

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

EL GRADUALISMO COMO POLITICA

ECONOMICA ESTATAL GOMEZ S.

DR. ENRIQUE RAFAEL GOMEZ SANTILLAN

1990 - 1991

INDICE

<i>CONTENIDO</i>	<i>PAGINA</i>
<i>INTRODUCCION</i>	<i>i</i>
<i>CAPITULO I</i>	
<i>Antecedentes</i>	<i>1</i>
<i>El Plan de Emergencia Económica</i>	<i>4</i>
<i>Objetivos del Plan de Emergencia</i>	<i>5</i>
<i>Decisiones Principales</i>	<i>6</i>
<i>Medidas Cambiarias</i>	<i>7</i>
<i>Medidas Monetarias</i>	<i>7</i>
<i>Medidas de Precios</i>	<i>8</i>
<i>Medidas Fiscales</i>	<i>8</i>
<i>Efectos de las Medidas Fiscales</i>	<i>10</i>
<i>CAPITULO II</i>	
<i>Plan Cruzado</i>	<i>10</i>
<i>Plan Austral</i>	<i>15</i>
<i>Plan Primavera</i>	<i>20</i>
<i>CAPITULO III</i>	
<i>Algunas apreciaciones sobre el anticipo de establecimiento de tasas de cambio en Amé- rica Latina</i>	 <i>38</i>

<i>CONTENIDO</i>	<i>PAGINA</i>
 <i>CAPITULO IV</i>	
<i>Consideraciones sobre los distintos Enfoques teóricos sobre el Ajuste Externo en América Latina</i>	<i>44</i>
<i>Enfoques de la Cuenta Corriente</i>	<i>53</i>
<i>El Modelo de Absorción</i>	<i>55</i>
<i>El Modelo de Elasticidades</i>	<i>55</i>
<i>Síntesis de los Enfoques de Cuenta Corriente</i>	<i>57</i>
<i>El Modelo de Dos Brechas</i>	<i>59</i>
<i>El Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos (EMBP)</i>	<i>60</i>
<i>Principales conclusiones del EMBP</i>	<i>61</i>
<i>Enfoque de la Cuenta de Capitales</i>	<i>64</i>
<i>Modelo de Flujos</i>	<i>65</i>
<i>Modelo de Stocks</i>	<i>67</i>
 <i>CAPITULO V</i>	
<i>El Programa de Ajuste del FMI</i>	<i>68</i>
<i>Tipos de Programas</i>	<i>70</i>
<i>Etapas de Aplicación del Programa Financiero</i>	<i>72</i>
<i>Críticas al Programa del Fondo</i>	<i>75</i>
<i>El Papel del FMI</i>	<i>77</i>
<i>Observaciones finales a los distintos Enfoques</i>	<i>81</i>

<i>CONTENIDO</i>	<i>PAGINA</i>
<i>Algunas consideraciones sobre el SHOCK</i>	<i>82</i>
<i>Tipos de Cambio en los Programas de Ajuste del Fondo - sus factores - indicadores de competitividad, mercados paralelos - política de precios y salarios.</i>	<i>86</i>
 <i>CAPITULO VI</i>	
<i>Evaluación Gubernamental sobre la aplicación de la Política Económica Gradualista</i>	<i>90</i>
 <i>CAPITULO VII</i>	
<i>Conclusiones y Recomendaciones</i>	<i>92</i>
 <i>BIBLIOGRAFIA</i>	

INTRODUCCION

El capítulo primero se refiere a la aplicación del Gradualismo como Política Económica, sus antecedentes de la implantación del mismo en nuestro país y sobre todo, la aplicación del plan de emergencia, la cual contempla medidas cambiarias, monetarias, de precios, fiscales, dirigidas sobre todo a controlar el efecto inflacionario que en año de 1988 estuvo cercana a los tres dígitos.

El capítulo segundo considera los aspectos más sobresalientes de los Planes Económicos implantados en América Latina, como política Económica Estatal Gradualista; experiencias que con el transcurso del tiempo no tuvieron los resultados apetecidos pero que han servido como un antecedente valioso para la aplicación de futuras experiencias económicas; se refieren como ejemplos los Planes: Cruzado, Austral, Primavera.

El capítulo tercero hace una síntesis de la Evaluación gubernamental de la aplicación de la Política Económica Gradualista en el Ecuador.

El capítulo cuarto hace algunas apreciaciones sobre el anticipo de establecimiento de tasas de cambio en América Latina.

Por otra parte en capítulo quinto, aparecen algunas reflexiones sobre los enfoques técnicos referentes al Ajuste Externo en América Latina, mientras el capítulo sexto se circunscribe a los programas de Ajuste del Fondo Monetario.

Finalmente este trabajo concluye en el capítulo séptimo con las conclusiones y recomendaciones que se han establecido.

Se debe aclarar en todo caso que el presente trabajo es sobre todo el producto de la recopilación y síntesis de la limitadísima bibliografía que se ha podido conseguir sobre el tema, de ahí que el mérito podrá radicar en la labor de sistematización que se ha podido efectuar.

EL GRADUALISMO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA ESTATAL

ANTECEDENTE.- Al inicio de la gestión del Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, las autoridades monetarias, encabezadas en la Junta Monetaria por el Econ. Abelardo Pachano B. así como por las demás autoridades del Frente Económico, calificaron la situación económica del país como de "mala" y consideraron que se hallaba en un estado de estancamiento, pues, descontando el efecto de estabilización de la producción hidrocarburífica, se expresaba que 1988 era un año absolutamente recesivo, "porque todas las demás actividades no van a tener una tasa de crecimiento superior al 1.5% en conjunto, de tal manera que tenemos un panorama de estancamiento de la economía"; una de las ramas en las que más se evidenciaba la recesión era la Construcción, donde se esperaba que tanto la inversión pública como la privada, en términos reales, se reduciría en 5.5%.

Otra actividad que así mismo, demostraba estancamiento, era la industria, pues se anticipaba que la misma no tendría crecimiento en 1988; uno de los factores de mayor peso negativo en este aspecto es la lenta transformación de la industria de consumo interno en industrias para la exportación y por otro lado "estructuras bastante ineficientes de producción con grandes rigideces en la movilización, y en el cambio de las funciones de producción.

Una tercera actividad que para 1988 aparecía con un comportamiento relativamente malo era la agricultura, a causa entre otras razones de la falta

de recursos. La actividad de generación eléctrica incluso, presentaba también muestras de estancamiento.

Uno de los elementos básicos de la producción tiene que ver con el campo de la distribución y del ingreso en este aspecto, uno de los indicadores más importantes es el de la remuneración como proporción de la producción nacional.

En efecto, para 1981, la relación de las remuneraciones frente a la producción constituía mas o menos el 31% del valor agregado y hemos llegado decía el Econ. Pachano "con una estimación inferior al 20% en 1988", lo cual quiere decir que la remuneración al capital, está tomando una proporción sustantivamente mayor al que recibe la mano de obra y se evidencia con indiscutible claridad en los indicadores sociales donde el desempleo en 1988 significaba el 13% de la población económicamente activa y el subempleo superaba el 55%. Estos valores eran citados considerando que en períodos anteriores el máximo desempleo fue del 8% y el 40% en el caso del subempleo.

Con fundamentos en los que concuerdo, se expresaba que este había sido un elemento poco atendido y no se le había dado la importancia debida, pudiendo convertirse en un lapso corto en un problema grave, porque esta agudización de la distribución de la riqueza y el ingreso "va a traer consecuencias sociales e inclusive políticas de incalculables dimensiones, ya que demuestran que va a haber mayor pobreza y éste es uno de los elementos que con más rapidez puede desestabilizar no solo el sistema democrático sino una sociedad".

Lamentablemente este comportamiento viene acumulándose sin que se vislumbre una fórmula lo suficientemente poderosa que permita contrarrestar con eficacia y precisión este comportamiento.

En el caso de las políticas de desarrollo de largo plazo, los instrumentos con que se cuenta son de muy débil acción, "porque la sociedad se resiste a aceptar que se produzcan estos hechos", ya sea por el impacto de las medidas en las economías de los sectores más pobres o ya también porque las mismas signifiquen mayores limitaciones al progreso de la población.

Esas medidas debían conducirse a modificar la política tributaria, ya que para ese año el impuesto a la renta no rendía más del 1% de la producción, ya que en ese entonces, al igual que hoy, la evasión tributaria no solo es generalizada, sino que al decir de ese momento, "nadie pagaba impuesto a la renta". En consecuencia, el Estado, al igual que hoy, dentro de una sociedad, quiere decir que en un país, a pesar de que "hay ciertos estratos que si tienen una participación proporcional". Otro problema de carácter estructural que se refleja en un elevado déficit fiscal, un elevado déficit de la balanza de pagos, así como un trastorno de la política monetaria.

Por las anteriores consideraciones, el gobierno determinó la aplicación de un Programa de Emergencia, calificado como "cualitativamente recesivo, con impactos inflacionarios iniciales, para luego buscar una estabilidad futura. En ese entonces, se preveía que la inflación tendría que subir, considerando que los agentes económicos vienen trabajando para un aumento de precios mucho mayor,

buscando que su utilidad en términos nominales sea por lo menos igual a la inflación esperada; la tarea consiste, entonces, en convencer a los agentes económicos que la inflación disminuirá, para que su conducta cambie. Se esperaba entonces que, después de la aplicación del Plan de Emergencia, transcurrirían algunos meses con inflación creciente.

EL PLAN DE EMERGENCIA ECONOMICA

La situación económica del país, fue calificada como crítica, tanto por el Presidente de la República como por el Presidente del Congreso Nacional. Al decir de los mandatarios es la peor crisis de la historia ecuatoriana, prometiendo dirigir y apoyar los procesos de cambio necesarios, para superar esta situación y reactivar el desarrollo del país que sería posible, con la aplicación de una estrategia que se cumpliría en tres etapas:

- El Plan de Emergencia*

- El Programa de Estabilización de la Economía*

- El Plan de Reactivación del País*

EL PLAN DE EMERGENCIA ECONOMICA

Propuesto por la Junta Monetaria, el Gobierno Nacional, lo adoptó el 30 de agosto de 1988. El Plan diagnostica la situación económica del país en los

siguientes aspectos principales: El agotamiento de la Resereva Monetaria Internacional; el voluminoso nivel de atraso en los pagos internacionales; la delicada situación financiera del Banco Central del Ecuador; el enorme déficit fiscal y las consecuencias sociales derivadas de la pérdida de bienes de la población, además de la enorme diferencia entre el tipo de cambio de intervención del Banco Central del Ecuador y el tipo de cambio de mercado libre; la imposibilidad de llevar adelante el programa de ajuste contemplado en el Convenio con el FMI; el desorden en el manejo financiero y el problema de un veloz crecimiento de la tasa de inflación, como resultado de la aparición de especulación en todos los sectores de la población.

OBJETIVOS DEL PLAN DE EMERGENCIA

Los principales objetivos de este Plan son:

- Devolver al Estado su acción reguladora*
- Armonizar la Política Fiscal con la Monetaria*
- Fortalecer el sector interno de la economía*
- Estabilizar el tipo de cambio y procurar que no hayan movimientos especulativos.*

- *Restituir la RMI*
- *Incentivar el crecimiento de las exportaciones*
- *Acabar con las prácticas ilícitas de importación y exportación*
- *Regular el monto de las utilidades que persiguen los exportadores*
- *Procurar un marco de estricta austeridad a los sectores público y privado, para reducir el déficit de la economía.*
- *Rebajar la tasa de inflación al 30% en 12 meses y encontrar fórmulas y mecanismos de desarrollo social compensatorio.*
- *Restituir el equilibrio financiero del Banco Central del Ecuador y rehabilitarlo.*

El cumplimiento de estos objetivos se condiciona a que exista un ambiente internacional favorable al Ecuador, en el comercio, en la negociación de la deuda externa, y en el mantenimiento de una mayor austeridad fiscal.

Decisiones Principales.- El 30 de agosto de 1988, se dictaron los decretos 50 y 51, el primero fijó la tasa oficial de cambio en 390 sucres por dólar de los Estados Unidos de América, el segundo facultó al Banco Central del Ecuador a efectuar las inspecciones de los productos que se exporten, verificar

documentos, establecer sanciones y dar validez a los permisos de exportación, modificando de esta manera el Reglamento de la Ley sobre Cambios Internacionales. Se expiden así mismo, las Regulaciones 542 a 548-88. Mientras tanto, el Ministro de Energía y Minas, mediante Acuerdo 031, fijó los nuevos precios de venta al consumidor de productos derivados del petróleo.

Se complementan las medidas adoptadas, con las siguientes:

MEDIDAS CAMBIARIAS

Se establece un mercado dual de cambios (Mercado de Intervención y Mercado Libre); el Banco Central del Ecuador recobra la facultad de regular las transacciones en el exterior; la asignación de divisas se efectúa a través de una Comisión formada por representantes de la Junta Monetaria, del sector privado, del sector público y del Banco Central del Ecuador.

MEDIDAS MONETARIAS

Se reduce al crecimiento de la emisión monetaria; se adopta un Programa Monetario para el Banco Central del Ecuador y se busca que la oferta monetaria llegue al 46% anual, para financiar el crecimiento del PIB al 7.7% y detener la caída de la RMI; se decide reducir sustancialmente el crédito del Banco Central del Ecuador al sector público; priorizar la entrega de recursos al

sector agropecuario y a las pequeñas y medianas unidades productivas; y, terminar con la política de financiamiento por la vía de sobregiros de los intermediarios financieros. Por otra parte, además de las tasas de interés flexibles, se determina que los bancos extranjeros operen con tasas promedio resultantes de las vigentes en los cinco bancos nacionales mayores.

MEDIDAS SOBRE PRECIOS

Los precios del transporte público se elevaron (17 y 19 sucres para los buses y busetas); se aplicó un aumento del 30 por ciento en las tarifas de energía eléctrica; se fijaron nuevos precios para algunos de los artículos de primera necesidad. Mientras el MAG fijaría los precios de comercialización interna de los productos de exportación, el MICIP revisaría la política automotriz y sus precios.

MEDIDAS FISCALES

Con la expedición del Dectero No. 52, de agosto 31 de 1988, se establece un programa de austeridad en el gasto gubernamental en el que se establece la prohibición, de aumentar o crear nuevas asignaciones de gastos con cargo al Presupuesto General del Estado y al Fondo Nacional de Participaciones; así mismo, se suprimen los saldos no comprometidos de asignaciones presupuestarias para donaciones, ayudas de viaje, trofeos, premios; se contempla en dicho

decreto, otras prohibiciones que no se cumplieron en el año de expedición del Decreto en previsión a los próximos ejercicios, habida cuenta de que la situación de crisis no se ha superado, entre otros, por ejemplo la prohibición de adquisición de bienes muebles e inmuebles, compra de vehículos oficiales, viajes al exterior de funcionarios públicos, etc.

MEDIDAS CAMBIARIAS

Se incautan las divisas provenientes de la exportación privada y se las destina en el 90% a cubrir necesidades de importación privada y en el 10% para financiar el déficit de la RMI. En el mercado de intervención se deberá efectuar todas las transacciones en divisas de bienes, servicios y capitales del sector público y del sector hidrocarburífero y las de la inversión extranjera ingresada al Banco Central del Ecuador hasta el 11 de agosto de 1986.

Es importante referirse al tipo de cambio, en ese entonces de 390 sucres por dólar, cuando se establecen minidevaluaciones mensuales de 2.50 sucres por dólar y se constituye una comisión del 5% sobre el valor de la divisa, tanto para la compra, cuanto para la venta destinada a mejorar la situación financiera del Banco Central del Ecuador, mediante la creación de un Fondo de Estabilización Bancaria. Se establece un depósito previo para las importaciones derivadas y otro equivalente al anterior para las importaciones del sector público (depósito que sería eliminado tan pronto como la situación

de la reserva internacional lo permita.

Se previó que las medidas de carácter fiscal adoptadas, producirían entre otros, los siguientes efectos:

- El nuevo tipo de cambio: 8.131 millones de sucres hasta fines de 1988;*
- La elevación del precio de la gasolina: 98.000 millones de sucres anuales; y,*
- Los nuevos impuestos: 6.500 millones de sucres anuales*
- Se producirían recortes del gasto público por 36.000 millones de sucres en ese año.*

Como medidas compensatorias, se consideran principalmente la elevación del salario mínimo vital, y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Social, con un aporte de 50.000 millones de sucres para atender programas de carácter social.

PLAN CRUZADO

ANTECEDENTES DE LA IMPLANTACION DEL PLAN:

El Gobierno de José Sarney en 1985, propuso el Plan Cruzado debido a la aguda crisis económica recesiva que atravesaba el Brasil entre los años de 1981 a 1983, especialmente.

Uno de los principales problemas fue el de la inflación y la excesiva deuda externa. Durante más de tres décadas, Brasil sufrió una inflación anual de dos dígitos; y, en 1985 ésta estaba sobre el 230%. Enfrentados con este gran problema que azotaría a todos los elementos del proceso productivo, el gobierno se vio obligado a tomar medidas económicas curativas y preventivas.

Esta inflación incontrolable era la que se encontraba ese país, no permitía una distribución económica equitativa en todos los estratos sociales, y mostraba ser un grave problema que influiría a todas las áreas financieras brasileñas.

Uno de los factores más directos que contribuyeron al problema del Brasil, fue precisamente uno de los factores que había servido de gran ayuda en defensa de los agentes económicos durante los años de 1968-1973, en los cuales se pudo apreciar un crecimiento económico significativo. Esta indexación monetaria se transformó en la principal causa para una inflación descontrolada.

Las políticas monetarias se mostraron insuficientes para controlar los niveles de inflación que, al seguir las mismas, llegarían a porcentajes exorbitantes de más del 450% anual.

Sin embargo, el gobierno brasileño manifestaba que los factores primarios de la inflación, tales como el déficit público y la expansión monetaria estaban bajo control, y que por lo tanto no había necesidad de ajustar precios, eliminar subsidios y efectuar devaluaciones cambiarias. Se estimó que si se lograba mantener la inflación estable, se podrían mantener los precios también estables.

ASPECTOS BASICOS DEL PLAN:

El Plan Cruzado, se basó en un ataque directo a la cadena de realimentación, para detener el proceso inflacionario.

A través de una nueva política monetaria, Brasil optó por la creación de una moneda más fuerte que eliminaría la oscilación de precios, logrando una estabilidad monetaria que se reflejaría en una estabilidad inflacionaria. Dicha estabilidad se logró con la eliminación de los reajustes de precios, con la congelación y control de los mismos, los cuales eran los factores esenciales para la subida de precios.

La política cambiaria, otro factor fundamental en la indexación del país, se alteraba con el alza incontrolable de los precios. Para esto, se estableció una tasa de cambio fija por un tiempo indeterminado, que daría al país una estabilidad cambiaria con relación al resto del mundo.

Con este conjunto de medidas, se logró afirmar una economía basada en datos

económicos reales. Estas reformas buscaban dar una idea real de los ingresos, y un mayor poder de compra en el presente y en el futuro, frente a la ilusión que se generaba inmediatamente después de las alzas de precios.

OBJETIVOS Y BENEFICIOS

Después de la implantación del Plan, se produjo una estabilidad financiera que se reflejó en la eliminación de todos los recursos ociosos en el mercado financiero, en el incremento de los negocios y el aumento de las ganancias de las empresas.

Otra estrategia que utilizó el Plan Cruzado para levantar a la economía caída del Brasil, fue estimular al crecimiento de la agricultura para asegurar la producción de alimentos, elevando el consumo interno y exportable de productos brasileños.

Así mismo, mediante la instalación de parques industriales, se ha logrado mejorar la tecnología extranjera y ampliar los mercados internacionales, con las exportaciones de productos con tecnología extranjera a menores precios.

Con esto, se incrementaron los empleos y salarios, dando poder de compra y de ahorro a los brasileños que contribuirán al mejoramiento de los estándares de vida y la disminución de la pobreza. El objetivo del Plan fue recuperar una tasa de ahorro global, que llegue al 21% del PIB; alcanzar una renta de alrededor de 2.000 dólares a fines de la década de los 80 y genera más de 6

millones de nuevos empleos en el período de 1986-1989. Esto significa que las familias, las empresas y el gobierno tendrían posibilidades de planificar su futuro y el futuro mismo del país. Se podrían definir prioridades en un tiempo en el que antes hubiera sido imposible.

Otro punto focal que cabe destacar, es la prioridad que dió el Plan a la recuperación en el área de energía y transporte, donde se destaca la reducción de la dependencia del petróleo importado, la elevación de la capacidad de generación de energía hidroeléctrica, y la rehabilitación y la ampliación de carreteras y ferrocarriles.

Con la estabilidad económica que proporcionó el Plan Cruzado, y a través de la generación de ahorros, el país podrá efectuar una serie de inversiones a futuro, con el fin de componer su economía resquebrajada, y empezar una nueva fase de desarrollo y la formación de un mejor futuro para todos los habitantes.

Brasil, con toda seguridad, está en camino hacia un nuevo ciclo de desarrollo, que con toda seguridad podrá contribuir a la eliminación de la pobreza, modernizar la economía e implantar una infraestructura suficiente para poder sostener un crecimiento económico de alrededor del 7% anual en el PIB.

La inflación en los ocho primeros meses del Plan Cruzado, sólo incrementó en un 10% lo que no ha ocurrido en los 30 años anteriores.

El ajuste económico brasileño produjo una mentalidad de convivencia pacífica

entre los agentes económicos, en un país libre de inflación desenfrenada.

El gobierno eligió como premisa la creación de una nueva moneda, precios controlados, eliminación de la mayor parte de mecanismos de indexación, el ajuste de salario y otros ingresos.

Una de las medidas compensatorias fue la conversión de cruzeiros a cruzados, a través del promedio real de los últimos seis meses. Se estableció un bono del 15% sobre el sueldo básico y 8% para los demás niveles. El equivalente de un cruzado inicialmente fue igual a 1.000 cruzeiros.

El Plan buscaba eliminar el factor de incertidumbre sobre el comportamiento de los precios, buscando a largo plazo la estabilidad económica, con la posibilidad de que las familias, las empresas y el propio gobierno organicen sus finanzas, planifiquen sus gastos y definan prioridades.

EL PLAN AUSTRAL

ANTECEDENTES DE LA IMPLANTACION DEL PLAN

Nos situamos en Argentina, con una economía cerrada, donde el 95% de la producción industrial está destinada a cubrir la demanda interna. Con sindicatos fuertes y bien organizados.

Para una mejor comprensión de la situación de Argentina, es conveniente repasar las políticas económicas perseguidas durante los últimos años.

Durante la segunda mitad de los años setenta, se aprecia una etapa que se la puede definir, como la búsqueda del equilibrio interno a expensas del equilibrio externo. Es cuando muchos países en desarrollo encontraron la posibilidad de ampliar su capacidad de gasto, limitado tanto por los reducidos mercados de capitales, como por la fragilidad de sus balanzas de pagos. Esta ampliación fue incentivada por la banca comercial internacional, ávida de colocar sus excedentes financieros, para lo cual se otorgaron condiciones de pago blandas y sin mayores condicionamientos.

Se diseñó una política de reducción de la inflación basada en el establecimiento de un tipo de cambio prefijado para el futuro, de modo de afectar las expectativas inflacionarias. Pero no se adoptaron las medidas fiscales necesarias, ni las referidas al aumento de la eficiencia de la economía.

Esta política de reducción resultó un gran incentivo para el sector privado, y estimuló que el gobierno se endeudase en el exterior, ya que las tasas de interés domésticas reales, fueron fijadas a un nivel mucho más alto que las internacionales, para de esta manera mantener el flujo de los capitales del exterior. Lamentablemente las consecuencias fueron nefastas. Aumentaron las importaciones de bienes prescindibles, decayeron las exportaciones y la actividad interna del país. Se produjo una enorme fuga de capitales. La deuda

había aumentado de 8.000 en 1976 a 43.000 en 1981.

Argentina experimentó un tremendo cambio en su balanza comercial, el déficit de 2.500 millones de dólares de 1980 se convirtió en un superávit de 4.600 millones en 1985. Mientras tanto el resto de la economía se contrajo abruptamente; el PIB de 1981 a 1982 cayó un 15%; decayó la inversión y finalmente, la inflación se aceleró llegando a más de 1.000% anual, si se toma como referencia los primeros meses de 1985. Además, debido a las altas tasas de inflación, el déficit fiscal se vió incrementado.

A comienzo de 1985, se mostraba cierto equilibrio con el sector externo, pero internamente existía un proceso de inflación creciente, un abultado déficit fiscal y una marcada desmonetización de la economía.

En estas condiciones era difícil cambiar la situación con los esquemas tradicionales de ajuste; entonces, se presentó la opción del Plan Austral.

ASPECTOS BASICOS QUE CONTEMPLAN EL PLAN AUSTRAL:

El Plan, contempla ciertos elementos esenciales:

- Lograr la reducción del déficit fiscal, asegurando la no emisión monetaria para cubrir este déficit. Conseguido a través de la reducción de los gastos, el aumento de las tarifas de servicios de las empresas del sector público, la elevación de impuestos, así como el establecimiento de un sistema de

ahorro forzoso, para quienes revelaran capacidad de ahorro en término de capital o ganancias. De esta manera la reducción de la inflación contribuyó al aumento de la recaudación fiscal en términos reales.

- *La introducción de un nuevo signo monetario "El Austral", conjuntamente con la tabla de ajustes para su conversión de la vieja moneda.*
- *El equilibrio de los principales precios relativos. Esto implicó que se ajustase el tipo de cambio y los precios de las tarifas de servicios públicos.*
- *Un requisito esencial fue el congelamiento de precios y salarios, sin anunciar su duración. Esto era una medida muy necesaria, tomando en cuenta las características económicas de Argentina.*

OBJETIVOS Y BENEFICIOS:

Después de la implantación del Plan Austral se observó una marcada reducción de la inflación, las tasas de interés también se redujeron sustancialmente en términos nominales, aunque se elevaron en términos reales.

Se logró una importante remonetización de la economía y se redujo dramáticamente el déficit fiscal hasta un 4.1% del PIB, durante el primer semestre de 1985.

Los salarios, a excepción de los del sector público, mantuvieron su valor, desde la iniciación del plan y la producción industrial creció un 20% con respecto a la observada en 1985.

Con la ayuda del Plan Austral, se han logrado cambios y avances sustantivos, aunque no los necesarios para alcanzar el progreso definitivo. Durante los meses de julio y agosto de 1986, se ha observado el aumento de las tasas de inflación.

Para mejorar la eficiencia de los mercados internos, así como las exportaciones, se ha tomado dos importantes medidas: la una, un acuerdo de integración con Brasil, que permitirá aumentar la dimensión de los mercados y mejorar el grado de competencia interna. La otra medida consiste en programas que otorgan al exportador un reintegro de los impuestos generados internamente, así como el liberar la importación de insumos.

En el orden fiscal se realizó una reforma sustancial, el ensanchamiento de la base imponible y mayor eficiencia en la recaudación, reduciendo la evasión. Como consecuencia, Argentina tiene ahora un nivel de imposición cercano al 24% del Producto Interno Bruto, lo que la coloca por encima del promedio de los países en desarrollo.

Además, se presentó al Congreso un proyecto de Ley de Regularización Impositiva que facilite el reingreso al sistema formal de los fondos que fueron evadidos durante los períodos de alta inestabilidad económica y política.

Con el apoyo del Banco Mundial y del BID, se han encarado diversos proyectos para corregir deficiencias estructurales en diversos sectores de la economía. Argentina a través del Plan Austral, ha tenido como objetivo ofrecer mejores oportunidades a sus habitantes, en un contexto de estabilidad económica y bajo un régimen democrático.

EL PLAN PRIMAVERA

Otro de los programas gradualistas aplicado en América Latina fue el "Plan Primavera", puesto en marcha en Argentina para el período cuatrimestral septiembre-diciembre de 1988. Fue puesto en marcha, a partir del 3 de agosto de 1988.

OBJETIVOS

Sus principales propósitos fueron: reducir el gasto público; establecer una política de control de precios, que contemple un incremento mensual del 3.5%, a partir de septiembre de ese año, pero congelando el precio de ciertos productos de consumo básico; y, mantener la estabilidad de los salarios públicos, luego de haberlos incrementado en un 25%. El día anterior, el mismo Gobierno había autorizado un incremento del 30%, promedio al precio de los combustibles y las tarifas del sector público.

El programa pretendía atacar la inflación, mediante acuerdos de concertación de precios con el sector empresarial y reducir el déficit fiscal, mediante la creación de un diferencial cambiario. Con tal objetivo se modificó el régimen de cambios, estableciéndose que las exportaciones primarias seguirían liquidándose, al tipo de cambio comercial u oficial fijado por el Banco Central mientras que, las importaciones se transfirieron al mercado financiero. El tipo de cambio en este mercado está sujeto a una flotación controlada y no puede ser superior al 20 por ciento del oficial. Posteriormente, dada la evolución de la economía argentina, se acordó prorrogar el Plan Primavera, por seis meses más, hasta el 30 de junio de 1989, iniciándose en marzo la unificación cambiaria. El plan extensivo que privilegia la unificación cambiaria.

La flexibilidad en la política de precios y las reformas de carácter administrativo, establece como pauta un incremento de precios referenciales del 4% mensual, aunque contempla mecanismos para ir ajustando dicho margen.

Dentro de este panorama se establecen las siguientes normas:

1) La devaluación del 4% mensual desde marzo en el mercado de cambios, está condicionada a que el nivel de inflación del mes anterior, medido por el índice de precios combinado I.P.C., resulte igual o inferior al 6 por ciento. De lo contrario, la paridad se ajustará adicionalmente, por la diferencia entre la variación del I.P.C. y el 6 por ciento referencial; cabe señalar que la tasa efectiva de devaluación para las exportaciones es mayor, ya que durante la

aplicación del Plan, se liquidarán en el mercado financiero, en julio, las exportaciones de productos industriales y en diciembre las de origen agropecuario.

En el documento de análisis se dice que desde el punto de vista financiero, se estimaba que la nueva política cambiaria debería repercutir en un corto plazo, en la baja real de las tasas de interés. No obstante, el deseo de controlar el precio del tipo de cambio simultáneamente con la cantidad de dinero, podría provocar tensiones en el mercado en el mediano plazo.

Así mismo, respecto a la política de precios, se plantea eliminar paulatinamente, (a partir de febrero de ese año) de la "Nómina de productos sujetos a control", aquellos que no incidan en la canasta familiar.

La reforma administrativa contempló la disminución de 100 unidades de la Administración Central y unas 25 subsecretarías; desde abril de 1989 se previó proceder con los organismos descentralizados.

Por otra parte, la Comisión de Aranceles, definiría el tratamiento arancelario de los bienes de capital y la legislación antidumping, la revisión de las regulaciones sobre derechos específicos y las pautas para asignar los derechos de importación ad-valorem. El acuerdo logrado con los empresarios incluye además, una línea de crédito para capital de trabajo por unos 300 millones de australes (la paridad del austral = a la del dólar americano).

La pauta establecida en el "Plan Primavera" respecto del incremento del 4 por ciento mensual de los precios, se cumpliría siempre y cuando los aumentos de tarifas de los servicios públicos, la devaluación y los salarios, que son los principales parámetros indicativos, se comporten dentro del mismo margen. Este límite resultó teórico, si se considera que el incremento de tarifas en enero fue del 6 por ciento, cuando la pauta de variación de precios era del 3.5 por ciento mensual.

Por otra parte, la pauta de precios como instrumento de política, tiene sus limitaciones, pues cualquier tope referencial, precio máximo o sugerido, no puede vulnerar las leyes del mercado y obligar al empresario a trabajar a pérdida.

Uno de los aspectos de mayor importancia que comprende el Plan descansa en la Política Cambiaria, comenzando por la paridad Austral=Dólar U.S. en

El mercado oficial de cambios, de acuerdo con la siguiente mecánica: un mínimo de 4% por mes, siempre y cuando la variación registrada durante el mes anterior en el índice combinado de precios no supere en más de 2 puntos porcentuales al mínimo de 4% fijado. En el caso contrario, el tipo de cambio oficial se ajustará adicionalmente por la diferencia entre la variación del índice de precios combinado y 6%.

En conclusión, el Plan Primavera, de carácter antinflacionario y eminentemente gradualista, determinó las siguientes medidas:

a) Se acordó con el sector empresarial congelar los precios (hasta el 15 de agosto de 1989) y aumentarlos solo a 1.5% finales de mes; estableciéndose a partir de septiembre un incremento mensual de 3.5%; para supervisar el cumplimiento de lo convenio, ambas partes constituyeron una Comisión de Vigilancia y Seguimiento.

b) El Gobierno, también acordó reducir el IVA en tres puntos porcentuales, (de 18 a 15%) y se comprometió a realizar un recorte drástico en el presupuesto del sector público, que incluye la suspensión de las partidas destinadas al programa de energía atómica, transferir 30.000 burócratas al sector privado y sustituir la subvención de las empresas públicas con un fondo especial, que deberá buscar en autofinanciamiento de éstas.

c) Se decretó aumentar en el 25% los salarios de los trabajadores públicos, los cuales no se modificarían durante tres meses. Así mismo, se mantuvo el sistema de libre negociación salarial entre empleados y trabajadores.

d) En cuanto al comercio exterior, se decidió que los dólares generados por las exportaciones agropecuarias (que representan el 80% de las ventas externas del país), deberán convertirse en el Banco Central al nuevo tipo de cambio oficial, que se estableció en 12 australes por dólar; las importaciones (incluyendo insumos industriales) se realizarán con la paridad del mercado libre. Así mismo, se decretó "un arancel cero" para algunos productos, como las medicinas.

e) Las tasas de interés bancario para depósitos y créditos se establecieron en 5 y 8 por ciento mensual respectivamente.

f) El gobierno y el sector empresarial decidieron reducir 5 por ciento el precio de 22 productos alimenticios y mantener en congelamiento el precio de 24 productos de la canasta básica hasta el 30 de septiembre. Los refrescos, el café, los lácteos y el vino de mesa, sufrieron incrementos de alrededor del 10%.

Del Documento: "Algunas Lecciones de los Programas de Estabilización Heterodoxos"

A partir de julio de 1985 y marzo de 1986, cuando la amenaza de la hiperinflación era evidente, dos países de América Latina: Argentina y Brasil y otro del Medio Oriente: Israel, introdujeron sendos programas heterodoxos de estabilización, con el objetivo principal de lograr una rápida y drástica reducción de la inflación. Sus programas se llamaron heterodoxos, porque incluían diversas políticas de ingresos tales como la congelación de salarios y precios, así como también medidas sobre fijación del tipo de cambio y sobre desindexación, además de políticas fiscales y monetarias ortodoxas en la mayoría de los casos. Esta combinación de elementos de política dió lugar a reducciones importantes de la tasa de inflación y de las tendencias de otras variables macroeconómicas, en vez de producir el ajuste gradual, asociado con paquetes de estabilización tradicionales.

Antecedentes.- Las políticas heterodoxas fueron introducidas, porque además de reconocer que las presiones de la demanda sobre los precios internos son un determinante decisivo de la inflación, los diseñadores de los programas de "choque" también consideraban la inflación como algo influido por fuerzas inerciales. Esto significa que, dada una historia de elevada inflación y de esfuerzos de estabilización fracasados, el público seguiría fijando los precios y negociando los salarios, como si la inflación fuera a seguir los altos niveles del pasado, aunque las políticas de gestión de la demanda fueran compatibles con una tasa más baja de aumento de precios. Los elementos heterodoxos de los programas de shock, fueron un intento de romper las expectativas inerciales. Por ejemplo, con la congelación de precios se trataría de demostrar inmediatamente que el programa había terminado con la inflación; la desindexación de los salarios atajaría la espiral salarios-precios y la fijación del tipo de cambio, eliminaría las presiones internacionales sobre los precios. De tal manera que el conjunto del paquete de estabilización se haría así más creíble y, por tanto, tendría mayor probabilidad de sostenerse, dentro de un periodo lo suficientemente largo como para que opere la política de gestión de la demanda.

Evidentemente las expectativas inerciales no pueden ser proféticas y generar inflación, a menos que la política monetaria sea acomodaticia. Los diseñadores de los programas de shock creían que la política monetaria era impulsada en gran parte por el déficit fiscal, financiado sustancialmente mediante la emisión monetaria, el impuesto inflacionario en cada uno de los países que

impulsaron estos programas. Si bien la inflación había financiado el déficit, también había aumentado gradualmente el costo de la tenencia de activos que no devengaban intereses, tales como el dinero. Al contraerse las tenencias de dinero, el poder financiador del impuesto inflacionario se contrajo correspondientemente. Por tanto, los gobiernos que deseaban mantener un déficit determinado en términos reales, independientemente de la tasa de inflación, tenían que imprimir más y más dinero a medida que aumentaba la tasa de inflación, con el fin de generar la cuantía del impuesto inflacionario necesario para financiar el déficit producido.

Como el deseo de la gente por tener dinero baja a medida que la inflación sube, se creyó posible que si la inflación fuera rápidamente reducida (por ejemplo, mediante una rápida congelación de precios), aumentaría la demanda de dinero, esto es, que se ampliaría la base del impuesto inflacionario y así se podría financiar el déficit a una tasa de inflación más baja.

Así pues, las políticas heterodoxa y ortodoxa, tuvieron la intención de fomentar la credibilidad del programa de estabilización y de aumentar rápidamente la demanda de dinero, con el fin de sostener un nivel aceptablemente alto de demanda agregada a una tasa de inflación baja. Las políticas de precios tuvieron la intención de ser transitorias, de interrumpir la fijación de precios en los mercados de bienes y factores, mas bien que de reemplazar permanentemente el mecanismo del mercado. Las políticas ortodoxas o de restricción fueron dirigidas a reducir el déficit fiscal, al nivel al cual el financiamiento monetario del mismo fuera compatible con el equilibrio en el

mercado monetario y señalar mediante grandes ajustes monetarios inmediatos -definitivos o temporales- de las variables fiscales, o bien mediante anuncios de futuros cambios fiscales radicales, el compromiso del gobierno de limitarse a niveles de demanda sostenibles.

Además de los mecanismos de ajuste de las expectativas y de las políticas de gestión de la demanda, en la mayoría de los casos los programas heterodoxos comprendían reformas preparatorias; las más importantes de éstas fueron los ajustes equilibradores de los precios relativos básicos (por ejemplo de bienes y salarios y el tipo de cambio) antes del programa, para así evitar que se perpetuaran excesos de demanda u oferta en mercados que estuviesen en desequilibrio en el momento de la congelación.

En cuanto a los controles de precios, las políticas heterodoxas se proponían afectar las expectativas y fomentar la credibilidad de los programas en su conjunto, pero a menudo no dejaron de tener costos reales. Estos costos se presentan porque cuando se congelan los precios en mercados desequilibrados, surgen rápidamente la escases y el racionamiento, o en ciertos casos, los excesos de oferta, acompañados por lo general de insatisfacción política y de pérdida de credibilidad de los controles; cuando los controles pueden no ser sostenibles, la gente tiende a acelerar sus compras, para aprovechar la ocasión que percibe como de precios temporalmente bajos, lo cual tiende a agravar las presiones inflacionarias y a hacer que las expectativas de inflación y del fracaso de los controles de precios se autoconfirmen. Además, los controles de precios en desequilibrio, tienden a crear y perpetuar distorsiones que

pueden impedir la producción y obstaculizar el crecimiento económico. Aún en el caso de que los controles se impongan en mercados equilibrados, pueden resultar en pérdidas de producción debido a las grandes discontinuidades, las complicaciones administrativas y las incertidumbres que las congelaciones de salarios y precios crean en la economía. Las pérdidas de producción debido a estas causas podrían ser incluso más graves que las ocasionadas con los programas graduales sin políticas de ingresos.

En cuanto a los costos debidos a los controles de precios, pueden tener implicaciones presupuestarias directas. Los costos administrativos y políticos para el gobierno, de controlar directamente los precios pueden ser considerables.

Además, si la situación inicial es de desequilibrio en los precios, el gobierno o el sector privado tienen que soportar el costo de la discrepancia, entre cantidades ofrecidas y demandadas. De tal manera que cuando el gobierno soporta el costo, aumentando los subsidios al productor, la operación tiene una carga fiscal directa; los subsidios tienden a ser particularmente onerosos, si las tarifas del sector público se han fijado en desequilibrio. Peor todavía, la congelación de precios, puede llevar a la gradual sustitución de bienes relativamente baratos no subsidiados, por servicios subsidiados del gobierno, lo que hace que el total de gastos en subsidios aumente más de lo planeado al comienzo del programa.

Por supuesto, todo subsidio o costo administrativo, constituye una política

fiscal expansionista, que aumenta las presiones de la demanda y la inflación esperada, a menos que esté compensada por una restricción de gastos en otra parte del presupuesto. Además, hay que observar que independientemente del cuidado con que se fijen los precios para igualar ofertas y demandas al comienzo del programa, solo rara vez se mantendrá el mismo equilibrio del mercado al entrar en vigor el programa. Las reducciones en el déficit del gobierno, las alteraciones del tipo de cambio y del tipo de interés, así como de los mercados laboral y financiero, todo ello, hace probable que se modifiquen las cantidades de bienes, servicios y factores demandados y ofrecidos y por tanto, los precios que equilibran sus mercados.

En condiciones de pleno empleo de la economía, los controles pueden ser más costosos y menos eficaces en contener la inflación, que en condiciones de capacidad excesiva. En pleno empleo, se hacen casi evidentes las limitaciones de la oferta. Así pues, hay que reprimir completamente la presión de mayores subsidios, mediante la congelación de precios a un costo elevado y creciente, en vez de servirse de ella para estimular la producción. Por consiguiente, las condiciones económicas relativamente tirantes, hacen que la congelación de precios tenga menor probabilidad de infringirse y sea menos costosa de administrar.

Por otra parte, las autoridades pueden ser renuentes a poner en práctica medidas que creen exceso de oferta, ya que esto puede retardar la reactivación de la economía y reducir las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Por ejemplo, el mantenimiento de un tipo de interés muy elevado después de

introducir un programa de shock, podría propiciar la reducción de inventarios y aliviar con ello las restricciones de la oferta. Pero los altos tipos de interés podrían deprimir a su vez la inversión e incluso reducir la producción total.

La congelación de salarios, el rendimiento de los activos y las tablas de conversión, no pueden considerarse como verdaderos planes de desindexación. No crean ningún cambio estructural duradero, en la capacidad de las economías para evitar el resurgimiento de la inflación. A este respecto, la importancia que les atribuyen los diseñadores de los programas de shock (en relación con las políticas fiscal y monetaria), puede considerarse como exagerada. Por otra parte, juegan un cierto papel en disminuir la inercia, haciendo aceptables las interrupciones impuestas, sobre las tendencias de salarios y precios.

En cuanto a la Política Fiscal, en los programas de shock o heterodoxos, se intentó realizar la mayor parte del ajuste en la demanda, utilizando la política fiscal. Los resultados logrados con estos programas, pusieron de relieve el hecho de que hay interrelaciones entre la política fiscal y la inflación. Se vió claro que la política fiscal necesaria para reducir la inflación elevada, podría ser muy diferente de la política fiscal en economías con un nivel estable de precios. Se concluyó que:

- 1. La magnitud del déficit fiscal podría depender de la tasa de inflación;*
- 2. Diferentes políticas fiscales podrían afectar la inflación de modos*

diferentes; así pues, el éxito en reducir la inflación mediante la disminución del déficit, podría depender del tipo específico de política empleado para reducir la absorción excesiva del gobierno;

3. Diferentes políticas fiscales podrían tener efectos diferentes sobre la demanda agregada y la producción, de modo que para ser óptimo un paquete de medidas fiscales, debería lograr simultáneamente la necesaria reducción en la absorción y minimizar las pérdidas de la producción;

4. La composición de la actividad económica y específicamente del sistema financiero, suelen depender de la inflación, por lo tanto, también las bases tributarias pueden ser afectadas por la inflación.

Efectos de la inflación sobre el presupuesto.- El déficit fiscal puede aumentar la inflación, si se financia imprimiendo dinero y al revés, la inflación acelerada, puede limitar la capacidad del gobierno para financiar sus gastos por medios convencionales. Los ingresos tributarios bajan en términos reales al subir la inflación. En este caso, una firme reducción de la inflación, permitirá un mayor nivel de gasto público sostenido (financiado por una recuperación de la recaudación tributaria) incluso, si todas las políticas fiscales permanecen invariables. A largo plazo, una economía libre de inflación, puede crecer mucho más de prisa que una economía en la que los precios siguen aumentando.

La previsión de un presupuesto no definitorio en un país de elevada inflación,

se complica por el hecho de que casi todas las partidas del presupuesto se ven afectadas por la inflación aunque con elasticidades diferentes. Del lado de los gastos por ejemplo, la inclusión en el déficit de pagos de intereses de precios nominales por parte del gobierno, amplifica el aumento porcentual de los pagos de intereses en relación con los elementos de otros gastos y de la recaudación a medida que crece la tasa de inflación. Del lado de los ingresos, el valor real de la recaudación tributaria, baja cuando la inflación es alta (el efecto Tanzi), principalmente por el desfase entre el momento en que vence el impuesto y la fecha de su recolección. La tendencia de la inflación a impulsar los ingresos nominales, hacia tramos tributarios mas elevados, comensaría parte de la reducción. Sin embargo, este efecto es débil en países de elevada inflación, porque se establecen prontamente sistemas tributarios indexados que son neutros a la inflación. En general, si los gastos del gobierno aumentan más rápidamente que las recaudaciones cuando se acelera la inflación, entonces el déficit real aumenta con la inflación, lo cual es una de las razones por las que, los países propensos a la inflación tienden a caer en la trampa de la inflación.

Por otra parte, una reducción drástica de la inflación, tendrá el beneficio adicional de aportar una mejora mas que proporcional del balance fiscal. En las fases iniciales de los programas heterodoxos, se produjeron reducciones pasivas muy notables del déficit, a medida que la inflación caía. Por ejemplo, en Brasil bajó la necesidad de endeudamiento del sector público del 27% del PIB en 1985 a un 10% estimado en 1986. Paradójicamente, cuando mejor se ha adaptado una economía a una alta inflación, aumentando la elasticidad nominal

del ingreso del gobierno, tanto menor es la mejora del balance fiscal por la reducción de la inflación. Cuando la adaptación ha tenido lugar, por ejemplo, mediante la introducción de costosos procedimientos de reducción acelerada, la disminución de la inflación pueden ampliar el déficit fiscal, a medida que el sistema administrativo se hace inapropiadamente complejo para una economía con precios estables.

Dentro de estos programas, los principales instrumentos de reducción del déficit empleados en los programas de shock, fueron los aumentos de las tasas y las reducciones de los subsidios, siguiendo el argumento de que la importancia de la contracción fiscal, para bajar los precios, cualquiera que fuese el método, contrarrestaría todo efecto negativo que pudieran tener los aumentos de las tasas sobre el nivel de los precios. Además, se sostenía que los aumentos de las tasas de interés al comienzo de un programa, podrían disminuir efectivamente las expectativas inflacionarias, ya que efectivamente reducirían la necesidad de que el gobierno hiciera futuros ajustes de precios. Sin embargo, las autoridades han sido cuidadosas en coordinar el momento de los aumentos de las tasas, con el intento de eliminar los sistemas de indexación, sincronización que de acuerdo con los entendidos evitó que los aumentos de las tasas se incorporaran a las espirales inflacionarias impulsadas por la indexación.

Los movimientos de precios observados tras la puesta en marcha de las medidas fiscales en los programas heterodoxos, no parecieron reflejar los aumentos de las tasas en ningún grado significativo, lo cual sugería que podría reducirse

la inflación incluso con instrumentos que aumentarían los precios individuales.

Otro de los puntos de sustentación de los defensores de los programas heterodoxos, fue el de evitar la recesión durante el período de ajuste. Si la inflación fuera verdaderamente inercial, cabría reducirla mediante cambios en las expectativas inflacionarias, sin reducciones permanentes del déficit del gobierno. Las autoridades se daban cuenta por otra parte que, las reducciones temporales del déficit podrían jugar un papel importante en afectar las expectativas, prestando credibilidad a los esfuerzos de ajuste del gobierno. Se pensó que la mejora de las expectativas del sector privado, llevaría probablemente a un resurgimiento de la actividad que compensaría la reducción de los gastos del gobierno. Las medidas fiscales temporales, significaron una innovación importante en comparación con los pasados programas ortodoxos de estabilización. El público, aceptó los impuestos cobrables de una sola vez, sin disminuir su consumo (o rechazar el programa), que fueron mucho más elevados que los que hubieran aceptado si las medidas hubieran sido permanentes. Uno de los índices que dió credibilidad al programa heterodoxo, fue el incremento muy considerable de ingresos pagaderos de inmediato, procedentes por ejemplo, de planes a corto plazo, de ahorro obligatorio, lo cual dió un respiro para introducir medidas de acción más lenta y a más largo plazo, entre ellas reformas estructurales para aumentar el crecimiento. El éxito a largo plazo de los programas de shock o su fracaso, dependía significativamente de si las autoridades utilizaban o no ese respiro, para poner en práctica una política fiscal que fuese sostenible a más largo plazo.

Se sostuvo además, que mientras se tratara de minimizar las pérdidas de producción y de concentrarse en medidas temporales, las políticas fiscales de reajuste de los precios, serían de nuevo superiores a los recortes en la actividad del gobierno, ya que tendrían un efecto multiplicador más pequeño sobre la demanda agregada y, además, serían más fáciles de rectificar. Por otra parte, el daño potencial para los incentivos y el crecimiento a largo plazo, debido a aumentos onerosos y distorcionantes de los impuestos, también debían tenerse en cuenta.

Efectos sobre el Sistema Financiero.- Muchos sistemas tributarios de países con elevada inflación, dependen fuertemente de las transacciones financieras como base tributaria, en parte porque el sector financiero tiende a crecer en proporción al PIB, a medida que el país se vale de transacciones financieras, mas refinadas para adaptarse a la inflación y en parte, también porque mientras la base del impuesto inflacionario se contrae, las otras bases tributarias lógicas, son los sustitutos del dinero que se han vuelto atractivos como defensas antinflacionarias.

Cuando la inflación baja, el sector financiero tiende a contraerse, al paso que la demanda de sustitutos del dinero tiende a bajar drásticamente y disminuye el volumen de las transacciones financieras.

En la mayoría de los países con programas de shock, el sector financiero cayó en dificultades al bajar la inflación. Los bancos de propiedad pública, tendieron a quedar en peor situación que los del sector privado, debido a su

menor libertad para hacer recortes de personal, y a que por lo general tenían carteras en activos a mas largo plazo y menos liquidez.

Conclusiones.- Los programas de shock permiten apreciar que la manipulación de las expectativas puede afectar significativamente el resultado de un programa de ajuste. "Pero las políticas de modificación de las expectativas, al decir de Lejer, nunca pueden sustituir al ajuste fundamental que se requiere y que se logra con una posición fiscal y monetaria apropiada".

Las políticas heterodoxas de shock, no dejan de tener sus costos y solamente pueden tener éxito cuando están combinadas con políticas tradicionales en la gestión de demanda. La ejecución de estas políticas tradicionales -y en particular de la política fiscal- sin embargo, no es una cosa tan sencilla en presencia de las políticas de modificación de las expectativas, como lo es en economías estables; es más difícil lograr el éxito de las políticas, cuando se apela a ellas para reducir la amenaza de la hiperinflación que cuando la inflación no es un determinante importante del comportamiento de las variables fiscales".

CAPITULO III

ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE EL ANTICIPO DEL ESTABLECIMIENTO DE TASAS DE CAMBIO EN LATINOAMERICA

En los últimos cinco años, muchos de los grandes países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Chile y Uruguay en 1979, como los más importantes ejemplos - anunciaron que buscaban tasas de cambio establecidas o tasas de cambio sujetas a un calendario preestablecido con relación al dólar norteamericano.

En otros países, las tasas de cambio se mantuvieron fijas, después de un ajuste notable.

En la mayoría de los casos una tasa fija o una tasa de cambio prefijada, fue sugerida como un medio para reducir la tasa de inflación y para establecer en los países en donde se aplicó, un ambiente financiero más propicio. El régimen de cambio de tasas fue dado en base de medidas estandard que resultarían en una constante inflación: las nuevas políticas de cambio fueron implementadas después de periodos de alta inflación, en los cuales las tasas de cambio fueron depreciándose rápidamente.

Los cambios en las políticas de intervención de tasas de cambio fueron frecuentemente acompañados de un movimiento del sistema financiero, a través de reformas de tasas de interés que fueron proyectadas para tener como resultado incrementos rápidos de los ahorros financieros domésticos. La tasa de cambio fue dada por un valor clave, con el entendimiento de que el déficit se mantendría bajo control y que los sueldos y precios de bienes no cambiados podrían rápidamente converger al camino antes citado.

Esta convergencia sería ayudada por políticas fiscales, monetarias y de intercambio apropiadas. Durante este corto periodo de ajuste, necesidades financieras deberían ser cubiertas desde el extranjero, a través de flujos de capital privado, mientras que la liberalización del intervalo lograría un más alto grado de eficiencia a través de una competencia extranjera incrementada.

En estas condiciones, los países que experimentaron con el esquema de tasa fija preanunciada, abandonaron la política y regresaron a las tasas flotantes, es decir a políticas de depreciaciones frecuentes no anunciadas o a sistemas altamente restrictivos. En efecto, Argentina abandonó su política de tasa fija a mediados de 1982; Chile abandonó su política de tasa fija a mediados de 1982, entre los países con tradición de aplicación de tasas fijas, por ejemplo México, mantuvo su tasa fija por cuatro años, pero dejó

que la tasa se deprecie lentamente en 1980 hasta que finalmente la abandonó en 1982.

En general, las políticas de cambio fueron abandonadas en circunstancias en que la balanza de pagos fue altamente deficitaria, lo cual se reflejaba tanto en el desarrollo interno como externo de esos países.

En estas circunstancias, la falla de los programas de ajuste para llegar a un ajuste tanto externo como interno en los países en que se aplicó, fue atribuido por algunos críticos a la consecución de políticas de tasas de intercambio descritas en la apreciación real de dinero corriente.

Mientras que la apreciación real contribuía a las dificultades económicas, la falla en la persecución de las metas puede estar dada por una combinación de desarrollo doméstico y externo. En particular, una coordinación inadecuada de políticas y la existencia de trabas institucionales y de mercados, contribuían a la depreciación del dinero corriente, sin poder resistir a la inflación, que constituía un objetivo clave buscado en la aplicación de políticas preanunciadas.

Las razones para que la rigidez de la inflación decline en línea con la tasa de depreciación puede ser explicado por el concurrente impacto de subida de sueldos, para sobrepasar el

ascenso en un periodo que declina, o ya también por los altos incrementos en los precios de productos no comerciables o también por el lento progreso alcanzado por la liberalización de intercambio de bienes. Estos elementos domésticos fueron estimulados por las corrientes monetarias locales hacia el dólar americano, factores que se incrementaron notablemente con otras monedas, en el periodo de 1980 a 1982.

Esta enumeración provee, según algunos economistas, una explicación un poco mecánica sobre la lenta baja de la inflación. En la actualidad, las razones para las presiones continuas sobre los precios y balanzas de pagos pueden ser encontradas en la persecución de políticas expansivas domésticas. Este incremento en los gastos del sector público, con la excepción de Chile y Uruguay y las necesidades financieras inconsistentes del sector financiero público generan presiones sobre los recursos domésticos y dieron como consecuencia incrementos en los precios relativos de los bienes no comerciables, tasas de interés más altas y la ampliación del déficit de las cuentas corrientes.

Por otra parte, las políticas del sector público pueden ser identificadas como un factor importante en la falla de las políticas "preanunciadas"; así mismo, una expansión en los gastos del sector financiero privado, también fue un importante generador de presiones. Concurrentemente, la pérdida de la

competitividad de algunos sectores de la importación y exportación dieron como secuencia niveles más bajos de actividad, afectando los prospectos de crecimiento en la economía.

Por otra parte, el incremento inicial del acceso de financiamiento externo y su eventual reverso también causó desbalances económicos. En las primeras etapas de reformas de tasas financieras y de cambio, la integración financiera de mercados de capital nacional y extranjeros frecuentemente procedían a pasos acelerados, resultando en rápidos incrementos de flujos de capital, pero eventualmente las diferencias en las tasas de interés reflejó una percepción de riesgo en las tasas de cambio, las cuales fueron, en promedio, diferentes de las tasas de cambio anunciadas y el sector financiero necesitó el ingreso inducido de grandes capitales extranjeros; el paso lento de la liberalización de intercambio también condujo a la apreciación real observada y el incremento de flujo de capital dio lugar a gastos incrementados, generando presiones en los precios internos pero sin la restricción requerida dada por la competencia externa.

La actuación económica fue afectada aún más por la emergencia de eventos económicos exógenos; términos de intercambio deteriorados y tasas de cambio externas más altas contribuyeron a un crecimiento del déficit en los pagos de las balanzas que en ese

entonces ya estaban bastante deterioradas por las políticas de tasas financieras y de cambio antes mencionadas.

La pérdida de confianza indujo a episodios más frecuentes de subida de capital y una incrementada reticencia en los mercados de capital internacionales para prestar a estos países, de esta manera, se agravaron más los problemas de empleo y balanza de pagos y resultando eventualmente un abandono de las políticas de cambio buscadas.

En consecuencia, para algunos economistas, la falla del "preanuncio" de las tasas de cambio fue reflejada por la falta de ajuste de otras políticas financieras internas de cada país, en comunión con otras circunstancias o factores externos imprevisibles y cambiantes.

La tasa de cambio fue el principal objetivo de política económica y su búsqueda implicó altos costos y molestias en la actividad económica de los países en los que se aplicó. Eventualmente, en esos países, las políticas de tasas de intercambio tuvieron que ser abandonadas en medio de crecientes dificultades financieras que se reflejaron en la pérdida de confianza en políticas buscadas y llevaron a un mayor esfuerzo de corrección que de otras maneras no hubiera sido necesario.

CAPITULO IV

CONSIDERACIONES SOBRE LOS DISTINTOS ENFOQUES TEORICOS SOBRE AJUSTE EXTERNO. EN AMERICA LATINA.-

En los últimos cuarenta años se han propuesto diversos tipos de modelos que explican los factores determinantes del desequilibrio externo de una economía. El surgimiento de modelos diversos ha estado condicionado por los importantes cambios en las relaciones comerciales y financieras internacionales, y la necesidad de buscar una explicación al comportamiento de las economías en el nuevo contexto externo. sin embargo, los enfoques teóricos dominantes en las publicaciones especializadas, así como sus cambios y sustituciones han correspondido casi exclusivamente a la situación económica existente en los países desarrollados.

Se ha expresado que la situación normal de un país, en general, será que no habrá igualdad entre el monto de ingresos y egresos de divisas. Esto implica la existencia de un superávit o déficit de la balanza de pagos. Por lo tanto es muy importante analizar como AJUSTA un país sus flujos comerciales y financieros para equilibrar dicha balanza. La existencia de un superávit de balanza de pagos no es considerado generalmente como un problema que hay

que solucionar; el problema central consiste en examinar cómo los países resuelven sus déficit.

Se dice que una economía presenta un problema de desequilibrio externo cuando tiene un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que no puede ser financiado con crédito externo a través de la cuenta de capitales y, en consecuencia, sufre una reducción de las reservas internacionales. Como estas últimas son finitas, resulta imprescindible buscar los mecanismos para reducir y a la larga eliminar dicho déficit, considerando que existe desequilibrio externo cíclico y uno estructural, con la anotación de que el desequilibrio estructural requiere un ajuste de la economía local; mientras el desequilibrio cíclico es de naturaleza transitoria, y lo lógico es financiarlo a través del endeudamiento externo; en esta caracterización del desequilibrio externo se supone que la economía utiliza un sistema de tipo de CAMBIO FIJO.

Una economía ha alcanzado el equilibrio interno cuando su propia actividad económica es suficiente para generar una situación cercana al pleno empleo, lo que, en términos ideales, debería coincidir con un nivel estable de precios.

Pero hay que examinar las siguientes interrogantes que se examinarían en la revisión de los distintos modelos, dichos cuestionamientos podrían ser : ¿Cuál es la interacción existente

entre el desequilibrio interno y externo?. ¿Hay conflicto entre ambos, es decir, puede una política económica corregir un desequilibrio agravando el otro?. ¿Existe una especie de subordinación entre ambos tipos de desequilibrio?. ¿Qué combinación de políticas económicas resuelve ambos desequilibrios simultáneamente?. ¿Qué tipos de instrumentos de política tiene ventajas comparativas para reducir uno de estos desequilibrios?.

En un breve análisis histórico, el sistema del Patrón Oro, tiene un mecanismo automático que elimina cualquier desequilibrio externo que algunos economistas denominan "El Flujo de oro-nivel de precios", que resuelve cualquier desequilibrio externo. No se requeriría, en consecuencia, de ningún tipo de política económica para enfrentar problemas de balanza de pagos.

Este tipo de enfoque cambio radicalmente con posterioridad a la gran depresión del año 1929, en que dejó de postularse la existencia de un mecanismo automático de ajuste de la balanza de pagos y pasó a considerarse que el equilibrio de dicha balanza es un problema serio de política económica que había que solucionar; este cambio provino de los graves problemas de balanza de pagos que afectaron a numerosos países durante los años treinta y se vio reforzado por los sucesivos problemas de desequilibrio externo en países desarrollados y en desarrollo con posterioridad a 1940.

La casi totalidad de los países ha experimentado tales crisis, y la experiencia común señala que el equilibrio externo no es algo tan fácil de lograr. Surge entonces la teoría de la Balanza de Pagos, que examina cuales son los factores determinantes de esta.

Dado el contexto institucional de Bretton Woods, dicha teoría se constituye en el análisis de las políticas económicas necesarias para restablecer el equilibrio de balanza de pagos.

En síntesis en Bretton Woods se quería cambiar el Patrón Oro pero se consideraba el régimen de cambio libre como muy perjudicial; además quería evitarse que los países utilizaran unilateralmente devaluaciones abruptas para resolver sus problemas internos.

Con estos antecedentes se elaboraron los siguientes principios fundamentales que guían el sistema monetario internacional de Bretton Woods:

- a) Se instaura un régimen de tipo de cambio fijo; las monedas nacionales establecen su paridad con respecto al oro o al dólar.*
- b) El objetivo de equilibrio externo queda subordinado al objetivo de equilibrio interno.*
- c) El movimiento de capitales se orienta fundamentalmente a facilitar las transacciones comerciales.*
- d) Se crea una Institución Financiera Internacional, el Fondo Monetario Internacional (FMI) que tiene como objetivo central*

facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional. Para este efecto, el FMI cumplirá dos propósitos:

1) Proporcionar crédito para financiar desequilibrios externos transitorios.

2) Velar para que los países no modifiquen su paridad cambiaria, salvo el caso que en una economía se produzca un desequilibrio fundamental.

Durante el periodo 1950-1970 se observó una reducción sistemática de las barreras impuestas al comercio por los países desarrollados, sobre todo de las restricciones comerciales al intercambio entre tales países. Simultáneamente, hubo un incremento en las barreras proteccionistas de los países latinoamericanos. En los países desarrollados se fueron eliminando paulatinamente los controles cambiarios, pero persistieron las restricciones y controles al movimiento de capitales.

En síntesis, durante el periodo 1940-1970, los países y las economías estuvieron relativamente aislados desde el punto de vista comercial y financiero, disminuyendo dicho aislamiento hacia el final del periodo, lo que daba como consecuencia las siguientes características de las economías en relación al sector externo:

a) En cuanto a los flujos comerciales se imponen barreras al intercambio y esto se traduce en el sector externo en un porcentaje reducido del PGB (producto geográfico bruto) luego las

modificaciones en el tipo de cambio no tienen efectos muy significativos sobre el nivel de precios internos.

b) Hay restricciones en el flujo de capitales financieros y

c) El sistema monetario nacional se encuentra totalmente aislado, lo que significa, por una parte, que las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario pueden ser totalmente esterilizadas y por otra, que la tasa de interés interna puede ser controlada por la oferta monetaria, y en consecuencia, no afectan ni el valor de la tasa de interés internacional ni las posibles expectativas de devaluación.

La economía semi-aislada del período 1940-1970 se convierte paulatinamente en la "economía muy integrada" de los años setenta y ochenta. En la década del setenta se observa una creciente integración mundial, y las economías de los distintos países pasan a ser bastantes interdependientes.

En los años ochenta, los países desarrollados han eliminado las restricciones y controles a los flujos financieros y la cuenta de capitales se encuentra totalmente abierta. Es así como hoy en día se ha alcanzado una notable integración en el mercado financiero de los países desarrollados, que incluso supera la lograda en el mercado de bienes. lo más sorprendente en este sentido son las magnitudes: en efecto, mientras el intercambio comercial a nivel mundial fue de dos millones de millones de dólares (10^{12}); en

1984, los flujos financieros fluctuaron entre 10 y 20 veces esa cifra.

A comienzos del decenio de 1970 se produce el colapso del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods, y surge lo que algunos han designado como un "no sistema": es decir una situación en que no hay reglas únicas y generales, y cada país hace lo que le conviene. Probablemente la modificación más fundamental sea la sustitución del régimen de tipo de cambio fijo por un sistema de cambio flotante en los países desarrollados.

Los países en desarrollo, por lo general, han ligado la evolución de su moneda nacional a la moneda del país desarrollado más importante en su intercambio comercial, y la mayoría de los países latinoamericanos ha escogido el dolar. Es decir, los países en desarrollo mantienen aparentemente un sistema de tipo de cambio fijo pero ligado a un monetario flotante.

En síntesis, el creciente papel de los flujos financieros conducen al abandono del régimen cambiario fijo.

El nuevo sistema intenta establecer un régimen de tipo de cambio, "estable pero ajustable". Se observa una percepción muy distinta con respecto al tipo de cambio libre, puesto que ahora es considerado como un mecanismo útil que le permite al gobierno del

país utilizar las fuerzas del mercado para establecer la paridad de equilibrio de la moneda nacional.

La libre movilidad de capitales, así como las importantes magnitudes relativas y absolutas que adquieren los flujos financieros, generan en la década del setenta nuevos enfoques teóricos, radicalmente diferentes de los anteriores. El foco de atención se desplaza: el análisis del equilibrio del mercado de bienes es sustituido por el análisis del equilibrio del mercado de activos, es decir, la cuenta de capitales (o bien el saldo de la balanza de pagos) sustituye a la balanza comercial (o a la cuenta corriente); el equilibrio del flujo de bienes es sustituido por el equilibrio de los stocks de activos; las variables financieras sustituyen a las variables reales.

En resumen, en los países desarrollados los modelos monetaristas sustituyen a los modelos Keynesianos. Esto implica además un cambio teórico más general y profundo. En efecto, en el periodo Keynesiano de 1940 - 1970 hay una marcada prioridad del objetivo de pleno empleo y del uso de la política fiscal como el instrumento más eficaz; en cambio en el periodo monetarista, posterior a 1970, se privilegia la reducción de la inflación y el uso de instrumental de política monetaria. Por último surgen discrepancias de fondo entre Keynesianos y Monetaristas con respecto al funcionamiento de la economía y al efecto permanente de las políticas económicas.

En un mundo en el cual existe creciente interdependencia y una integración entre los mercados de bienes y de activos de los distintos países, las autoridades económicas van perdiendo instrumentos y ya no es posible tener autonomía en el manejo de la política económica. Además, en los mercados monetarios de distintas monedas, influye mucho el comportamiento de agentes especuladores, que pueden tener la capacidad para revestir algunas de las estrategias de intervención del Banco Central. Esto lleva a la conclusión de que los problemas cambiarios y de balanza de pagos son en sí independientes, y que no pueden estar subordinados al objetivo del equilibrio interno; es decir, el equilibrio externo y el interno tienen un mismo nivel de importancia.

Cuando los países subdesarrollados sustituyen el régimen cambiario fijo por otro flotante, se produce obviamente un desplazamiento en el foco de atención de los modelos teórico; es así como se pasa del análisis de los factores determinantes de la balanza de pagos al problema de los determinantes del tipo de cambio.

Posteriormente estos modelos se orientan a explicar problemas que son fundamentalmente pertinentes para los países desarrollados; adquiere especial importancia el fenómeno de la turbulencia observada recientemente en los mercados cambiarios de estos últimos países.

En síntesis el tipo de cambio es visualizado de manera distinta en cada modelo. En el enfoque Keynesiano los determinantes del tipo de cambio lo constituyen los flujos de la balanza comercial es decir, las exportaciones e importaciones; en otras palabras el tipo de cambio es considerado como una variable real, pues es el precio relativo de dos tipos de bienes. En el enfoque monetarista, los determinantes del tipo de cambio son los flujos monetarios del saldo de la balanza de pagos; es decir, el tipo de cambio es el precio relativo entre dos monedas. Por último, en los enfoques de activos, los determinantes del tipo de cambio son el equilibrio en el stock de activos y las expectativas de los agentes con respecto a las fluctuaciones futuras que experimentará este tipo de cambio; es decir, el tipo de cambio es el precio relativo entre dos activos.

ENFOQUES DE LA CUENTA CORRIENTE

Los modelos que se examinarán a continuación utilizan en general los siguientes supuestos básicos 1) los movimientos de capital son poco importantes por motivos diversos como la existencia de restricciones a los flujos de capitales financieros, la existencia de control cambiario, etc. La consecuencia es que un problema de crisis de balanza de pagos se resuelve en la medida en que la cuenta corriente se mantenga equilibrada; la cuenta de capitales puede pues, omitirse del análisis 2) Prevalece un tipo de cambio

fijo, determinado por el Banco Central. 3) La economía es pequeña; esto implica que el precio de sus exportaciones e importaciones es exógeno, es decir, está determinado por el mercado mundial 4) El sistema permite que: a) El Banco Central esterilice completamente el impacto monetario de variaciones en las reservas internacionales. b) dado además el supuesto de restricciones a los flujos financieros, la tasa de interés interna está determinada por la oferta monetaria, la cual es controlada por el Banco Central.

Se ha expresado que dos modelos o mejor dicho dos enfoques distintos se disputaron durante los años cuarenta y cincuenta el predominio teórico en este aspecto; el modelo de absorción, que enfatiza el uso del mecanismo de ingreso, y el modelo de elasticidades, que utiliza el mecanismo de precios relativos. Posteriormente, como se verá a continuación.

Cuentas Nacionales y Conceptos básicos de la Economía Abierta

Las cuentas nacionales constituyen un marco simple para este propósito; de su análisis se permite visualizar la interdependencia que existe entre el equilibrio o desequilibrio interno o externo. Cuando hay equilibrio interno, esto implica automáticamente la existencia de equilibrio externo y viceversa. En el modelo de absorción se puede asignar la siguiente causalidad: "si un país gasta más de lo que produce", esto

significa: "está viviendo de prestado", entonces se genera un déficit en la balanza comercial; luego, sería el desequilibrio interno lo que generaría el desequilibrio externo. En el modelo de elasticidades que examina el impacto que tiene una devaluación sobre los precios relativos de exportaciones e importaciones, para resolver así el problema de déficit comercial.

El Modelo de Absorción

Este es el modelo para una economía abierta que se obtiene por una simple extensión de un modelo económico macroeconómico Keynesiano (elemental) para economía cerrada. El mecanismo central y único utilizado por este modelo es el mecanismo de ingresos. Este modelo de absorción permite calcular de manera aproximada el efecto que tiene la contracción del gasto interno sobre el nivel de actividad económica y la balanza comercial; estos son los multiplicadores (keynesianos) de la economía abierta.

El Modelo de Elasticidades

El foco de atención del modelo de absorción lo constituye la relación existente entre el nivel de gasto interno y el nivel de producción; la eliminación de un desequilibrio externo requiere ajustar el nivel de gastos al nivel de producción. En cambio el modelo de elasticidades analiza como un cambio en la composición de la producción puede resolver el problema de un déficit de la balanza comercial; para eliminar este déficit, habría que

incrementar las exportaciones, sustituir importaciones o hacer ambas cosas. Esto requiere un cambio en los precios relativos, para lo cual puede utilizarse la política cambiaria o comercial (aranceles, subsidios a exportaciones, etc.) en el modelo de elasticidades se examina el papel que desempeña la política cambiaria.

En términos generales, el modelo de elasticidades enfoca su atención exclusivamente en el desequilibrio externo. Expresa que en la economía del país habría un exceso de demanda de bienes transables en relación a la producción interna; dicho exceso se satisface a través de un excedente de importaciones sobre las exportaciones, lo cual genera el déficit de la balanza comercial. En consecuencia, para resolver este problema, lo que se requiere es un cambio en los precios relativos de los bienes transables y no transables en la economía interna. Si en dicha economía se aumenta el precio de los bienes transables en relación con los no transables, se incentiva con ello la expansión de la producción interna de bienes transables, es decir, los exportables y los que sustituyen importaciones y se logra así reducir el déficit de la balanza comercial. En realidad, la devaluación cambia la relación entre los precios internos y los externos haciendo más competitiva internacionalmente la producción nacional de bienes transables; esto es lo que explica la posibilidad de expansión de los bienes

exportables y de los bienes nacionales que pueden competir con las importaciones.

En América Latina, durante una época hubo economistas que miraban con pesimismo las elasticidades de las importaciones y exportaciones. Para el caso de las exportaciones, se señalaba que puesto que los países latinoamericanos exportaban fundamentalmente productos básicos, la demanda de éstos era una demanda derivada, y por lo tanto, era bastante inelástica respecto de precios; luego, una devaluación no generaría una mayor demanda del producto exportado de América Latina. Se argumentaba además que la demanda de importaciones estaba constituida principalmente por alimentos esenciales e insumos no competitivos difíciles de sustituir en el proceso productivo; esto implicaba que dicha demanda era inelástica respecto de precios. Con esta argumentación se rechazaba la eficacia de la devaluación, por cuanto esta no podría mejorar la situación deficitaria de la balanza comercial.

En resumen, el modelo de elasticidades señala que el efecto de una devaluación (real) sobre la balanza comercial depende en forma decisiva de las elasticidades de las exportaciones e importaciones.

Síntesis de los Enfoques de Cuenta Corriente

La síntesis de los enfoques de la cuenta corriente, el modelo "absorción Elasticidades" o síntesis keynesiana de la economía abierta plantea lo siguiente: si se quieren lograr los objetivos,

el equilibrio externo y el equilibrio interno, es preciso utilizar dos instrumentos diferentes; uno de los instrumentos, (que actúa sobre el mecanismo de ingresos) tendrá que servir para reducir el nivel de gastos internos, y el otro instrumento (que actúa sobre el mecanismo de precios relativos) servirá para cambiar la composición de la producción y del gasto interno. Luego, ambas políticas (contracción del gasto interno y cambio de precios relativos) se complementan en la eliminación del desequilibrio externo y una de ellas amortigua el efecto negativo de la otra. En efecto, el aumento del desempleo que genera la contracción del gasto interno es neutralizado por la expansión de la producción de bienes, que es estimulada por el incremento de competitividad internacional inducida por la devaluación.

En esa síntesis Keynesiana de la economía abierta, cuando existe un desequilibrio externo que es necesario reducir, surge un conflicto entre desempleo y salarios (reales). En efecto, el incremento del desempleo generado por la contracción del gasto interno puede ser contrarrestado por el aumento de competitividad internacional, que se puede obtener a través de una caída del salario real.

El Modelo de Dos Brechas

La existencia de una restricción externa o de una seria escasez de divisas, y su impacto sobre la tasa de crecimiento económico, constituyen el foco de atención del modelo de dos brechas.

Este último surge en la década del cincuenta y es concebido y considerado por H. Chenery como ilustrativo de la situación que afecta a las economías latinoamericanas.

El modelo de dos brechas plantea que hay dos elementos que son determinantes en el ritmo de crecimiento económico de una economía latinoamericana (o de un país en desarrollo en general): a) la maquinaria utilizada para la inversión es casi totalmente importada; además, también se requieren insumos importados para el proceso productivo, los cuales son muy difíciles de sustituir en el país. La existencia de un estrangulamiento de divisas, en consecuencia, frena el crecimiento; ésta es la brecha externa. b) el nivel de inversión está determinado y restringido por el nivel de ahorro. Luego, la existencia de un déficit de ahorro interno limita la expansión de la inversión y constriñe el crecimiento; esta es la brecha interna.

Fundamentalmente, el modelo plantea que el flujo de crédito externo ayuda a reducir automáticamente ambas brechas; la mayor disponibilidad de divisas permite financiar las importaciones de maquinaria, y al mismo tiempo, el incremento de ahorro externo

complementa el nivel de ahorro interno, y posibilita así la expansión del nivel de inversión.

El Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos

Según Patricio Meller⁴, el análisis realizado mediante este enfoque, es muy distinto de los anteriores. El enfoque monetario de la balanza de pagos plantea que para analizar un problema de desequilibrio externo, interesa lo que sucede con la balanza de pagos en su totalidad y no solo con la balanza comercial o la cuenta corriente (como sucedía con los enfoques anteriores) hay que mirar el todo y no solamente una parte, dice. En realidad, implícitamente en el EMBP (enfoque monetario de la balanza de pagos) la cuenta de capitales desempeña un papel central como mecanismo para resolver los desequilibrios externos. En este análisis, el tipo de cambio se supone fijo.

Continúa: "el EMBP, plantea que el problema de la Balanza de Pagos es un fenómeno monetario y no un fenómeno real de precios relativos". En consecuencia, lo que se requiere es el tipo de análisis y de instrumental de teoría monetaria; para analizar el problema del desequilibrio externo hay que examinar los ajustes y desajustes del stock de dinero. El stock del dinero puede ser

⁴Enfoques teóricos sobre Ajuste Externo y su relevancia para A. L.

alterado de dos maneras distintas: 1) a través de la creación y contracción del crédito interno; 2) a través de las variaciones en los flujos de las reservas internacionales.

El tipo de política monetaria que se siga a este respecto es crucial para el análisis de la balanza de pagos.

En otros términos, en el EMBP, el impacto monetario vinculado al financiamiento del desequilibrio externo desempeña un papel central. En consecuencia, se examinará en primera instancia a través de un marco contable simple, la interrelación existente entre las cuentas externas y monetarias; posteriormente se desarrollarán el marco analítico y las implicaciones del EMBP.

Principales conclusiones del EMBP

a) Una devaluación no tiene ningún efecto sobre los precios relativos de la economía, lo que se opone diametralmente a lo sugerido por el modelo de elasticidades. Según el EMBP, una devaluación nominal no modifica los precios relativos, por cuanto general un impacto inflacionario de igual magnitud es decir, la devaluación se transfiere totalmente a los precios finales de los bienes. Los supuestos iniciales del EMBP conducen inevitablemente a este resultado; todos los bienes son transables, y prevalece la ley de un solo precios.

En el EMBP, la devaluación no es un instrumento que permite corregir el desequilibrio existente en la cuenta corriente; sin

embargo, podría considerarse que la devaluación tendría un efecto transitorio sobre la balanza de pagos por modificar el nivel de los saldos reales de la economía, e influir de esta manera sobre el nivel de gasto interno. En otras palabras, debido al supuesto de sustitución perfecta entre bienes (precios relativos constantes) en el EMBP, una devaluación podría afectar el desequilibrio de balanza de pagos solo a través del mecanismo de saldos reales, reduciendo el gasto interno.

En realidad en el EMBP, se considera a la tasa de interés y no al tipo de cambio como el instrumento que tiene ventajas relativas para resolver un problema de desequilibrio externo. Según el EMBP como el sistema de precios relativos es constante, habría que influir en la cuenta de capitales y no en la cuenta corriente para corregir un déficit de balanza de pagos; la tasa de interés sería el instrumento que ejerce más efecto sobre el comportamiento de la cuenta de capitales.

b) Para Meller, en los países latinoamericanos con inflación, el EMBP, y en particular, la ley de un solo precio, tiene una consecuencia simple de control de inflación. Por otra parte, si se utiliza una regla de minidevaluación activa, en que el tipo de cambio se modifica a una tasa inferior que el diferencial entre la inflación interna y la inflación externa, se frena el alza de precios externos.

c) El Banco Central no debería utilizar una política de esterilización por neutralizar el impacto monetarios de variaciones de las reservas internacionales. Esto se debe a que cuando se tiene un régimen de tipo de cambio fijo según el EMBP el Banco Central pierde el control de la política monetaria; es decir, la política monetaria pasa a ser totalmente endógena.

d) Para corregir un problema de déficit de balanza de pagos resulta decisivo el control de la expansión del crédito externo. Luego, hay que examinar las causas de la expansión del crédito externo; por lo general, según los economistas monetaristas, estas se asocian a la existencia de un déficit fiscal, esto es lo que lleva al FMI a establecer el límite del déficit fiscal como otra meta cuantitativa de un programa de ajuste externo.

e) En su versión extrema, el EMBP plantea que los desequilibrios de balanza de pagos, son síntomas de desequilibrios monetarios que se resolverán solo gracias al funcionamiento del mecanismo automático "variación de reservas internacionales cambios en el stock nominal de dinero" que operará mediante tasa de interés, saldos reales o ambos; en consecuencia no se requieren políticas específicas para enfrentar un desequilibrio externo, sino solo dejar de hacer ciertas cosas que se están haciendo, como aplicar políticas de esterilización o limitar el alza de la tasa de interés. Una devaluación o una restricción de importaciones son

solo sustitutos de la contracción monetaria, que actúan reduciendo el nivel de saldos reales en vez de contraer el stock nominal; por ello su efecto es solo transitorio.

Enfoques de la Cuenta de Capitales

En las publicaciones económicas anteriores en 1.970, los movimientos de capitales estaban principalmente asociados a la inversión directa de empresas multinacionales. Ya en los años setenta, sin embargo, los flujos financieros correspondientes a crédito externo adquirieron mayor importancia cuantitativa que los flujos comerciales.

Esta dicotomía también tiene una contrapartida teórica. Los enfoques de la cuenta de capitales del periodo anterior a 1.970 corresponden a modelos de flujos; como los flujos financieros no eran muy significativos, el análisis teórico consistió simplemente en agregar ecuaciones adicionales a los modelos existentes de la cuenta corriente.

en los años setenta se introduce en los países desarrollados el sistema de tipo de cambio flotante, y además comienza a producirse una integración creciente de los mercados de capitales de corto y largo plazo. De ello se desprende que la situación de la cuenta corriente déficit o superávit no aparece como una buena medida de desequilibrio externo y por lo tanto no indica que habría que hacer con el tipo de cambio. Por otro lado, las modificaciones frecuentes y continuas en las relaciones económicas paritarias

cambiarías de las monedas de los países desarrollados sugieren que el tipo de cambio es más bien el precio relativo de activos distintos (las monedas de cada país) que el precio relativo de los bienes transables de la cuenta corriente. No es posible creer que los precios relativos de los bienes transables puedan variar con la misma rapidez que el mercado cambiario. Surgen así los modelos de activos de la cuenta de capitales que en realidad son una extensión del EMBP; de estos modelos de activos, el foco de atención está en el muy corto plazo, es decir, en el proceso dinámico que hay entre las variaciones de las reservas internacionales y la oferta monetaria en el efecto de estos sobre el tipo de cambio. Los modelos de activos están fundamentalmente orientados a explicar la inestabilidad cambiaria observada en los países desarrollados con el régimen de tipo de cambio flotante.

Modelos de Flujos

En las publicaciones anteriores a 1970 se adoptaba una de las siguientes alternativas con respecto a los movimientos de capitales:

- a) Se suponía que estos flujos financieros exógenos.*
- b) Se consideraba que las variaciones en la cuenta de capitales refuerzan lo que sucede en la cuenta corriente. Cuando esta última está en mala situación, la cuenta de capitales sufre un deterioro aún mayor por ejemplo, si existe un déficit en la cuenta corriente la posibilidad de devaluación induce a una FUGA DE CAPITALS. En*

otras palabras, la movilidad de capitales sería proporcional a lo que pasa con la cuenta corriente; aún más, el factor de proporcionalidad podría ser mayor que 1 (en cierto modo observado en América Latina en las décadas de 1970 y 1980: se les presta MAS A QUIENES TIENEN MAS y se les PRESTA MENOS A QUIEN MAS LO NECESITA).

c) El ingreso de capitales a un país se hacía depender del diferencial entre la tasa de interés interna y la tasa de interés internacional.

Ahora bien, si el tipo de cambio comienza a modificarse de acuerdo al saldo global de la balanza de pagos, una política expansiva que induce a una elevación de la tasa de interés interna puede producir una revaluación de la moneda del país. En efecto, supongamos que se aplica una política fiscal expansiva, que aumenta la demanda agregada o gasto interno; esto incrementa el nivel de producto e ingreso y por lo tanto, la demanda de dinero. Luego, aún cuando el Banco Central mantenga constante la oferta monetaria, el aumento de la demanda de dinero hace subir la tasa de interés este diferencial positivo de tasa de interés atrae flujos de capitales hacia el país, y si no hay restricciones a su entrada, se puede producir un superávit de balanza de pagos. Este genera presiones para revaluar el tipo de cambio; la revaluación hace perder competitividad internacional al país, deteriorando así la balanza comercial, lo que a la larga afecta la expansión

inicial de la producción. Luego, en este caso, el aumento de la tasa de interés interna, que induce el ingreso de capitales, produce una revaluación del tipo de cambio; de esta manera, el superávit (o en general el saldo) de la cuenta de capitales determina eventualmente lo que pasa en la cuenta corriente.

Modelos de stocks

Se ha expresado por parte de Meller, que el problema central que tienen los modelos de flujos recientemente descritos es que con solo una pequeño diferencial de tasas de interés se produce un flujo permanente de capitales, independientemente de lo que suceda con la cartera de activos de los agentes económicos de los países. Este problema teórico es resuelto en los modelos de activos de la cuenta de capitales; en este caso lo que se plantea es que los flujos financieros son el resultado de ajustes más generales de toda la carrera de los agentes económicos; en ella hay distintos tipos de activos entre los cuales están el dinero del país y el dinero extranjero, los bonos del país y los extranjeros, etc.

CAPITULO V

EL PROGRAMA DE JUSTE DEL FMI

Por parte de algunos economistas entre los cuales está Meller, se han examinado los fundamentos y la lógica económica del programa de ajuste del FMI y además se señalan las objeciones que se han hecho en Latinoamérica en publicaciones especializadas.

"Si bien el programa del Fondo Monetario ha permitido, en general, a las economías latinoamericanas lograr el objetivo de reducir el desequilibrio externo, el costo interno consiguiente ha sido alto, en términos de caídas del empleo y del producto, reducción del ingreso real y disminución de los salarios reales. La distribución de este costo resulta al mismo tiempo poco equitativa pues afecta especialmente a los trabajadores y a los grupos sociales de menores ingresos.

Establecido lo anterior, se presentan distintas interrogantes: Es realmente necesario que para lograr el ajuste externo hay que incurrir en un costo interno tan elevado? Qué tipos de modificaciones habría que introducirle al programa del FMI para reducir los costos del ajuste? Serían estas modificaciones del tipo de políticas o solo del nivel en que se aplican?

Marco Conceptual del Programa del FMI

El planteamiento central del FMI se basa en que el desequilibrio externo es generado por el desequilibrio interno. Si un país tiene un déficit de balanza de pagos, esto se debe a que está gastando más de lo que produce, es decir, está viviendo por encima de sus medios. Luego, el programa del FMI se orienta a ajustar el nivel de gasto al nivel de ingresos.

Existen dos tipos de desequilibrios de balanza de pagos: los transitorios o temporales y los Fundamentales o permanentes. Los temporales son aquellos originados generalmente por factores de naturaleza monetaria: pueden deberse a "políticas erróneas" aplicadas por los países que acuden al FMI. Luego, si el país modifica la respectiva política pone fin al desequilibrio de balanza de pagos; esto quiere decir que los desequilibrios transitorios son reversibles, y en consecuencia, por consideraciones de eficiencia deberían ser corregidos fundamentalmente mediante financiamiento. La posibilidad de hacerlo dependerá del monto de recursos con que pueda contar el país afectado. Un desequilibrio fundamental, por su parte, es de naturaleza más permanente, y generalmente se origina en factores reales. En este caso, las razones de eficiencia sugieren que debería ser más decisivo al componente de ajuste que el de financiamiento. No obstante esta clasificación, no siempre resulta

fácil de identificar un desequilibrio como transitorio o permanente.

La función principal del FMI fue originalmente proporcionar liquidez o financiamiento de corto plazo a los países miembros con desequilibrios externos transitorios; además, el FMI también debería proporcionar cierto financiamiento a aquellos países con desequilibrios externos fundamentales, para facilitar en parte el consiguiente ajuste en el país afectado.

Tipos de Programas

Podrían distinguirse dos tipos:

1) el acuerdo de derechos de giro (stand-by) y la programación financiera, que estaban orientados a que un país modificara su "política errónea" para eliminar así el desequilibrio transitorio de balanza de pagos. En este marco analítico está excluida la devaluación, lo cual es totalmente consistente con una de las funciones principales que originalmente debían cumplir el FMI (velar para que los países no modifiquen su paridad cambiaria). En este contexto, el desequilibrio externo es producido por la existencia de un desequilibrio monetario; hay un exceso de cantidad de dinero que hay que eliminar para así reducir el nivel de gastos de la economía.

2) La devaluación instrumento central para poder corregir un desequilibrio fundamental de balanza de pagos. En este sentido, inicialmente, los programas financieros del FMI y la devaluación eran considerados conceptualmente como "líneas de política que eran mutuamente excluyentes. Sin embargo desde 1947 (año de inauguración del FMI) hasta 1973 (fin de Bratton Woods) se produjeron más de 200 devaluaciones de países miembros de FMI, y gran parte de éstas tuvo lugar como un componente central de los programas de ajuste del FMI, particularmente en los países latinoamericanos.

De acuerdo con el mismo criterio, según el FMI el problema de fondo que origina un déficit de balanza de pagos es el hecho de que un país gaste más de lo que produce; en consecuencia, es preciso restringir el nivel de gastos internos. Para el enfoque monetarista, la política monetaria es el instrumento central para controlar la demanda agregada interna; luego si, se controla la cantidad de dinero será posible reducir el nivel de gastos internos.

Es así como el llamado programa financiero, orientado a determinar la expansión del crédito interno, constituye el mecanismo principal utilizado por el FMI para controlar la evolución de la economía de un país.

Etapas de Aplicación del Programa Financiero

a) La proyección de la balanza de pagos proporciona el límite para el déficit de la cuenta corriente. Esta proyección se hace estimando el monto de exportaciones, el pago de intereses, los ingresos netos de capitales financieros y la inversión extranjera; el nivel de importaciones (o capacidad de importar) se obtiene como residuo. Luego este nivel de importaciones determina (a través de la elasticidad ingreso de las importaciones) el nivel del PGB y en consecuencia, la tasa de crecimiento económico; es posible realizar ajustes a la tasa de crecimiento económico resultante, lo cual afectará el nivel requerido de importaciones. Este tipo de ajuste está restringido por las variaciones que experimentarán las reservas internacionales.

b) La expansión de la cantidad de dinero se obtiene a partir de la demanda de dinero; para este efecto es muy importante el supuesto básico monetarista de que la demanda de dinero es una función estable.

c) La expansión del crédito interno será otro de los indicadores claves que serán controlados por el FMI; de esta forma, la expansión del crédito interno constituye una restricción de la evolución de la economía que es consistente con el objetivo de balanza de pagos y consiguientemente de estabilización de precios.

d) Otro mecanismo complementario utilizado por el FMI para controlar la expansión del crédito interno está relacionado con el déficit fiscal, al disminuir este último se reduce un elemento importante de presión sobre la expansión del crédito interno.

En resumen, para asegurarse de que un país latinoamericano va a cumplir con el programa del FMI y en consecuencia, podrá supuestamente resolver su problema de desequilibrio externo, el FMI controla los siguientes cuatro indicadores; el nivel de reservas internacionales, la inflación interna, el volumen de expansión de crédito interno y el déficit fiscal.

Si un país gasta más de lo que produce, o sea. "vive de prestado", se genera un déficit en la balanza comercial; luego sería el desequilibrio interno lo que generaría el desequilibrio externo. Si además se supone que el sector privado tiene un comportamiento equilibrado (es decir, gasta de acuerdo a su nivel de ingresos), entonces se concluye que el desequilibrio interno está concentrado en el sector público. En síntesis el déficit fiscal sería la causa central del desequilibrio externo.

Por otro lado, para financiar el déficit fiscal se recurre en América Latina fundamentalmente a la emisión, lo cual causa inflación y en consecuencia desequilibrio interno. Esta inflación interna produce una sobrevaluación de la moneda del país respectivo y en consecuencia una pérdida de competitividad

internacional, lo cual agrava el desequilibrio externo y lo transforma en un desequilibrio fundamental (o permanente).

Dentro de este marco conceptual el programa del FMI tiene dos objetivos básicos: lograr la disciplina fiscal y establecer el nivel real de equilibrio del tipo de cambio. Si bien el papel del FMI consiste en ayudar a los países a resolver el desequilibrio externo, según la perspectiva del Fondo el desequilibrio externo se origina en el desequilibrio interno por lo que se explicaría la motivación del FMI para intervenir en el manejo de la economía interna de un país.

El programa de política económica que aplica el FMI en este caso es el siguiente:

a) Reducción del déficit fiscal. Por lo general esto implica una reducción del gasto público, lo cual lleva a ajustar la absorción interna al nivel de ingreso interno.

b) Aumento de la competitividad internacional de la economía del país. Para este efecto se requiere: 1) devaluar la moneda del país; 2) controlar la inflación interna para asegurar que la devaluación sea exitosa. Para lograr esto último, se recurre a la contracción monetaria, con miras a eliminar las presiones

inflacionarias por exceso de demanda, y se utiliza también el control salarial, para evitar las presiones por inflación de costos.

Según el FMI, para que este programa cumpla sus objetivos y logre resolver los desequilibrios externo e interno, debe aplicarse en su totalidad, por cuanto los distintos componentes del programa son complementarios; es decir el programa del FMI es supuestamente un paquete "indivisible". En efecto, por una parte el impacto inflacionario de la devaluación se ve compensado por el impacto deflacionario de la devaluación que incentiva el incremento de la producción de bienes transables (exportables y que pueden competir con importaciones).

Criticas al Programa del Fondo

Analizaremos sobretodo la referente a la intervención del FMI en problemas internos: las prioridades económicas del FMI no tienen porque coincidir con las de la economía del país. Sin embargo, el FMI les impone sus propias prioridades, que básicamente consisten en eliminar el déficit de la balanza de pagos y reducir la inflación. Por otra parte, el programa del FMI tiende a reducir el grado de intervención del Estado en la economía del país: en efecto, una parte importante del ajuste interno está orientado a ser absorbido por el sector público. Esto se observa en los límites que se le imponen al endeudamiento interno del sector

público, para permitirle así al sector privado utilizar el reducido crédito interno disponible.

Por otra parte, para asegurar que no se van a sobrepasar las metas de expansión del crédito interno, el FMI establece controles específicos para el crédito destinado al sector público: al señalar como asignar el crédito interno, el FMI está claramente interviniendo en un área que está fuera de su competencia, e introduciendo un elemento ideológico en su programa, pues está tratando de "eliminar la presencia del sector público del mercado interno del crédito".

Por otra parte, la predicción de ciertos objetivos económicos que el FMI utiliza en la elaboración de su programa ha sido cuestionada por su falta de realismo.

Así mismo existe consenso en torno a la necesidad de modificar el carácter excesivamente severo y recesivo del programa del Fondo; algunos elementos que contribuyen al sesgo recesivo del programa son: la dificultad de controlar totalmente los instrumentos económicos mediante los cuales el programa se lleva a la práctica (la oferta monetaria por ejemplo es en gran medida endógena) lo que induce a la aplicación de políticas aún más restrictivas ante la posibilidad de poner en peligro el financiamiento en caso de no cumplirse las metas trimestrales establecidas por el FMI.

El Papel del FMI

A pesar de las severas críticas que se han hecho al papel del FMI, debiera haber conciencia de que el Fondo no es el causante de los problemas económicos existentes; los desequilibrios de las economías latinoamericanas existían antes de su intervención. De hecho, los países latinoamericanos solo acuden al FMI en última instancia, cuando aparentemente ya no tienen nada más que hacer. El ajuste, ante un desequilibrio externo implica necesariamente incurrir en costos, con o sin el FMI.

Cuando un país enfrenta un desequilibrio externo, tiene aparentemente dos opciones distintas: ajuste y financiamiento. Sin embargo estas dos alternativas están interrelacionadas. Si bien la opción del financiamiento implica postergar para el futuro el ajuste los acreedores que proporcionan los recursos para financiar el desequilibrio externo solo lo harán si observan que el país en cuestión adopta ciertas medidas que sugieren que dicho ajuste futuro efectivamente se realizará. En este sentido el FMI presta sus recursos por un periodo fijo, pero sujeto a que el país acepte la condicionalidad del FMI, que se orienta a la eliminación del desequilibrio externo existente.

El FMI, por una parte, es una Institución que fue creada para prestar recursos financieros a países con problemas de liquidez externa; así mismo, puede ser considerado como un "club" de

crédito, que aplica ciertas reglas para salvaguardar el bienestar de todos sus miembros. Es decir el FMI tiene que conciliar los intereses específicos nacionales durante el período de ajuste con los intereses generales del resto de los miembros del club (especialmente de los países acreedores que aportan el grueso de los recursos financieros del FMI). Algunas de estas reglas son la libre convertibilidad de las monedas, el libre acceso al mercado cambiario y la apertura ante las importaciones. Así mismo, el FMI actúa como catalizador del financiamiento proveniente de otras fuentes; en este sentido el FMI y su programa económico constituyen los prerequisites que exigen la banca privada internacional y los gobiernos para la concesión de créditos a un país con dificultades de balanza de pagos. finalmente en los años ochenta, el FMI ha actuado como mediador entre los bancos acreedores y los países deudores. Luego, en vez de limitarse al problema de desequilibrios de flujos de la balanza de pagos de un país, el FMI aborda actualmente el problema del stock total de la deuda externa y el proceso de ajuste de un país para poder cumplir con su servicio.

Se han considerado por parte de los especialistas algunas sugerencias al Programa de Ajuste del FMI:

a) En el programa económico del FMI hay una especie de identificación entre ajuste y recesión; el ajuste no ha estado determinado tanto por las causas o factores que han generado el

desequilibrio externo, sino por el monto de recursos financieros disponibles; en otras palabras, la escasez de financiamiento ha implicado que el proceso de ajuste haya sido muy costoso. Sin embargo, por otra parte se observa que la salida de capitales de América Latina durante el periodo 1980 - 1983 alcanzó la cifra de cien mil millones de dólares.

b) El programa económico del FMI tiene una visión de muy corto plazo; para reducir el desequilibrio externo, se recurre a políticas macroeconómicas que fundamentalmente bajan la demanda agregada a un nivel compatible con el del financiamiento existente. Luego en este enfoque de corto plazo, no se toma en cuenta lo que sucede con la oferta agregada un país que tiene dificultad de balanza de pagos tiene que transferir recursos a los países acreedores, para poder hacerlo debe orientar e incrementar su capacidad productiva para generar los recursos productivos necesarios. Para ellos es imprescindible aumentar la inversión y el uso de la capacidad instalada, lo que se contradice con políticas macroeconómicas exclusivamente contractivas. También se requiere que los países acreedores estén dispuestos a recibir los bienes exportados por los países deficitarios en lugar de ponerles restricciones.

El proceso de ajuste ante un desequilibrio externo de balanza de pagos no puede estar guiado exclusivamente por consideraciones de

corto plazo; es necesario incorporar consideraciones de mediano y largo plazo. En efecto, un ajuste de SHOCK de corto plazo puede generar en el plazo una situación peor de balanza de pagos que una AJUSTE GRADUAL.

Con esto no pretende afirmarnos que un ajuste GRADUAL sea siempre superior (en el largo plazo) a un AJUSTE DE SHOCK; la cuestión de fondo es la necesidad de avalar distintas alternativas, y la falta de una metodología adecuada para hacerlo. Los diversos enfoques macroeconómicos se han limitado a comparar dos situaciones en equilibrio, pero muy poco se sabe con respecto a la aclaración y análisis de las distintas trayectorias de ajuste que conectan ambas situaciones de equilibrio.

Una conclusión de lo anterior puede ser que algunos elementos de la política económica deberían orientarse a minimizar los COSTOS DEL AJUSTE; desde el punto de vista interno del país, también sería pertinente una distribución equitativa de dichos costos. Esto podría llevarse a la práctica a través de la fijación de límites máximos al costo interno. Es decir, no podrían sobrepasarse determinados niveles de desocupación, de caídas del producto y de salarios reales, para reducir el desequilibrio externo, lo que se SUGIERE ES UNA POLITICA GRADUALISTA QUE ALARGUE LOS PLAZOS PARA LOGRAR EL AJUSTE EXTERNO, DE MANERA DE NO INCURRIR EN COSTOS INTERNOS EXCESIVOS.

En cuanto a la distribución equitativa del costo del ajuste, habría que examinar el tipo de mecanismos necesarios para lograr que el costo de la economía sea absorbido por todos los agentes económicos.

Si todos los agentes económicos de un país van a beneficiarse con el restablecimiento del equilibrio macroeconómico, por qué solo una parte de la población debe cargar con el COSTO DEL AJUSTE? De esto se desprende que, a través de algún mecanismo, probablemente tributario, los agentes económicos que mantienen su empleo y su nivel de ingreso real deberían compensar a los desocupados y a los que sufren una caída de dicho ingreso.

Observaciones Finales a los Distintos Enfoques sobre Ajuste Externo

Como lo expresa Patricio Meller, los distintos enfoques teóricos sobre ajuste externo puede proporcionar respuestas muy divergentes en cuanto a la evaluación de una situación concreta; en efecto, mientras un enfoque puede sugerir que hay un estado crítico en el sector externo, otro enfoque puede plantear que no hay motivo de preocupación.

En síntesis, cada enfoque puede proporcionar una diferente percepción sobre la existencia o inexistencia de un problema de balanza de pagos, y en consecuencia, plantear distintas sugerencias de política económica, dichos enfoques son en cierta

medida complementarios y examina sus efectos a distintos plazos, por ejemplo, el problema del desequilibrio externo de flujos en el corto y mediano plazo (entre tres meses y dos años), los enfoques de cuenta de capitales por su parte se interesan en las variaciones cambiarias en el muy corto plazo (entre una semana y un mes) mientras que el enfoque monetarista de la balanza de pagos analiza el largo plazo cuando se logra un ajuste completo de todos los stocks de activos.

Algunas Consideraciones sobre el Shock (externo e interno)

Para un país, el sector externo presenta diferentes dilemas a la economía de un país. En particular las economías latinoamericanas están expuestas a distintos tipos de perturbaciones exógenas. En este caso, cuales son las políticas económicas más adecuadas para neutralizar los distintos tipos de shocks? Es decir, cuál es la estructura institucional que debiera tener la economía de una país para poder tener una política autónoma, minimamente afectada por las perturbaciones externas? Es esto posible en un mundo en el que se observa una creciente interdependencia e integración en los distintos mercados? La eficiencia relativa de distintos instrumentos para neutralizar un determinado transtorno depende del tipo de estructura e institucionalidad económica. Las economías latinoamericanas suelen estar aquejadas por problemas de desequilibrio interno (inflación, desempleo); luego los efectos de shocks externos (adversos) se superponen a esa situación

anterior. Es muy posible que en tales circunstancias no se puedan usar los instrumentos que podrían neutralizar el shock externo, pues podrían a su vez agravar aún más el desequilibrio interno. Así aparece para un país el antiguo conflicto entre tratar de tener una política interna autónoma o seguir siendo un miembro activo del "club económico internacional".

Uno de los aspectos de mayor interés para los países latinoamericanos ha sido prácticamente omitido en los enfoques teóricos de ajuste externo: se trata del problema de cuál sería la óptima entre las distintas trayectorias de ajuste. El criterio básico debiera ser la minimización del costo del ajuste, sujeto a la obtención de una determinada reducción del nivel de desequilibrio externo? Qué tipo de trayectoria produce un determinado programa económico? Cómo comparar distintas trayectorias de ajuste? Estas son algunas interrogantes que requieren un análisis dinámico.

La velocidad, intensidad y secuencia del ajuste son también dimensiones que hay que considerar. Ya se ha esbozado el tema al hablar de GRADUALIDAD Y SHOCK; desde el punto de vista económico podría argumentarse QUE EL AJUSTE GRADUAL SERIA PREFERIBLE AL SHOCK en el caso de un desequilibrio externo, pues de esta forma se minimizaría el trastorno de la actividad económica. Sin embargo, esta lógica económica no necesariamente coincide con la

lógica política, la cual puede estar más preocupada de la tendencia con la cual se llega a la situación final que del valor absoluta de ésta.

Por otro lado, una política contractiva de corto plazo puede tener efectos negativos sobre el crecimiento de la economía en el largo plazo. En efecto, una política monetaria de corto plazo puede contribuir a reducir el desequilibrio externo, sin embargo el incremento de la tasa de interés (interna) desincentiva al mismo tiempo la inversión y esto afecta el crecimiento futuro de la economía. Es necesario, en consecuencia examinar la relación existente entre el corto y el largo plazo; de esta forma se podrían evaluar las políticas económicas que se pueden utilizar en el corto plazo para enfrentar un desequilibrio externo y con el menor costo posible, de modo que en el largo plazo la economía retome la misma trayectoria de crecimiento estable.

Uno de los cuestionamientos está orientado a determinar quien paga el costo del ajuste y cómo podrían distribuirse los costos del ajuste de una manera más equitativa. Actualmente, existe una inclinación favorable al uso del mercado y del sistema de precios libres como mecanismo regulador de cualquier desequilibrio; la casi totalidad de los modelos utiliza implícitamente este esquema. Las economías latinoamericanas se caracterizan por poseer distintos tipos de mecanismos de control para regular el sector externo. Por otra parte, las políticas económicas tienen efectos

diferentes en contextos en los que los controles son diversos, un ejemplo de ello es el efecto de una devaluación que acompañada de la eliminación de controles podría reducir el precio de bienes importados. Así mismo se ha visto que la existencia de los controles determinan fenómenos de especial relevancia, algunos ejemplos son el precio del dólar en el mercado negro, la sobrefacturación de importaciones, la subfacturación de exportaciones, el problema del contrabando de artículos importados y la fuga de capitales.

Por último una visión tradicional sobre el ajuste externo, plantea una necesidad de revisión dado el elevado nivel de la deuda externa con el objetivo de crecer para tener la capacidad de servir dicha deuda, es decir un "ajuste con crecimiento", por cuanto es más factible y más fácil servir la deuda externa en una economía que se expande que en una que se contrae.

Finalmente, ha expresado Patricio Meller que hoy día surge un planteamiento alternativo que se centra en examinar como estimular la oferta agregada con dos enfoques, sobretodo si se considera la mayor importancia relativa que adquirirán los préstamos para ajuste estructural del Banco Mundial que son: 1) lograr la máxima eficiencia microeconómica a través de la eliminación de distorsiones e imperfecciones, para que prevalezca el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado; 2) identificar sectores claves en la economía de cada país y canalizar hacia ellos la

inversión, a través de incentivos especiales (subsidios tributarios, créditos preferenciales, etc.).

Tipo de Cambio en los Programas de Ajuste del Fondo

La mayoría de programas de ajuste están destinados a corregir los desequilibrios del sector externo para lo cual es necesario incrementar las exportaciones y disminuir las importaciones. Las medidas cambiarias que recomienda el Fondo en este contexto varían entre la aplicación de un ajuste periódico y la libre flotación del tipo de cambio dependiendo de las circunstancias que enfrenta el país al momento de la aplicación de un programa.

Los programas normalmente contemplan una acción inicial en cuanto al tipo de cambio (devaluaciones), además de consideraciones posteriores sobre la GRADUALIDAD o totalidad del ajuste a desarrollarse, que dependerán en muchos casos del contexto inflacionario, al intentar mantener un tipo de cambio real.

Factores que determinar la Política Cambiaria a implementarse en Un Programa de Ajuste

Entre los indicadores que se consideran para determinar el campo de acción de la política cambiaria y la magnitud en que se debe ajustar el tipo de cambio se mencionan: los indicadores de competitividad, el análisis de un bien específico y la existencia de mercados cambiarios paralelos.

Indicador de Competitividad

El indicador de competitividad más utilizado es el tipo de cambio efectivo real - un índice del tipo de cambio efectivo nominal ajustado a los movimientos de los precios o de los costos del país con respecto al exterior.

Un incremento del tipo de cambio efectivo real a partir de una año base en que las condiciones externas fueron consideradas adecuadas, puede ser un indicador de que la competitividad externa del país en cuestión se está deteriorando. Para restaurar la posición del país sería necesario modificar el tipo de cambio nominal, los precios o costos internos con respecto al exterior o una combinación de ambos.

Otro indicador de competitividad es el índice que determina los términos de intercambio entre los precios de los bienes exportables y no exportables. La ventaja de este índice radica en que considera la evolución de los precios externos, elemento de gran importancia, en especial para los países exportadores de bienes primarios.

Mercados Paralelos

La existencia de un mercado paralelo legal o secundario, donde las transacciones se realizan a un tipo de cambio libre más depreciado que el tipo de cambio oficial, podría ser un indicador de la ineffectividad del mercado oficial de cambio. Sin embargo, habrá que considerarse hasta qué punto el mercado paralelo que sirve de

referencia depende de la importancia del mercado y de la medida en que este refleja la situación de las fuerzas del mercado².

Adicionalmente a la utilización de estos indicadores, las recomendaciones del Fondo, pueden basarse en anteriores programas aplicados al país, bajo consideración que hayan tenido éxito en el establecimiento del nivel óptimo de tipo de cambio.

Política de Precios y Salarios

Para asegurar una efectiva distribución de recursos y una mejor posición fiscal, es necesario llevar a cabo una política salarial adecuada. La política de precios y salarios que se contempla en los programas de ajuste puede o no ser utilizada como criterio de ejecución. Normalmente constituyen condiciones previas o instrumentos de política.

El control de precios de bienes agrícolas y no agrícolas se efectúa a través de la intervención estatal en el mercado interno, regulando los precios al consumidor y por medio de impuestos a los bienes importados y exportados. La política de precios es determinante en su incentivo a la producción por el grado de respuesta de la producción agrícola de consumo interno y de exportación, a los cambios en los precios. Además cabe señalar que

²FMI. Formulation of Exchange Rate Policies in Programs Supported by the Fund 1984, pag. 15-19.

estas políticas influyen notoriamente en las finanzas públicas por ejemplo los impuesto a las exportaciones representan una proporción significativa en los ingresos totales.

En lo que corresponde a remuneraciones, ajustar la economía a un déficit menor en cuenta corriente supone acondicionar las remuneraciones reales en la medida en que estas determinan el tipo de cambio real y el gasto interno.

Uno de los indicadores más importantes para comprender la magnitud de la problemática de los precios es la relación entre el precio de la producción interna de los principales bienes y los precios de estos bienes en los países vecinos. Aunque se ha intentado nivelar estos precios, ningún programa hasta la fecha ha incluido este elemento como criterio de ejecución.

En los programas en que se ha decidido aplicar medidas de control de precios, se aplican ajustes graduales en montos específicos o de acuerdo a una fórmula particular o inclusive ciertas políticas tendientes a liberalizar el mercado.

CAPITULO VI

EVALUACION GUBERNAMENTAL DE LA APLICACION DE LA POLITICA

ECONOMICA GRADUALISTA (Enero de 1991)

El Gerente General del Banco Central del Ecuador, el 8 de enero de 1991, expresó entre otros los siguientes puntos de vista: "Los resultados preliminares del desenvolvimientos de la economía en el año de 1990 permiten afirmar que se lograron reducir en unos casos, o eliminar, en otros, los principales desequilibrios que afectaron la economía ecuatoriana desde 1987"

En efecto, la declaración anterior puede considerarse cierta, desde el punto de vista de los logros obtenidos para detener el proceso inflacionario que en 1987, había alcanzado el 100%, además de que otros indicadores económicos especificaban que la economía ecuatoriana había mejorado notablemente, también es cierto que se habían dado sucesos de carácter internacional como el del conflicto de Medio Oriente, que habían contribuido a dotar de ingresos económicos extraordinarios al Estado, desde agosto de 1990.

Uno de los objetivos del Plan, dentro del sector externo fue el de equilibrar la balanza de pagos y fortalecer la Reserva Monetaria Internacional, en base a una Política Cambiaria que contribuye a fomentar exportaciones, promover una sustitución

eficiente de importaciones y a no agregar presiones inflacionarias adicionales a las que existían en la economía en agosto de 1988.

Al finalizar 1990 los resultados eran altamente positivos³ en efecto, la reserva monetaria internacional registró al 31 de diciembre de 1990, un saldo positivo de 603 millones de dólares lo cual era notablemente superior al saldo negativo de 330 millones de dólares (agosto de 1988).

Por otra parte, las exportaciones del sector privado registraron un crecimiento del 6.3%, dentro de estas también hay un incremento del 25.3% en el valor de las ventas del banano; del cacao en grano que creció en 20.5%, de las exportaciones del camarón que crecieron en un 3.2% luego de la caída del 15% en 1989; la situación que de acuerdo con el análisis en cuanto a volúmenes de las exportaciones, se tienen los siguientes resultados: en 1990 el volumen de exportaciones de banano aumentó en 24%, el del cacao en bruto en 32%, el del cacao procesado en 12% y el de camarones en 15%.

Así mismo, el crecimiento dinámico del rubro: otras exportaciones agrícolas e industriales QUE EN VALOR fue del 15.8% anual en 1989 y del 12.5% en 1990 respectivamente, rubro que involucra un grupo cada vez más importante de nuevos productos de exportación, lo

³Informe del Eco. Eduardo Valencia, martes 8 de enero, 1991

cual es una demostración de la validez de la política económica implantada, en lo que se refiere a la promoción de nuevas exportaciones; esto se demuestra al comprobar que en el lapso comprendido entre 1988 y 1990 el coeficiente de exportaciones/PIB fue el más alto en los últimos 15 años. En efecto, este coeficiente fue del 30.2% en 1974, disminuyó hasta el 19.7% en 1982, año en el cual inició su recuperación hasta registrar el 26.8% en 1990.

En cuanto a las importaciones totales, crecieron ligeramente en el 1.5% entre 1989 y 1990, destacándose, no obstante, el aumento de las compras externas de bienes de consumo duradero (33.3%); para el rubro materiales de construcción (84.1%) y bienes de capital para la agricultura (91.7%).

El funcionamiento del sistema cambiario en 1990, se reflejó también en la evolución paralela de los mercados de cambio libre y de intervención del Banco Central. La brecha entre los tipos de cambio de los dos mercados es (a enero de 1991) inferior al 3%, índice que refleja la confianza de los agentes económicos en el desenvolvimiento de la economía, así como en la capacidad del sistema para permitir la planificación con certidumbre de las actividades empresariales.

Durante 1990 uno de los objetivos básicos de la autoridad monetaria, fue mantener una línea de política monetaria y

crediticia que persevere en el propósito de controlar la inflación sin detener los procesos productivos prioritarios destinados a la satisfacción de las necesidades básicas de la población ecuatoriana.

Los resultados del 31 de diciembre 1990, demuestran que se cumplieron todas las metas que el Instituto Emisor se propuso en su programación monetaria, incluyendo aquellas correspondientes a los activos internos netos del Banco Central y al crédito neto al sector público no financiero.

En cuanto a la meta de depósitos del sector público en el Banco Central, se logró gracias al austero manejo de las cuentas fiscales, por parte del Ministerio de Finanzas, luego de la expedición del Decreto Ejecutivo 1732 del 3 de agosto de 1990, que dispuso la reducción en un 10% en los gastos no personales de todas las instituciones públicas.

Este ordenamiento de la política monetaria determinó que el incremento de la oferta de dinero en la economía durante 1990, sea en promedio, de alrededor del 40% inferior en caso 10 puntos porcentuales al promedio de crecimiento de los precios, que fue del 48.5%.

Respecto a la inflación, si bien no se cumplió la meta inicialmente fijada del 25%, el esfuerzo realizado por el gobierno no fue evidente, si se compara con el crecimiento promedio anual

de los precios que en 1988 fue del 85%, en 1989 del 78.1% y en 1990 fue del 48.5%.

Sin embargo, como lo anotan las declaraciones oficiales, solo cuando se logre reducir la inflación a niveles más bajos, se considerará que el Programa de Estabilización ha tenido éxito.

La Política Crediticia del Banco Central, en 1990 mantuvo como estrategia la de asignar prioritariamente recursos al sector agropecuario para evitar el desabastecimiento interno y promover las exportaciones.

Otro hecho importante en 1990, fue el positivo funcionamiento del sistema de tasas de interés implantado por el Gobierno desde agosto de 1988, pues concedió una adecuada remuneración a los ahorristas, lo cual se reflejó en el crecimiento del ahorro financiero en el 62% promedio anual, superior al aumento de los precios.

Así mismo, el sistema de tasas de interés, demostró flexibilidad frente a los cambios del mercado monetario. Así, hasta el mes de octubre de 1990, la tasa pasiva promedio del sistema bancario, que es la que pagan los intermediarios financieros a sus depositantes, se incrementó hasta el 48%, reflejando la liquidez del sistema en ese lapso, sin embargo, en los tres últimos meses del año pasado, dicha tasa se redujo hasta el 42% como consecuencia del aumento de la oferta de dinero en la economía, puesto que el sistema diseñado por el Gobierno concede una banda de quince puntos

porcentuales entre las tasas pasivas y activas, hechos que se refleja en una reducción de la tasa de interés activa para los créditos concedidos desde Octubre de 1990, lo que es altamente beneficioso para la inversión productiva y la reactivación económica que se espera.

Los cálculos en el sector real, en forma preliminar, del Banco Central, permiten determinar que la economía creció al 1.5% en 1990. Crecimiento que fue 7.5 veces superior al 0.2% ^A registrado en 1989. Este comportamiento estuvo sustentado básicamente por el crecimiento positivo del sector petróleo y minas (2.2%); así mismo hay que señalar la recuperación de la industria manufacturera que de una caída del -3.8% en 1989, creció al 1.5% en 1990; el incremento de la producción agrícola en 2.7% y del sector electricidad, gas, agua en 4.6% ^A -

Así mismo las actividades relacionadas con las obras públicas se recuperaron aunque más lentamente, en el rubro comercio, servicios y especialmente la construcción que de una caída del 1,2% en 1989, creció en el 1% en 1990.

^ADeclaraciones del Eco. Abelardo Pachano Bertero, enero de 1991.

^A Declaraciones del Eco. Abelardo Pachano Bertero, enero de 1991.

Así mismo, el análisis de oferta y utilización de bienes y servicios demuestra que el crecimiento del PIB en 1990 respondió al repunte del consumo de los hogares, cuyo crecimiento anual fue del 2.3% de la inversión privada, con el 2.5% de crecimiento anual y de las exportaciones de bienes y servicios ya mencionado.

Por otra parte, anotan las autoridades monetarias, constituye un hecho preocupante para 1991, la tendencia al excesivo crecimiento del gasto del sector público, en este sentido, el presupuesto del Estado para 1991, aprobado por el Congreso Nacional es mayor en un 47% al presupuesto inicial del año anterior, lo cual podría dificultar los esfuerzos de estabilización de la economía, es decir se debe continuar con la positiva acción de control y priorización del gasto. Finalmente, se concluía insistiendo en el uso eficiente de los recursos del Fondo de Estabilización Petrolero, ya sea en la transferencia real de recursos del exterior o en la reducción de la deuda externa, lo cual permitirá sentar las bases para que el país pueda volver por "la senda del progreso sostenido"² pero manteniendo los equilibrios macroeconómicos, porque una política macroeconómica sana es la mejor garantía para que los frutos del desarrollo sean distribuidos con mayor equidad social.

² Declaraciones del Eco. Abelardo Pachano Bertero, enero de 1991.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. *Las economías en proceso de desarrollo, son más aparente a la aplicación de Programas gradualistas, los cuales son más tolerables, frente a los Programas de SHOCK, que se aplican con más facilidad y menor costo social en los países de economías fuertes.*
2. *El éxito de cualquier Programa Gradualista radica, sobretodo, en la denominada CONCERTACION SOCIAL, considerada esta como el acuerdo de voluntades de los principales sectores sociales económicos y políticos, que se orienten con un objetivo común: el bienestar general; el caso mexicano, entre otros, constituye un ejemplo de lo indicado, en donde el "Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico" o mecanismo de Concertación social, constituyó una muestra clara del poder de convocatoria del Gobierno Federal, para conjuntar los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad dirigidos hacia el fin último que es, el incrementar el nivel de bienestar de la población y evitar el negativo efecto inflacionario.*

3. *La aplicación de la Política Económica Gradualista, no constituye un conjunto de medidas económicas definitivas, SINO TRANSITORIAS, que deberán corregir también transitoriamente las deficiencias macroeconómicas de un país, con el objeto de estabilizar la economía y que luego permita, como en el caso ecuatoriano aplicar un modelo económico propio, cuyo último objetivo será lograr el desarrollo económico y social estables.*

RECOMENDACIONES

1. *El Ecuador, por constituir un país en desarrollo, con alta dependencia del mercado externo, circunscrito a la exportación de muy pocos productos primarios, deberá continuar aplicando la política económica gradualista, que le permitirá anticipar y prever las metas u objetivos económicos de mediano o largo plazo; el sector productivo podrá realizar una planificación que tenga más certidumbre de cumplirse a mediano y largo plazos, fundado en dicha política gradualista que suprime el Estado.*

2. *Partiendo de la consideración anterior, el Gobierno Nacional deberá implementar políticas salariales que traten de mejorar sobretodo, la situación económica de las clases de menores recursos y que además les permita recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores.*

3. *La tendencia gubernamental deberá estar orientada a la eliminación paulatina de los subsidios, en los artículos de primera necesidad, con el objeto de que la carga económica del Estado, no se siga incrementando.*
En cuanto al sector público se sugiere el traspaso de algunas de sus empresas al sector privado en procura de conseguir

mejores rendimientos, permitiendo al gobierno, concentrar sus esfuerzos en áreas estratégicas, fortalecer las finanzas públicas, eliminar los gastos y subsidios económicos socialmente injustificados, promover mayor productividad en la economía, buscando en todo caso aumentar la eficiencia del sector público.

4. *Para conseguir los objetivos propuestos con la aplicación del Gradualismo Económico, se deberán aplicar por parte del Gobierno, medidas adicionales de carácter interno y externo, entre las cuales se señalarían: a) un estricto control de las finanzas públicas; b) una reforma fiscal, que permita al estado incrementar sus ingresos, sin afectar gravemente la economía de los sectores marginados o del limitados recursos económicos; c) la privatización de empresas públicas no prioritarias o estratégicas; d) una apertura comercial que permita a las empresas locales competir con las extranjeras en términos de calidad, eficiencia y costos; e) la adaptación de disposiciones legales nuevas, más ágiles y transparentes que permitan el ingreso de la inversión extranjera; f) la modernización del sistema financiero; g) la eliminación del sobreendeudamiento externo, y h) el mejoramiento de los servicios de asistencia social.*

5. *La aplicación de la Política Gradualista deberá estar acompañada de una política de endeudamiento externo que permita resolver el agudo problema de liquidez, provocado por la falta de divisas y la escasez de recursos externos para lo cual deberán llevarse a cabo, nuevas rondas de negociaciones con plazos más largos y condiciones más ventajosas, lo cual dará mayor confianza y seguridad al aparato productivo.*

6. *Con el propósito de respaldar la apertura comercial y complementar el ahorro interno, en nuestro país, se deberá implementar un nuevo cuerpo legal que promueva y regule la inversión extranjera, buscando proporcionar mayor confianza, certidumbre, estabilidad y transparencia en este tipo de inversión, orientada a propiciar el desarrollo económico y social, fuera de los polos de desarrollo existentes actualmente en el país.*

7. *La suscripción de Acuerdos Comerciales o Tratados de Libre Comercio, no se oponen ni son contrarios económicamente, a la aplicación de una Política Gradualista. En el plano interno, los Tratados permitirán profundizar el cambio estructural de la economía y reducir la vulnerabilidad de las exportaciones; ambos, elementos claves en el desarrollo del país. La Política Gradual a su vez, permitirá preparar la*

economía de la Nación con la perspectiva del reto internacional. Los Tratados Comerciales o Acuerdos de Integración, constituyen una respuesta oportuna a los cambios que ocurren en el mundo y representa, sin duda, grandes beneficios a los países involucrados, debido a la complementariedad de las economías y al incremento de la competitividad de las regiones involucradas, respecto al resto del mundo.

Estos Tratados o Acuerdos Comerciales, perseguirán mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los países comprometidos, reduciendo las tarifas en forma gradual, tomando en cuenta las características de cada sector económico; eliminar todas las barreras no arancelarias que representan un obstáculo para las exportaciones; establecer un mecanismo justo de resolución de controversias y atraer hacia el país, la inversión extranjera del resto del mundo.

8. En cuanto a la Política Presupuestaria del Sector Gubernamental, el Gradualismo requiere de una estricta disciplina en el ejercicio del gasto público, procurando la reducción de los egresos corrientes, la eliminación de subsidios injustificados y la mejor asignación de la inversión pública.

Finalmente, la Política Presupuestaria Pública, deberá tener como objetivo: fortalecer los ingresos del Estado, propiciar la asignación eficiente de recursos, promover la mayor competitividad de las empresas ecuatorianas en el exterior y mejorar la distribución del ingreso nacional, sobretodo instrumentando las acciones que busquen simplificar las diversas disposiciones fiscales, reducir las tasas e impuestos que afectan a las mayorías poblacionales, combatir la evasión tributaria.

BIBLIOGRAFIA

Algunas Lecciones de los Programas de Estabilización "Heterodoxos.
Finanzas y Desarrollo, sept. 1988.

Cartas de Intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el
Fondo Monetario Internacional, 1990-09-11.

Comentarios sobre varios artículos referentes al Plan Primavera.
Banco Central del Ecuador, marzo de 1989.

División Técnica - Gerencia de Estudios Cambiarios, Banco Central
del Ecuador.

El Plan de Emergencia Económica, sus implicaciones sociales y los
caminos hacia la estabilización de la Economía Ecuatoriana.
septiembre de 1988.

El Plan Austral, exposición del Dr. Jorge González, XX Reunión de
Bancos, noviembre de 1986.

El Plan Cruzado, exposición del Presidente del Banco del Brasil.
Quito 20-11-86.

Informe del Gerente General del Banco Central del Ecuador, Eco.
Eduardo Valencia Vásquez, sobre la situación de la Economía
Nacional, 8 de enero de 1991.

Otras Publicaciones, El Emisor, Banco Central del Ecuador,
Folletos de Divulgación Económica.

Revisión de los Enfoques Teóricos sobre Ajuste Externo y su
Relevancia para América Latina, No. 109, marzo de 1988,
Patricio Meller.

Reciente experiencia con el Preanuncio y establecimiento de tasas
de cambio en Latinoamérica, Banco Mundial, 1988.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 15 de Julio de 1991



FIRMA DEL CURSANTE

ENRIQUE RAFAEL GOMEZ SANTILLAN

NOMBRE DEL CURSANTE