políticas económicas internas inadecuadas o equivocadas al volverse crónicas, deforman las estructuras de la economía, socavan su capacidad y, en casos extremos, inerte para responder de manera eficaz a la coyuntura cambiante (ya sea desfavorables o favorables) de la economía internacional.

Los elementos principales de los acuerdos de ajuste del Fondo son los llamados criterios de ejecución, que no sólo atañen a las variables sobre las que debe actuar el manejo de la política económica para poder en el marco del *paradigma ortodoxo*, orientar el proceso de ajuste, sino que se utilizan como mecanismos de seguimiento y control del avance hacia las metas macroeconómicas (*Ver esquema: lógica de los organismos internacionales, pág 39*) que se fijan en los acuerdos y como tales, condicionan si las erogaciones del Fondo se hacen según el crónograma establecido.

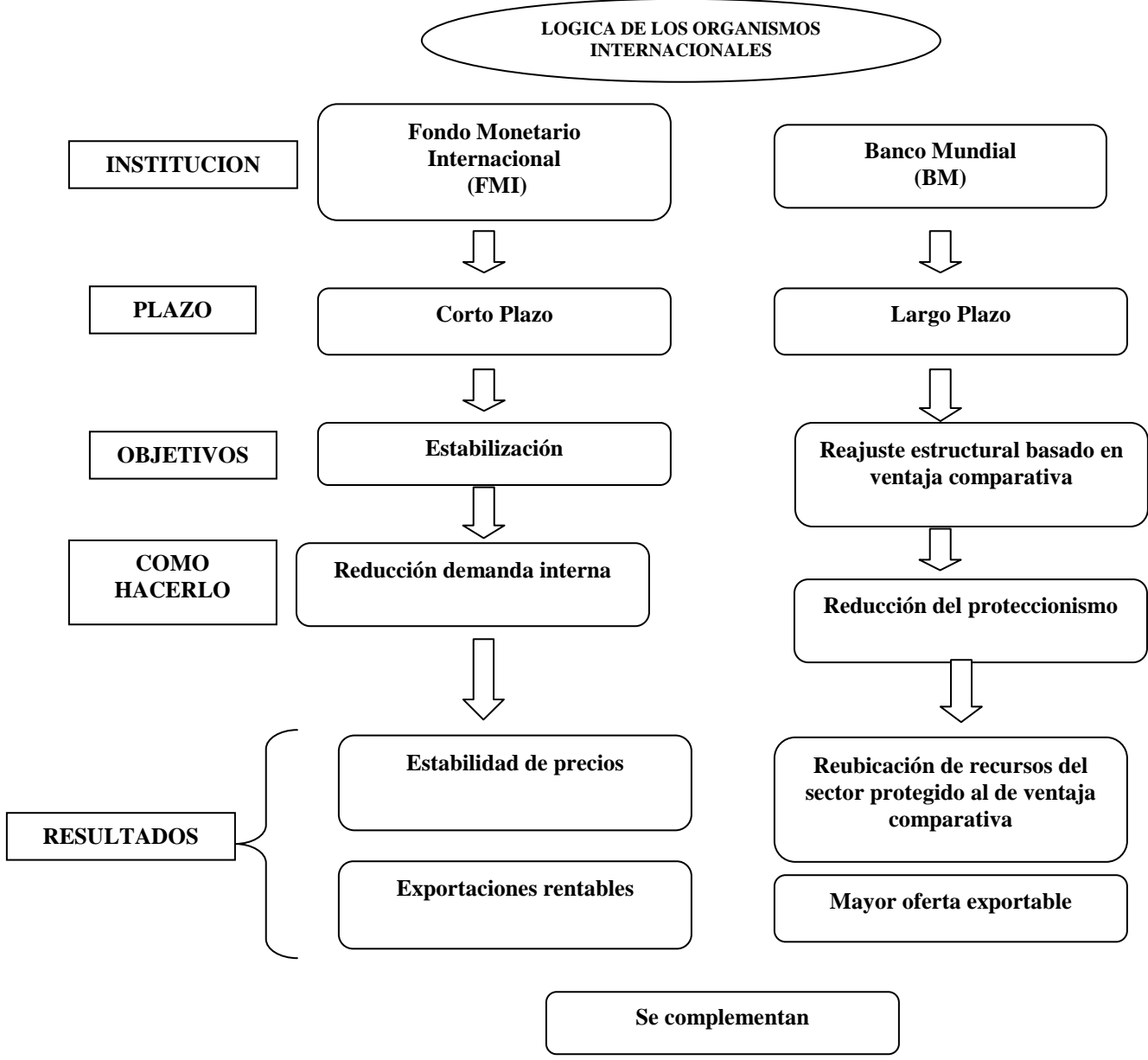
Esta función de condicionalidad puede también tener un efecto muy importante en el nivel de financiamiento de otras fuentes, en particular, de la banca privada internacional. Cuando se cumplen, los criterios de ejecución se convierten en una especie de " *Sello de aprobación*" del manejo de la política económica interna, que podría aprovecharse en el

mercado financiero internacional; en caso contrario, se limitaría e incluso cerraría el acceso a ese mercado.

Los criterios de ejecución se establecen para cada trimestre que comprenda el acuerdo de ajuste, y, tradicionalmente, para un día particular de ese período. El financiamiento del Fondo también se hace efectivo por trimestre, generalmente en proporciones iguales durante el programa, sujeto al cumplimiento cabal de todos los criterios de ejecución que se establecen en el acuerdo.

El no cumplimiento de cualquiera de ellos constituye en forma automática motivo suficiente para suspender el financiamiento pues, para el Fondo, cualquier discrepancia entre los resultados efectivos y los criterios de ejecución ha de ser señal de que no se está llevando a cabo el ajuste en la forma debida y acordada (a menos que se compruebe lo contrario). Si se trata de una desviación pequeña con relación a algún criterio cuantitativo de ejecución, el FMI puede conceder una dispensa del criterio infringido y reanudar los giros. De otro modo habrá que modificar el programa original o negociar un nuevo acuerdo, para poder contar nuevamente con financiamiento del Fondo.

Tanto las condiciones previas como los compromisos de política suponen obligaciones en cuanto al uso de lo que, en general podría denominarse los instrumentos de política, como el tipo de cambio, los gastos del gobierno o la tasa de interés. Sin embargo, las condiciones previas se distinguen de los compromisos de política porque, como sugiere su nombre, se refieren a medidas que han de tomarse *antes* del comienzo oficial del acuerdo de ajuste y el consiguiente desembolso de financiamiento. Más aún, y por motivos obvios, las condiciones previas suelen comprender de manera preferente modificaciones discretas del tipo de cambio y medidas que lo apoyen, en tanto que los compromisos de política pueden guardar relación con cualquier medida que se estime necesaria o útil para el logro de las metas que se fijan en el programa de ajuste. Ver el siguiente esquema, que sintetiza la lógica de los organismos internacionales (FMI y BM).



Fuente: Ramírez, Noel (1991). *Economía y populismo. Ilusión y realidad en América Latina*. pp. 287.

2.5.2 Reformas económicas aplicadas en América Latina y el Caribe por las recomendaciones del FMI y BM

Las reformas estructurales (Stallings et al., 2000: 57-98) han modificado el contexto en el que funcionan las economías de América Latina y el Caribe, al dar más relieve a los mecanismos de mercado por sobre los controles administrativos, al papel del sector privado a expensas del papel del Estado, y a la integración regional en la economía mundial.

Los objetivos de las políticas macroeconómicas-fiscales, monetarias y cambiarias- también han cambiado, dándose una renovada prioridad al establecimiento y mantenimiento de cuentas equilibradas. Hoy en día tanto las reformas como las políticas macroeconómicas están orientadas a crear mejores condiciones para un crecimiento rápido por medio de mayor inversión y cambio tecnológico.

En las década de 1960 y 1970, casi todos los países de la región procuraron financiar los déficit comerciales, aumentar la inversión y, en algunos casos, el consumo, por medio de un mayor acceso al capital externo (préstamos externos), especialmente préstamos de los bancos comerciales internacionales con su nueva superabundancia de petrodólares.

Inicialmente, la alianza entre los bancos, que necesitaban capital para fines internos, parecía ser ventajosa para todos los países que acudían a estas instituciones. El aspecto negativo fue la acumulación de una cuantiosa deuda, que se aproximó a los 350 mil millones de dólares en 1982. Esta deuda podría haber sido manejable si los precios y las tasas de interés internacionales hubiesen seguido por la senda que la mayoría de los observadores prevenían, pero ocurrieron cambios importantes a comienzo de los años ochenta. Los precios de los productos primarios, salvo el petróleo, tuvieron una fuerte baja, lo que dió lugar a un gran déficit comercial. Al mismo tiempo, las tasas internacionales de interés más que se duplicaron.

Esto generó un problema, ya que la mayor parte de los nuevos préstamos se había contratado a tasas de interés flotantes y, cada vez más, a corto plazo, se crearon las condiciones para la crisis de la deuda que comenzó con la moratoria de México en Agosto de 1982.

En los primeros años después del comienzo de la crisis de la deuda externa, se dio por sentado que los programas de estabilización serían suficientes para detener la crisis hasta que comenzara otro ciclo crediticio. Sin embargo, un nuevo estado de ánimo se extendió por la región en la segunda mitad de la década, a medida que se hacía evidente que la aproximación al problema no era realista. Varios factores convergieron para impulsar a los gobiernos hacia la adopción de decisiones de mayor alcance con respecto a las políticas económicas.

Uno de esos factores fue que al agotarse las fuentes de capital privado, las instituciones financieras internacionales (IFI), especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), comenzaron a asumir un papel más importante en el financiamiento internacional. Durante varios años estas instituciones habían estado insistiendo en políticas conocidas como de ajuste estructural (dicho en otras palabras de mayor apertura y desregulación de las economías); ahora se hallaban en condiciones de exigir que se modificaran las políticas basándose en esos planteamientos, a cambio de refinanciamiento y nuevos préstamos.

Al mismo tiempo que estos actores internacionales (FMI y BM) adquirían mayor influencia en América Latina y el Caribe, un grupo de tecnócratas de los países que habían abogado por políticas del mismo corte comenzaron a ocupar cargos importantes en los ministerios económicos y los bancos centrales. A nivel político internacional surgieron también tendencias que reforzaron esas líneas de acción. En los principales países industriales, un grupo de líderes conservadores (especialmente Ronald Reagan y Margaret Thatcher)

preconizaban en sus propios países políticas que eran similares a las impulsadas por el Banco Mundial y el FMI en América Latina y el Caribe⁹.

Todos estos factores instaron a los gobiernos latinoamericanos a llevar a cabo una revisión a fondo de su enfoque económico y desplazarse hacia la economía abierta y de liderazgo del sector privado que caracterizó al conjunto de las reformas estructurales. Sus proponentes pensaban que las políticas no sólo acelerarían el crecimiento económico, sino que además propiciarían la generación de más empleos y un mayor grado de equidad. Un mecanismo clave consistió en poner fin a las restricciones y dar más libertad al sector privado, al que se consideraba más eficiente que el sector público, hasta el punto de que el primero se pondría a la cabeza en el proceso de producción al invertir más e incrementar su productividad¹⁰.

El resultado esperado de estos dos procesos sería un mayor crecimiento, basado en un cambio en las ventajas comparativas de la región. La apertura de las economías no sólo afectaría a las importaciones sino que además daría lugar a un aumento de las exportaciones, en especial, de aquellas con uso intensivo de mano de obra. Este nexo era fundamental para la creación más rápida de empleos, puestos que se pensaba que los países de América latina y el Caribe tenían una ventaja comparativa en productos intensivos en mano de obra no calificada (mano de obra barata).

El mayor volumen de empleo, a su vez, ayudaría a reducir la pobreza, que había aumentado fuertemente durante la década de 1980, y la desigualdad, que era más pronunciada en la región que en cualquier otra parte del mundo.

⁹ Cambios aún más importantes se llevaban a cabo en Europa tras la caída de la unión Soviética y el fin del Comunismo en Europa central y oriental. Estos cambios minaron el apoyo a estrategias de desarrollo dirigidas por el Estado entre los países de la región.

¹⁰ Se esperaba con esto que la apertura de las economías reforzaría este proceso: La competencia del exterior exigiría más eficiencia y también daría mayor acceso al financiamiento y la tecnología.

2.5.3 Contenido de las reformas estructurales

Las reformas estructurales pueden definirse de diversas maneras. Estas se concentran en un conjunto de cinco reformas básicas que prevalecieron en toda la región:

1.-La liberalización de las importaciones: Al comienzo del período de reformas, los mercados de América Latina y el Caribe estaban protegidos de la competencia internacional de diversas formas¹¹. Las dos más importantes eran los altos aranceles y las cuotas de importación que se aplicaban a los productos agrícolas e industriales.

2.-La liberalización del sistema financiero nacional: El sistema financiero durante el período de ISI (Industrialización mediante sustitución de importaciones) fue un instrumento importante de control estatal de la economía. Esto es porque las tasas de interés sobre los depósitos y préstamos eran fijadas por el gobierno. Otro elemento se daba debido a que la reserva obligatoria (encaje legal) era muy alta, de modo que los bancos comerciales tenían poca libertad para ampliar sus carteras, otro elemento era que los bancos estatales eran responsables de gran cantidad de los préstamos, intermediando a menudo entre las fuentes externas de crédito y los prestatarios del país. Todo esto conllevó a una situación de represión financiera¹².

3.-La apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos: Los controles sobre el capital externo eran generalmente un comportamiento del proteccionismo comercial y la represión financiera en el período anterior a las reformas. Los controles de cambio permitían a los gobiernos regular el monto de divisas que podían sacarse de un país, y

¹¹ Los defensores de la reforma daban diversos argumentos en contra de la protección: a) Sostenían que la protección disminuía la eficiencia de la economía al cerrarla a la competencia externa y al limitar el contacto con nuevas tecnologías; b) La protección, inducía a los países a apartarse de su ventaja comparativa y a producir una gama de productos excesivamente amplia, igualmente con bajos niveles de eficiencia; c) Los altos precios resultantes perjudicaban a los consumidores y a los exportadores, al hacerles pagar el costo de proteger a los productores del país; d) La protección establecía la base para un comportamiento de captación de rentas, según el cual los burócratas aceptaban sobornos y las empresas destinaban más a obtener favores del sistema que a aumentar su eficiencia.

¹² De acuerdo con los críticos, los resultados de la represión financiera fueron bajas tasas de ahorro, puesto que los depositantes a menudo recibían un interés negativo sobre sus fondos, baja monetización de las economías; limitando acceso al crédito, especialmente para las empresas pequeñas y medianas, y crédito orientado a los prestatarios sobre la base de conexiones políticas y no de la rentabilidad de sus proyectos.

exigir a los actores económicos vender moneda nacional por los cauces oficiales, a tipos de cambio más bajos que los del mercado¹³.

4.-*La privatización*: Las empresas estatales aumentaron en número en América Latina y el Caribe durante la década de 1970. Muchas de estas empresas eran grandes compañías de recursos naturales que representaban un fuerte porcentaje de los ingresos de exportación y de las rentas públicas¹⁴.

5.-*Las reformas tributarias*: Durante el período de ISI, muchos gobiernos latinoamericanos impusieron altas tasas marginales de impuestos a las empresas y a las personas acaudaladas. Los derechos de patentes y los impuestos a las empresas extranjeras eran objetivos especialmente atractivos. Los impuestos al comercio internacional eran una fuente importante de ingresos para varios países, como lo eran los impuestos al consumo de bienes específicos¹⁵.

En esencia las reformas estructurales contenidas en los programas de estabilización y ajuste buscan reducir el déficit fiscal para resolver *los problemas de balanza de pagos del país o controlar la inflación*. Esta reducción se logra mediante la disminución del gasto público, mediante el aumento de los ingresos del gobierno, o por medio de ambas acciones. Por lo tanto, estos *programas ESAF* consta de un menú de medidas de políticas y reformas estructurales (Saxe-Fernández, 1997:129-130) que se aplicaron como recetas a las distintas economías y consisten en:

¹³ Los reformistas denunciaban que los controles sobre el capital daban origen a mercados negros de divisas, quitando muchas funciones de las manos del gobierno. Se argumentaba también que limitaban el acceso de las empresas del país al capital extranjero y a los recursos complementarios de tecnologías y acceso a mercados.

¹⁴ La reforma más común en este campo fue vender las empresas al sector privado, ya sea del país o del extranjero.

¹⁵ Desde el punto de vista de los reformadores, este sistema tributario era ineficiente al menos por tres razones: daba origen a intrincados ardides para evadir impuestos; minaba los incentivos a la inversión y la exportación, y afectaba a otras decisiones económicas al distorsionar la estructura de los precios. El conjunto de reformas incluyó varios cambios en la estructura tributaria para corregir los problemas identificados. Para compensar la pérdida de ingresos, se instituyó o incrementó el impuesto al valor agregado (IVA), que se convirtió en la principal fuente tributaria en muchos países. El IVA era más fácil de recaudar y se lo consideraba más neutral que otros impuestos, por lo que tenía un menor efecto en la toma de decisiones de los agentes económicos.

- a) Reducción del déficit fiscal a no más de 1 o 2 puntos porcentuales del PIB, y esto por ser origen de los desequilibrios y estar vinculados a la ineficiencia y corrupción instalada en el Estado.
- b) Disminución del gasto público, eliminando subsidios diversos y concentrando la gestión estatal "social" en educación primaria y salud para los desprotegidos.
- c) Acrecentamiento de la recaudación impositiva con base en la ampliación y generalización de la base imponible (impuestos), particularmente de los impuestos indirectos.
- d) Establecimiento de tasas de interés positivas como forma de atraer capitales y evitar la fuga, incrementando la tasa de ahorro interna y favoreciendo la inversión.
- e) Fijación del tipo de cambio estable y alto para favorecer las exportaciones que sustente el financiamiento del sector externo y dar seguridad a los inversionistas.
- f) Eliminación de las barreras arancelarias, para favorecer la apertura comercial.
- g) Favorecer una legislación de inversiones externas atractivas para inducir la radicación de capitales y tecnología.
- h) Estrategia de reducción y privatización de las empresas públicas.
- i) Desregular la economía, particularmente el mercado de trabajo, para eliminar las "distorsiones" que impusieron a través del tiempo las demandas de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.
- j) Impulsar las reformas institucionales que aseguren los derechos de propiedad.

Es a partir de lo anterior, que se han empleado en la mayoría de las economías latinoamericanas, los ya conocidos programas ortodoxos y/o heterodoxos, que siguen los lineamientos promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) respectivamente. A fines de 1983 eran diecisiete los países de América Latina y el Caribe que tenían acuerdos de Ajuste con el Fondo Monetario Internacional: Argentina (24 ENE.1983), Barbados (1 oct. 1982), Costa Rica (20 dic.1982), Chile (10 ENE.1983), Ecuador (25 jul.1983), Guatemala (31 ago.1983), Haití (7 nov.1983), Honduras (5 nov.1982), Panamá (24 jun.1983), Uruguay (22 abr.1983), Brasil (6 ENE.1983), Dominica

(6 feb.1981), Granada (24 ago.1983), Jamaica (13 abr.1981), México (1 ENE.1983), Perú (7 jun.1982), República Dominicana (21ene.1983) y *Nicaragua (3 de Marzo 1991)*.

El objetivo de estos programas de estabilización (Ramírez, 1991: 277-282) es controlar la inflación y resolver los problemas de *la balanza de pagos* a que esté enfrentando el país. Generalmente, este objetivo se obtiene diseñando un paquete de políticas tendientes a reducir la demanda interna, ya que estos programas influidos por el Fondo Monetario Internacional, presuponen que cualquier desequilibrio financiero que padezca un país, es provocado por un exceso de demanda interna (C+I+G).

Estos paquetes de medidas de políticas económicas, pretenden por lo tanto restringir la demanda interna, lo que ayuda a controlar el alza en los precios; pero en el corto plazo esto tiene una repercusión negativa en la actividad económica y en el empleo (a este se le conoce como el enfoque ortodoxo). En la actualidad debido a los costos sociales en términos de producción y empleo que los ajustes ortodoxos han presentados en las décadas recientes (80's y 90's) han surgidos los denominados ajustes heterodoxos. Este último enfoque está diseñado no sólo 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, tasas de interés, productos de la canasta básica y tasa de cambio* (Tabla 1).

Los programas de ajuste y estabilización, normalmente se han caracterizado por *políticas económicas* orientadas a la austeridad¹⁶. La siguiente tabla, resume las medidas de políticas económicas de estabilización y ajuste estructural de tipo *ortodoxo y/o heterodoxo* que se aplican en los países de latinoamérica, dependiendo la coyuntura económica, social, y política, en que se encuentran inmersos:

¹⁶ Las diferentes políticas económicas se pueden agrupar de la siguiente forma: *Política fiscal, política monetaria, política comercial, política laboral y política cambiaria*.

**Tabla (1): Políticas económicas de estabilización y ajuste
recetadas por el FMI y BM**

Tipo de ajuste	FISCAL	MONETARIA	COMERCIAL	LABORAL	CAMBIARIA
Ortodoxo	↓ Déficit ↑ impuestos ↓ Gastos	↓ Expansión monetaria ↑ Interés real	↓ Controles de precios ↓ Subsidios	↓ Salario real ↓ Empleo	Devaluación
Control de precios	Déficit igual o mayor	Expansión monetaria igual o mayor ↓ Interés real	↑ Controles de Precio ↑ Subsidios ↑ Mercados Negros	↓ Salario real ↑ Sector informal	Cambio fijo y sobrevaluado
Control tasa cambio "tablita"	Déficit igual	Expansión monetaria igual ↑ Interés real	↓ Exportación ↑ Importación	↓ Empleo productivo de bienes comerciales	Cambio sobrevaluado + Expectativas devaluación
Heterodoxo: Ortodoxo + Control de precios claves	↓ Déficit	↓ Expansión monetaria	Control "inteligente" de precios claves: Salarios, tasas de interés, productos de canasta básica, tasa de cambio	Control salarial	Tablita o cambio fijo temporalmente

Fuente: Ramírez, Noel (1991). *Economía y Populismo. Ilusión y realidad en América Latina*. pp. 280.

2.6 Los costos del ajuste

2.6.1 Controversias acerca de la estabilización

Si bien es cierto, que estos programas de estabilización y ajuste estructural pretenden estabilizar las economías en donde se aplican éstas recetas; las mismas no están libres de costos sociales en el corto plazo. Estas estrategias conllevan series de decisiones que abarca todos los ámbitos de la sociedad - económico, político, ideológico y cultural- que en general traen como consecuencias el aumento del desempleo, una caída de los salarios reales, recortes en los planes y programas de gobierno vía presupuesto en diversos campos: educación, salud, infraestructura productiva, etc.

Las medidas que se enfocan en reducir el déficit fiscal, por medio de las reducciones en el gasto público son: reducciones en los gastos públicos, congelamiento de salarios, despidos de empleados públicos (compactación del aparato estatal), suspensión de servicios públicos o recortes en el suministro de los mismos, así como la privatización de las empresas públicas que generan “*pérdidas*” financieras al Estado.

Además los costos de toda etapa de estabilización y ajuste se relacionan con reducciones de los subsidios a los consumidores y a los productores, a lo que se suma la disminución del crédito y del *gasto público*¹⁷ (educación, infraestructura, salud, empleo, salarios, etc.), que provocan la caída de los salarios reales y en el empleo. Asimismo, estas reducciones en el gasto público, normalmente se concentran en el gasto corriente de tipo social que afectan a los grupos que se beneficiarían si no se dieran estas reducciones gubernamentales.

¹⁷ Este trabajo se limita en el espacio y tiempo de estudiar la incidencia de la aplicación del programa de estabilización y ajuste estructural 1994-1997 sobre la categoría del *gasto público* como herramienta con que el gobierno cuenta para incidir-positiva y/o negativamente- sobre los sectores sociales de: *mercado laboral, educación y pobreza*.

Todo lo anterior conllevó a la contracción (compactación) de la liquidez económica que se traduce en una reducción de la capacidad de compra de la población; lo que se reflejó en el encarecimiento de la calidad de vida de la población, y al aumento de la pobreza en general.

2.6.2 Controversias acerca de la condicionalidad

También existen diversas controversias a raíz de las condicionalidades (Velasco et al., 2003:15-16) impuestas por el FMI a los países miembros (países con los que tiene acuerdos). Estas críticas se enfocaron en la condicionalidad que conllevaron los acuerdos de derechos de giros (Stand-By); los cuales se vinculan a la lógica de los compromisos que deben cumplirse con este organismo. A partir de esto nace la primera crítica que establece que el Fondo impone condiciones a los países, con el fin de asegurarse de que serán capaz de pagar sus deudas, sobre todo al FMI y a otros prestamistas multilaterales, restringiendo de esta forma el actuar y manejo de los mismos recursos, que se podrían invertir en otras actividades de carácter social, y no estar solo sesgado-enfocado- a la estabilidad de las variables macroeconómicas.

Una segunda crítica es que al imponerse esta condicionalidad por parte del FMI, lo que hace, es que los gobiernos en su mayoría- por no decir todos- deben sacrificar parte de su soberanía y sustituir las políticas que el Fondo considere " malas o nocivas " por aquellas que el Fondo considere " buenas o adecuadas ", las cuales suelen ser poco popular entre la población, ya que en su mayoría las mismas respaldan duros recortes en el gasto nacional, tanto público como privado.

2.6.3 Críticas acerca de los resultados de los programas del FMI

El señor Richard Lynn Ground¹⁸, expresó que: se llega pues al callejón sin salida que enfrentan los países en los que se aplica los programas de estabilización y ajuste del FMI. El sesgo recesivo de los programas de ajuste del Fondo (las metas específicas como las que emplea el Fondo, conllevan a políticas más restrictivas) supone correr un alto riesgo de infringir los criterios de ejecución y perder, por consiguiente, acceso al financiamiento del Fondo. En efecto, cuando un país infringe algún criterio de ejecución no sólo se suspende el derecho de girar el financiamiento previsto del Fondo, sino que también se suspende o reduce en forma radical el acceso del país al mercado financiero internacional, lo que generó otro sesgo recesivo.

Asimismo Lynn Ground, argumentó que esto conllevó a una situación de estar entre “*la espada y la pared*”, con lo cual no es raro que los gobiernos y los pueblos se resistan a suscribir acuerdos de ajuste con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Tampoco es raro a la luz de estas consideraciones, que se dejen cumplir con tanta frecuencia los criterios de ejecución y que suela ser tan deslucida la gestión económica de los países que adoptan esos programas de ajuste. “*En consecuencia, se pone a las autoridades (los gobiernos) ante la disyuntiva de tener que seguir una política más restrictiva que la que indicarían las propias metas, o correr el riesgo de infringir las metas y perder no sólo el apoyo financiero del Fondo, sino de prácticamente toda la comunidad financiera internacional*” (Lynn Ground, 1984: 77-81; énfasis en el original).

La opinión de Bárbara Stallings y Wilson Peres (Stallings et al., 2000: 96) sobre las reformas y políticas aplicadas a los países de América Latina y el Caribe, expresaron que éstas tendencias en materia de políticas sociales no son independientes de las reformas económicas y las políticas macroeconómicas. En los años ochenta se manifestaron claras contradicciones entre las políticas macroeconómicas y las sociales. La necesidad de reducir el déficit fiscal para bajar las tasas de inflación se topó con la necesidad de gastar recursos para lograr las metas sociales y económicas, en donde generalmente se impuso la prioridad

¹⁸ Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Agosto 1984.

macroeconómica. Ello tuvo un efecto negativo en el bienestar social a corto plazo; es también probable que haya creado problemas de más largo plazo que son más difíciles de medir en términos del crecimiento económico y la productividad.

2.6.4 Crítica al Consenso de Washington

El principal problema del consenso de Washington es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad. Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. Y éste es el continente más desigual del planeta: el PIB per cápita del 20% más rico es 18.7 veces el PIB per cápita del 20% más pobre (PNUD,1997: 53).

El economista y ex-jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, afirmó que las políticas propuestas en el consenso pueden ser necesarias, pero no son suficientes; y que, incluso, algunas de las políticas tal vez no sean ni tan sólo necesarias. En base a esto, en el estudio del Banco Mundial titulado *"Conocimiento para el Desarrollo"*, el señor Stiglitz, expresó que en efecto:

"Algunos países han seguido muy de cerca los dictados del modelo, pero no han experimentado funcionamientos económicos especialmente fuertes. Otros países han ignorado muchos de los dictados -como mínimo respecto a detalles cruciales de secuenciación- y han experimentado algunas de las tasas más altas de crecimiento sostenido que el mundo haya visto jamás. Concentrándose en un grupo excesivamente estrecho de objetivos -incremento del PIB-, otros objetivos, como la equidad, pueden haber sido sacrificados (...). Intentando forzar una transformación rápida -a menudo imponiendo una acentuada condicionalidad al recibir la asistencia vitalmente necesaria- no sólo han sido minados los procesos democráticos, sino que se ha debilitado, a menudo, la sostenibilidad política" (THE WORLD BANK, 1998: 9).

Según Stiglitz, los objetivos de la política económica no pueden ser reducidos al incremento del PIB (THE WORLD BANK, 1998: 10) , por lo que se deben incluir:

1. La mejora de los niveles de vida (incluyendo educación y salud).
2. Un desarrollo sostenible ecológica y políticamente (en el sentido de que las políticas aplicadas puedan resistir las vicisitudes del proceso político).
3. Un desarrollo igualitario.
4. Un desarrollo democrático (incluyendo la participación consciente de los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectan de tantas maneras).

Stiglitz se quejó también de que el "*Consenso de Washington*" haya puesto poco énfasis en la necesidad de reforzar la competencia en los mercados.

2.6.5 Debilitamiento del Estado

El concepto de Estado sintetiza dos dimensiones básicas. Una se refiere al Estado como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación; es decir, la dimensión típicamente política. En este sentido el Estado es la unidad máxima de decisión respecto de una población en un territorio. La segunda se refiere a las capacidades de **gestión pública**: lo que de manera usual se denomina administración pública y, más recientemente, políticas públicas (Vilas, 2002: 653).

Basados en éstas dos dimensiones del Estado, se deriva el análisis de la **autonomía estatal** que dentro del contexto internacional (programas de estabilización y ajuste estructural) se ha ido erosionando cada día más. De hecho es de suma importancia aclarar que se debe entender por **autonomía del Estado**, como la capacidad de las autoridades públicas para definir: objetivos y metas, seleccionar y utilizar instrumentos eficaces y eficientes (políticas económicas), mover recursos propios (presupuesto) en función de los objetivos y metas; así como tener el control de las políticas públicas.

Ésta *autonomía estatal* nunca es absoluta, tampoco corresponde verla exclusivamente como algo que el Estado “aranca” a la sociedad o “impone” sobre ella. La *autonomía* implica siempre algún tipo de negociación entre actores. Así que mayor o menor autonomía estatal respecto de ciertos actores (agentes internacionales, empresas, sindicatos, otros estados, organismos multilaterales, etc) significa mayor o menor capacidad del Estado para definir objetivos y estrategias de acción, movilizar recursos, ejecutar políticas, reducir las restricciones que emergen de los otros actores y de los escenarios que en conjunto configuran (Vilas, 2002: 654).

Basado en lo anterior, se puede mencionar que diferentes autores han hecho muchas críticas referentes al papel que viene desempeñando el Estado en los últimos años, a raíz de su autonomía y del desempeño de su función básica, como es de ser el motor creador del bienestar social. Según G. H. Von Wright: *“Parece que el Estado nacional se erosiona, o acaso se extingue; las fuerzas que lo erosionan son transnacionales”* (Bauman, 1999: 77).

La postura de Zygmunt Bauman, establece que una explicación plausible es la demostración creciente de debilidad, incluso de impotencia, de las consabidas agencias encargadas de imponer el orden, en la que sobresalió el Estado durante toda la era moderna, al respecto declaró: *“El “ Estado “ era precisamente una agencia que reclamaba el derecho legítimo- y poseía los recursos para ello- de formular e imponer las reglas y normas a las que estaba sujeta la administración de los asuntos en territorio dado”* (Bauman, 1999: 82, énfasis en el original).

La soberanía legislativa y ejecutiva del Estado moderno descansaba necesariamente sobre el “ **Trípode** ” de las soberanías **militar, económica y cultural**; pero Bauman, estableció que hoy en día se dio el cambio en el papel del Estado; las tres patas del “ **trípode de soberanía** ” han sufrido roturas irreparables. La autosuficiencia militar, económica y cultural, incluso la sustentabilidad, del Estado – de cualquiera de ellos- dejó de ser una perspectiva viable.

Edelberto Torres-Rivas en cambio estableció, que el Estado es la expresión concentrada del poder político de la nación, fuente y manifestación de la legitimidad que organiza la vida en sociedad, y su autoridad es la representación legítima de los intereses generales. Para Torres-Rivas, “Un Estado débil, es aquel que no expresa de manera directa tales intereses y que no puede ser el referente directo de la ley” (Franco,2001:424-425). Esa debilidad se ha manifestado históricamente de diversas maneras, pero siempre se expresa en una pérdida de autonomía del Estado frente a actores sociales poderosos.

Torres-Rivas, declaró que en el ámbito internacional se reconoce que la gran crisis de los años ochenta en Centroamérica, *fue en verdad una crisis del Estado*. Se quebró el Estado del socialismo real, un poder total apoyado en una estructura tecnológica atrasada, una burocracia extendida y corrupta, pero una sociedad con estratos sociales cultos y ávidos de modernización.

En América Latina, la crisis del Estado fue de naturaleza fiscal, derivada de un excesivo endeudamiento, que condujo a la paralización de la economía. Fue asimismo, una crisis de las relaciones con el mercado, que deslegitimó los antiguos modos de intervención política que protegían el crecimiento y que se habían ido distorsionando hasta generar formas parasitarias y rentistas en algunos grupos.

Ante esta crisis de legitimación que poseen actualmente los Estados Centroamericanos, Torres-Rivas, propone que la nueva situación internacional exige transformaciones sociales, que deben comenzar por la reconstrucción y modernización del Estado. Así que la crisis del Estado en América Latina sólo puede resolverse mediante la construcción de un nuevo poder, que sea expresión de nuevas fuerzas sociales, de una nueva matriz socioeconómica y que se funde en otras legitimidades. Para Torres-Rivas el Estado debe reformarse manteniendo dos direcciones claves que solo pueden ser compatibles si el poder alcanza una autonomía relativa y es democrático (Franco,2001:427):

- Una dirección social, porque el Estado es responsable de la protección de los derechos sociales, especialmente en materia de educación, salud y previsión básica, y debe preocuparse de la distribución del ingreso y la justicia social.
- Una orientación que asegure la competitividad, mediante el aumento de la productividad, que permita participar en el mercado mundial. En la medida en que esto tiene que hacerse con un mercado abierto, tendrá una orientación liberal, en el sentido de que dejará de ser un monopolio estatal, una responsabilidad de una burocracia pública.

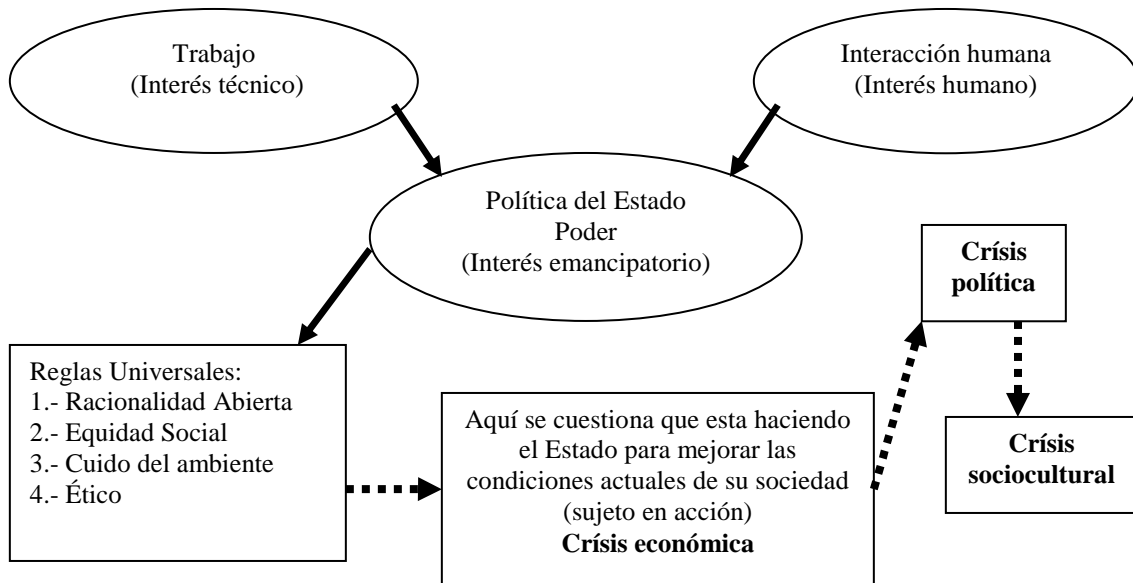
Zygmunt Bauman, estableció, que en verdad, ya no se espera de los nuevos Estados, ni de los más longevos en su situación actual, que realicen la mayoría de las funciones que antes consideraban la razón de ser de las burocracias estatales nacionales. La función que más brilla por su ausencia, ya que ha sido abandonada por el Estado ortodoxo o arrancada de sus manos, es la de mantener ese “ *equilibrio dinámico*”¹⁹. Hoy en día el control del “ *equilibrio dinámico*”, ha quedado fuera del alcance – incluso, de las ambiciones- de la abrumadora mayoría de los Estados soberanos (en el sentido policial de imposición del orden). *Las tres patas del trípode de la soberanía están rotas*. En donde se podría decir que la rotura de la pata **económica** es la más rica en consecuencias.

Además, Bauman estableció que la única tarea económica que se le permite al Estado y se espera que éste cumpla es mantener un “ *presupuesto equilibrado*” al reprimir y controlar las presiones locales a favor de una intervención más vigorosa en la administración de los negocios y en la defensa de la población ante las consecuencias más siniestras de la anarquía del mercado: “*Abrir las puertas de par en par y abandonar cualquier intención de aplicar una política económica autónoma es la condición preliminar, sumisamente cumplida, para poder recibir ayuda financiera de bancos y fondos monetarios mundiales*” (Bauman, 1999: 90-92).

¹⁹ Que Cornelius Castoriadis, describe como “ *la igualdad aproximada entre los ritmos de crecimiento de lo consumo y el aumento de la productividad*”. En Bauman, Zygmunt: “ *La globalización, consecuencias humanas*”. Después del Estado nacional... ¿Qué? Pág. 88

a) Crítica al papel del Estado benefactor: Jürgen Habermas:

Aportes de Jürgen Habermas, referente a la crisis y capitalismo tardío:



Fuente: Elaboración propia basado en documento: Habermas, Jürgen (1998). *Problema de legitimación en el capitalismo tardío*. Tendencias a la crisis en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Mayo. pp. 86-120.

A partir de aquí nace la crítica al sistema capitalista actual, que se basa en una serie de medidas neoliberales, que proclaman la libre competencia y la reducción del Estado mínimo; es decir un Estado facilitador, que establezca las condiciones del mercado y asigne el proclamado bienestar económico.

Desde la aplicación de estos programas a partir de 1983 en las diferentes economías (En la economía Nicaragüense a partir de la implementación del primer programa acordado con el Fondo en 1991: programa antiinflacionario, 1994 el ESAF I, 1997 ESAF II); se ha observado que ni el libre mercado y ni la política del Estado ha generado el bienestar para su sociedad. Estos ESAF traen consigo un menú de políticas económicas, el Estado por su afán de cumplir estas metas, no ha creado ningún bienestar para su sociedad; es decir el sistema no ha generado una equitativa asignación de los recursos entre su sociedad.

Esto ha generado una gran crítica referente a la función que viene desempeñando el Estado, la cual establece que su papel sólo se está basando en mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas basadas en los ESAF y no ha cumplido el resto de su obligación como es: Ser un Estado equitativo en la distribución del bienestar económico, protección del ambiente, guardar y mantener los derechos de los ciudadanos tales como derecho a: un trabajo, educación, salud, el acceso a tierras, etc. Es de aquí que nace la crítica en cuanto a la función que viene desempeñando el Estado que sólo se ha enfocado en crear bienes de consumo para su sociedad y no se ha preocupado en la satisfacción de otras necesidades (derecho de propiedad, justicia, libertad e igualdad); es decir no se ha preocupado en crear un mejor nivel de vida de su sociedad.

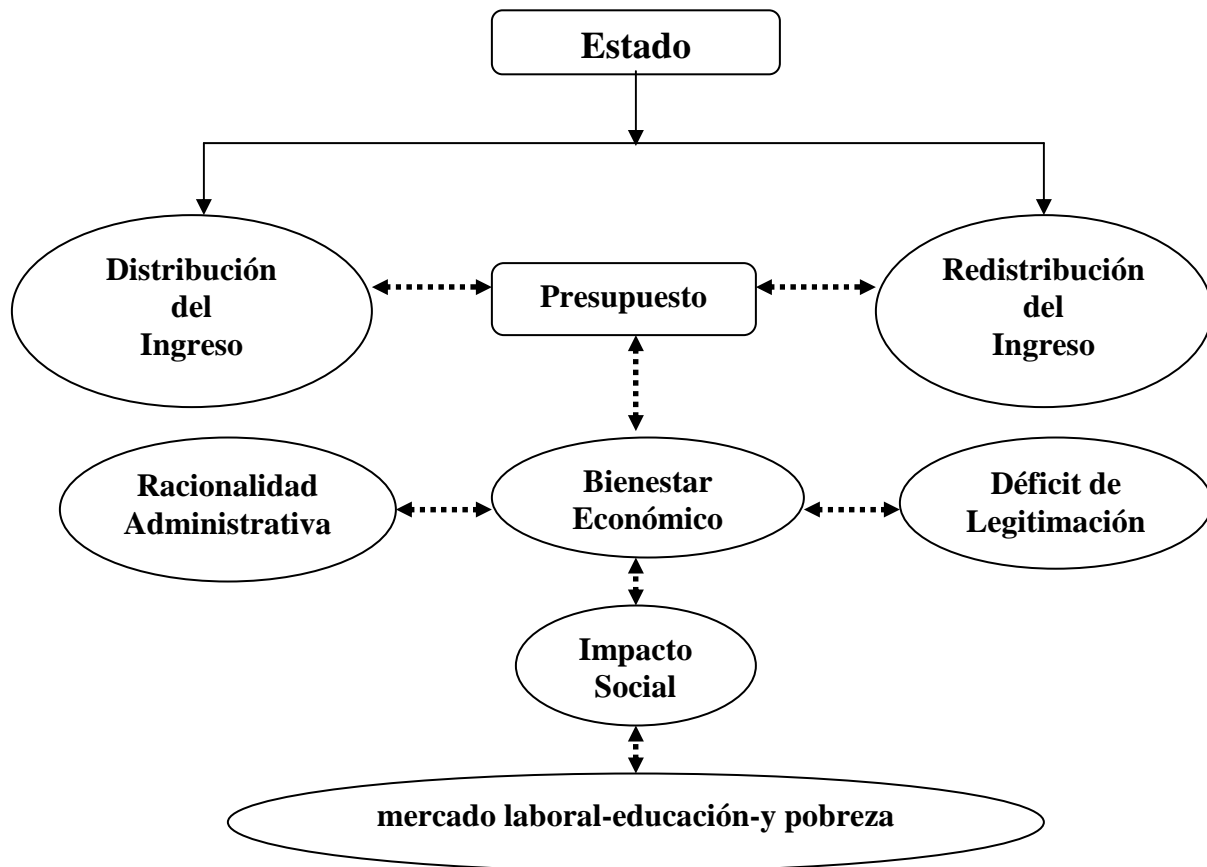
Todo esto ha generado el problema de la legitimación del Estado como institución que represente los intereses colectivos de su sociedad. De aquí nace el debate en cuanto a la postura del capitalismo basado en un neoliberalismo de libre mercado y las demandas de las necesidades insatisfechas de la sociedad, en reacción que el Estado no ha sido capaz de lograr una integración entre el beneficio económico y la distribución equitativa entre su población (*ver esquema analítico before-after ESAF, pág 22*) . El resultado final, argumenta Habermas, es la tendencia a una *crisis de legitimación* (Habermas, 1998:141-142).

Esta crisis de legitimación, se fundamenta en dos aspectos principales: a) *La función que no ha cumplido el Estado*; como es el de asegurar: el derecho civil, legislación laboral, educación, salud, transporte, comunicación, etc., institucionalmente dentro del sistema. b) *El mecanismo del mercado*: En el cual el libre intercambio económico, es el medio de control dominante. Estos dos aspectos traen como resultado que dentro del sistema se ha dado una tendencia a la caída de la tasa de beneficios (crisis de acumulación del capital) y a una reducción de la capacidad de consumo y de incentivos para invertir (crisis de realización del capital). Aquí el problema sistémico del capitalismo liberal radica directamente en la esfera económica; y alcanzan proporciones de crisis, porque es ésta esfera la que se encarga de las funciones básicas de integración social.

Además según Habermas, los Estados enfrentan simultáneamente dos tareas que deben cumplir para evitar caer en las crisis en que se encuentra nuestros países dentro del sistema del capitalismo liberal:

1. Debe recaudar la necesaria masa de impuestos extrayéndola de los benéficos e ingresos y hacer un uso racional de los mismos.
2. La recaudación selectiva, empleo y rendimiento de estos impuestos, debe satisfacer la necesidad de legitimación dentro de la sociedad.

Para Habermas, si el Estado fracasa ante la primera tarea, se produce un déficit de *racionalidad administrativa (mal uso de la asignación presupuestaria)*; y si fracasa en relación a la segunda, se produce un *déficit de legitimación* (Habermas, 1998:88-89). Ver el siguiente esquema adaptado al objeto de estudio de éste trabajo:



Fuente: Elaboración propia basado en documento: Habermas, Jürgen (1998). *Problema de legitimación en el capitalismo tardío*. Tendencias a la crisis en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Mayo. pp. 86-120.

Es aquí donde entra el aporte de Habermas referente a los problemas que se dan dentro del sistema; y construye un análisis del cual la estructura del capitalismo tardío parece contener una crisis económica de largo plazo. Estos procesos que determinan la existencia de una crisis global, se desplaza desde lo económico hasta los niveles de la subjetividad (mundo de la vida). Esta crisis representa tres tendencias (Habermas, 1998: 50-55).

1.-Tendencias a la crisis económica: En el capitalismo liberal, el mercado no cumplió por sí solo las funciones de socialización en el sentido de la integración social; esto es producto a las demandas insatisfechas de la sociedad (Habermas, 1998: 69-79).

Esta problemática se ha venido desarrollando en las economías latinoamericanas (caso de Nicaragua) en la cual el mercado y el Estado, no han podido alcanzar *un equilibrio en la distribución del beneficio del crecimiento económico entre la sociedad.*

Habermas argumentó que la inevitabilidad de la crisis de racionalidad (económica); se debe a la incompatibilidad de la planificación colectiva con los intereses "anárquicos" del capitalismo privado y de los otros grupos organizados (sociedad); generándose de esta manera demandas sociales insatisfechas (empleos-niveles de salarios-salario mínimo-costo de la canasta básica-IPC-precios de servicios básicos:agua, luz, teléfono,-redistribución del ingreso-pobreza, y pobreza extrema-otros),que paralizan el proceso de crecimiento económico.

2.- Tendencias a la crisis política: Esta crisis económica ocasiona un desplazamiento al sistema o subsistema político afectando de esta manera a todos los aspectos de la sociedad. Se crea de esta manera el problema de la legitimación del funcionamiento que viene desempeñando el Estado (Habermas, 1998: 64-66).

Habermas argumentó que si no se mantienen un adecuado nivel de lealtad entre las masas al momento de cumplir las funciones económicas, existe el peligro de que se produzca una crisis de legitimación. Esto es lo que ha ocurrido en las economías latinoamericanas (caso de Nicaragua), las cuales a partir de la implementación de los programas ESAF por parte de los Estados a inicio de los noventa (en otros países desde los ochenta), no se ha generado mejoras en los niveles de vida de la sociedad (*en cuanto a empleo, salarios, educación, sector informal, etc.*); esto ha creado una crisis política, ya que la sociedad no se encuentra identificada con las funciones y/o papel que viene desempeñando el Estado.

A esto Habermas denominó la amenaza para la integración social; ya que dentro de la sociedad se ha creado la conciencia de que se necesita mejorar la distribución de la riqueza social, y que el crecimiento económico debe producirse de acuerdo con las prioridades sociales que maximice el beneficio colectivo. Para Habermas en el sistema se producen déficit de legitimación cuando el *privatismo civil* queda socavado por la expansión de la propia racionalidad administrativa (*asignación presupuestaria*); es decir este déficit se da cuando con los medios administrativos no es posible crear o mantener estructuras normativas legítimadoras.

3.- *Tendencias a la crisis sociocultural*: Según Habermas el sistema sociocultural (Habermas, 1998: 66-69). se constituye en el punto de inflexión de la teoría de crisis. Este es el *input* de los sistemas económico y político (bienes, servicios, actos legislativos, seguridad social, etc.).

Habermas determinó que la inevitabilidad de la crisis de racionalidad, remueve asuntos que antes se habían solventado por tradición cultural de forma aproblemática, y en consecuencia, fomenta la politización de áreas de la vida asignadas antes a la esfera privada. Esto trae el peligro del crecimiento del número de las iniciativas ciudadanas.

Según él, una crisis de legitimación sólo puede predecirse si sistemáticamente se generan expectativas que no pueden ser satisfechas ni con la masa de valor disponible ni con recompensas conformes con el sistema; es decir, para Habermas, una crisis de legitimación tiene que basarse en una crisis de motivación, esto es, en una discrepancia entre las motivaciones que el Estado, el sistema educativo y el sistema ocupacional necesitan, por un lado, y las motivaciones que proporciona el sistema socio-cultural, por el otro (Habermas, 1998: 96-114).

Aquí Habermas determinó que los argumentos a favor de una crisis de legitimación y los argumentos a favor de una crisis de motivación están íntimamente relacionados y la distinción entre ambas argumentaciones es básicamente una distinción de orientación: La primera se centró en la creciente necesidad de legitimación que generan los cambios en el

sistema político (expansión de la actividad del Estado), y la segunda en los cambios que se producen en el propio sistema socio-cultural, cambios que tendencialmente socavan la mencionada complementariedad. Estas dos para Habermas, representa dos caras diferentes de un único argumento a favor de la posibilidad de una *crisis de legitimación basada en una crisis de motivación*.

Así que la problemática y cuestionamiento por la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural en América latina , ha creado muchas críticas, en cuanto al beneficio para las sociedades donde se aplican estos ESAF.

El siguiente capítulo III; se enfocará en la contextualización histórico-económica de como se dio este proceso de estabilización y ajuste estructural en la economía nicaragüense.