

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

**"ANALISIS CRITICO DE LA POLITICA
DE AJUSTE Y EFECTOS DE SU
APLICACION EN GUATEMALA"**



En el Grado Académico de

LICENCIADO

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

GUATEMALA, OCTUBRE 1996

D2.
03
7" (12/8)

MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

- ANO: Lic. Donato Santiago Monzón Villatoro
- RETARIO: Licda. Dora Elizabeth Lemus Quevedo
- AL PRIMERO: Lic. Jorge Eduardo Soto
- AL SEGUNDO: Lic. Josué Efraín Aguilar Torres
- AL TERCERO: Lic. Víctor Hugo Recinos Salas
- AL CUARTO: P.C. Canton Lee Villela
- AL QUINTO: P.C. Jorge Alfredo Orozco Flores

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN GENERAL PRIVADO

- SIDENTE: Lic. Guillermo Arturo Chapetón Méndez
- RETARIO: Licda. Mélida Chew
- MINADOR: Lic. Manuel de Jesús Zetina Puga
- MINADOR: Lic. Carlos Eduardo Payeras Vives
- MINADOR: Lic. César Augusto Sierra Calderón

Guatemala, 18 de agosto de 1993

Licenciado
Iberto Batres Paz, Decano
Facultad de Ciencias Económicas
Despacho

Ror. Decano:

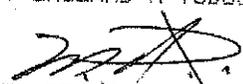
En atención a la designación de que fui objeto, he asesorado al estudiante César Adolfo Fernillo Fuentes con carnet No. 7914724, en la elaboración del trabajo de tesis denominado "Análisis Crítico de la Política de Ajuste y Efectos de su Aplicación en Guatemala".

El documento presenta un estudio interesante sobre lo acontecido en materia de políticas de ajuste en el país durante la década de los años ochentas, con énfasis en los programas de estabilización firmados por las autoridades de Guatemala con el Fondo Monetario Internacional. Asimismo analiza los efectos de dichos programas en la evolución socioeconómica del país.

Por lo anteriormente expuesto, en mi opinión, el presente trabajo de tesis llena los requisitos para ser discutido en el Examen General Público del estudiante Fernillo Fuentes, previo a optar al título de Economista en el grado de Licenciado.

Atentamente,

"DID Y ENSEÑAR A TODOS"


LIC. MANUEL DE JESUS ZETINA PUGA
Economista Colegiado No. 741





FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"
Calle Universidad, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:
GUATEMALA, DIECISIETE DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS
NOVENTA Y SEIS.

Con base en el dictamen emitido por el Lic. Manuel de
Jesús Zetina Puga, quien fuera designado Asesor y la
opinión favorable del Director de la Escuela de
Economía, se acepta el trabajo de Tesis denominado:
"ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE AJUSTE Y EFECTOS DE
SU APLICACIÓN EN GUATEMALA", que para su graduación
profesional presentó el estudiante CESAR ADOLFO PERNILLO
FUENTES, autorizándose su impresión.-----

Atentamente,

"DIGNIDAD Y ENSEÑANZA A TODOS"

Lic. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
SECRETARIO

Lic. Víctor Hugo Recinos Salas
DECANO a.i.





ACTO QUE DEDICO:

DIOS: Por sus múltiples bendiciones y por permitirme alcanzar esta meta

MI MADRE: Zoila Marina Fuentes Alecio
Por sus sacrificios con amor eterno

MI PADRE: Inocente Pernillo Aguilar

MI ESPOSA: Aura Marina Chacón Umaña de Pernillo
Con amor por su apoyo y comprensión

MIS HIJOS: César Steve, Stephanie D'jadira y Paola Patricia

MIS HERMANOS: Alma Lidia, Edgar Rolando, Angel Antonio, Inocente, Valentín Arnoldo y Lorena Elizabeth

MIS TIOS, PRIMOS, OBRINOS Y DEMAS AMILIARES:

MIS SUEGROS: José María Chacón Villela y María Elena Umaña de Chacón

MIS CUÑADOS:

AGRADECIMIENTO:

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

A la Escuela Central de Ciencias Comerciales

Al Instituto Nacional de Varones "Adrián Zapata"

A la Escuela Nacional de Varones "Dr. Luis Martínez Mont"

Al Licenciado Manuel de Jesús Zetina Puga, por su valiosa asesoría y apoyo en la conclusión de la presente investigación.

INDICE

	página
INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
DEFINICION DEL ENFOQUE DE PENSAMIENTO, RESPECTO A LA APLICACION DE LA POLITICA ECONOMICA	
Pensamiento Post-Keynesiano	6
1.1 El Nuevo Concepto de Centro-Periferia	6
1.2 La Importancia Dinámica del Excedente Económico	9
1.3 Cambios en la Estructura del Poder	11
1.4 El Papel del Dinero	12
1.5 La Tendencia hacia la Crisis Inflacionaria del Proceso Económico	14
1.6 Los Límites del Poder de Redistribución	16
1.7 El Mercado Internacional	18
1.8 La Hegemonía Histórica de los Centros	21
1.9 Necesidad de Transformar el Sistema	21
Pensamiento Neoclásico	23
2.1 La Teoría Cuantitativa del Dinero	24
2.2 La Teoría sobre la Inflación y el Desempleo	27
2.3 La Nueva Macroeconomía Clásica	33
2.4 La Política Económica del Neoliberalismo	37
CAPITULO II	
CONSIDERACIONES ANALITICAS	
Desequilibrios Internos y Externos	44
CAPITULO III	
NATURALEZA Y SIGNIFICADO MACROECONOMICO DEL PROCESO DE AJUSTE	
Ajuste y Financiamiento	61
Las Políticas Básicas del Ajuste	62
Los Costos del Ajuste	66
CAPITULO IV	
MODELO QUE IMPONE EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	
Directrices	68

2	Condicionalidad	76
3	Criterios de Ejecución y Escalonamiento	81
	3.1 Criterios de Ejecución	82
4	Condiciones Previas y Compromisos de Política	86
	4.1 Finanzas Públicas	87
	4.2 Tipo de Cambio	88
	4.3 Remuneración de la Fuerza de Trabajo	91
	4.4 Tasa de interés	92
5	Variables Metas	95
6	Formas de Financiamiento	96
	6.1 Giros en el Tramo de Reserva	97
	6.2 Giros en los Tramos de Crédito y Acuerdos de Derecho de Giro	97
	6.3 Servicio Ampliado del Fondo (SAF)	99
	6.4 Servicio para la Transformación Sistémica	102
	6.5 Servicio de Financiamiento Compensatorio y para Contingencias	103
	6.6 Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras	107
	6.7 Servicio de Financiamiento Suplementario	108
	6.8 Política de Mayor Acceso a los Recursos del Fondo	110
	6.9 Servicios Financieros Administrativos por el Fondo	111
	6.9.1 Cuenta de Subvención del Servicio Financiero del Petróleo	112
	6.9.2 Fondo Fiduciario	113
	6.9.3 Cuenta de Subvención del Servicio de Financiamiento Suplementario	114
	6.9.3.1 Servicio Financiero de Ajuste Estructural (SAE)	115
	6.9.3.2 Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE)	118

**CAPITULO V
EFECTOS RECESIVOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE DEL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL**

1	Insuficiencia del Financiamiento Externo	120
2	Deficiencias de la Condicionalidad y de las demás Políticas Internas del Ajuste	127
	2.1 Algunas Falacias del Enfoque Monetario del Balance de Pagos	128
	2.2 El Dilema de la Metas Específicas Fijas	133

**CAPITULO VI
LA CRISIS ECONOMICA DE GUATEMALA (1979-1989)**

Las Causas Estructurales	146
1.1 La Concentración de la Riqueza	146
1.2 Dependencia Económica	149
1.3 Inestabilidad Política	152
Causas Coyunturales	156
2.1 Fuga de Capitales	156
2.2 Expansión Excesiva de la Demanda Agregada	160
2.3 Déficit Fiscal	164
2.4 Cierre de las Fuentes de Financiamiento Externo	169
2.5 Alza en las Tasas de Interés	172
2.6 Desplome del Mercado Común Centroamericano	175
2.7 Baja en la Inversión Pública y Privada	179
APITULO VII	
EVOLUCION DE LA ECONOMIA NACIONAL Y MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA IMPLEMENTADAS DURANTE LOS AÑOS 1990-1995	
Comportamiento de las Variables Macroeconómicas	182
Medidas de Política Económica Implementadas	190
APITULO VIII	
APLICACION DEL PROCESO DE AJUSTE EN LA ECONOMIA NACIONAL	
Carta de Intenciones Suscritas con el Fondo Monetario Internacional (FMI)	203
Financiamiento Otorgado por el Fondo Monetario Internacional	221
Efectos de su Aplicación	231
3.1 Programa Económico-Financiero 1981-1982	231
3.2 Programa Económico-Financiero 1983-1984	234
3.3 Programa Económico-Financiero 1988-1989	238
Implementación de Medidas de Política Económica	241
Resultados del Proceso de Ajuste	252
CONCLUSIONES	277
RECOMENDACIONES	281
BIBLIOGRAFIA	285
NEXOS	

INTRODUCCION

A la presente tesis titulada "ANALISIS CRITICO DE LA LEY DE AJUSTE Y EFECTOS DE SU APLICACION EN GUATEMALA", se considera de actualidad y de suma importancia, por ello debe ser conocida por todo investigador social, principalmente el economista, por cuanto su aplicación tiene efectos sustanciales en la sociedad como la nuestra y que incide en una serie de variables macroeconómicas, tales como los precios, nivel de producción, inflación, niveles de productividad, etc.; por ello el autor considera que además de sus efectos, es indispensable conocer las causas que han motivado su implementación.

Al respecto, se puede afirmar que muchos de los problemas económicos que padece la economía guatemalteca, aparecen como problemas coyunturales, los cuales son consecuencia de acomodamientos estructurales inconclusos, tanto internamente como a nivel internacional. A lo anterior hay que añadir un conjunto de circunstancias que dificultan la aplicación de medidas correctivas, tales como la deficiente asistencia de los países desarrollados y la poca capacidad que ha demostrado el gobierno, para garantizar un crecimiento sostenido, no obstante que a partir de 1986 el Producto Interno Bruto ha manifestado un crecimiento positivo, el mismo no ha coadyuvado a mejorar los niveles de vida de la población, ya que la pobreza se ha incrementado a niveles

alarmantes.

El presente documento presenta en su primer capítulo el pensamiento Post-keynesiano y el Neoclásico, con el propósito de presentar los antecedentes del ajuste económico en el país.

En el capítulo II se hacen las consideraciones sobre los desequilibrios internos y externos, los que son la antesala del ordenamiento de la economía para lograr la estabilización económica de Guatemala.

El siguiente capítulo, ilustra sobre el modelo que adopta el Fondo Monetario Internacional, haciendo énfasis en las políticas básicas del ajuste y los costos sociales de éste.

El cuarto capítulo contiene todo el proceso que impone a los países miembros del Fondo Monetario Internacional, la condicionalidad para el otorgamiento de los préstamos, señalando los criterios de ejecución de los programas económicos, haciendo énfasis en los compromisos de los países en lo que se refiere a las finanzas públicas, tipo de cambio y las demás metas a cumplir en el programa de ajuste. En adición, se presenta la gama de servicios que el Fondo Monetario Internacional pone a disposición de los países miembros, señalando las formas en que cada servicio puede ser utilizado por los mismos.

Seguidamente se presenta en el capítulo quinto, los efectos recesivos de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.

En el capítulo sexto se pone de manifiesto la crisis económica de Guatemala, analizando sus causas estructurales y coyunturales, las que contienen un análisis del déficit fiscal, el alza en las tasas de interés y el desplome del Mercado Común Centroamericano, principalmente.

Con el propósito de presentar una panorámica de los últimos años, se muestra el comportamiento de la economía nacional y las medidas de política económica implementadas durante el período 1990-1995.

El capítulo octavo, contiene la forma como el Fondo Monetario Internacional formaliza la entrega de fondos mediante la carta de intenciones y los distintos acuerdos de fondos que Guatemala ha suscrito con esta institución internacional, así como los resultados del proceso de ajuste. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones más relevantes del presente documento.

CAPITULO I

DEFINICION DEL ENFOQUE DE PENSAMIENTO, RESPECTO A LA APLICACION DE LA POLITICA ECONOMICA

ha observado tanto en la literatura como en los diseñadores de políticas económicas, que generalmente se ocupan de dos tipos de situaciones que tienden a estar relacionados entre sí: la del equilibrio externo y la del equilibrio interno. El logro del equilibrio externo se refiere a la correspondencia entre el gasto del país en el exterior y sus ingresos de divisas, situación que se considera como el elemento básico para la estabilidad de un sistema económico mundial, aspecto importante y que no debe olvidarse es el hecho que instituciones internacionales y otros organismos de ámbito mundial y multilateral hayan asignado alta prioridad a la consecución del equilibrio externo en la creación de políticas económicas.

Con respecto al equilibrio interno, este se alcanza a través de hacer funcionar la economía nacional al máximo de su potencial productivo, lo que significa dar alta prioridad al pleno empleo de los recursos, especialmente del trabajo.

Para observar este tipo de situaciones es importante mencionar algunos sucesos de carácter económico, que han influido en la implementación de la política económica en los distintos países: el

patrón oro, anterior a la crisis de los años treinta, tenía un mecanismo interno (automático) que respondía al propósito de empujar rápidamente a las economías individuales hacia el equilibrio continuo en sus cuentas de balanza de pagos. Si un país determinado trataba de gastar más de lo que vendía al exterior, sus reservas de oro disminuían, bajando así la capacidad crediticia de su sistema bancario, lo que hacía subir los tipos de interés, lo que deprimía el gasto interno de los residentes, estimulaba las exportaciones, restringía las importaciones y, por lo tanto, restablecía el equilibrio de los pagos externos.

El sistema concebido en Bretton Woods se aplicaba a la economía internacional e intentaba lograr el equilibrio externo en el plano nacional gracias a la disciplina monetaria y fiscal implícita que se asocia con el mantenimiento de tipos de cambio fijos. Complementaba y hacía más expedito ese proceso el sistema de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), el acceso al cual estaba ligado y condicionado a la puesta en práctica de políticas de ajuste orientadas a restablecer el equilibrio de la balanza de pagos.

Sin embargo en los años cuarenta, conjuntamente con la necesidad de reactivar la economía mundial en un marco de estabilidad, las tendencias nacionalistas, el impacto de la crisis mundial y la "revolución keynesiana", tendían a dar alta prioridad a la meta de

equilibrio interno. La política fiscal desempeñaría un papel reponderante en el intento de igualar, ex-ante, los flujos de ahorro con los de inversión, complementándose las decisiones económicas del sector privado a fin de generar una "demanda efectiva" suficiente para comprar el producto asociado al pleno empleo de los recursos.

En los decenios de 1950 y 1960, aun cuando en los países subdesarrollados el nivel de desempleo permanecía bajo, presiones inflacionarias lentas pero sostenidas, así como los desequilibrios de los pagos externos estimularon la formulación combinada de políticas -es decir, la aplicación de un conjunto de instrumentos monetarios, fiscales y, en menor medida, cambiarios y de política comercial- orientada a lograr el restablecimiento simultáneo del equilibrio externo e interno.

Desde la segunda guerra mundial, las políticas macroeconómicas de los países de menor desarrollo relativo han tendido a seguir un patrón similar al anterior, con una gran diferencia: los objetivos y estrategias de desarrollo para acelerar el crecimiento económico ha tenido una prioridad tan elevada que, por lo general han persistido los desequilibrios interno y externo. La experiencia latinoamericana entre los años del cincuenta y mediados del decenio de 1970 ha sido bastante aleccionadora: en varios países de la región, crisis periódicas de balanza de pagos y de cambios así como

los procesos inflacionarios crónicos, han sido la norma antes que la excepción. Las hipótesis explicativas de estas situaciones varían desde aquellas que ponen el acento en que son consecuencia de desequilibrios estructurales inherentes a las economías de los países subdesarrollados, hasta las que apuntan a fallas básicas en el diseño de las políticas económicas, con intervención estatal "excesiva", políticas de precios erróneas y proteccionismo ineficiente. En cualquier caso, el hecho es que los países han debido alternar entre un extremo y otro, desde políticas que intentan solucionar los desequilibrios acumulativos del sector externo, monetario y fiscal, hasta aquellas orientadas a hacer funcionar la economía a plena capacidad para mejorar el nivel de vida de una creciente población regional. A principios del decenio de 1970, en los países desarrollados, se hizo más lenta la evolución de la productividad y se registraron estancamientos con inflación y crecientes problemas de balanza de pagos. Todo ello, conjuntamente con la creciente restitución del gasto privado por el gasto del sector público, tipos de cambio flotante, grandes alzas de los precios en la energía, movimientos especulativos de capital, expectativas inflacionarias, sistemas de indización, cuestionaron las bases de la política económica y debilitaron los instrumentos analíticos tradicionales para hacer frente a estas nuevas situaciones poniendo en tela de juicio su utilidad y adecuación.

ante ellas.

En el decenio de 1970 se registraron otros acontecimientos que complican la situación aludida. La privatización de las relaciones financieras internacionales, proceso iniciado algunos años antes, se aceleró con la primera crisis del precio del petróleo a finales de 1973. El auge de los bancos privados, a expensas de las instituciones financieras internacionales oficiales (principalmente el F.M.I. y el Banco Mundial) permitió a América Latina -quizás el cliente más natural de los bancos- financiar grandes déficit en cuenta corriente. Cabe afirmar que, en alguna medida, la región prefirió el financiamiento al ajuste de sus desequilibrios en el decenio de 1970.

Después de la segunda crisis del petróleo, este proceso se detuvo a principios de los años ochenta, cuando los efectos de la recesión mundial -la más grave desde el decenio de 1970-, el deterioro de la relación de precios de intercambio de los países subdesarrollados y el alza acelerada de las tasas de interés internacionales plantearon serios problemas de servicio de la deuda, los que se vieron agravados por la reducción de los flujos de capitales a los países deudores como producto del comportamiento procíclico de los bancos. Esto ha contribuido a crear un clima inhóspito, especialmente para los países subdesarrollados, ya que reduce y encarece las opciones para salir de la crisis.

La recuperación de las economías de los países desarrollados a partir de 1983 parece haberse transmitido a los países subdesarrollados en 1984.

No obstante, puede advertirse que aún persistieron algunos problemas que incidieron negativamente en el buen funcionamiento de la actividad económica de algunos países, tales como déficits excesivamente altos en cuenta corriente de balanza de pagos, elevación en las tasas de interés y significativas tasas de desempleo en algunos países industriales, así como altas tasas de inflación, desequilibrios financieros y problemas de endeudamiento excesivo en algunos países no petroleros subdesarrollados.

Este desarrollo histórico conlleva a que en la actualidad la política económica se inspire de dos fuentes teóricas principales: el desarrollismo post-keynesiano o estructuralista y el monetarismo neoliberal.

1. Pensamiento Post-Keynesiano

A esta corriente pertenece la Escuela Estructuralista y que se asocia al economista argentino Raúl Prebisch y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En términos generales parte de la premisa fundamental de que los factores económicos no pueden separarse de la estructura social; en tal sentido se pueden definir los siguientes planteamientos¹:

¹ PREBISH, RAUL, Cinco Etapas De Mi Pensamiento Sobre El Desarrollo; El Trimestre Económico, Pág. 1077.

El Nuevo Concepto De Centro-Periferia

Destaca este planteamiento acerca de la División Internacional Del Trabajo heredada de la Revolución Industrial; en ese orden de ideas un grupo demográficamente reducido de economías centrales, en proceso autosustentado de diversificación productiva y capaz de generar su propio avance técnico, interactúa con una vasta periferia no industrializada. Esta última se ve inducida a una creciente especialización productiva en los bienes primarios, los que son requeridos por el primer grupo con el objeto de abaratar sus costos de materia prima y salarios.

El desequilibrio estructural de la condición periférica deriva de esa peculiar y asimétrica posición en la división internacional del trabajo aludida y se expresa tanto en la esfera del empleo como en la inserción internacional de las economías involucradas. En ese sentido, el desarrollo económico mundial se concibe como un proceso asimétrico. La introducción de progreso técnico eleva el ingreso medio por habitante de las sociedades industriales, pero la demanda de bienes finales e insumos intermedios no se expande a un mismo ritmo en las diferentes ramas productivas. Esta asimetría es atribuible a dos factores principales: primero a que en

virtud de las conocidas leyes de Engel, la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes primarios es en general, inferior a la de las manufacturas y a la de múltiples servicios. Y segundo, a que el proceso de desarrollo tecnológico de las actividades industriales lleva aparejada una reducción en el contenido de bienes primarios por unidad de producto industrial final.

A partir de estos principios fundamentales se plantea la tendencia al desequilibrio estructural de las economías periféricas. En la esfera internacional, la demanda mundial de productos primarios crecería a un ritmo inferior a la de las manufacturas. En consecuencia, las periferias exportadoras de productos primarios e importadora de manufacturas evidenciarían necesariamente propensiones deficitarias y deudoras de carácter estructural. En forma paralela, en la esfera del empleo de la economía mundial se presenta un desplazamiento de fuerza de trabajo desde las actividades primarias a las secundarias y terciarias.

Como efecto de lo anterior, se origina un deterioro de los términos del intercambio internacional de los productos primarios en relación con las manufacturas. De un lado el argumento de las elasticidades permite afirmar que la lenta expansión de la demanda de los países centros de productos

básicos configura una limitante objetiva al crecimiento de las economías periféricas de exportación. Cualquier ampliación unilateral de la oferta de estos productos por encima de los requerimientos de la demanda redundaba, en virtud de las elasticidades-precio involucradas en un agudo descenso de sus cotizaciones. En consecuencia, si en vista de las tendencias deficitarias y deudores inherentes a su condición periférica, las economías exportadoras de productos primarios intentaban disminuir sus déficit pugnando por acrecentar las exportaciones, sin embargo el resultado podría ser contraproducente con un derrumbe de los precios y el agravamiento de las condiciones deficitarias existentes.

2 La Importancia Dinámica Del Excedente Económico

Este concepto se refiere a la considerable proporción de los incrementos sucesivos de productividad de que se apropian los dueños de los medios de producción. El excedente es un fenómeno estructural. En la heterogénea estructura social de la periferia una gran parte de la fuerza de trabajo se emplea en actividades de muy baja productividad. En virtud del proceso de acumulación de capital, esta fuerza de trabajo se ve gradualmente absorbida a la competencia regresiva de quienes han permanecido en ocupaciones de productividad e ingreso mucho menores (o que se encuentran desempleados).

Sólo una porción relativamente pequeña de la fuerza de trabajo, preparada para responder a los requerimientos crecientes del avance tecnológico, se encuentran en una mejor posición para compartir espontáneamente los frutos de la productividad. El excedente tiene una importancia dinámica decisiva, es la fuente principal del capital reproductivo que multiplica el empleo y la productividad. Pero al mismo tiempo es el conducto para el incremento del consumo privilegiado de los estratos sociales altos que imitan más y más los patrones de consumo de los centros. Se debe entender claramente la naturaleza del excedente; se basa en la gran desigualdad económica, política y social. Y para desempeñar su papel dinámico debe aumentar a través del tiempo. Existe en este proceso una secuencia dinámica: aumentan: a) la acumulación del capital reproductivo, b) el empleo, c) la productividad, d) nuevamente la acumulación de capital, y así sucesivamente. Pero en el curso del desarrollo surgen otras fuerzas que tratan de disfrutar estos incrementos de productividad, debilitando a largo plazo la tasa de crecimiento del excedente para una tasa dada de aumento de la productividad. Estas fuerzas derivan de los cambios ocurridos en la estructura social en el curso del desarrollo, cuando la penetración de la tecnología ensancha su campo de expansión

principalmente a través de la industrialización: los cambios de la ocupación y el ingreso, acompañados de cambios en la estructura del poder como una parte integral de la estructura social. Esto allana el camino para el avance del poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Y este poder emergente tiende a contrarrestar el poder de apropiación del excedente por parte de los estratos superiores.

Cambios En La Estructura Del Poder

La intensidad de estos cambios en las relaciones de poder depende en gran medida de la evolución del proceso de democratización; cuando este proceso se ve obstruido o manipulado por los estratos superiores se limita el poder de redistribución de la fuerza de trabajo; pero cuando avanza genuinamente el proceso democrático aumenta la eficacia de tal poder. Y esto no es todo; a este poder redistributivo de la fuerza de trabajo se suma el poder creciente del Estado para compartir los frutos de la productividad. El crecimiento del Estado se debe en parte a la absorción espuria de mano de obra que no encuentra empleo por efecto de la insuficiencia de la acumulación de capital reproductivo, lo que agrava este problema.

Al respecto se debe aclarar otro punto, que en esencia es lo referente al comportamiento de la fuerza de trabajo que no

sólo intenta mejorar sus ingresos reales, sino también trata de recuperar lo que pierde por efecto de los impuestos que recaen directa o indirectamente sobre los trabajadores.

Desde este punto de vista, la fuerza de trabajo es un intermediario en la presión del Estado sobre el excedente. Así se explica que, cuando los trabajadores tienen poder, los impuestos que recaen sobre ellos se vuelven inflacionarios. Hay también algunos impuestos que no son inflacionarios, porque recaen de un modo u otro sobre el excedente. Aún así, dado que debilitan el crecimiento del excedente, agravan los efectos de la presión de la fuerza de trabajo y el Estado. Como resultado de esa doble presión redistributiva se da una tendencia a aumentar el consumo privado y social de la fuerza de trabajo, y el consumo del Estado, incluido el consumo militar. Pero estas formas diversas del mismo no surgen a expensas del consumo de los grupos de altos ingresos que disfrutaban el excedente sino que se superponen a él. Aquí se llega al meollo del problema. El aumento de estas formas diversas de consumo no puede continuar indefinidamente, ya que afectan la tasa de acumulación de capital reproductivo, perjudicando así la secuencia dinámica de la acumulación, el empleo y la productividad.

1.4 El Papel Del Dinero

La política monetaria tiene gran influencia. En primer lugar se debe observar en forma muy simplificada su papel en la apropiación del excedente. El proceso productivo en sus diversas etapas, desde la producción primaria hasta la venta del producto final en el mercado, requiere cierta cantidad de tiempo. Y para aumentar la producción de estos bienes finales debe partirse de la etapa primaria. Esto exige un aumento del empleo que así será mayor que el empleo requerido antes para la producción de los bienes finales que fluyen al mercado. Es aquí que interviene el papel de la autoridad monetaria: para aportar la mayor cantidad de dinero que se necesita para pagar la creciente nómina de sueldos y salarios; éste aumento de dinero debe bastar exactamente para igualar el crecimiento de la producción final debido al crecimiento del empleo y la productividad. Si es menor, el aumento de la productividad irá acompañado de una baja de los precios. Esta expansión monetaria constituye una parte integral del proceso productivo, un mecanismo mediante el cual se apropian del excedente los dueños de los medios de producción, y tal excedente tiende a crecer de continuo ya se asigne al consumo o a la acumulación de capital.

Cuando las empresas demandan más dinero para pagar remuneraciones mayores y si la autoridad monetaria implanta

una política restrictiva para evitar la inflación puede ocasionar presiones a las empresas para que absorban estas remuneraciones mayores a expensas de la tasa de crecimiento del excedente. Pero esta política tiene un límite; en efecto, las empresas presionadas por la fuerza de trabajo pueden verse constreñidas a usar los incrementos de la productividad y aún una parte del excedente que ha venido aumentando. Pero esto tiene efectos nocivos sobre el dinamismo del sistema, no sólo porque reduce el nivel de ganancias de las empresas, sino también porque obstruye el desempeño del papel dinámico del excedente en relación con la tasa de acumulación de capital y la tasa de crecimiento del empleo.

1.5 La Tendencia Hacia La Crisis Inflacionaria Del Proceso Económico

Resulta entendible que estas tensiones del sistema no puedan continuar durante largo tiempo y que la autoridad monetaria deba rendirse finalmente ante la presión creciente de las empresas, los trabajadores y el gobierno. Se crea dinero adicional para hacer frente al aumento de las remuneraciones, y los precios se elevan. Es el principio de un nuevo tipo de inflación estructural. Y a medida que la fuerza de trabajo reacciona con un aumento de las remuneraciones la espiral inflacionaria cobra impulso. Las empresas aumentan sus

precios tratando de restablecer el excedente. Pero esto no dura mucho tiempo porque los trabajadores reaccionan incrementando de nuevo sus remuneraciones cuando tienen suficiente poder para hacerlo.

En consecuencia, la acumulación de capital se ve afectada en detrimento del desarrollo, y todo el proceso objetivo completamente distorsionado cuando cobra impulso la espiral inflacionaria. A esta problemática, en la experiencia latinoamericana hay dos salidas: una es por medio de la política monetaria, o sea la restricción del crédito; pero este tipo de inflación no puede atacarse en esta forma convencional, que resulta ser contraproducente, porque las empresas necesitan más crédito para hacer frente al incremento de sueldos y salarios; y si no obtienen más crédito se verán obligadas a usar para tal efecto el crédito disponible, a expensas del aumento de la producción en proceso, es decir, del capital de trabajo; sigue la recesión o la contracción. El otro conducto para la detención de la espiral es el control de sueldos y salarios mediante la intervención gubernamental, dejando que los precios "alcancen su nivel adecuado"; en otros términos, esto implica la restauración del excedente en detrimento de la fuerza de trabajo, la que no sólo debe perder lo que ha ganado previamente sino también soportar el peso de

impuestos que ya no puede transferir mediante el reajuste de sus remuneraciones; esto requiere el uso de la fuerza por parte del Estado para superar la fuerza sindical y política de las masas; se considera la paradoja: se justifica el uso de la fuerza por parte del Estado invocando el principio de que el Estado no debe intervenir en la economía; se proclama vigorosamente el liberalismo económico, al enorme costo social y político de la destrucción del liberalismo político, si se interpreta estos conceptos en su unidad filosófica original; no se puede negar que la restauración del excedente, mediante el control implacable de sueldos y salarios, podría permitir el incremento de la tasa de acumulación; pero al mismo tiempo permite que cobre nuevo impulso la sociedad privilegiada de consumo, y esto último prevalece sobre lo primero; tampoco se puede negar que el control podría reducir, aunque no eliminar, la inflación de origen interno; si a pesar de ello continúa este fenómeno se deberá tal cosa a la inflación externa, a la inflación fiscal o a la expansión abrupta del crédito privado. Pero esto no preocupa a los grupos dominantes, a condición de que el crecimiento del excedente se restablezca y respete plenamente.

1.6 Los Límites Del Poder De Redistribución

Como se expresó en otra parte, el excedente y su papel

dinámico se basan en la desigualdad técnica, económica y política; los procesos democráticos han demostrado gran eficacia en el mejoramiento de los ingresos reales y en la evolución del Estado. Pero en el sistema actual existe un límite que no puede exceder el poder de redistribución, un límite que cuando se alcanza pone en peligro la dinámica del sistema. Al llegar a este límite, el excedente alcanza su nivel máximo, al igual que la sociedad privilegiada de consumo, y ya no podrá continuar como antes el proceso redistributivo que tiende a mejorar la distribución del ingreso.

No se puede sugerir que pueda redistribuirse todo el excedente, al mismo tiempo que se concede una participación mayor del Estado, la que crece generalmente a un ritmo exagerado. En efecto, una de las fallas principales del proceso es la desviación, hacia el consumo desproporcionado, de lo que debiera asignarse a la acumulación de capital.

Sin embargo, en la acción de las leyes del mercado o de la política monetaria no hay nada que corrija esta falla; tampoco hay ninguna defensa contra el empleo del proceso democrático para mejorar la distribución del ingreso más allá del límite antes mencionado. Por el contrario, la presión redistributiva conducirá en este caso a la crisis del sistema. El proceso

democrático tiende a devorarse así mismo. De acuerdo a lo señalado anteriormente, se debe concluir que, en el curso avanzado del desarrollo periférico, el proceso de democratización tiende a volverse incompatible con el funcionamiento regular del sistema. Esto no se debe tanto al fracaso de tal proceso, derivado de la inmadurez política prevaleciente en la periferia, como al grave sesgo socioeconómico del mecanismo de la distribución del ingreso y la acumulación del capital en favor de los estratos sociales superiores.

Para evitar confusiones frecuentes se debe subrayar, que el mercado dista mucho de ser el regulador supremo de la economía; sin embargo, tiene una importancia considerable desde el punto de vista económico y político.

Lo que importa en realidad, es la estructura que se encuentra detrás del mercado y el funcionamiento arbitrario de las relaciones del poder; cambiemos las estructuras, conservemos el mercado y respetemos las disparidades del ingreso derivadas de las diversas aportaciones individuales al proceso productivo.

1.7 El Mercado Internacional

Se podría formular una reflexión similar en relación con las fuerzas del mercado internacional. Se reconoce plenamente el

valor de la competencia, a pesar de que dista mucho de ser perfecta, como bien se sabe; sin embargo, el funcionamiento correcto del mercado internacional, requiere tomar en consideración las consecuencias de las grandes disparidades estructurales existentes entre el centro y la periferia. Se señaló antes que los frutos de la productividad permanecen en su mayor parte en los centros; esto aumenta la demanda y promueve las innovaciones tecnológicas y la acumulación de capital en éstos, con efectos apenas residuales sobre la periferia en el desarrollo histórico del capitalismo.

Este patrón de desarrollo dejó a la periferia al margen de la industrialización; cuando se inició la industrialización se debió recurrir a la protección y a los subsidios para compensar la superioridad económica y tecnológica de los centros. Esto se aplica a las actividades industriales donde la periferia puede competir con los centros; sin embargo, éstos se resisten a admitir esta competencia aun cuando no haya subsidios a las exportaciones.

En rondas de negociaciones comerciales se ha logrado una notable reducción de los aranceles y las restricciones; sin embargo, tales reducciones se han aplicado principalmente a los bienes de tecnología avanzada derivados de las innovaciones incesantes, donde las empresas transnacionales

han alcanzado gran progreso. Es muy entendible que la periferia no tenga por ahora acceso a estas innovaciones, ni pueda participar en el flujo extraordinario del comercio internacional de estos bienes.

En otros términos, esta política comercial liberal de los centros se aplica a los bienes donde la periferia tiene un atraso tecnológico; en cambio, en los bienes donde puede competir, los centros distan mucho de seguir una política liberal. Los centros, en particular los Estados Unidos, han subrayado el papel de las corporaciones transnacionales en la periferia. Se supone que estas corporaciones internacionalizan la producción; pero sobre todo han generado la internacionalización del consumo, es decir, han dado mayor impulso a la sociedad privilegiada de consumo.

Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo; aún no se ha podido romper el aislamiento que heredaron éstos del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco.

8 La Hegemonía Histórica De Los Centros

Este hecho ha sido y sigue siendo un factor importante en la supervivencia de la hegemonía histórica de los centros sobre la periferia. Esta hegemonía está cambiando, pero se encuentra muy fuertemente apoyada en la fragmentación del mundo en desarrollo y la superioridad económica y tecnológica de los centros. De allí ha surgido el concepto de la dependencia; sin embargo, como suele suceder, el péndulo de la controversia pasó al otro extremo, de modo que algunos autores han tratado de explicar todas las fallas del desarrollo periférico en función de la dependencia.

Una de las manifestaciones de la hegemonía es la resistencia de los centros a cambiar de status quo; no sólo a la relación centro-periferia sino también los importantes cambios estructurales que podrían ocurrir dentro de la periferia y dentro de los centros. Prevalcen los intereses inmediatos, de modo que cuando la periferia, con razón o sin ella, lesiona estos intereses económicos o políticos, los centros reaccionan con frecuencia con medidas punitivas, aún mediante la intervención militar en casos extremos.

9 Necesidad De Transformar El Sistema

La transformación del sistema es inevitable si se quiere combinar el desarrollo económico con la equidad social y el

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

adelanto político. Pero las opciones doctrinales más ampliamente difundidas no parecen muy útiles para la orientación de esta transformación.

La opción neoclásica propugna el restablecimiento del crecimiento dinámico del excedente de acuerdo con los principios del capitalismo periférico, aunque para ello sea necesario congelar el proceso de democratización mediante la imposición de regímenes autoritarios. Aparte de su probada ineficacia, esta opción neoclásica debe rechazarse porque renuncia a los valores políticos democráticos y liberales. Las diversas opciones que han sido apoyadas por los movimientos democráticos suele derivar hacia la mera redistribución y la crisis asociadas a ella, sin que propongan idea alguna acerca de la solución de las mismas.

Por su parte el socialismo ortodoxo deposita su fe en la propiedad estatal de los medios de producción y también congela el proceso de democratización. Por lo tanto, ha llegado el momento de buscar una síntesis entre el socialismo y el liberalismo, para establecerse así la unidad filosófica esencial del liberalismo económico con el liberalismo político; se requiere el socialismo para asegurar el "uso social" del excedente; la tasa de acumulación de capital y la corrección de las grandes disparidades sociales debieran

someterse a la decisión colectiva, estableciendo un nuevo régimen institucional, político y económico, para tal efecto. Por su parte el liberalismo económico es necesario, por cuanto deben dejarse en manos del mercado las decisiones individuales de producción y consumo. Se necesita una política internacional inspirada en una visión a largo plazo de centros y periferia. Pero el largo plazo empieza ahora en lo tocante a una política económica ilustrada que implique una serie de medidas convergentes mutuamente aceptadas. Los centros y la periferia están perdiendo una gran oportunidad; no se está haciendo nada importante para entregar una responsabilidad histórica enorme, cuyas consecuencias económicas, sociales y políticas son muy graves para todo el mundo.

Pensamiento Neoclásico

Los orígenes del monetarismo moderno, pueden ser localizados en un pasado tan lejano como el año de 1752, en los escritos de David Hume. Friedman reconoce que para desarrollar el enfoque monetarista, ha reformulado y rehabilitado la teoría cuantitativa. Así, en la introducción de su trabajo clásico y polémico -Un Marco Teórico Para el Análisis Monetario- (1971), apunta: "todo estudio empírico se basa en un marco teórico, en un conjunto de hipótesis de carácter tentativo que la demostración deberá probar o esclarecer {...} (en) la serie

de monografías sobre el tema monetario que hemos venido escribiendo Anna J. Schuartz y yo, pude ayudarle a establecer el enunciado explícito del marco teórico general que sirve a aquéllas de fundamento. Ese marco, es la teoría cuantitativa del dinero".²

2.1 La Teoría Cuantitativa Del Dinero

En esta teoría se encuentra la esencia del enfoque monetarista y su formulación y análisis se deriva de la ecuación clásica de cambio:

$$(1) \quad MV = PQ = Y$$

donde M es la oferta monetaria nominal; V es la velocidad ingreso del dinero, es decir el número promedio de veces por año que una unidad de dinero es utilizada en la compra de bienes y servicios representados en el PNB; P es el índice general de precios, que en la práctica está representado por el deflactor implícito del Producto Nacional Bruto; Q es el producto real, esto es, PNB a precios constantes; y por lo tanto, Y representa el valor monetario de producción, esto es, el ingreso nacional. Como se puede observar la ecuación de cambio es una tautología; los dos lados de la ecuación son iguales por definición ($MV = PQ$). Sin embargo, mientras la ecuación de cambio es una tautología, la teoría cuantitativa del dinero en que se basan los monetaristas no lo es.

² VILLAREAL, RENE, La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, Política Económica e Ideología Del Neoliberalismo; Ediciones Océano, S.A., Septiembre 1982, Pág. 88.

La teoría señala que el nivel de precios P , mantiene (las demás cosas constantes) una relación proporcional fija con la cantidad de dinero. Esta idea proviene del sentido económico común más elemental que sugiere que el valor de cualquier bien está (las demás cosas constantes) inversamente relacionado a su oferta³.

El problema con el enfoque de la teoría cuantitativa del dinero radica en el supuesto de "todas las demás cosas constantes"; es decir, la teoría cuantitativa requiere que V y Q permanezcan constantes cuando M cambia.

La teoría cuantitativa, en su versión moderna, utiliza la misma ecuación de cambio antes descrita, pero en términos de crecimiento porcentual para cada una de las variables.

$$m = \frac{M}{M'}, \quad v = \frac{V}{V'}, \quad \text{etc.}, \quad \text{así tendríamos:}$$

$$(2) \quad m + v = p + q = Y$$

La ecuación de cambio en su versión moderna, nos dice que la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero (oferta monetaria) m , más el crecimiento en la velocidad de su circulación v , es igual al crecimiento de la tasa de los precios p , más el crecimiento en el producto real q .

La proposición básica de la versión moderna de la teoría cuantitativa, señala que: un aumento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria m , (todas las demás cosas constantes),

³ Ibíd., Pág. 88.

conduce a un incremento igual en la tasa de los precios, esto es, en p . La proposición básica del enfoque monetarista para una economía cerrada se encuentra en el "aforismo" de Friedman de que la inflación es, en todo lugar y en todo momento, un fenómeno monetario. Es evidente, que, la raíz básica en que se fundamenta esta proposición y por lo tanto el principal problema metodológico del enfoque monetarista, es explicar los supuestos de que la velocidad ingreso del dinero v , y la tasa de crecimiento del producto real q , son constantes.

Los monetaristas suponen que existe una relación funcional estable entre la demanda por saldos monetarios reales y un número limitado de variables, en consecuencia, el problema teórico metodológico del supuesto de una v constante, o de la "estabilidad" de la velocidad-ingreso del dinero, se encuentra localizado en el sector monetario y financiero de la economía. Por otra parte, la tasa de crecimiento constante del producto real q , la intentan explicar bajo el supuesto de pleno empleo en la economía, pero con una argumentación teórica mucho más sofisticada que la de los clásicos, aunque en la práctica llegan a los mismos resultados. La base de su argumentación se encuentra en una teoría de trabajo mal elaborada, a través de la conceptualización de la tasa natural de desempleo y de las expectativas racionales.

A continuación se analiza la teoría cuantitativa moderna en relación al problema de la inflación y la determinación de la producción real.

La Teoría Sobre La Inflación y El Desempleo

El Supuesto de "la Tasa Constante del Crecimiento del Producto Real"

La tesis fundamental de la teoría monetarista, es que todo incremento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria m , se manifiesta en un aumento de la tasa de crecimiento real del producto q .

La teoría cuantitativa clásica suponía que q , era una constante dado que la economía siempre se encontraba en pleno empleo. A la vez los salarios y los precios eran perfectamente flexibles al alza como la baja, de tal manera que en el corto y largo plazo el mercado de trabajo siempre estaba en equilibrio y no existía la posibilidad de desempleo involuntario.

La teoría cuantitativa moderna introduce la "Teoría de la Tasa Natural de Desempleo" para explicar que q es una constante. Según el análisis monetarista, la tasa natural de desempleo es el pivote alrededor del cual gira la tasa real de desempleo, y está asociada al equilibrio en el mercado de trabajo y por lo tanto, a la estructura de la tasa de salario real. En

esencia, afirman, la tasa natural no depende de la tasa de inflación, sin embargo, cuando la cantidad de desempleo es la correcta, la inflación permanecerá estable⁴.

En palabras del propio Friedman "la tasa natural depende de las características estructurales de los mercados de bienes; incluyendo las imperfecciones del mercado, la variabilidad aleatoria de demandas y ofertas, el costo de recolectar información sobre vacantes y ofertas de empleos, los costos de movilidad, etc."⁵.

Por otra parte, Tobin ha argumentado que en adición al desempleo friccional, la tasa natural también depende de la dispersión regional del desempleo: de tal manera que aun cuando a nivel agregado exista una presión al alza en la tasa de salarios, en las regiones más atrasadas subsistirá el desempleo⁶.

Para analizar la relación entre la tasa natural de desempleo y la inflación en el enfoque monetarista, es conveniente recurrir al análisis de la curva de Phillips⁷, que constituye el enfoque moderno del mercado de trabajo para las economías avanzadas.

El análisis de Phillips señala que existe una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de cambio de los salarios

⁴ Ibíd., Pág. 92.

⁵ Ibíd., Pág. 92

⁶ Ibíd., Pág. 92

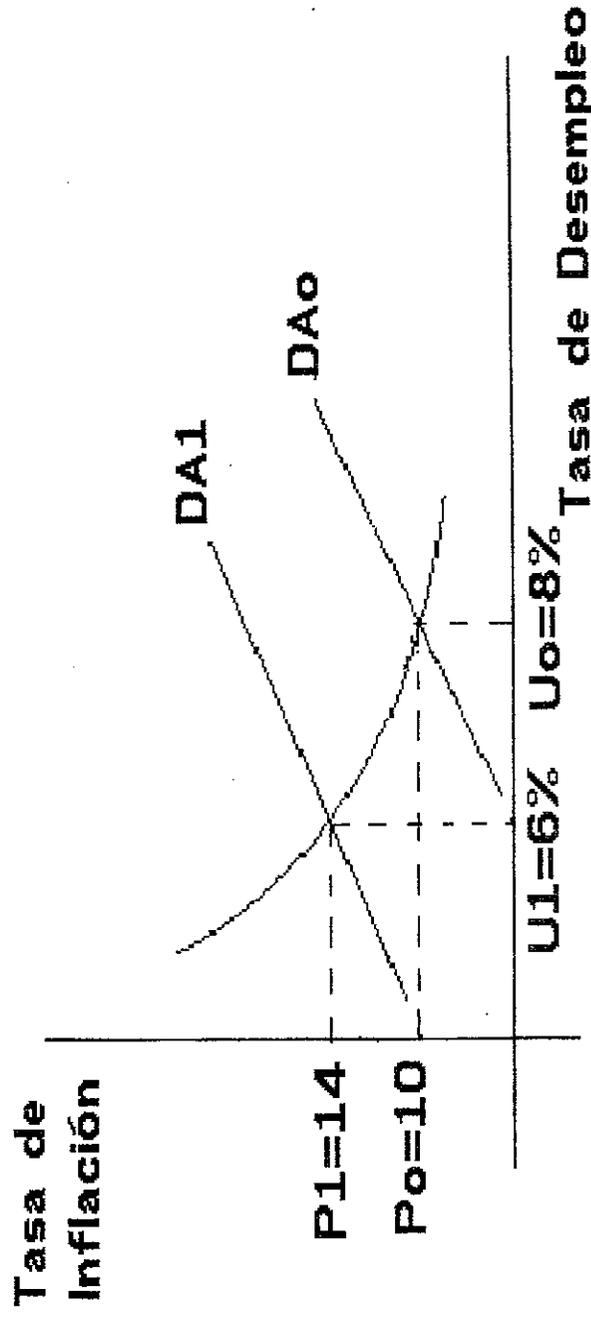
⁷ Ibíd., Pág. 92

monetarios. Para relacionar los cambios en los salarios monetarios con los precios (esto es la tasa de inflación), es igual a la tasa de cambio en los salarios monetarios, menos la tasa de crecimiento en la productividad. De tal manera que si se supone (para simplificar), que la tasa de crecimiento en la productividad del trabajo es nula, entonces la tasa de inflación será igual a la tasa de incremento en los salarios (veáse gráfica 1).

Por ejemplo si la economía se encuentra en una tasa de desempleo del 8 por ciento (punto U_0) y una tasa de inflación del 10 por ciento (punto P_0) y si asumimos que, el gobierno expande la demanda agregada de DA_0 a DA_1 para que el desempleo descienda a 6 por ciento (punto U_1), el efecto en los precios es que estos se incrementan a 14 por ciento (punto P_1), es decir la Curva de Phillips indica que el desempleo sólo se puede reducir -o equivalentemente la producción sólo se puede aumentar- a costa de una inflación mayor, dado que en el corto plazo se supone que permanece fijo el nivel de tecnología y capital. Los neo-keynesianos aceptan que tanto en el corto como en el largo plazo, la curva de Phillips tiene una pendiente negativa, lo que significa que hay un intercambio conflictivo (trade-off) entre el desempleo y la inflación (a menor desempleo, mayor inflación).

GRAFICA 1

Curva de Phillips de corto plazo para Monetaristas y Neo-Keynesianos



El desempleo se reduce mediante la expansión de la demanda agregada a costa de una

Sin embargo, los monetaristas piensan que en el largo plazo la curva de Phillips es perfectamente vertical. Esto significa que en su opinión existe una tasa natural de desempleo que es "intrínseca" al sistema de economía de mercado y que por ello no se ve afectada por el nivel de demanda agregada.

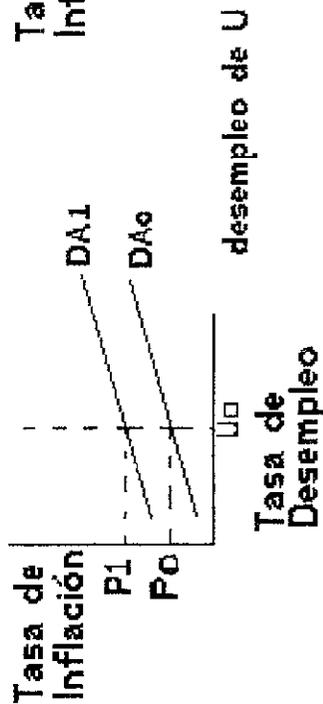
La explicación del por que la curva de Phillips es vertical, se deriva de los supuestos que los monetaristas hacen sobre las expectativas de inflación y el ajuste de precios y salarios en el mercado de bienes y servicios y en el de trabajo. Cuando se supone que las expectativas son adaptativas, se argumenta que en el corto plazo la autoridad monetaria puede aumentar el nivel de demanda agregada y reducir el empleo a costa de una mayor inflación, pero a la vez aumentará las expectativas de inflación, desplazando la curva de Phillips hacia arriba. Así al poco tiempo, los trabajadores tratarán de ajustar sus salarios a la nueva inflación, lo que significa que la curva de Phillips en el largo plazo "será" totalmente vertical y entonces se tiene la misma tasa natural de desempleo y una mayor inflación. (véase gráfica 2).

En resumen, los monetaristas aceptan que en el corto plazo el gobierno puede reducir el desempleo a costa de una mayor inflación, empero en el largo plazo sólo conseguirá provocar

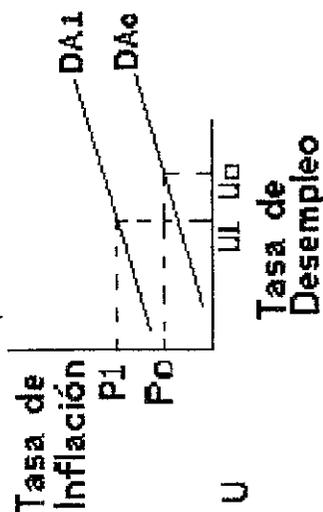
GRAFICA 2

CURVA DE PHILLIPS DE LARGO PLAZO

a) Monetarista



b) Neo-keynesino



a) La expansión de la demanda agregada (de DA0 a DA1) es inefectiva para reducir el desempleo; pero si aumenta la inflación. La curva de Phillips es vertical en los siguientes casos:

- Bajo el supuesto de las expectativas adaptativas (Friedman) en el largo plazo es vertical.
- En el caso de la "nueva macroeconomía clásica" o teoría de las expectativas racionales la curva de Phillips es perfectamente vertical, tanto en el corto como en el largo plazo.

b) la expansión de la demanda agregada (de DA0 a DA1) consigue reducir el desempleo U_0 a U_1 a costa de una mayor inflación, aunque menor en el caso monetarista.

una mayor inflación sin aumentar el empleo, por lo cual no se justifica una política activa del Estado que intente reducir el desempleo.

3 La Nueva Macroeconomía Clásica

-La Teoría de Expectativas Racionales:

El caso extremo en que se afirma que la curva de Phillips es perfectamente vertical inclusive en el corto plazo, está representado por los "nuevos" monetaristas, quiénes reemplazan el esquema de expectativas adaptativas por un esquema de expectativas racionales. Estos economistas suponen que los agentes económicos no sólo conocen perfectamente el impacto de cualquier política monetaria o fiscal en la demanda agregada, sino que además conocen sus relaciones económicas y toman en cuenta los cambios de política. Por ejemplo, ante un incremento dado del gasto agregado, los agentes saben que corresponderá un aumento determinado de inflación después de cierto tiempo. De allí que, como todos los agentes económicos tienen las mismas expectativas, el proceso de ajuste es automático, aun en el corto plazo sea tanto en el mercado de trabajo (salarios) como en el mercado de bienes y servicios y en el monetario.

En otras palabras, el supuesto de expectativas racionales para los nuevos monetaristas viene a representar "gratuitamente" el

papel de un mercado con ajuste instantáneo, automático y continuo.

El hecho de que la curva de Phillips sea vertical tanto en el largo como en el corto plazo significa, en términos prácticos, que el gobierno a través de una política económica expansionista no puede afectar el nivel de desempleo ni estimular el crecimiento económico ni siquiera en el corto plazo, y sólo provocará una mayor inflación.

El modelo de expectativas racionales considera que los modelos keynesianos adolecen de dos fallas. En primer lugar, suponen expectativas irracionales, esto es:

"Los constructores de modelos macroeconómicos ha dado generalmente a sus agentes expectativas adaptativas. Agentes con expectativas esperan que el futuro sea esencialmente una continuación del pasado. Ellos esperan que el valor futuro de cualquier variable en el modelo --precios, ingresos o cualquier otra--, sea un promedio de sus valores pasados y que cambien lentamente. El promedio ponderado de manera que el pasado más próximo es más importante que el pasado más remoto, pero siempre se basa completamente en el pasado. El modelo no tiene ninguna forma de formular expectativas para un futuro que sea sustancialmente diferente al pasado {...} Las expectativas por ende se vuelven equivalentes a las expectativas irracionales {...}⁸ {...} Si los agentes económicos optimizan, ellos no pueden ser irracionales. La irracionalidad es innecesariamente cara. La irracionalidad es breve, no es un comportamiento optimizador."⁹

En segundo lugar, está el problema de la inconsistencia. El argumento establece que los postulados convencionales son inconsistentes, en tanto que las premisas acerca del

⁸ Ibíd., Pág. 96.

⁹ Ibíd., Pág. 96

comportamiento agregado están basadas en supuestos que resultan conflictivos con el comportamiento individual. En otras palabras "el comportamiento agregado en los modelos keynesianos no corresponde al comportamiento optimizador individual en todas las condiciones".¹⁰ De esa manera, los creyentes en la Teoría de Expectativas Racionales presentan esta teoría como una contrarrevolución al neo-keynesianismo al regresar a los principios clásicos, anteriormente derribados por la revolución keynesiana:

"Las expectativas racionales, en suma evitan errores de la economía keynesiana aplicando algunos principios clásicos bien establecidos. Se corrige el supuesto keynesiano de las expectativas racionales que argumenta que, para evaluar una política, la economía está mejor representada por un modelo que presupone equilibrio continuo."¹¹

Por ello, a la teoría de expectativas racionales se le ha llamado la "nueva macroeconomía clásica", porque está basada en los dos supuestos fundamentales de la economía clásica: que los diversos agentes económicos optimizan y que los mercados se ajustan automática, instantánea y continuamente:

"Las expectativas racionales pueden entenderse mejor como un intento por aplicar los principios clásicos a todos los problemas y específicamente a la política macroeconómica {...} Las expectativas racionales, entonces, es la nueva economía clásica. La economía clásica, que dominó el método económico en la primera parte del siglo se basa en dos premisas. La básica, es que los individuos optimizan; y la segunda premisa de la economía clásica, bastante más controvertida, es que los mercados se ajustan {...} El equilibrio, para el economista clásico, significa que estas dos premisas se sostienen {...}

¹⁰ Ibíd., Pág. 96.

¹¹ Ibíd., Pág. 96

Aunque son sencillas, las premisas clásicas probaron ser muy valiosas para construir la teoría."¹²

Como se puede observar, la teoría mencionada se fundamenta en esencia en el modelo clásico, bajo otra argumentación más esotérica que la del Siglo XIX, pero llegando a las mismas implicaciones de política económica, por lo que constituye una verdadera contrarrevolución frente a la teoría y política económica keynesiana.

Sin duda alguna el argumento de los monetaristas encierra parte de verdad. Los agentes económicos aprenden del pasado; el hecho más sencillo de observar es que ante una devaluación, los agentes tienden a protegerse, lo que neutraliza en parte el cambio de paridad. Sin embargo, también es cierto que no todos los agentes tienen acceso a la información y que la interpretación que hacen de ella varía de persona a persona. Además, los asalariados no tienen la misma capacidad y poder de negociación que los capitalistas, para lograr un aumento equivalente al cien por ciento del aumento esperado en los precios. Los contratos laborales no se renuevan automáticamente.

Como se observa, los aspectos teóricos indican que los monetaristas al rehabilitar la teoría cuantitativa clásica, con argumentaciones más sofisticadas, han vuelto a aceptar la

¹² Ibíd., Pág. 97

dicotomía clásica entre el sector real y el monetario, lo cual se refleja en las implicaciones de política. Como se aprecia a continuación de manera más detallada.

La Política Económica Del Neoliberalismo

El propósito fundamental del análisis previo, ha sido cuestionar la utilidad de la expansión del crédito (o del gasto del sector público) a fin de elevar el nivel de producción y reducir el desempleo. Esto es, la formulación que toda Teoría Económica lleva implícita en sus recomendaciones de Política.

A partir de la teoría cuantitativa en su versión moderna ($m + v = p + q = y$) los monetaristas formulan que la expansión del crédito y del activismo económico del Estado no son efectivos para aumentar la producción ni el empleo.

De esta manera, tanto en teoría como en la práctica, los monetaristas de hoy en día llegan a las mismas conclusiones que los clásicos.

En teoría, fundamentan que la velocidad ingreso del dinero es una constante (para los clásicos V y para los monetaristas v) bajo la hipótesis de que la demanda del dinero es inelástica respecto a las variables que la determinan (o bien, que las variables que la afectan están determinadas por variables reales y no monetarias). Así, afirman que la variación de la

velocidad-ingreso del dinero permanecerá estable aun cuando existan grandes variaciones en el nivel de precios, la tasa esperada de inflación, la tasa de interés nominal, etc..

También, a semejanza de los clásicos -que suponen pleno empleo-, los monetaristas afirman la ineficacia de la política fiscal y monetaria para aumentar la producción y el empleo; para ello utilizan el argumento de la formación de expectativas y la existencia de una tasa "natural" de desempleo, con la que se determina el "equilibrio" en el mercado de trabajo. La existencia de esta tasa natural, implica -en última instancia- la invariabilidad del nivel de producción.

Como corolario de estos paralelismos entre una y otra teoría, está la similitud con respecto a la flexibilidad de precios y salarios. Los clásicos suponían que -en competencia perfecta- los mercados se ajustaban automáticamente con el solo mecanismo de los precios. Los nuevos monetaristas argumentan, que los agentes económicos forman sus expectativas y que éstas son racionales en función de las predicciones de la teoría económica de maximización de beneficios para las empresas y de utilidad para los consumidores. Por lo tanto, precios y salarios son totalmente flexibles, esto es, se ajustan automáticamente e instantáneamente en todos los mercados.

De la teoría se derivan algunas implicaciones de política que son obvias y otras que van mucho más lejos de lo que a primera vista se puede observar. Empero, aquí también se encuentra una equivalencia total entre las implicaciones del enfoque monetarista de una economía cerrada y las de la teoría clásica. Por ejemplo, de ambas teorías se concluye que:

Si v y q son constantes, entonces los cambios monetarios son la causa dominante de la inflación y de los cambios en el ingreso nominal

$$(m + v = y = p + q; m = y; m - p)$$

Como la economía tiende a una "tasa natural" de desempleo intrínseca al sistema de mercado, la política económica del Estado no puede afectar dicha tasa y por supuesto tampoco la producción.

Puesto que precios y salarios son perfectamente flexibles, el Estado no debe establecer ningún tipo de regulación de mercado ni de control de precios.

Es decir, la acción del Estado en la economía no tiene ningún efecto benéfico y en el enfoque de expectativas racionales, ni siquiera en el corto plazo se admite que la producción y el empleo pueda ser modificado a través de cambios en la demanda agregada por política económica del gobierno. En cambio el Estado, en la economía, si puede ser "maléfico" al provocar inflación (mediante la expansión monetaria) y limitar las posibilidades de progreso tecnológico (cuando impide que operen las leyes del mercado elimina los estímulos a la producción e innovación). Aquí se plantea un ataque extremo

al activismo económico del Estado.

Es importante señalar que mientras para Keynes y los neo-keynesianos el principal problema del sistema capitalista es el desempleo y la concentración del ingreso, para los monetaristas el principal problema es la inflación, la cual es provocada por el exceso en la cantidad de dinero, producto del intervencionismo del Estado.

"Desafortunadamente" dicen los monetaristas, el Estado debe intervenir en la economía, para aumentar la oferta monetaria. Sin embargo, como la autoridad monetaria no puede conocer todos los efectos de las variaciones en la oferta monetaria sobre el resto de las variables macroeconómicas, ni los retrasos con que operan dichos efectos. Friedman concluye que el Banco Central debe actuar como base de reglas automáticas y no discrecionales; por ejemplo, debe aumentar la oferta monetaria a una tasa constante e igual a la del PNB real potencial, más una tasa de inflación que se establezca como meta; ello permitiría un crecimiento sostenido del producto real con estabilidad de precios; el resto del ajuste lo realizaría el sistema de libre mercado. En otras palabras, el principal problema económico, la inflación se resuelve con un regla automática y no discrecional, donde la oferta monetaria debe crecer a una tasa constante e igual al crecimiento del

producto, más el crecimiento "deseable" de los precios ($m = q + p$).

En síntesis, se ha podido observar que a partir de los desarrollos teóricos de la escuela monetarista para una economía cerrada, la única recomendación de política que se deriva, es que el gobierno debe expandir la oferta monetaria a una tasa constante, sin hacer una clara definición de lo que es la oferta monetaria.

Sin embargo, y como por arte de magia, los supuestos de los monetaristas para llegar a dicha recomendación de política son también erigidos en política, a un grado tal que se observa que es la ideología la que predomina sobre el razonamiento lógico.

Un supuesto es que el Estado es ineficiente y por lo tanto se recomienda limitar los gastos gubernamentales. Por la misma razón, se supone que el sector privado puede destinar los ingresos a fines más rentables para toda la sociedad, de donde derivan que se deben limitar los impuestos. Asimismo como se supone que mediante el libre mercado es posible la óptima asignación de los recursos, se concluye que se deben eliminar los controles sobre precios y salarios. El argumento se extiende a la esfera internacional, por lo que proclaman el libre comercio.

Finalmente el supuesto de libertad de mercado se amplía a todo tipo de aspectos, inclusive a aquellos del bien social, recomendando eliminar las regulaciones en todo los campos, incluyendo los relativos a la educación y salud.

Así, motivos ideológicos, no lógicos, predominan en las políticas monetaristas. Para que el modelo funcione, se debe ajustar la realidad a los supuestos del modelo, en vez de validar las hipótesis en la realidad.

La conclusión cubre más allá del campo económico hasta el punto en que afirman que la acción del sector público destruirá la prosperidad lograda gracias al sistema de libre mercado y que además destruirá la libertad humana. Por lo tanto, el Estado debe desaparecer como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico. El libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional junto con una política monetaria restrictiva y no discrecional son los prerequisites para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista.

Las funciones que estarían entonces encomendadas al Estado serían la defensa de la nación frente a sus enemigos exteriores y la protección de los ciudadanos frente a los abusos de sus propios conciudadanos. Escrito en términos menos románticos, el Estado debe ser un "guardián" o policía,

que vigile que operen "libremente" las leyes del mercado. El Estado debe reducir sus gastos, eliminar las regulaciones y los controles de precios mientras que la oferta monetaria se debe aumentar con una regla automática.

En síntesis, aunque con ciertas diferencias en la política económica el paralelismo ideológico entre ambos enfoques no podría ser mayor. Por ello no se puede menos que calificar de cándido e ingenuo este nuevo romance con una doctrina que resulta obsoleta no por antigua, sino por su irrelevancia con la realidad histórica presente y, sin duda, futura.

A más de cincuenta años del derrumbamiento de la teoría clásica por la revolución keynesiana, vuelven como contrarrevolución con un velo monetarista, con las mismas ingenuas y cándidas proposiciones.

De tal manera que la crítica de Keynes de hace más de medio siglo sobre el irrealismo de los supuestos del modelo clásico -más que sobre su inconsistencia lógica- se repite hoy en día para el monetarismo.

CAPITULO II
CONSIDERACIONES ANALITICAS

Desequilibrios Internos y Externos ¹³

A pesar de que los desequilibrios internos y externos están interrelacionados, generalmente se han estudiado por separado. Más aún, el análisis tiende a hacer caso omiso de la interdependencia entre los países. Si bien éste puede ser un camino útil al considerar países "pequeños" y cuando se trata de problemas de comercio y pagos no generalizados, puede llevar a conclusiones parciales y a veces erróneas cuando no es éste el caso.

El desequilibrio interno se ha analizado por lo general desde la perspectiva de una economía cerrada o en el supuesto de que el sector externo de la economía tiene un comportamiento neutro. Habitualmente se refiere a una situación en que el déficit del producto -diferencia entre el nivel óptimo y el nivel real de actividad económica- es superior a una cierta proporción normal o natural; en otras palabras, cuando el desempleo de recursos y más específicamente, el del trabajo, alcanza a un cierto valor crítico, la economía se enfrenta a un desequilibrio interno que se supone causado por un exceso de oferta de bienes (o exceso de ahorro con relación a la

¹³ MASSAD, CARLOS Y ROBERTO ZAHLER, El Proceso De Ajuste En Los Años Ochenta; Revista de la Cepal No. 23, agosto 1984, Pág. 87.

inversión) y/o por imperfecciones o distorsiones en los mercados de trabajo.

Según sea la interpretación que prevalezca, se tiende a centrar la acción en instrumentos fiscales y/o en políticas de indización y salarios. Otra clase de desequilibrio interno corresponde a la inflación; a pesar de que las consideraciones estructurales pueden ser muy importantes, se reconoce que esta situación se caracteriza por un exceso de oferta de dinero. Por lo tanto, las recomendaciones de política giran en torno al control de los flujos "excesivos" de crédito interno (tanto al sector público como al sector privado), y/o a los determinantes del coeficiente de liquidez, principalmente las expectativas inflacionarias y la "manipulación" de ciertos precios claves, como el tipo de cambio, los salarios y las tasas de interés.

El desequilibrio externo se relaciona con el desajuste del sector externo de la economía; específicamente, cuando hay déficit (superávit) en la cuenta corriente, quiere decir que el país está gastando en bienes y servicios financieros y no financieros extranjeros más (menos) de los que recibe del exterior.

Hasta hace poco, la literatura había centrado su atención en el análisis de la balanza comercial, suponiendo como exógenas

las manifestaciones que tenían lugar en el área financiera. En ese contexto, tanto el análisis de elasticidad como el de absorción de la balanza de pagos otorgaban gran importancia al papel de la devaluación y los cambios del ingreso nacional, respectivamente, en la balanza de pagos. Con la integración de estas dos vertientes analíticas se intentó rastrear el resultado de los efectos de impacto y de multiplicador de los cambios en los determinantes de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no financieros en la balanza de pagos y en el nivel de actividad económica y del empleo. El análisis tomaba en cuenta, con algunas hipótesis restrictivas, la presencia simultánea de desequilibrios internos y externos, y se reconocía que los casos de combinación de desempleo y superávit en la balanza comercial (que hacen recomendables políticas monetarias y fiscales expansivas) y de inflación y déficit (que requerían políticas monetarias y/o fiscales restrictivas) no eran de salida difícil. En cambio sí lo eran y exigían nuevos instrumentos de política, como modificación del tipo de cambio, las combinaciones de desempleo con déficit, por un lado, y de inflación y superávit por el otro.

El resurgimiento reciente del enfoque monetario de la balanza de pagos, trasladó el centro de atención desde la balanza

comercial al saldo total de la balanza de pagos, concluyendo, en el supuesto teórico de que el comportamiento de los mercados de divisas responde principalmente a desequilibrios en el mercado monetario interno, que no tiene importancia la cuenta corriente.

En otras palabras, se interpretan los flujos de la balanza de pagos como uno de los mecanismos principales para restablecer el equilibrio del sector monetario. Los instrumentos de política hacen hincapié en el control del crédito interno (más que los determinantes más directos de importaciones y exportaciones), de modo de adecuarlo a la demanda de dinero en el sentido de generar un cierto superávit o déficit deseado; esto último reflejaría básicamente exceso de oferta o de demanda de moneda local.

La forma concreta en la que los residentes tratan de satisfacer su demanda de dinero, por la vía de ofrecer bienes o activos reales o financieros al exterior, no tendría mayor importancia. En consecuencia los partidarios de este criterio, en boga en muchos países en el decenio de 1970, argumentaban que debía otorgarse escasa importancia a los flujos de financiamiento hacia los países subdesarrollados, ya que ello representaba la respuesta natural de los agentes internos ante una demanda excesiva de moneda local.

La magnitud, naturaleza y persistencia de los desequilibrios externos recientes y su relación con los desequilibrios internos, sugieren que los modelos teóricos estándares de análisis de balanza de pagos descansan en diversos conjuntos de supuestos no realistas y bastantes restrictivos, que han derivado en interpretaciones y recomendaciones de política parciales y a veces erróneas sobre los acontecimientos en este campo. En particular, los análisis de los determinantes de los flujos financieros internacionales privados y el impacto de la deuda externa en la economía interna han sido insuficientes. Así también, las prescripciones de política -dado el supuesto ceteris paribus con respecto de la actividad económica mundial, tasas de interés internacionales, etc.- asigna al país problema la carga de restablecer el equilibrio con escaso o ningún reconocimiento de la interdependencia, tanto en las causas como en las responsabilidades, respecto de los desequilibrios externos entre países.

Dado que el intento de construir una nueva síntesis teórica excede evidentemente el ámbito y el propósito de este trabajo, nos concentraremos en algunos resultados analíticos que parecen muy apropiados para comprender los desequilibrios externos actuales, aclarar otras opciones y elaborar políticas más realistas y eficientes.

El déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos de un país, es consecuencia de que el gasto de los residentes es superior a su ingreso; esto puede corresponder a un caso en que la inversión ex-ante (deseada) es mayor que el ahorro interno público y privado, haciéndose necesario el ahorro externo para salvar la diferencia. En determinadas condiciones y dentro de ciertos límites, este proceso puede mantenerse por períodos prolongados. Esta ha sido la situación tradicional que se ha observado en los países subdesarrollados, que se han transformado en deudores internacionales netos. Debido a que los países subdesarrollados "jóvenes" tienen un coeficiente capital-trabajo inferior y rentabilidad de la inversión más elevada que los países desarrollados, se hace interesante para ambos la transferencia de recursos desde los países de mayor densidad relativa de capital hacia los países subdesarrollados.

Los factores básicos, que determinan la estabilidad y regularidad de los flujos netos de capital a los países subdesarrollados, son la disponibilidad de financiamiento internacional y la solvencia del país. El primer elemento es independiente de la política económica del país y el último suele relacionarse con la forma en que el país incorpora el

ahorro externo a su economía. Cuando el crédito se destina a mantener o incrementar el consumo o financiar inversiones de baja rentabilidad, no sólo se verá afectada en forma negativa la confianza que merece el país, sino que los pagos futuros por servicio de la deuda obligarán a la reducción de los niveles de consumo en los años siguientes, en lugar de aportar el crecimiento futuro. Por otro lado, mientras mayor sea la complementariedad entre el ahorro interno y el externo y mientras más se utilice este último para expandir la capacidad productiva, especialmente en el sector de los transables, mas favorable será la evolución de los indicadores tradicionales de solvencia. En todo caso, y aun con una gestión económica adecuada, los acreedores tenderían a restringir sus préstamos si factores externos (como alza de las tasas de interés internacionales, o deterioro de la relación de precios del intercambio de los países deudores) afectaran negativamente su evolución de la capacidad de pago del país; naturalmente, este proceso por sí solo tiende a empeorar más aún la situación de balanza de pagos del deudor. Debe entenderse, por lo tanto, que un flujo regular de ahorro externo puede desembocar rápida e inesperadamente en un cuello de botella cambiario y un problema urgente de gestión de política económica y, lo que en otras circunstancias pudo haber sido un déficit normal, se

transforma en un problema de desequilibrio externo.

Los determinantes de los movimientos de la cuenta corriente pueden ser clasificados como externo, en el sentido que los países no son responsables de ellos o son incapaces de neutralizarlos, y los factores internos, que pueden ser atribuidos a consecuencias de las medidas de política del país, o sus omisiones, que afecten su capacidad de competencia internacional o su situación global de balanza de pagos. Naturalmente, esta distinción no es ni precisa ni rigurosa. No obstante, aclara, cuando hay comprobaciones empíricas, el papel que estos factores han desempeñado, o pueden desempeñar en el futuro, y sugieren estrategias más eficientes y equitativas para enfrentar el problema, tanto a nivel del país como en el plano internacional.

Los principales factores externos que afectan negativamente la cuenta corriente son el deterioro de la relación de precios del intercambio, restricciones de la demanda de los productos de exportación de los países subdesarrollados por los países desarrollados y aumentos en las tasas de interés internacionales. Las fluctuaciones y el comportamiento procíclico de los flujos de capital a los países subdesarrollados pueden contribuir muy decisivamente a agravar un desajuste externo por la vía de reducir la disponibilidad

de financiamiento externo para enfrentar un déficit en cuenta corriente.

Aparte de la crisis de oferta, que a pesar de ser internas por naturaleza son en cierta forma exógenas para los formuladores de políticas, se pueden distinguir claramente dos factores internos principales que pueden intensificar el desequilibrio de pagos externos. Por un lado, el manejo de la demanda agregada puede estimular un gasto excesivo del sector público y/o del sector privado. Por otro, cambios en los precios relativos pueden estimular, a través del tipo de cambio, la tasa de interés comercial y las políticas de ingresos, la oferta de bienes no transables y la demanda de bienes transables, lo que contribuye a una pérdida de competencia internacional. Una situación intermedia, que ha tenido recientemente bastante importancia para algunos países, se relaciona con la puesta en práctica en forma conjunta de reformas financieras con programas de estabilización basados en la sobrevaluación del tipo de cambio. Esto puede generar contradicciones de política interna, que se traducen finalmente en estímulo directo a la demanda agregada y a los déficit corrientes a través de la monetización del flujo financiero fomentada por las expectativas de ganancias especulativas de capital.

Aunque la primera clasificación, permite una apreciación más acertada de los factores pertinentes, cuyo impacto sobre la economía explica un desequilibrio externo, ella debiera complementarse con la consideración de otros dos elementos. La duración esperada del impacto, ya sea interno o externo, representa un papel crucial en la evaluación de las distintas soluciones; los efectos temporales deben distinguirse de los permanentes. Aunque es a veces difícil evaluar correctamente la duración de un impacto, debieran hacerse esfuerzos por incorporar ese elemento al análisis. Otra distinción útil es aquella que dice relación con la naturaleza real o monetaria del impacto; ejemplos de la primera son las caídas de la productividad, obsolescencia en la tecnología y el deterioro real de la relación de precios del intercambio (como el provocado a los países importadores de petróleo por las alzas sucesivas de los precios de ese combustible). Los impactos monetarios son derivación típica de desequilibrios en el mercado del dinero. Por ejemplo, si la oferta de dinero supera continuamente a la demanda, resultarán inoperantes los intentos por mejorar la posición de balanza de pagos a través de una devaluación única y definitiva, y deberá complementarse con la aplicación de medidas de política destinadas a controlar la expansión del crédito interno.

La utilidad de la clasificación anterior se aprecia al analizar los distintos caminos posibles para resolver los desequilibrios de los pagos externos. Desde un punto de vista puramente contable, los desequilibrios externos (en un país cuya moneda no goza de aceptación como divisa internacional) deben financiarse achicando las reservas brutas de divisas, aumentando el volumen de la deuda externa pendiente, elevando el nivel de retrasos en los pagos, o con alguna combinación de esas medidas. Sin embargo, un desequilibrio ex-ante en las cuentas con el exterior puede ser mucho mayor que el déficit que se logre financiar a la postre, saldándose esta diferencia mediante ajuste.

Este último mecanismo se basa en medidas de política interna diseñadas para producir una expansión de las exportaciones de bienes y servicios, una contracción de las importaciones, o alguna combinación de ambas, a fin de reducir el déficit proyectado en cuenta corriente y la necesidad consiguiente de obtener un financiamiento externo adicional.

Las medidas de ajuste más corrientes se han centrado en las políticas de disminución y de reorientación del gasto. Las primeras consisten en restringir la demanda agregada aplicando políticas restrictivas en el campo monetario, fiscal y/o de ingresos (incluso reducción de salarios y aumento de tasas de

}

}

[REDACTED]

}

interés), con el objetivo de aminorar directamente el gasto interno en bienes transables. Las alzas del tipo de cambio tienen también el efecto de reducir el gasto interno por su impacto en la oferta real de dinero, al menos en el corto plazo. La reorientación del gasto de los transables a los no transables actúa por efecto de cambios en los precios relativos, siendo los más comunes los que afectan el tipo de cambio, y los aranceles y otros reglamentos de importación, así como distintas formas de subsidios a las exportaciones. Estas políticas tienden a deprimir el gasto interno en bienes transables y a estimular la reasignación de recursos hacia su producción.

Si pudiera promoverse rápidamente el ajuste por efecto de la variación de los precios relativos, su costo, en términos de sacrificio de producto y desempleo más elevado, podría ser bastante pequeño. No obstante, las transferencias reales de recursos entre sectores y regiones toman su tiempo. Los rezagos y la inercia en la movilidad de los factores, las inflexibilidades de precios y salarios y la incertidumbre respecto de la naturaleza temporal o permanente de los cambios de política contribuyen a provocar la contracción acelerada de aquellos sectores desestimulados por los precios, en tanto que aquéllos estimulados a la expansión se demoran largo tiempo en

hacerlo. En el proceso, se resiente el producto global, el desempleo y la inflación suben, y los salarios reales se deterioran. Además, las políticas tradicionales han preferido reducir la demanda agregada que aumentar el producto y cambiar su composición; por ello, si como parte del programa se disminuye el gasto, habrá un impulso adicional a las pérdidas de producto y al desempleo.

La experiencia enseña que a medida que las autoridades de los países deudores promueven tanto los cambios en los precios relativos como la restricción de los gastos, el proceso de ajuste en un caso de déficit supone pérdidas de producto y desempleo que demoran un período relativamente largo en desaparecer. El ajuste, en el sentido de una reducción del déficit externo, puede llevarse a cabo en forma relativamente rápida, pero a un costo económico y social elevado y prolongado. Desde una perspectiva internacional, cuando verifica un proceso de ajuste en un contexto de economía mundial estancada, y cuando los déficit en cuenta corriente no están localizados en un país, sino que en el plano regional, los costos de las políticas de ajuste tiende a incrementarse. Esto es válido para los países considerados individualmente, por efecto de la falta de demanda de sus exportaciones, que exige cambios significativos en los precios relativos (con los

costos asociados ya mencionados) para mejorar su balanza comercial. Pero tiende también a ser cierto en el orden internacional, ya que debido a la importancia de los países en desarrollo en el comercio y los pagos mundiales, cuando una región en su conjunto recorta sus importaciones, ello hará más lenta la recuperación de los países avanzados superavitarios. Cuando varios países intentan incrementar simultáneamente sus exportaciones se producirá algún efecto expansivo sobre la economía mundial; sin embargo, puede darse un deterioro en los términos del intercambio, así como reforzarse políticas proteccionistas en los países desarrollados, con lo que se perjudicarían las perspectivas de recuperación asociadas a las políticas de ajuste en los países subdesarrollados.

El análisis anterior sugiere que, en muchos casos, los países optan, y deben optar, por financiar el déficit de cuenta corriente, lo que, en última instancia, significa postergar el ajuste (se supone implícitamente que las autoridades neutralizan los efectos monetarios del aumento neto de la deuda externa; en caso contrario, la caída de la oferta monetaria generada por el ingreso neto de divisas provocaría cierto proceso de ajuste endógeno por sus efectos depresivos sobre la demanda agregada y el gasto). Ambos elementos del proceso de liquidación de un déficit externo -ajuste y

financiamiento externo- están frecuentemente interrelacionados.

En la mayoría de los casos de un gran déficit externo ex-ante, se puede obtener financiamiento fácilmente siempre y cuando se tomen medidas de ajuste que reduzcan la necesidad de financiamiento a lo que los acreedores consideran proporciones manejables o plausibles.

De hecho, el Fondo Monetario Internacional condiciona la disponibilidad de sus recursos ordinarios más allá de determinados límites a la puesta en vigencia de políticas de ajuste diseñadas con vista a eliminar, a la larga, el déficit del país que está en dificultades.

No es evidente si el déficit debiera ser financiado o ajustado, lo que dependerá de su naturaleza, magnitud y persistencia, así como del acceso que tenga el país en cuestión a recursos financieros. Un déficit originado en causas de naturaleza transitoria y monetaria, que se espera sea de corta duración, debiera, por lo general, ser financiado; esta conclusión se deduce de los criterios de eficiencia. Por su parte, un déficit surgido de cambios reales y/o permanentes en el ámbito económico, o de hechos que, a pesar de ser de carácter transitorio, se prevé que persistirán por largo tiempo, hace necesario el ajuste.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Desde otro ángulo, cuando predominan los factores externos, parece razonable, en aras de la equidad y, en algunos casos, de la eficiencia (que está vinculada a la interdependencia tanto en el comercio como en los pagos entre países deficitarios y superavitarios), abogar por la alternativa del financiamiento. Nuevamente, esto es tanto más valedero cuando la alteración externa se percibe como temporal y de naturaleza monetaria (por ejemplo, aumento en las tasas de interés internacionales), y en menor grado cuando aparece como más permanente y se basa en causas reales (por ejemplo, alza del precio del petróleo).

Sin embargo, no es siempre fácil determinar desde un comienzo si van a suceder cambios permanentes o transitorios o si serán monetarios o reales. Así habitualmente se utiliza un análisis de costo-beneficio para determinar los instrumentos de política necesarios para enfrentar el desequilibrio en los pagos externos en lugar de un enfoque fundamentalista. Financiar el déficit supone costos que se miden en función de la carga futura que significará la deuda, en tanto el ajuste implica algún sacrificio del ingreso real actual y un incremento transitorio del desempleo y la inflación.

El supuesto de país pequeño que es habitual con respecto al financiamiento implica una oferta de crédito externo

infinitamente elástica; el país prestatario determina el monto solicitado anualmente, a la tasa de interés y otros costos vigentes. Con este criterio, el monto del endeudamiento anual se determina esencialmente por la demanda, en tanto que las condiciones de oferta determina el costo del crédito. Esta hipótesis es útil cuando los mercados financieros internacionales se encuentran en etapa de rápido crecimiento como sucedió hasta 1981, y cuando las apreciaciones del riesgo crediticio por parte de los prestamistas no limitan el crédito externo a los países prestatarios. Cuando el financiamiento alcanza sus límites máximos, un país no está en condiciones de evaluar los costos y los beneficios de distintas soluciones para enfrentar el déficit; está obligado al ajuste, cualquiera que sean los costos.

En estas condiciones, no es sorprendente que en muchos casos de déficit externos, los países actúen unilateralmente en el ámbito financiero, aplicando moratorias a los pagos comerciales o a otros pagos externos, lo que podría calificarse más apropiadamente como préstamos involuntarios.

CAPITULO III

URALEZA Y SIGNIFICADO MACROECONOMICO DEL PROCESO DE AJUSTE

Ajuste y Financiamiento ¹⁴

La necesidad de iniciar un proceso de ajuste, surge cuando la economía enfrenta un déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos que no puede financiar de manera sostenida. Dicho en otros términos, el ajuste es ineludible cuando la diferencia entre el gasto interno y el ingreso -que, por definición, equivale al déficit de la cuenta corriente- sobrepasa la magnitud máxima que la economía puede financiar, ya sea mediante la captación neta de préstamos e inversiones extranjeras o bien a través de la utilización de las reservas internacionales. En esas circunstancias, el proceso de ajuste adquiere un carácter inevitable, que deriva, en último término, de una restricción presupuestaria fundamental: la imposibilidad de que la economía gaste ("absorba") más recursos que los que tiene, entre propios y prestados.

El desequilibrio externo que las políticas de ajuste deben corregir pueden tener origen en factores internos -como una expansión excesiva de la demanda agregada o la mantención de un tipo de cambio real muy bajo- o en factores externos.

A su vez, éstos últimos pueden ser de naturaleza transitoria -por ejemplo, un alza pasajera en las tasas internacionales de

¹⁴ GROUND, RICHARD LYNN, Los Programas Ortodoxos De Ajuste En América Latina; Revista de la Cepal No. 23, agosto 1984, Pág. 48.

interés o una caída cíclica en la relación de precios del intercambio- o de carácter permanente, como por ejemplo, un deterioro del poder de compra de las exportaciones causado por el desplazamiento (parcial o total) de un producto de exportación en el mercado mundial por sustitutos más eficientes o baratos.

Estas distinciones son importantes ya que, en principio, las políticas de ajuste deberían limitarse a corregir los déficit interno y los que se deben a causas externas de carácter permanente. En cambio, los saldos negativos de la cuenta corriente originados en factores externos transitorios no deberían eliminarse mediante el ajuste de la economía, sino que deberían ser financiados recurriendo a las reservas internacionales o al endeudamiento externo. Naturalmente en la práctica, si no se cuenta con un monto adecuado de reservas o si no se logra obtener el financiamiento necesario en el exterior, será preciso aplicar también políticas de ajuste para cubrir al menos una parte del saldo negativo originado por factores externos transitorios.

2 Las Políticas Básicas De Ajuste

En esencia, las políticas de ajuste son de dos tipos: las que reducen el nivel (o el ritmo de crecimiento) de la demanda interna y las que elevan los precios relativos de los bienes

transables internacionales (es decir, los exportados o exportables, los importados y los que sustituyen importaciones) en relación con los precios de los bienes no transables.

Como se verá, ambos grupos de políticas son necesarios para que el proceso de ajuste no sólo logre su objetivo básico de reducir el desequilibrio externo a un nivel que sea financiable, sino que además obtenga este resultado de manera eficiente.

Las políticas de control de la demanda agregada -típicamente, las políticas fiscal, monetaria y de ingresos- contribuyen a restablecer el equilibrio externo a través de tres mecanismos básicos. Por una parte, al restringir el nivel del gasto interno, reducen directamente las importaciones y dejan disponibles para la exportación de bienes que previamente eran absorbidos por la demanda interna de consumo o inversión. Por otra, al reducir también el gasto interno en bienes no transables, liberan recursos reales, los cuales pueden ser utilizados para expandir la producción de exportaciones de sustitutos de importaciones. Por último, al elevar la tasa interna de interés, las políticas monetarias restrictivas tienden a inducir una mayor captación neta de financiamiento externo y reducen, por ende, el monto del

desequilibrio externo que es preciso eliminar.

A su vez, políticas como las de aumento del tipo de cambio, subsidio y promoción de exportaciones y alza de aranceles, que elevan los precios relativos de todos o una parte de los bienes transables, complementan los efectos de las políticas de control de la demanda agregada mediante los cambios que generan en la composición del gasto interno y en la estructura de la producción.

Así por ejemplo, una devaluación, al aumentar el precio en moneda nacional de las exportaciones, importaciones y sustitutos de las importaciones, tiende, en primer lugar, a reducir la demanda interna de todos estos bienes. Con ello contribuye a acentuar la expansión de las exportaciones y la merma de las importaciones causada por la baja del gasto interno que traen consigo las políticas de restricción de la demanda agregada. Además, el aumento del precio relativo de los bienes transables provocado por la devaluación eleva la rentabilidad de las actividades que los producen y, en consecuencia, incentiva una producción mayor de las exportaciones y de bienes que compiten con las importaciones. Naturalmente, la devaluación genera efectos exactamente opuestos sobre la demanda y oferta de bienes no transables: al reducir el precio relativo de éstos, estimula por una parte su

consumo y, por otra, desalienta su producción. Este último cambio refuerza el que entraña la baja del gasto interno global, causada por las políticas de control de la demanda, y tiende, por lo tanto, a facilitar la reasignación de recursos desde la producción de bienes no transables hacia las actividades exportadoras y las que reemplazan importaciones. El primer cambio por el contrario, lleva a neutralizar los efectos de la declinación de la demanda interna global y contribuye, en consecuencia, a atenuar el consiguiente descenso en los niveles de actividad y empleo de los sectores productores de bienes y servicios no transables.

En suma, la aplicación simultánea de políticas de control de la demanda y de cambios en los precios relativos permite reducir la magnitud del desequilibrio externo mediante la baja en la demanda interna total, mediante un ajuste en la composición del gasto (desde los bienes transables hacia los no transables) y mediante ajustes en la estructura de la producción (desde la de bienes no transables a la de transables). Además en teoría, dicha combinación de políticas permitiría alcanzar el objetivo de restablecer el equilibrio externo manteniendo el nivel global de ocupación. Naturalmente, para que se logre esto último, deberá darse un proceso de reasignación de recursos desde las actividades

productoras de bienes no transables a las que producen exportaciones y sustitutos de importaciones. En razón del carácter relativamente específico que tienen los recursos, sobre todo en el corto plazo, y también de la necesidad de ampliar la capacidad instalada en los sectores productores de bienes transables, dicho proceso de reasignación requerirá tiempo y nuevas inversiones. De allí que, en la práctica, el proceso de ajuste sólo podrá llevarse a cabo satisfactoriamente en un contexto dinámico de crecimiento económico. Asimismo que, para lograrlo, sea preciso complementar las políticas de restricción de la demanda y de cambios en los precios relativos con otras orientadas a promover la inversión en las actividades de exportación y de sustitución de importaciones y a facilitar la movilidad y readaptación de la mano de obra.

3 Los Costos Del Ajuste

Como ya se expresó, el imperativo del ajuste surge de la imposibilidad de seguir financiando un déficit de la cuenta corriente. Cuando ello ocurre, se debe forzosamente reducir la diferencia entre el gasto interno y el ingreso a un monto compatible con el flujo efectivo de financiamiento externo. La cuestión central en esas circunstancias, no es si se puede evitar el proceso de ajuste -pues cuando las reservas

internacionales caen por debajo del nivel mínimo necesario para permitir una operación fluida del comercio internacional y no es posible obtener nuevo financiamiento externo, la necesidad de equilibrar el balance de pagos se hace insoslayable-, sino cómo minimizar su costo. En consecuencia, reducir el déficit de la cuenta corriente al monto que se puede financiar y lograrlo con el menor costo posible son los dos objetivos fundamentales del proceso de ajuste.

En efecto, el logro del primero de los objetivos mencionados - la reducción del desequilibrio externo- implica necesariamente un costo para la sociedad, al menos en términos relativos: para alcanzarlo es preciso expandir las exportaciones, contraer las importaciones, o hacer ambas cosas a la vez.

En cualquiera de los tres casos hay un resultado común y fundamental que conviene subrayar: la disminución del volumen de los bienes que quedan disponibles en el mercado interno para satisfacer los gastos de consumo e inversión. Desde el punto de vista social, es precisamente esta baja real de los bienes disponibles (o de su ritmo de crecimiento), lo que constituye el costo inevitable del ajuste a un desequilibrio externo.



CAPITULO IV

MODELO QUE IMPONE EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Directrices ¹⁵

El Convenio constitutivo original no disponía expresamente que se impusieran condiciones para utilizar los recursos del Fondo; los criterios de condicionalidad fueron formulándose a medida que se desarrolla la asistencia en virtud de los acuerdos de derecho de giro. Sin embargo, las facultades del Fondo para adoptar la condicionalidad emanan del Convenio, el cual dispone que los recursos del Fondo serán de carácter rotatorio. De acuerdo con ello, el Directorio Ejecutivo decidió en 1952 que su actitud hacia las solicitudes de asistencia financiera debía orientarse según el principio de que las políticas de los países miembros fuesen adecuadas para atender sus problemas de pago y permitir el reembolso de recursos al Fondo en un período de tres a cinco años.

En 1968, el Directorio Ejecutivo llevó a cabo un examen de las prácticas del Fondo sobre el uso de sus recursos. Decidió que en los acuerdos de derecho de giro, en el primer tramo de crédito quedarían eliminados los criterios de ejecución y el escalonamiento; continuarían observándose en los acuerdos dentro de los tramos superiores de crédito, pero serían aplicables solamente a los giros que se efectuasen en dichos

¹⁵ HOOK, A. W., Evolución, Organización y su Actividad; El Fondo Monetario Internacional, Tercera Edición, Washington, D.C. 1983, Pág. 35.

tramos. El Directorio estipuló que los criterios de ejecución se limitarían a los que fuesen imprescindibles para poder seguir de cerca la ejecución del programa de estabilización del país miembro con el fin de cerciorarse de que se estaban logrando los objetivos del programa. No se exigiría el escalonamiento en los acuerdos dentro de los tramos superiores de crédito cuando fuera esencial que el país miembro girara de inmediato toda la cantidad disponible.

Por último el Directorio decidió que los países miembros debían mantenerse en consulta con el Fondo durante cualquier período en que estuviera en vigor un acuerdo de derecho de giro y debían consultar periódicamente con el Fondo, aún después de haber expirado un acuerdo de derecho de giro, siempre que las tenencias del Fondo en la moneda del país fueran superiores al 125 por ciento de la cuota.

La serie de grandes perturbaciones sufridas por la economía mundial a principios y mediados de la década de los setenta, sobre todo al dejarse sentir fuertes presiones inflacionarias en los países desarrollados y producirse el encarecimiento del petróleo, llevó a un profundo cambio de la magnitud y naturaleza de los desequilibrios de pagos y planteó un nuevo examen del enfoque y las medidas de política más pertinentes para lograr el restablecimiento del equilibrio externo. Si

bien el Directorio Ejecutivo examinó periódicamente la experiencia habida con determinados criterios de ejecución, como los topes fijados al crédito y a los préstamos del exterior, además de varios criterios de balanza de pagos, no fue sino hasta el período de 1978-79 cuando llevó a cabo un segundo examen general de la condicionalidad. En marzo de 1979, el Directorio acordó adoptar una serie revisada de doce directrices sobre condicionalidad.

La primera directriz que figura en la decisión de 1979, estimula a los países miembros a seguir políticas que puedan ser apoyadas con los recursos del Fondo en una etapa incipiente de sus dificultades de pago o a establecerlas como precaución contra la posibilidad de que surjan dichas dificultades. Se basa esta exhortación en el criterio de que cuanto más se prolongue el período de desatención a las dificultades de pagos mayor será el esfuerzo requerido para corregirlas y, por consiguiente, más estricta será la condicionalidad que imponga el Fondo para el uso de sus recursos. Esta directriz tiene por objeto fomentar el ajuste durante el período en que el costo económico, social y político es relativamente bajo. También sirve para recordar a los países miembros que los acuerdos de derecho de giro pueden utilizarse como medida de precaución contra la

posibilidad de futuras dificultades de pagos, aspecto que tuvo importancia central en la consideración de los acuerdos de derecho de giro en los primeros años.

Con la segunda directriz se reconoce que, en algunos casos, los programas de ajuste no pueden llevarse a cabo en el período de un año que tradicionalmente se ha vinculado a un acuerdo de derecho de giro y se afirma que, en dichos casos, los acuerdos pueden prolongarse por un período de hasta tres años. También puede obtenerse asistencia por un período de tres años en virtud de acuerdos al amparo del servicio ampliado. Con períodos más largos los países miembros que experimentan problemas especialmente difíciles pueden formular programas que abarquen todo el período necesario para el ajuste.

La tercera directriz reconoce que los acuerdos de derecho de giro no son convenios internacionales y prohíbe una redacción que dé carácter contractual a dichos acuerdos. La conclusión de que los acuerdos de giro no son convenios internacionales tiene un fundamento jurídico, pero también es importante por razones pragmáticas. Desde el punto de vista del país prestatario, significa que si no se cumplen los objetivos del programa, tal eventualidad no constituye un incumplimiento de obligaciones internacionales.

En la cuarta directriz se dispone que, al ayudar a los países miembros a formular programas para corregir dificultades de balanza de pagos, el Fondo tiene que prestar la debida atención a los objetivos políticos y sociales internos de los países miembros, al orden de prioridades económicas y a la circunstancia del caso, sin olvidar las causas que hayan ocasionado las dificultades de pagos. Constituye una garantía de que el enfoque del Fondo será lo bastante flexible para tener en cuenta una gran variedad de opciones encaminadas a alcanzar el objetivo de balanza de pagos que se persigue. Con el requisito de que el Fondo debe prestar la debida atención a las causas de las dificultades de pagos, se reconoce que algunos problemas de pagos de los países subdesarrollados exportadores de productos primarios pueden estar fuertemente influidos por factores ajenos a su control, por ejemplo, la evolución de la coyuntura en los países desarrollados y las condiciones meteorológicas. Esta directriz no obliga al Fondo a reducir la condicionalidad por debajo del nivel que haga falta para restablecer el equilibrio externo cuando las dificultades de pagos no se deban a factores temporales o cuya tendencia pueda cambiar de signo. La quinta directriz reafirma que los acuerdos de derecho de giro deben incluir, cláusulas en las que se disponga la

celebración de consultas periódicas, durante todo el período en que el país miembro tenga giros pendientes de recompra en los tramos superiores de crédito. Las consultas se celebran durante el período de vigencia de un acuerdo de derecho de giro, cuando un país miembro no haya cumplido criterio de ejecución y son condición necesaria para restablecer el derecho del país miembro a efectuar giros.

La sexta directriz reafirma lo dispuesto en anteriores directrices, en el sentido de que se omiten los criterios de ejecución y el escalonamiento en los acuerdos de derecho de giro concertados en el primer tramo de crédito pero se incluyen en los acuerdos relacionados con los tramos superiores de crédito, con aplicación exclusiva a las compras efectuadas en dichos tramos. El Fondo puede así seguir mucho más de cerca la ejecución de los programas respaldados por acuerdo en los tramos superiores de crédito.

La séptima directriz guarda relación con la necesidad de que un país miembro cumpla a veces ciertas condiciones antes de que el Fondo apruebe un acuerdo de derecho de giro a favor de dicho país. El convenio exige que el Fondo adopte garantías adecuadas para el uso de sus recursos.

Según la octava directriz, la aplicación de las políticas del Fondo sobre el uso de sus recursos, debe coordinarse de modo,

que se trate de manera equitativa a todos los países miembros. Esto no significa que los preceptos de política deban ser idénticos, ya que pueden diferir los objetivos y circunstancias de los países miembros así como la naturaleza de sus desequilibrios de pagos.

La uniformidad se refiere, más bien, a que los países miembros que se encuentran en iguales circunstancias deben recibir trato semejante.

La novena directriz guarda relación con los criterios de ejecución; especifica que dichos criterios se deben limitar a los que el Fondo necesite para evaluar la ejecución del programa del país miembro con miras a garantizar el logro de los objetivos fijados.

Los criterios de ejecución se limitan normalmente a las variables macroeconómicas y a otros elementos, que hagan falta para poner en práctica ya sea disposiciones específicas del convenio o medidas adoptadas conforme a esas disposiciones. Los criterios de ejecución podrán referirse a otras variables sólo cuando, debido a su repercusión macroeconómica, la forma en que estas evolucionen sea de importancia crucial para el éxito de la ejecución del programa de ajuste. Entre los criterios de ejecución que repercuten en las variables macroeconómicas figuran los topes fijados a la expansión

global del crédito bancario con indicación, además del tope específico al crédito concedido al Estado. Este último tiene por objeto mejorar las probabilidades de que se observe el tope global al crédito y de que otros sectores puedan disponer de suficientes fondos. Entre los criterios de ejecución también figuran los topes a la contratación de nueva deuda externa a corto plazo y a largo plazo. En relación con los criterios que tienen por objeto garantizar el cumplimiento de las disposiciones del convenio o de las políticas del Fondo, cabe mencionar la declaración por el país miembro de que no implantará prácticas de tipos de cambio múltiples ni pondrá en vigor o intensificará, por razones de balanza de pagos, otras medidas de restricción a los pagos y las transferencias internacionales corrientes. La décima directriz específica que cuando el programa de un país miembro se extienda más de un año, o cuando el período del programa sea de un año pero el país miembro no pueda establecer por anticipado criterios de ejecución para todo el período, hará falta reexaminar la situación a fin de llegar a un entendimiento con el país miembro con respecto a un determinado período o la totalidad del período que reste.

La undécima directriz dispone que, en relación con las consultas relativas al Artículo IV, los funcionarios del Fondo

analicen y evalúen los resultados obtenidos con los programas respaldados por el uso de recursos generales del Fondo en los tramos de crédito y realicen esa misma labor siempre que medie una nueva solicitud de uso de recursos del Fondo.

La duodécima directriz dispone que el Directorio Ejecutivo examine periódicamente los programas respaldados por acuerdos de derecho de giro a fin de evaluar la eficacia de las medidas de política aplicadas, al grado en que se hayan observado los criterios de ejecución y los resultados logrados.

En resumen, la aplicación del programa del Fondo involucra ciertos elementos que caracterizan su condicionalidad y los cuales son los siguientes:

Condicionalidad

EL Fondo Monetario Internacional es una institución que se creó como resultado de la Conferencia Financiera de Bretton Woods y la cual tendría como propósito la de ser un ente vigilante internacional de las políticas monetarias nacionales para evitar, primordialmente, que los controles de cambios y las devaluaciones del tipo de cambio se usaran en forma unilateral y arbitraria como instrumentos de competencia desleal en el comercio y las finanzas mundiales.

El Fondo contaría con recursos en divisas para ayudar a los países miembros en dificultades financieras a "ajustar" sus

balanzas de pagos, sin tener que devaluar la moneda ni poner restricciones a la libertad cambiaria. Para garantizar que los países deudores apliquen políticas económicas "adecuadas" y considerar la recuperación de los préstamos, el Fondo impone un proceso de condicionalidad.

En el Fondo se entiende por condicionalidad al conjunto de medidas de política que se espera cumplan los países miembros cuando utilizan recursos del Fondo para poder atender problemas de balanza de pagos.

El Fondo no puede objetar las solicitudes de giro que los países miembros presenten en sus tramos de reserva.

Para otro uso de los recursos generales, se exige que preste apoyo a políticas que contribuyan a que los países miembros solucionen sus problemas de balanza de pagos en forma compatible con las disposiciones del Convenio y que asegure el carácter rotativo de los recursos del Fondo.

Se espera que los países miembros que utilizan recursos del Fondo eviten el recurrir a mayores restricciones y a medidas que sean perjudiciales para la prosperidad nacional e internacional.

El ajuste de la balanza de pagos de un país no significa necesariamente que la posición en cuenta corriente se equilibre o arroje superávit. A muchos países

subdesarrollados, especialmente a los más pobres, les conviene a menudo tratar de mantener un déficit en cuenta corriente de manera que el ahorro movilizado internamente reciba el complemento del ahorro externo. Sin embargo, el ajuste sí significa que el déficit de pagos del país miembro por transacciones en cuenta corriente sea de una magnitud que pueda financiarse con una entrada estable de capital.

Carácter De La Condicionalidad

El Fondo trata, al fijar el grado de condicionalidad unido al uso de recursos, que sea suficiente para confiar en que el país miembro prestatario resuelva sus dificultades de balanza de pagos y esté en condiciones de recomprar su moneda al Fondo durante el período que se haya especificado. Por consiguiente la condicionalidad depende en gran medida del carácter del problema de balanza de pagos del país miembro. Si la situación se debe a factores temporales, como una disminución coyuntural de los ingresos de exportación, el país miembro se limita a continuar la política en vigor hasta que las condiciones se normalicen. Sin embargo, si las dificultades tienen su origen en factores de carácter fundamental, como un deterioro de la relación de intercambio sin trazas de un cambio de signo, exceso de demanda interna, distorsiones en la relación costo-precios, o una disminución permanente de las entradas netas de

capital, hará falta introducir modificaciones en la política económica del país miembro.

Las medidas de política que un país miembro, se propone poner en práctica a fin de tener acceso a los recursos del Fondo, en virtud de acuerdos de derecho de giro o de acuerdos al amparo del servicio ampliado se describen en una carta de intención. En la carta se expone normalmente un resumen de los objetivos de política del país miembro con respecto a la balanza de pagos, crecimiento económico y variación del nivel general de precios, así como un esbozo de las medidas ha tomar para lograr estos objetivos.

En los programas financiados con recursos del Fondo se hace hincapié en las medidas que afectan a la balanza de pagos por el cauce del nivel y la composición de la demanda. El exceso de demanda de bienes y servicios comerciables frente a la de servicios no comerciables es un factor que a menudo también contribuye al problema y, cuando es así, se incluyen en los programas medidas que inducen cambios en la demanda (por ejemplo, una modificación del tipo de cambio).

Hasta mediados de la década de 1970, el uso de recursos del Fondo se solía destinar a un programa de medidas económicas establecido al amparo de un acuerdo de derecho de giro por un plazo de un año. Sin embargo, a consecuencia del gran

volumen y la creciente dificultad de corregir los desequilibrios de pago, debidos en parte al encarecimiento del petróleo en 1973-74 y 1979-80, el apoyo del Fondo ha hecho mayor hincapié en programas que entrañan un ajuste a más largo plazo, a saber, períodos de hasta tres años en el caso de programas al amparo del servicio ampliado y de algunos acuerdos de derecho de giro. Ello ha significado prestar atención más explícita, a la manera en que las medidas de política influyen en la balanza de pagos, por el cauce de una variación de la oferta específicamente las variaciones del volumen de recursos, entre los sectores de bienes comerciables y no comerciables y el uso eficaz de recursos en el sector de bienes comerciables.

El mayor hincapié que se hace en los efectos sobre la oferta, ha ampliado el alcance de los programas de estabilización, sin crear conflictos con las medidas de control de la demanda, a las que se dio gran importancia en programas anteriores. En realidad, no hay en general incompatibilidad entre las medidas encaminadas a estimular la oferta y la de control de la demanda; por ejemplo, el Fondo ha dado su apoyo a tipos de interés reales positivos, a un nivel razonable de precios de los servicios públicos y al ajuste del tipo de cambio, porque todos ellos contribuyen a consolidar la balanza de pagos

gracias al efecto que producen en la demanda y en la oferta. Al pasar los tipos de interés de niveles negativos a positivos se fomenta el ahorro y se desalienta la inversión de carácter antieconómico; aumentar los precios de los servicios públicos al nivel del mercado contribuye a reducir los déficit presupuestarios y a fomentar una asignación más eficaz de los recursos. La devaluación de una moneda sobrevalorada no sólo significa que el gasto se desplaza del sector de bienes comerciables al de bienes no comerciables sino que al ser equivalente a la eliminación de un impuesto sobre las exportaciones y una subvención a las importaciones, fomenta la transferencia de recursos empleados en aplicaciones de baja productividad en el sector interno a usos de productividad más elevada en el sector de bienes exportables e importables.

3 Criterios De Ejecución y Escalonamiento

Los programas que se presentan al Fondo establecen metas o topes cuantificados para ciertas variables, por ejemplo, el crédito bancario, el déficit presupuestario y las reservas internacionales. También contienen formulaciones explícitas de las medidas de política que los países miembros se proponen seguir, por ejemplo, no implementar restricciones cambiarias ni intensificarlas. Algunos de los elementos cuantitativos del programa, así como del compromiso aceptado en el terreno

cambiario, se emplean como criterios de ejecución que el país miembro tiene que cumplir para mantener el acceso a los recursos del Fondo sin necesidad de celebrar nuevas consultas ni de llegar a nuevos entendimientos.

El valor de los criterios de ejecución como mecanismo eficaz de control es mayor, debido a la circunstancia del escalonamiento a que están sujetos los recursos comprometidos por el Fondo. El escalonamiento va unido a los criterios de ejecución, de modo que el cumplimiento de estos últimos es imprescindible para poder girar contra los fondos comprometidos; por ejemplo, un país miembro puede efectuar compras conforme a un acuerdo de derecho de giro o a un acuerdo al amparo del servicio ampliado en ciertas y determinadas fechas o durante determinados períodos especificados, siempre que haya respetado los criterios de ejecución cuantificados que se estipulen en el acuerdo con referencia a fechas concretas o bien a determinados períodos especificados, además de tener que cumplir otros criterios de ejecución no cuantitativos. Estos criterios de ejecución y el escalonamiento permiten al Fondo seguir de cerca los resultados obtenidos por los países miembros que utilizan sus recursos. También brindan a los países miembros la oportunidad de demostrar a los prestamistas privados que se

llevan a cabo los programas de ajuste previstos.

3.1 Criterios De Ejecución

Los principales elementos de los acuerdos de ajuste del Fondo son los llamados criterios de ejecución, que no sólo atañen a las variables sobre las que debe actuar el manejo de la política económica, para poder orientar el proceso de ajuste, sino que se utilizan como mecanismos de seguimiento y control del avance hacia las metas macroeconómicas que se fijan en el acuerdo y como tales, condicionan si las erogaciones del Fondo se hacen según el cronograma establecido. Esta función de condicionalidad puede también tener un efecto muy importante en el nivel de financiamiento de otras fuentes, en particular, de la banca privada internacional.

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

El no cumplimiento de cualquiera de ellos constituye en forma automática motivo suficiente para suspender el financiamiento pues, para el Fondo, cualquier discrepancia entre los

resultados efectivos y los criterios de ejecución ha de ser señal de que no se está llevando a cabo el ajuste en la forma debida y acordada.

Si se trata de una desviación pequeña con relación a algún criterio cuantitativo de ejecución, el Fondo puede conceder una dispensa del criterio infringido y reanudar los giros. De otro modo habrá que modificar el programa original o negociar un nuevo acuerdo, para poder contar nuevamente con financiamiento del Fondo.

Los criterios de ejecución incluyen en casi todos los programas de ajuste restricciones en:

- 1) Los activos internos netos (el crédito interno, más algunos activos de menor importancia, menos los depósitos bancarios del gobierno y otros pasivos secundarios);
- 2) El crédito interno neto al sector público no financiero (el crédito interno neto al Estado, menos los depósitos bancarios del gobierno);
- 3) El endeudamiento externo del sector público;
- 4) Los activos externos netos (las reservas internacionales brutas menos el endeudamiento externo de corto plazo); y
- 5) La introducción de nuevas medidas que limitan el comercio exterior, las remesas de pagos por el servicio de factores, o los flujos de capitales.

Pueden también, según el caso, comprender:

- 6) La eliminación de los pagos externos atrasados; y
- 7) La restricción de la magnitud del déficit del sector público no financiero.

Los criterios relativos al sector financiero podrían en principio incluir los del Banco Central o los de todo el sistema bancario, según cual sea más estable; el multiplicador monetario o la demanda del público de dinero (como se sabe el multiplicador monetario se deriva de las preferencias del público acerca de la composición de sus tenencias de dinero entre efectivo y depósitos bancarios, las de los bancos comerciales acerca de la relación entre sus reservas y sus pasivos, y el encaje legal que establece la autoridad monetaria; es decir, su valor depende de la demanda de base monetaria -el efectivo en circulación más las reservas bancarias-). Por su parte, puede suprimirse el relacionado con el déficit global del sector público no financiero cuando no existe un mercado de capitales fuera del sistema bancario, y el concerniente al endeudamiento externo puede hacerse extensivo a la deuda privada garantizada por el Estado si se considera que las obligaciones globales de éste son excesivas. Por último, y como es obvio, el de los pagos atrasados es aplicable sólo cuando corresponda.

Los criterios relativos a los agregados monetarios se establecen como niveles mínimos (activos externos netos) o máximos (los activos internos netos y crédito interno neto al sector público) para un día particular de cada trimestre que dure el acuerdo. El del déficit global del sector público no financiero se suele fijar sobre una base anual en tanto que el relativo al endeudamiento externo del sector público generalmente comprende los créditos a plazos inferiores a diez años, recalándose la restricción de los inferiores de cinco años (excepción hecha de los créditos de abastecedores de corto plazo).

Condiciones Previas y Compromisos De Política

Tanto las condiciones previas como los compromisos de política suponen obligaciones en cuanto al uso de lo que, en general, podrían denominarse los instrumentos de política, tales como: el tipo de cambio, la tasa de interés, los gastos del gobierno, etc.. Sin embargo, las condiciones previas se distinguen de los compromisos de política porque, como sugiere su nombre, se refieren a medidas que han de tomarse antes del comienzo oficial del acuerdo de ajuste y el consiguiente desembolso de financiamiento. Más aún, y por motivos obvios, las condiciones previas suelen comprender de manera preferente modificaciones discretas del tipo de cambio y medidas que lo

apoyen, en tanto que los compromisos de política pueden guardar relación con cualquier medida que se estime necesaria o útil para el logro de las metas que se fijan en el programa de ajuste.

Es oportuno también señalar que, a diferencia de lo que sucede con los criterios de ejecución, el incumplimiento de un compromiso de política no implica interrupción automática de los desembolsos de financiamiento del Fondo. No obstante, esos compromisos se incluyen en el concepto de condicionalidad a que está supeditado el uso de los recursos del Fondo, ya que violarlos podría a la postre afectar el acceso al financiamiento de la institución.

Es oportuno señalar que la condicionalidad involucra ciertos elementos básicos del sistema de precios, en tal sentido las medidas que suelen ser condiciones previas o compromisos de política y las cuales son cruciales para el logro del equilibrio externo e interno, son las relativas a las finanzas públicas, el tipo de cambio, la remuneración de la fuerza de trabajo y la tasa de interés.

4.1 Finanzas Públicas

De conformidad al diagnóstico que el Fondo efectúa a la economía de un país que solicite apoyo financiero, ésta institución impone ciertas medidas que tienen efectos de

reducción o bien incrementos; es decir, que tales medidas tienden a variar el déficit del sector público, los ingresos corrientes, los gastos corrientes, el ahorro corriente, gastos de capital, gastos totales, tarifas de empresas del sector público.

Tipo De Cambio

Si está fijo, una oferta excesiva de dinero se traduce en un déficit en el balance global de pagos. Sin embargo, es evidente que ese tipo de desequilibrio sólo puede eliminarse mediante transacciones con el resto del mundo, mientras la autoridad monetaria disponga o pueda disponer de un monto suficiente de activos externos y no obstaculice los flujos internacionales de bienes, servicios y capital. Una vez que las reservas internacionales se agoten o decaigan al monto que la autoridad estima como mínimo indispensable tendrá que eliminarse el exceso de oferta de medios de pagos con la reducción del acervo de activos internos netos y/o el alza del nivel de precios, incluso el tipo de cambio.

El Fondo admite la posibilidad de que sea necesario actuar directamente sobre el tipo de cambio, en vez de depender exclusivamente de una reducción del acervo de medios de pago, para lograr el ajuste de la economía, sin provocar pérdidas injustificadas de producción y de empleo.

Una devaluación, al crear, con la elevación del nivel interno de precios, un exceso de demanda de dinero, permite conseguir el superávit deseado en el balance de pagos sin necesidad de disminuir el acervo de activos internos netos y, por lo tanto, sin tener que comprimir el endeudamiento del sector privado, ni lograr un superávit en el presupuesto del sector público (en la medida que una devaluación se traduce en un alza del nivel de precios tiene el efecto secundario de reducir el valor real de los activos financieros no reajustables tal como el acervo de dinero); lo que si supone son políticas monetarias y fiscal que detengan la creación de medios de pago. De otro modo se disminuiría el exceso de demanda de saldos reales tanto directa como indirectamente.

Cuando en la economía se dan rigideces que hacen imposible contrarrestar en forma instantánea la reducción de los medios de pagos con la deflación del nivel interno de precios o un superávit en el balance global de pagos, ha de descender el gasto interno y, por lo tanto, el nivel de la actividad interna, a fin de restaurar el equilibrio en el mercado monetario, es decir, eliminar la escasez de medios de pago. Más aún, habrá pérdidas irre recuperables de producto en comparación con un nivel potencial mientras y, en la medida en que, la compresión de los medios de pago no sea totalmente

compensada con ajustes de los precios relativos internos y/o del saldo global de las transacciones con el resto del mundo. Si las rigideces son al mismo tiempo desiguales entre los diversos mercados de tal manera que los procesos de ajuste sean más veloces y parejos en el mercado de activos que en los mercados de factores y de bienes y servicios, el peso del ajuste del balance de pagos tendrá que recaer en forma desproporcionada sobre la cuenta de capital. Así pues, una política de ajuste que dependa exclusivamente de una deflación monetaria no bastará en esas condiciones para asegurar por sí sola un balance de pagos sostenible, aun si pudiera conseguir el mejoramiento deseado sin provocar trastornos en la producción interna. Habría que emplear entonces un instrumento que influya en forma más directa en los precios relativos, a saber, el tipo de cambio.

La devaluación será más ventajosa que una deflación monetaria en lo que toca a sus efectos sobre la estabilidad del producto y el empleo y la viabilidad del balance de pagos. Cuando y en la medida en que se desvíe el gasto interno de las importaciones y los bienes exportables a los no transables y a los sustitutos de las importaciones se induce una reasignación de los factores de producción de los sectores productores de no transables a los de transables, la

devaluación real compensa el exceso de demanda de saldos reales a que da lugar. Por consiguiente, reduce la magnitud de las desviaciones que podría tener que acusar la producción en comparación con su nivel potencial o efectivo para contribuir a restaurar el equilibrio en el mercado monetario. Si no bastara una modificación del tipo de cambio real para mejorar la cuenta corriente, no importaría, para efectos del equilibrio externo, si se tratara de un ajuste del tipo de cambio nominal o de una reducción del nivel interno de precios.

Por último, las expectativas también pueden frustrar una devaluación y tornarla altamente recesiva. Pero esas expectativas deben influir en la oportunidad y la magnitud de un alza cambiaria, antes que en la elección entre una devaluación y una deflación monetaria.

4.3 Remuneración De La Fuerza De Trabajo

Al ajustar la economía a un déficit menor en cuenta corriente supone acondicionar las remuneraciones reales, en la medida en que éstas determinan el tipo de cambio real y el gasto interno, so pena de deprimir la producción interna por debajo de su potencial y/o reducir la tasa de crecimiento de la capacidad de producción.

Aumentar el tipo de cambio real, ya sea en el marco de una

devaluación nominal o en el de una deflación monetaria, implica disminuir los costos de producción en relación con los precios de los bienes y servicios transables. Aunque ese requisito establece un tope al incremento nominal que pueden experimentar las remuneraciones, luego de una devaluación (o suponen su decrecimiento nominal cuando no la hay) no significa que los sueldos y salarios reales tengan necesariamente que descender para poder alzar el tipo de cambio real. En otros términos es concebible -aunque poco probable- que imperen condiciones en las que sea factible disminuir el déficit en cuenta corriente sin reducir las remuneraciones reales ni crear desempleo.

En contraposición, para bajar el gasto interno con relación al producto sin menoscabar el esfuerzo de acumulación, es obligatorio por regla general comprimir los sueldos y salarios reales, pues de otro modo no sería posible financiar el nivel existente de gastos de inversión. En la medida en que fuese necesario disminuir la remuneración real de la fuerza de trabajo para no deprimir el nivel de actividad o sacrificar el crecimiento futuro, tal disminución no sería, sino la contrapartida de haberla aumentado en forma excesiva en el pasado, o de una pérdida permanente de ingreso nacional.

l Tasa De Interés

En una economía abierta, con un tipo de cambio fijo, la autoridad monetaria está obligada a ajustar los activos internos netos para satisfacer, en forma simultánea, la demanda del público de saldos reales y su meta para el balance global de pagos. En este marco, la tasa de interés se vuelve endógena: la autoridad no puede controlar en forma simultánea la oferta de los agregados monetarios y la tasa de interés. Más aún, en una economía en que los activos internos y externos que devengan interés son perfectamente intercambiables entre sí, la tasa de interés del mercado interno no puede apartarse en forma duradera de la que prevalece en el mercado externo, a menos que sea imperfecta la movilidad internacional del capital. Por otra parte, si la economía es pequeña, su tasa de interés no incide en la internacional. Si el tipo de cambio es fijo, la tasa interna de interés puede apartarse de la externa en la medida en que existan expectativas de una variación cambiaria. Sin embargo, la tasa interna real aún reflejaría, a largo plazo, la tasa real del mercado internacional.

Si el tipo de cambio es totalmente flexible, la autoridad puede elegir en principio entre administrar la oferta monetaria y controlar la tasa de interés. Pero en este caso no podría surgir la necesidad de un ajuste, puesto que la

flexibilidad total del tipo de cambio implica un saldo del balance de pagos siempre igual a cero. Por lo tanto, el único caso que interesa para determinar la política de tasas de interés con relación al ajuste es aquel en que no es totalmente flexible el tipo de cambio.

En ese marco, la política ha de consistir entonces en no obstaculizar el curso espontáneo del tipo de interés, pues de otro modo se corre el riesgo de socavar el papel que le corresponde en el logro del ajuste.

Suponiendo que por el programa de ajuste se crea una escasez de medios de pago, ya sea mediante una deflación monetaria o una devaluación cambiaria. La contrapartida del exceso de demanda en el mercado monetario es un exceso de oferta en los mercados de bienes y de activos; y es justamente en el proceso de resolver estos desequilibrios que se espera mejorar el balance de pagos. Restaurar el equilibrio en el mercado monetario supone un alza de la tasa de interés para provocar un ingreso neto de activos externos. Fijar en estas circunstancias una tasa de interés inferior a la correspondiente al equilibrio implica invertir el proceso de deflación monetaria (o la devaluación cambiaria) y debilitar o eliminar el incentivo a la entrada neta de capitales. En cambio, fijar una tasa mayor que la del mercado supone

sacrificar en forma innecesaria el nivel de actividad y el crecimiento de la capacidad de producción.

5 Variables Metas

La selección de metas en la formulación de la política económica presenta dos aspectos; la selección de las variables cuyos valores se pretende afectar (es decir, las variables-metas) y la elección del tipo de meta en si.

Conceptualmente entre las variables-meta puede distinguirse las finales, las intermedias y las operacionales.

Las finales se fijan para aquellas variables macroeconómicas, como el nivel de actividad, el empleo, los precios y el balance de pagos, que son o representan -a falta de otros indicadores de corto plazo- los objetivos últimos, como el bienestar y la autonomía, de la política económica.

Las intermedias comprenden variables, como el acervo de medios de pago y el tipo de cambio real, con que se asocia en forma más estrecha las variables-meta finales pero que no pueden ser controladas ni directa ni completamente por la autoridad en el horizonte temporal considerado.

Las variables-meta operacionales son variables que puede utilizar la autoridad para influir sobre las variables-meta intermedias, y a través de ellas, sobre las variables-meta finales en el sentido y magnitud deseados. Se trata de

variables como el acervo de activos internos netos de la autoridad monetaria y el tipo de cambio, sobre las cuales la autoridad puede ejercer un control más directo y estrecho.

Los tipos de metas pueden también diferenciarse según el grado de control que suponen por parte de la autoridad: específicas, de promedios, de recorrido (o rangos) y fijas o flexibles.

Formas De Financiamiento

El Fondo pone sus recursos financieros a disposición de los países miembros con arreglo a una serie de políticas y servicios. La principal diferencia entre ellos es la clase de necesidad relacionada con la balanza de pagos que se atiende y el grado de condicionalidad que suponen. Se conceden también préstamos o donaciones, a los países subdesarrollados miembros que reúnan ciertas condiciones, al amparo de tres servicios financieros especiales que el Fondo, en calidad de fideicomisario, administra en nombre de los países miembros. La cuantía media a que ha ascendido la asistencia proporcionada para fines de balanza de pagos más los giros en el tramo de reserva, pasaron de menos de 300 millones de dólares anuales en el decenio de 1950 a 1,600 millones en el de 1960 y a DEG 3,200 millones en el de 1970. En 1982 dicha suma se situó en más de DEG 8,700 millones .

A continuación se describen las diferentes formas de

financiamiento:

6.1 Giros En El Tramo De Reserva

El tramo de reserva de un país miembro es la cuantía en que su cuota sobrepasa las tenencias del Fondo en la moneda del país en la Cuenta de Recursos Generales, excluidas las tenencias que resulten de las compras efectuadas conforme a ciertas políticas y servicios financieros del Fondo.

Las compras en el tramo de reserva, al igual que las compras efectuadas conforme a otros servicios financieros del Fondo, están sujetas al requisito de que el país miembro tenga una necesidad relacionada con la balanza de pagos. No obstante, el Fondo no puede objetar la declaración de necesidad que presente el país miembro. Con respecto a las compras en el tramo de reserva no existen cargos ni la obligación de efectuar recompras.

6.2 Giros En Los Tramos De Crédito y Acuerdos De Derecho De Giro

Las normas del Fondo relativas a los giros en los tramos de crédito suelen denominarse política "ordinaria" o "básica" para la concesión de crédito. Se considera que el crédito está disponible en cuatro tramos, cada uno de los cuales equivale al 25 por ciento de la cuota.

Toda compra que se efectúe en un tramo de crédito puede ser directa o de conformidad con un acuerdo de derecho de giro

aprobado por el Fondo. Al aprobarse un acuerdo de derecho de giro el país miembro cuenta con la seguridad de poder efectuar giros contra el Fondo hasta una suma determinada durante un período dado sin necesidad de ningún otro examen de su actuación y políticas, siempre que observe los criterios de ejecución y las demás condiciones que figuren en el acuerdo. Los acuerdos de derecho de giro tenían antes una validez de un año; sin embargo, al crecer la magnitud de los desequilibrios en relación con el comercio y el producto nacional bruto a mediados y fines de los años setenta y al imponerse la necesidad de períodos de ajuste más largos en 1979, el Fondo decidió que podrían establecerse acuerdos hasta por un máximo de tres años, si ello permitía al país miembro poner en marcha con éxito un programa de ajuste de la balanza de pagos. Normalmente los giros en los tramos de crédito son reembolsables en ocho plazos trimestrales que comienzan tres años y tres meses después de la fecha en que se efectúa el giro y, por consiguiente, terminan cinco años después de dicha fecha; sin embargo, se espera que los países miembros reembolsen las cantidades pendientes con mayor prontitud si su situación de balanza de pagos y reservas mejora, hasta el punto en que la moneda del país pueda incluirse en el presupuesto trimestral de las operaciones del Fondo. Si el

Fondo vende la moneda de un país miembro a otro país miembro, el efecto es el de una recompra. A opción del país miembro comprador, en lugar de recompras, podría llevarse a cabo una de esas ventas.

En 1994/95, el FMI aprobó 17 acuerdos de derecho de giro. Si bien en el número de acuerdos fue prácticamente el mismo que en 1993/94, el monto total de recursos comprometidos alcanzó un nivel sin precedentes en la historia del FMI. Al 30 de abril de 1995, tenían en vigor acuerdos de derecho de giro con el FMI 19 países.

6.3 Servicio Ampliado Del Fondo (SAF)

Las dificultades de balanza de pagos pueden deberse a factores estructurales como, por ejemplo, modalidades de producción y comercio que, debido a distorsiones de costos y precios o a controles cuantitativos, no reflejen adecuadamente las ventajas comparativas de un país. Muchas veces la solución de dichos problemas, al mismo tiempo que se reducen al mínimo las pérdidas transitorias de producción y empleo, lleva más tiempo y requiere más financiamiento externo que el que se facilita normalmente de conformidad con la política de tramos de crédito del Fondo. El servicio ampliado, creado en septiembre de 1974, tiene por objeto proporcionar a los países miembros el apoyo financiero que necesitan durante un período lo

bastante largo para permitirles poner en práctica las medidas de política correctivas adecuadas.

El servicio ampliado tiene también por objeto facilitar ayuda a los países que quizá no sufran las distorsiones estructurales mencionadas pero, que no obstante, no pueden poner realmente en práctica una política de desarrollo económico debido a su débil situación en materia de balanza de pagos. En esos países, las medidas adoptadas para fomentar el crecimiento, aumentarían la importación neta por encima de lo que podría financiarse con carácter sostenido.

Para lograr el desarrollo adecuado, necesitan fomentar en primer lugar las industrias de productos de exportación o de productos que compitan con los de importación. Con la asistencia prestada por el Fondo, en virtud del servicio ampliado, los países miembros pueden efectuar los cambios necesarios en sus políticas y financiar el consiguiente déficit de balanza de pagos, hasta alcanzar un mayor desarrollo del sector de comercio exterior.

Los programas acogidos al servicio ampliado abarcan normalmente un período de tres años. Al solicitar acceso al servicio financiero, el país miembro presenta al Fondo un amplio programa que abarca todo el período. El programa comprende una serie de objetivos de política, incluidos los de

corregir las deficiencias estructurales para las cuales se solicita ayuda, y un planteamiento de las medidas previstas para lograr dichos objetivos. El país miembro también tiene que presentar un programa detallado referido a los doce primeros meses y programas similares en cada año sucesivo; estos últimos programas también incluyen una evaluación del progreso logrado. Los criterios de ejecución se seleccionan sobre la base de estos programas anuales detallados. Los criterios de condicionalidad son los mismos que se aplican a los acuerdos de derecho de giro en los tramos superiores de crédito; sin embargo, la gama puede ser más amplia, en razón del carácter distinto de los problemas y del período generalmente más prolongado durante el cual el país puede disponer de ayuda. En virtud de este servicio financiero todo país miembro puede girar hasta el 140 por ciento de su cuota contra los recursos ordinarios del Fondo (recursos propios), a condición de que las tenencias del Fondo en la moneda del país resultantes de compras efectuadas en los tramos de crédito y con arreglo al servicio ampliado no exceden del 165 por ciento de la cuota.

Los giros se escalonan durante el período del programa; las recompras deben realizarse en doce plazos semestrales iguales que comienzan cuatro años y medio después de la fecha en que

se efectúa la compra y terminan diez años después de dicha fecha, a menos que el país miembro adelante las recompras debido a una mejora de su situación externa.

En 1994/95, el FMI aprobó tres acuerdos en el marco del SAF, por un total de DEG 800 millones. Al 30 de abril de 1995, estaban en vigor acuerdos de este tipo con nueve países.

l Servicio Para La Transformación Sistémica (STS)

A través de este servicio financiero temporal, creado en abril de 1993 para atender las necesidades de las economías en transición, se otorga asistencia a países miembros con dificultades de balanza de pagos provocadas por la transición de un sistema de comercio basado en gran medida en precios que no guardaban relación con las realidades del mercado a un sistema de comercio multilateral acorde con dichas realidades. El acceso en el marco de este servicio se limitaba al 50 % de la cuota y el desembolso se efectuaba en dos giros; los recursos obtenidos al amparo del STS eran un complemento de los otorgados en el marco de otros servicios financieros del FMI. Desde el 1 de mayo de 1995, ya no pueden efectuar primeros giros en el marco del STS, pero los países miembros a los que se les hubiere aprobado una compra antes de esa fecha, podrán efectuar un segundo giro a condición de que lo hicieren, a más tardar, el 31 de diciembre de 1995.

Desde su creación, 20 países se han acogido al STS y 12 han efectuado dos giros.

- 6.5 Servicio De Financiamiento Compensatorio y Para Contingencias**
- Fue creado en el año 1963, para proporcionar asistencia financiera adicional a los países miembros, sobre todo aquellos cuya producción primaria experimentasen dificultades de balanza de pagos como resultado de insuficiencias temporales de sus ingresos de exportación, debidas principalmente a factores ajenos al control del país miembro. Aunque todos los países miembros tienen acceso al servicio, éste se creó principalmente con la intención de ayudar a los exportadores de productos primarios, la mayoría de los cuales son países subdesarrollados. Estos pueden atravesar dificultades que tienen su origen en las fluctuaciones relativamente marcadas de los ingresos corrientes, que se deben sobre todo a la variación de los precios de las exportaciones de productos primarios originada por cambios coyunturales de la demanda en los países industriales y del volumen de dichas exportaciones debido a circunstancias especiales como sequías o heladas. El servicio compensatorio se ha liberalizado varias veces y a principios de 1981 se amplió su cobertura, a fin de que el Fondo pueda proporcionar ayuda a los países miembros que experimenten dificultades de

balanza de pagos, causadas por un exceso del costo de los cereales importados.

Inicialmente el servicio de financiamiento compensatorio abarcaba solamente las insuficiencias de los ingresos derivados de la exportación de mercancías; sin embargo, la cobertura se amplió en agosto de 1979 de modo que incluya los ingresos derivados de viajes y de remesas de trabajadores, siempre que se cuente con datos razonablemente exactos sobre esas partidas.

La cantidad máxima que un país miembro puede girar como compensación de las insuficiencias de exportación, es la más pequeña de las dos siguientes: el equivalente del 100 por ciento de la cuota o la estimación que haga el Fondo de la insuficiencia; esta se calcula con respecto a un período de doce meses al que se califica de año de la insuficiencia.

Las disposiciones del servicio se modificaron en diciembre de 1975, al establecerse lo que se llamó procedimiento de giro adelantado, que permite a los países miembros proporcionar estimaciones de la exportación de mercancías con respecto a un período de hasta seis meses durante el año de la insuficiencia y sobre viajes y remesas de trabajadores con respecto a todo el año.

La insuficiencia de exportación, es la cantidad en que los

ingresos de exportación del año de la misma, sean inferiores al valor de tendencia a mediano plazo de las exportaciones de ese año. La insuficiencia de los ingresos de exportación de los 12 meses precedentes a la presentación de la solicitud de giro se determina en base a una estimación de la tendencia a plazo medio (cinco años) de las exportaciones del país miembro, la cual se centra en el período de la insuficiencia y se basa en una estimación discrecional de las perspectivas de exportación en los dos años siguientes al período de la insuficiencia; para calcular esa cifra, se emplean datos sobre la exportación real de los dos años anteriores al año de la insuficiencia, y se hacen proyecciones sobre los dos años posteriores a dicho año; se utilizan datos efectivos con respecto a un período de seis a doce meses del año de la insuficiencia y estimaciones para los meses restantes, lo cual depende en la medida en que el país miembro sea admitido al procedimiento de giro adelantado.

El requisito necesario para la asistencia de este servicio financiero integrado, es la insuficiencia neta de exportación (que podría ser negativa) o un exceso del costo de la importación de los cereales (que también puede ser negativo), o ambos. Se define tal exceso como el costo de dichas importaciones en un año determinado menos el costo medio de

las mismas durante el quinquenio centrado en ese año. La suma a que pueden ascender, las compras que están relacionadas con la insuficiencia de exportación o con el exceso del costo de la importación de cereales está sujeta en cada caso, a un límite del 100 por ciento de la cuota.

Se ha fijado también un límite global del 125 por ciento de la cuota, a las compras que se efectúen en virtud del servicio compensatorio al mismo tiempo, con respecto a la insuficiencia de los ingresos de exportación y al exceso del costo de la importación de cereales.

Los países miembros pueden hacer uso del servicio compensatorio, ya sea sólo en relación con la insuficiencia de los ingresos de exportación o presentar solicitudes de admisión al plan integrado. Dado a que el objetivo del servicio financiero, es ayudar a los países miembros que experimenten dificultades de balanza de pagos de carácter temporal, no causadas por medidas de política adoptadas por el país miembro, la condicionalidad relacionada con estos giros es relativamente poco estricta.

Los fines del servicio de financiamiento compensatorio, no son los de asistir a los países miembros que experimenten dificultades de pagos que no se deban a circunstancias temporales o que obedezcan a factores que el país miembro

pueda controlar. En dichos casos, se espera que el país miembro que solicite ayuda al Fondo, lo haga conforme a un acuerdo de derecho de giro o en virtud del servicio ampliado, procedimientos que prevén las medidas de política de ajuste adecuadas para esas situaciones. Las recompras se efectúan generalmente en plazos trimestrales durante el período de tres a cinco años que principia a partir de la compra, a menos que el Fondo apruebe un calendario distinto.

En 1994/95 autorizó en el marco del servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC) un total de DEG 300 millones.

6.6 Servicio De Financiamiento De Existencias Reguladoras

Este fue creado en junio de 1969 y la misma interviene en una etapa anterior de la cadena de causas y efectos con financiamiento para programas cuya finalidad es la de aminorar las fluctuaciones de los precios de exportación, reduciendo así la variabilidad de los ingresos de exportación. Conforme a dicho servicio, el Fondo pone recursos a disposición de los países miembros con los que éstos pueden contribuir a convenios aprobados para: 1) el financiamiento de existencias de productos primarios, 2) el financiamiento de los gastos de operación de los organismos encargados de la gestión de existencias reguladoras, y 3) el refinanciamiento de las

deudas a corto plazo, en que los países miembros hayan incurrido como resultado de la acumulación de existencias o de otras operaciones.

Jurídicamente, el Fondo no está facultado para facilitar recursos directamente a los organismos encargados de la administración de existencias reguladoras, pero puede hacerlo indirectamente por conducto de los países miembros contribuyentes. Estos pueden tener compras pendientes con arreglo a este servicio financiero, por un máximo equivalente al 50 por ciento de sus respectivas cuotas.

En los últimos diez años no se han efectuado giros en el marco de este servicio financiero, ni está pendiente de reembolso crédito alguno.

7 Servicio De Financiamiento Suplementario

Hacia finales de los años setenta, los crecientes desequilibrios de pagos provocaron en muchos países miembros, una necesidad de financiamiento de la balanza de pagos que era grande en relación con las cuotas. Atendiendo a una recomendación del Comité Provisional, el 29 de agosto de 1977, el Directorio Ejecutivo decidió crear un servicio de financiamiento suplementario, con recursos que se obtendrían en calidad de préstamo de los países superavitarios, para contribuir a satisfacer esas necesidades.

Además de los requisitos normales para el uso de recursos del Fondo -es decir, el requisito de la necesidad relacionada con la balanza de pagos- deben satisfacerse tres criterios, para que un país miembro tenga derecho a obtener ese tipo de financiamiento. Primero, el período necesario para lograr un ajuste satisfactorio de la balanza de pagos, no debe exceder normalmente de un año. Segundo, el financiamiento que el país miembro necesite, debe ser superior a la cantidad de que pueda disponer en los tramos de crédito o con arreglo al servicio ampliado. Tercero, sólo se puede recurrir a este servicio, cuando simultáneamente se concierta con el Fondo, un acuerdo de derecho de giro en los tramos superiores de crédito o un acuerdo en virtud del servicio ampliado.

Todo país miembro puede usar el financiamiento suplementario, hasta por un monto que represente el 12.5 por ciento de la cuota en el primer tramo de crédito, más un 30 por ciento de la cuota como máximo con respecto a cada uno de los tramos superiores de crédito.

El acceso a los recursos suplementarios, da inicio una vez establecido un acuerdo de derecho de giro en los tramos superiores de crédito o un acuerdo en virtud del servicio ampliado, y la condicionalidad es la misma que la que se aplica a las compras efectuadas en virtud de las normas que

rigen esos procedimientos. Esencialmente, el servicio de financiamiento suplementario permite obtener al país miembro, que ha establecido con el Fondo un acuerdo de derecho de giro o un acuerdo en virtud del servicio ampliado, una cantidad mayor de los recursos con la misma condicionalidad (aunque por diferentes períodos) que se aplica con arreglo al servicio ordinario.

Política De Mayor Acceso a Los Recursos Del Fondo

La política arriba indicada, fue aprobada por el Directorio Ejecutivo el 11 de marzo de 1981. Se iniciaron las operaciones el 7 de mayo de ese mismo año, una vez cumplida la condición de que se hubiera comprometido todo el financiamiento suplementario disponible y concertado los acuerdos de préstamos adicionales.

Como los recursos disponibles, conforme al servicio de financiamiento suplementario han sido ya completamente comprometidos, la política de mayor acceso brinda al Fondo la oportunidad de proporcionar ayuda en escala adecuada a los países miembros cuyos desequilibrios de pagos sean excesivos en relación con las cuotas. La asistencia ampliada, se proporciona conforme a acuerdos de derecho de giro en los tramos superiores de crédito o con arreglo al servicio ampliado y, por consiguiente, está sujeta a las mismas normas

de condicionalidad que se aplican al uso de los recursos en los tramos superiores de crédito.

De la misma manera que en el servicio de financiamiento suplementario, la asistencia que se presta con arreglo a la política de mayor acceso, se financia con recursos obtenidos a préstamos más los recursos propios u ordinarios del Fondo.

Conforme a la política de mayor acceso, la recompra de los recursos obtenidos en calidad de préstamo por el Fondo, se harían en plazos semestrales, los cuales comenzarían tres años y medio y terminarían siete años después de efectuada la compra. Los cargos sobre las compras pendientes financiadas con dichos recursos, reflejan el costo que ese financiamiento representa para el Fondo.

6.9 Servicios Financieros Administrados Por El Fondo

Desde hace tiempo, el Fondo ha reconocido el hecho de que los países subdesarrollados, se ven con frecuencia más gravemente afectados por las perturbaciones externas que los países industriales y que, por lo general, aquéllos cuentan con menos posibilidades para corregir las dificultades de balanza de pagos ocasionadas por esas perturbaciones o por otros factores, como la debilidad estructural de sus economías. Por consiguiente, aunque el Fondo no puede limitar el acceso a los

recursos ordinarios, en ninguno de los servicios financieros a determinadas categorías de países, sí ha instituido servicios permanentes, como el compensatorio, el de existencias reguladoras y el ampliado, que tienen por objeto contribuir a solucionar el tipo de problemas de balanza de pagos que se les presentan sobre todo a los países subdesarrollados.

El Fondo también facilita asistencia especial a éstos países, mediante servicios financieros que desde el punto de vista jurídico, están separados del Fondo aunque sean administrados por éste. Los recursos de estos servicios financieros, no forman parte de los recursos generales del Fondo, sino que son administrados por éste en calidad de asistencia prestada a los países miembros. A mediados de los años setenta, el Fondo creó dos de estos servicios -la cuenta de subvención del servicio financiero del petróleo y el Fondo Fiduciario- y en 1980 creó la cuenta de subvención del servicio de financiamiento suplementario.

1.1 Cuenta De Subvención Del Servicio Financiero Del Petróleo

Este Servicio fue creado por el Directorio Ejecutivo el 1 de agosto de 1975, y fue el primer mecanismo instituido por el Fondo, para proporcionar asistencia financiera exclusivamente a los países subdesarrollados. Prestó asistencia en forma de

subsidio de los intereses pagados por los países miembros por compras efectuadas conforme al servicio del petróleo de 1975. Los recursos de la cuenta de subvención del servicio financiero del petróleo provenían de donaciones efectuadas por 24 países miembros del Fondo y Suiza, durante el período en que la cuenta estuvo en vigor. Para elevar al máximo los recursos de la cuenta, los activos se invertían, hasta el momento de su utilización, en valores públicos emitidos por países miembros del Fondo.

6.9.2 Fondo Fiduciario

Se creó el 6 de mayo de 1976, como mecanismo intermediario para encauzar hacia los países subdesarrollados, las utilidades obtenidas en la venta de una parte de las tenencias de oro del Fondo Monetario Internacional. Al igual que la cuenta de subvención del servicio financiero del petróleo, se trata de un mecanismo de carácter temporal, que proporciona asistencia financiera a los países subdesarrollados solamente; sin embargo, difiere en gran medida de la cuenta de subvención en muchos aspectos, entre ellos los de la fuente y magnitud de sus fondos, la forma en que presta asistencia y la condicionalidad que se aplica a la asistencia. Los países miembros habilitados podían tener derecho a recibir asistencia del Fondo Fiduciario o bien en uno o en ambos de

los dos períodos. Antes de aprobar una solicitud, el fideicomisario tendría que estar convencido de que el país miembro tenía necesidad de recibir ayuda con fines de balanza de pagos.

.3 Cuenta De Subvención Del Servicio De Financiamiento

Suplementario

El 17 de diciembre de 1980 el Fondo creó una segunda cuenta de subvención de intereses, en este caso para reducir el costo de los intereses cargados a los países subdesarrollados, por el uso de los recursos facilitados con arreglo al servicio de financiamiento compensatorio. Como los recursos de este servicio se han obtenido en préstamos a tipo de interés relacionados con el mercado, los cargos a que están sujetos los giros efectuados son muy superiores a los correspondientes a los giros realizados, en virtud de las políticas y los servicios financiados exclusivamente con recursos propios del Fondo. Los recursos de la cuenta de subvención se obtienen de los préstamos del Fondo Fiduciario, donaciones, empréstitos y rentas de inversiones. Con la finalidad de proporcionar asistencia en condiciones concesionarias para los países de más bajo ingreso, el Fondo creó el servicio financiero de ajuste estructural (SAE) y el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE), los cuales se detallan a continuación:

6.9.3.1 Servicio Financiero De Ajuste Estructural (SAE)

En marzo de 1986, el Directorio Ejecutivo del Fondo creó el servicio financiero de ajuste estructural (SAE), con el fin de proporcionar asistencia de balanza de pagos, de carácter concesionario, a los países subdesarrollados de bajo ingreso. El SAE se financia con los reembolsos de préstamos del Fondo Fiduciario por un monto de DEG 2,800 millones.

Mediante el SAE se otorgan préstamos a los países miembros de bajo ingreso que se ven confrontados con persistentes problemas de financiamiento de balanza de pagos a fin de respaldar sus programas macroeconómicos y de ajuste estructural. El objetivo que se persigue es ayudarlos a establecer condiciones que les permitan lograr un crecimiento económico sostenido, mejorar su balanza de pagos y promover relaciones ordenadas con sus acreedores y una reducción de las restricciones al comercio y los pagos.

El monto que se pone a disposición de cada país miembro habilitado para obtener préstamos del SAE equivale al 70 por ciento de su cuota. Los desembolsos se realizan en tres cuotas anuales equivalentes al 20 por ciento de la cuota en el primer año, al 30 por ciento de la cuota en el segundo y al 20 por ciento de la cuota en el tercero. Los préstamos obtenidos en el marco del SAE están sujetos a una tasa de interés del

0.5 por ciento anual, y los reembolsos deben efectuarse semestralmente durante un período que comienza 5 años y seis meses después del desembolso y concluye 10 años después del mismo.

Los países miembros habilitados para utilizar los recursos del SAE que deseen hacerlo elaboran, con la asistencia del Fondo y el Banco Mundial, un marco de política económica a mediano plazo correspondiente a un programa de ajuste trienal, que se expone en un documento sobre el marco de política económica.

En éste se describen los objetivos y las prioridades de política macroeconómica y estructural de las autoridades, así como las medidas de reforma estructural y de política económica que se proponen aplicar en el período trienal en cuestión. Asimismo, se analizan las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos y las posibles fuentes de financiamiento. El Directorio Ejecutivo del Fondo y los directores ejecutivos del Banco Mundial examinan en comisión plenaria dicho documento que se actualiza anualmente durante tres años sucesivos. El primer desembolso anual de un préstamo concedido en el marco del SAE se efectúa una vez que el Directorio Ejecutivo del Fondo aprueba el programa trienal y el primer programa anual correspondiente. El país miembro que solicita un acuerdo de este género debe presentar,

conjuntamente con la solicitud, un proyecto de programa basado en el documento sobre el marco de política económica; en este proyecto se describen los objetivos y las medidas correspondientes al programa trienal y al programa del primer año. Los desembolsos de las dos últimas cuotas del préstamo se efectúan una vez que el Fondo ha aprobado los acuerdos anuales que corresponden a esos años. Para el seguimiento de los resultados logrados durante un año de ejecución del programa se utilizan puntos de referencia -algunos de carácter cuantitativo- que reflejan los elementos fundamentales del programa. Los puntos de referencia financieros, que se establecen en forma trimestral, se refieren habitualmente a las variables monetarias, fiscales y de deuda externa. También suelen fijarse puntos de referencia en relación con medidas estructurales clave. Si bien los desembolsos no dependen directamente del hecho de que el país se atenga a los puntos de referencia, las desviaciones indicarían la necesidad de ajustes de política económica en el programa anual subsiguiente.

En noviembre de 1993, el Directorio dispuso que no se asumieran nuevos compromisos en el marco del SAE, con excepción de las sumas ya reservadas. Al 30 de abril de 1995, el FMI tenía en vigor un acuerdo en virtud de este servicio.

3.2 Servicio Reforzado De Ajuste Estructural (SRAE)

Los objetivos, los requisitos que se exigen a los países habilitados y los procedimientos básicos, en el caso del SRAE, son similares a los que rigen para el SAE. Las diferencias se refieren en gran medida al acceso, al control de las operaciones y al financiamiento del mecanismo. Las medidas de ajuste adoptadas en el marco de programas respaldados por el SRAE deben ser, en general, de mayor envergadura, encaminadas a estimular el crecimiento económico y lograr un mejoramiento considerable de la balanza de pagos en el período de tres años durante el cual se aplica el programa.

El acceso a los recursos del SRAE dependen de las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos de los países miembros y de la solidez de sus programas de ajuste. Dicho acceso está sujeto a un máximo equivalente al 250 por ciento de la cuota en un acuerdo trienal que puede llegar en circunstancias excepcionales hasta un 350 por ciento de la cuota. Al igual que en el caso del SAE, el reembolso de los préstamos del SRAE se efectúa en 10 cuotas semestrales durante un período que comienza 5 años y seis meses después del desembolso y concluye 10 años después del mismo. La tasa de interés que se aplica a los préstamos del SRAE es

actualmente del 0.5 por ciento anual. El seguimiento de los acuerdos establecidos en el marco del SRAE, se basa en puntos de referencia financieros y estructurales de carácter trimestral, al igual que en el caso del SAE. Por otra parte, se establecen ciertos criterios de ejecución con carácter semestral para todos los programas aplicados en el marco del SRAE. En la mayoría de los casos, las medidas y los resultados obtenidos se revisan a mitad de período. Los desembolsos de los préstamos concedidos en el marco del SRAE se efectúan semestralmente, en un comienzo tras la aprobación de un acuerdo anual y luego basándose en el cumplimiento de criterios de ejecución y, en la mayoría de los casos, tras la evaluación semestral.

Al 30 de abril de 1995, estaban en vigor 27 acuerdos en el marco del SRAE, en 1994/95 el FMI aprobó nuevos acuerdos trienales (11) por un monto de DEG 1,200 millones.

CAPITULO V

EFFECTOS RECESIVOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Insuficiencia Del Financiamiento Externo

Como se sabe, los mercados financieros internacionales se expandieron a ritmo acelerado durante el decenio de 1970. El total de activos de los bancos que informaban al Banco de Pagos Internacionales (BPI) creció a una tasa media del 25 por ciento en este período, y en ninguno de esos años bajó del 19 por ciento. Entre 1973 y 1981, el flujo neto de crédito bancario a los países en desarrollo no exportadores de petróleo más que se quintuplicó, al aumentar de 10,000 millones de dólares a más de 50,000 millones en 1981, cuando llegó al nivel más alto de su historia. Este acelerado crecimiento, tiene causas tanto institucionales como estructurales; entre las primeras acaso las dos más importantes radiquen en la falta de reglamentación en los mercados de eurodivisas: la no exigencia de reservas mínimas y de una relación máxima de deudas a capital. En lo que se refiere a las causas estructurales, la acumulación de saldos líquidos bajo el control de países de alta preferencia de liquidez, como los exportadores de petróleo, es claramente una

de las características más sobresalientes de ese período desde el punto de vista financiero internacional.

Evidentemente, la expansión de los mercados financieros se basa en el funcionamiento del sistema monetario internacional; la liquidación con activos internacionales distintos de la moneda del país que paga habría permitido una expansión más moderada y regular de las tenencias de las divisas de reserva fuera de sus países de emisión.

En todo caso, la rápida expansión de los mercados financieros en los años setenta creó un mercado internacional de capitales en gran parte al margen de controles normativos de toda autoridad monetaria o institución internacional. Los movimientos de capital han sido cada vez más importantes en la determinación de los pagos internacionales y de tipo de cambio y, por ello, las fuentes de financiamiento privadas, y especialmente bancarias, han aumentado su importancia, en tanto que el papel de las instituciones oficiales y de los gobiernos se ha debilitado en un sistema monetario y financiero crecientemente basado en el mercado. Esto se tradujo a su vez en una reducción apreciable del plazo medio de amortización, así como en aumentos considerables del costo de financiamiento para los países en desarrollo, especialmente los de América Latina.

Hacia fines de 1981, y sobre todo en 1982, el ritmo de crecimiento de los mercados financieros sufrió un marcado descenso, al derrumbarse, por un lado, el cartel del petróleo y crearse, por el otro, una apreciación más aguda del riesgo de deterioro de su cartera de colocaciones por los países prestamistas. En esos años, junto con reducirse los flujos de capital hacia los países de menor desarrollo, los bancos elevaron su "spread", sus gastos y comisiones, y redujeron los plazos para los préstamos nuevos.

El deterioro de la relación de precios del intercambio de los países deudores o un alza de los tipos de interés internacionales hacen insoportable el peso de la deuda, y fue precisamente lo que sucedió a principios del decenio de 1980.

Si bien es cierto que muchos países de América Latina no se ajustaron a los dos embates petroleros del decenio de 1970 y creyeron erróneamente que sería estable y permanente la disponibilidad creciente de financiamiento externo registrada durante ese decenio, no lo es menos que para muchos la crisis de servicio de la deuda se debió no tanto a errores de gestión del endeudamiento ni a préstamos irracionales, sino más bien a las elevadas tasas de interés y a la recesión mundial que contrajo sus ingresos de exportación.

Como resultado de las políticas económicas internas de los

países industriales, el crecimiento de la economía mundial prácticamente se detuvo en 1982, se fueron a las nubes las tasas reales de interés en los mercados internacionales y se intensificaron las tendencias proteccionistas en los países desarrollados; a la vez, la relación de precios del intercambio se volvió rápidamente en contra de los países deudores, incluso los exportadores de petróleo. Al afianzarse la recesión, se vio afectada la cartera de colocaciones de los bancos, tanto interna como externa. En los países de menor desarrollo este proceso de deterioro de la cartera desembocó en muchos casos en una crisis financiera, que agravó los problemas de cartera y los de apreciación del riesgo por parte de los principales bancos internacionales. Cabe señalarse que en algunos países en desarrollo las políticas internas fomentaron el ingreso de capitales en la forma de deuda por efecto de reformas financieras y alteraciones del tipo de cambio (devaluación a tasas muy inferiores a la inflación interna). Podían evitarse fuertes presiones inflacionarias y tasas de interés elevadas en los mercados de crédito internos, así como políticas monetarias y (algunas veces) fiscales rigurosas por la vía del endeudamiento externo. Más aún, en muchos casos las grandes diferencias entre las tasas internas y externas de interés

estimulaban los movimientos de capital especulativos. Esta situación permitió, durante algún tiempo, sostener la presencia simultánea de déficit en cuenta corriente y superávit en balanza de pagos gracias a una deuda externa creciente. De este modo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda se estimuló el aumento de la deuda a un ritmo tal que su volumen llegó a ser incompatible con una recesión mundial aguda o prolongada. En efecto, la importancia abrumadora de los bancos privados como fuente principal del flujo de nuevo financiamiento, dada su naturaleza comercial y su aversión al riesgo, contribuyó a intensificar más que a moderar las tendencias recesivas de principio de los años ochenta.

Los niveles actuales de la deuda externa son tales que las variaciones en las tasas de interés de los mercados internacionales tienen un impacto considerable en los pagos internacionales. Por estar una proporción creciente del volumen de la deuda de los países en desarrollo sujeta a tasas de interés flotante, el grueso de la deuda, y no sólo los préstamos nuevos, se verá afectado por cambios en las tasas; ejemplo de ello se puede observar, la incidencia de un incremento de un 1 por ciento en las tasas de interés sobre los pagos externos de los países subdesarrollados no

exportadores de petróleo (véase cuadro 1).

CUADRO No. 1

PAISES EN VIAS DE DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO
VARIACION DEL UNO POR CIENTO EN LAS TASAS DE INTERES
SOBRE LOS PAGOS EXTERNOS
PERIODO 1981-83

Región (a)	(1)	(2)	(3)	(4)
Hemisferio				
Occidental (b)	227.9	2.3	115.2	2.0
Africa	37.7	0.4	54.8	0.7
Asia	76.4	0.8	178.4	0.4
Otros	73.9	0.7	99.5	0.7
Total	415.9	4.2	447.9	0.9

Fuente: FMI, World Economic Outlook, 1983
(a) La clasificación de los países corresponde al FMI
(b) El hemisferio occidental excluye sólo a Venezuela como exportadores de petróleo.

Como puede observarse para los países de América Latina y el Caribe, dicha variación en la tasa de interés, significa un incremento en la cuantía por dicho concepto de 2,300 millones de dólares, lo que representaba el 2 % de las exportaciones de bienes y servicios de la región en esa oportunidad. Este efecto, que ha predominado en el decenio de 1980 a

consecuencia del rápido crecimiento y cambio de estructura de la deuda externa y de los niveles extraordinariamente elevados de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, ha sido mucho mayor que el que tendría el alza en un Dólar por barril de petróleo. De ahí que la carga que representan las tasas de interés elevadas, se multiplique por efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio, en lo que se ha dado en llamar el "efecto tijera", que ha provocado tal agobio a algunos países deudores importantes que han llegado casi a la cesación de pagos. La mayoría de los países tuvieron que reprogramar el servicio de su deuda externa y trataron de repactar con el FMI y otros acreedores internacionales para cumplir con tales servicios para no mencionar el pago de los préstamos que iban venciendo y han debido reducir el gasto interno y aplicar programas de austeridad para satisfacer las exigencias del FMI.

En las condiciones actuales, no cabe esperar que la deuda continúe creciendo como en el pasado; mientras que el flujo de ahorros líquidos se han reducido considerablemente, los prestamistas están adoptando una actitud muy cautelosa y selectiva en lo que respecta a sus operaciones internacionales. De hecho la expansión del financiamiento internacional ha sido menor que el interés pagado al exterior,

de modo que la transferencia de recursos reales de deudores a acreedores ha llegado a niveles sin precedentes, aun tomando en cuenta la repactación de la deuda y de hecho de que hoy haya atrasos significativos en el pago de intereses y amortizaciones de algunos deudores.

Como se ha mencionado, los bancos han reaccionado, al menos hasta ahora, muy cautelosamente, tratando de reducir su trato con los países menos desarrollados. La disponibilidad de financiamiento para esos países, es hoy una limitación muy severa. Pero el FMI ha hecho su reaparición, a pesar de las nuevas circunstancias, en un papel que ha desempeñado tradicionalmente en lo que dice a su enfoque de las causas y soluciones de la crisis de balanza de pagos de los países individuales cual si fueran fenómenos aislados.

En esta ocasión, sin embargo, las restricciones financieras han hecho necesario un proceso de ajuste muy severo y costoso, el que no ha sido determinado por la naturaleza o causas del desequilibrio sino que fundamentalmente por la disponibilidad de financiamiento. Esto último ha prevalecido sobre las consideraciones de costo y beneficio o, lo que es lo mismo por sobre una cantidad limitada, el costo del financiamiento se ha hecho infinito.

2 Deficiencias De La Condicionalidad y De Las Demás Políticas

Internas Del Ajuste

En torno al diseño de la condicionalidad hay por lo menos cuatro cuestiones controvertidas: la lógica de la aplicación de criterios monetarios de ejecución, la elección de los agregados monetarios que se usan como criterios de ejecución, la selección del régimen operativo más propicio para la programación monetaria y la naturaleza de las metas. Sin embargo al mostrar que el aparato formal del Fondo carece de automaticidad y la precisión que se le atribuyen, se examinan las referidas a la selección de los agregados monetarios que se usan como criterios de ejecución y la naturaleza de las metas.

Algunas Falacias Del Enfoque Monetario Del Balance De Pagos

El enfoque monetario del balance de pagos en que se basan los programas de ajuste del Fondo, y, en particular, su condicionalidad, adolecen de un serio defecto, a saber, la identificación de un déficit (superávit) en el balance de pagos con una oferta excedente (escasez) de dinero.

La falacia del razonamiento puede ilustrarse analizando situaciones en que no es válida esa identificación; por ejemplo, que una economía se encuentra deprimida a la vez que experimenta un déficit en el balance de pagos. La causa del desequilibrio simultáneo en el sector interno y el externo

podría haber sido una fuerte caída de la demanda externa de sus exportaciones que redujo *pari passu* su ingreso y sus medios de pago. ¿En tal situación sería correcto identificar el déficit de balance de pagos con una oferta excedente de dinero? ¿debería reducirse aún más esa oferta para cambiar el signo del desequilibrio externo?. Supóngase, en cambio, que se desata una inflación internacional que lleva a alguna economía a un superávit en su balance de pagos con inflación de sus precios internos. La inflación suele asociarse desde el punto de vista monetarista con una oferta excedente de dinero, pero según el enfoque monetario del balance de pagos, un superávit global se identifica con una demanda excedente (oferta insuficiente) de medios de pago. El criterio monetarista da resultados contradictorios no sólo porque hace caso omiso de las condiciones externas, sino porque suele en una u otra forma pasar por alto la existencia de los bienes, servicios, factores y activos que no son transados internacionalmente. En efecto, un excedente o escasez de dinero en relación a la demanda de medios de pago puede ser la contrapartida de una escasez o excedente en los mercados de los bienes, servicios, factores y activos que se transan exclusivamente en mercados internos. Cuando existen tales mercados es incluso factible que un déficit de balance

de pagos pueda coexistir con una demanda excedente de dinero, o un superávit con una oferta excedente de medios de pago. El enfoque monetario rompe el vínculo entre la oferta y la demanda de dinero y el nivel de actividad al adoptar el supuesto de que la economía se encuentra en forma permanente en situación de pleno empleo; o, alternativamente, que a corto plazo es fijo el nivel de actividad. Pero como se ha observado en más de una oportunidad, tales supuestos equivalen a resolver conflictos mediante la eliminación de alternativas. La otra proposición principal del enfoque monetario del balance de pagos es que la autoridad monetaria no puede compensar (esterilizar) los efectos monetarios del saldo del balance de pagos. Este planteamiento surge directamente de la noción de que el saldo global de las transacciones externas no es sino un reflejo de la relación entre la creación interna de medios de pago y la demanda interna de dinero. En efecto, si la demanda de medios de pago determina el acervo de medios de pago que circula en la economía, la contrapartida de cualquier variación del acervo de activos internos netos en relación con la demanda será una pérdida o ganancia equivalente de activos externos netos; esto es, será un déficit o superávit del balance global de pagos antes que un aumento o disminución del acervo de dinero.

Sin embargo, también es errónea esta proposición. Veamos el supuesto siguiente: a consecuencia de un alza de la tasa internacional de interés, se produce un déficit en el balance de pagos; el acervo de medios de pago experimenta, desde luego, un decrecimiento simultáneo con lo que se produce, al nivel imperante de demanda de medios de pago, un desequilibrio en el mercado monetario. Dado el nivel de actividad, su resolución supone invertir el proceso de pérdida de activos externos o incrementar el acervo de activos internos netos. Pero esta última opción es precisamente una operación de "esterilización". Nuevamente, la falacia se origina en la incongruencia de los supuestos subyacentes del enfoque¹⁶.

Aunque las falacias señaladas no invalidan el uso de criterios monetarios de ejecución, su consideración constituye un punto de partida para poner en tela de juicio la naturaleza de la condicionalidad del Fondo.

Otro aspecto es determinar si las variables que emplea el Fondo reúnen o no las características de variables operacionales; es decir, si son variables sujetas al control de la autoridad. La respuesta es inequívoca. La autoridad no puede ejercer un grado razonable de control, ni mucho menos un control preciso, sobre el acervo de activos externos netos. Por lo tanto, esta variable no debe ser tratada como lo hace

¹⁶ GROUND, RICHARD LYNN; Los Programas Ortodoxos de Ajuste En América Latina; Revista de la Cepal No. 23, pág. 76.

el Fondo, al usarla de criterio de ejecución, como variable operacional.

Si el ajuste del acervo de activos internos netos no se traduce en variaciones equivalentes del saldo global del balance de pagos, la incongruencia es aparente. Resulta más evidente aún al tener en cuenta que factores totalmente ajenos al ámbito de la influencia de la autoridad, como la demanda externa de bienes y servicios, la oferta y demanda mundiales de los bienes y servicios que el país importa y las tasas internacionales de interés, condicionan el balance de pagos. En efecto, cualquier variación de estos factores externos desviaría el saldo global del balance de pagos de su meta, independientemente que la autoridad hubiera o no cumplido con los demás criterios de ejecución.

Es impropio responsabilizar a la autoridad del comportamiento de una variable como el saldo global del balance de pagos que no está sujeto a su control. Aún menos comprensible es que cualquier variación del acervo de activos externos netos de la meta resulte en la suspensión automática de los desembolsos del financiamiento del Fondo. Esta política carece de justificación, introduce un fuerte sesgo recesivo en los programas de ajuste del Fondo, y debe ser eliminada.

El otro criterio de ejecución que parece defectuoso es el que

atañe a la restricción del endeudamiento externo del sector público. No se cuestiona la noción de que la expansión del endeudamiento externo ha de ser compatible con la meta para la distribución del saldo global del balance de pagos entre las cuentas corrientes y de capital. Tampoco se ignora la posibilidad de que se limite el endeudamiento externo global. El problema con esta política surge del hecho que la comunidad financiera internacional no está dispuesta a prestar dinero al sector privado de las economías que enfrentan problemas con el servicio de sus deudas externas y procesos de ajuste, sino tan sólo al sector público, cuando otorga crédito alguno. La contradicción entre la realidad de este criterio de ejecución es manifiesta.

2.2 El Dilema De Las Metas Específicas Fijas

En el paradigma monetarista se supone que el proceso de creación de la oferta de medios de pago es exógeno; consecuentemente, no le incumbe ni al público no bancario ni a los intermediarios financieros papel alguno, en la generación de la oferta de dinero. En este enfoque del mercado monetario, el sector bancario no existe y el público sólo interviene con su demanda de saldos reales. En una economía cerrada (o con un tipo de cambio absolutamente flexible) esa demanda determina el valor de los medios de pago

que la autoridad monetaria ha resuelto proporcionar. En una economía abierta con un tipo de cambio fijo, o no totalmente flexible, el proceso de conciliación de la demanda del público de saldos reales con la oferta de medios de pago puede afectar tanto el nivel de precios como el acervo de medios de pago que efectivamente circula en la economía.

En cualquier caso, rige el supuesto de que la autoridad monetaria determina en forma exclusiva, y por ende, de manera precisa y continua, la oferta de medios de pago. He aquí, al parecer, el origen del uso de metas específicas -es decir, metas referidas a la variación de una a otra fecha-, para los agregados monetarios. En todo caso, ése es el tipo de meta que emplea el FMI para sus criterios de ejecución.

Para impugnar este procedimiento se apoyan tanto en el planteamiento teórico como en la realidad observada de que no es posible ejercer el control preciso sobre los agregados monetarios que sería necesario para cumplir esas metas, porque al contrario del supuesto monetarista, no todos los determinantes de la oferta de dinero están sujetos al control de la autoridad. En efecto, de los cinco determinantes de la oferta de dinero sólo uno -el encaje legal- puede ser controlado con precisión por el Banco Central a su discreción. De los otros cuatro, tres quedan fuera de todo control directo

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

del Banco. El público no bancario elige la composición de su cartera financiera entre tenencias en efectivo y depósitos y la distribución de sus depósitos entre monetarios y financieros, en tanto que los bancos comerciales e instituciones afines establecen la relación entre sus reservas excedentes y sus pasivos. El otro determinante, la base monetaria, es igual que la oferta de dinero, resultado de decisiones simultáneas de varios agentes -la autoridad monetaria, el público no bancario, los bancos comerciales y el sector público no financiero-. En suma la oferta de dinero es endógena, no exógena.

De los factores de expansión y contracción de la base monetaria, los que el banco central siempre puede manipular a su discreción, incluyen el crédito al sector privado no financiero y sus pasivos externos (más una serie de otros pasivos y activos, incluidas las cuentas de capital). También puede determinar cuánto crédito concede al sector público no financiero si goza de independencia institucional; el que presta al sector privado financiero en ausencia de una corrida bancaria; y, en principio, también puede determinar su tenencia de activos externos si está dispuesto a dejar que el tipo de cambio fluctúe en forma libre. En contraposición, no puede programar los depósitos del gobierno ni la variación de

sus activos y pasivos que deriva del proceso de liquidación de las cuentas interbancarias. A la luz de estas consideraciones parece también cuestionable el supuesto de que la autoridad monetaria pueda determinar de manera precisa la base monetaria o siquiera su acervo de activos internos netos, toda vez que tales logros dependen también de una serie de factores sobre los que no ejerce un control no discrecional o que no controla del todo, (véase cuadro 2).

CUADRO 2

CONTROL DEL BALANCE AJUSTADO DEL BANCO CENTRAL
FUENTES Y USOS DE LA BASE MONETARIA¹⁷

FUENTES (a)		USOS (a)	
tores de expansión		Efectivo en poder del público	N
tivos externos	Cn	Reservas del sector privado	N
tivos internos	Cn	financiero	
rédito		Encaje legal	Cd
l sector privado	Cn	Reservas excedentes	N
No financiero	Cd		
Financiero	Cn		
l sector público	Cn		
cibos en proceso	N		
ros	Cd		
tores de contracción			
sivos externos	Cn		
sivos internos	Cn		
epósitos del gobierno			
eneral	N		
epósitos del sector			
rivado no financiero	Cd		
agos en proceso	N		
tros y el capital	Cd		

Cd: La autoridad monetaria puede ejercer control discrecional

Cn: La autoridad monetaria puede ejercer control no discrecional

N : La autoridad monetaria no puede ejercer control.

¹⁷ Ibíd., Pág. 78.

Ahora bien, es cierto que la autoridad monetaria podría en principio controlar cualquier agregado monetario, pese a quedar algunos de sus determinantes fuera de su control, si pudiera predecir sus movimientos futuros. Sin embargo, toda previsión o esperanza de que la autoridad pudiera lograrlo como práctica rutinaria se han visto frustradas, como lo muestra el desempeño de diversos países desarrollados que han intentado acatar reglas monetarias; es decir, que han intentado programar el crecimiento de algún agregado monetario a una tasa determinada. En efecto, ninguno de estos países ha logrado su meta en forma consistente. Por el contrario, la mayoría de los resultados anuales ha sido un fracaso, en el sentido de ubicarse fuera de los límites de crecimiento propuestos, o fuera de una franja (por ejemplo) 4 puntos porcentuales alrededor de una meta específica; los resultados de corto plazo han sido bastante menos satisfactorios ya que las metas específicas no se han logrado nunca con exactitud. Más aún, lo más frecuente después de aplicar alguna regla monetaria ha sido una mayor variación en el crecimiento del dinero.

La dificultad fundamental estriba en que los determinantes de los medios de pago que la autoridad monetaria no controla

pueden presentar grandes variaciones y en forma más o menos irregular. Esa inestabilidad es, por cierto, en los países en desarrollo muy superior a la que suele observar en los países desarrollados y de por sí haría de la programación monetaria una empresa muy difícil de acometer con grado alguno de precisión en el tiempo.

Con todo, es más fácil controlar la oferta de los medios de pago que programar el acervo de los mismos, ya que éste no sólo depende de la oferta de dinero sino de la demanda de saldos monetarios reales. De los determinantes de esa demanda -las tasas de interés, el ingreso y la inflación esperada- no hay ninguno que la autoridad pueda controlar con alguna eficacia salvo quizá la tasa de interés. Pero si se propone controlar esta última variable, no puede ejercer control alguno sobre la oferta de medios de pago.

Predecir con algún éxito la demanda de dinero sería tanto o más difícil que prever los movimientos futuros del multiplicador monetario. Sin embargo, en vez de entrar en la magnitud del problema, se considerará el efecto que equivocarse en la predicción de la demanda de los medios de pago tendría sobre la variación de los activos externos de la autoridad monetaria.

Naturalmente, de darse cuenta oportunamente que la predicción

de la demanda de dinero no está reflejando el curso real que ha tomado esa variable, la autoridad monetaria puede -y normalmente debe- alterar sus metas (implícitas) para los activos internos netos del sistema bancario en forma concomitante. Pero ésa es tarea al menos tan difícil como la de acertar en la predicción de la demanda de medios de pago. Además, en ciertos casos, una revisión de las metas implícitas podría poner en jaque el logro de las metas explícitas.

Se llega pues al callejón sin salida que enfrentan los países en los programas de ajuste del FMI. Si el control que ejerce la autoridad monetaria sobre los agregados monetarios es imperfecto, cumplir con metas específicas, como las que emplea el Fondo, supone una política más restrictiva -y tal vez mucho más restrictiva- que lo que indicarían las mismas metas. He aquí otro sesgo recesivo de los programas de ajuste del Fondo. Por otro lado, evitar una política innecesariamente restrictiva -esto es, acercarse lo más posible a las metas sin violentarlas-, supone correr un alto riesgo de infringir los criterios de ejecución y perder, por consiguiente, acceso al financiamiento del Fondo. Pero el dilema es aún más siniestro. En efecto, cuando un país infringe algún criterio de ejecución, no sólo se suspende el derecho de girar el financiamiento previsto del Fondo, sino que también se

suspende o reduce en forma radical el acceso del país al mercado financiero internacional. He aquí otro sesgo recesivo.

Ante tal situación, no es raro que los gobiernos se resistan a suscribir acuerdos de ajuste con el FMI. Tampoco es raro a la luz de estas consideraciones que se dejen de cumplir con tanta frecuencia los criterios de ejecución y que suele ser tan deslucida la gestión económica de los países que adoptan esos programas de ajuste.



CAPITULO VI

LA CRISIS ECONOMICA DE GUATEMALA (1979-1989)

amente a este período, Guatemala tuvo un crecimiento económico
ancial y con bajas tasas de inflación; durante las décadas de
60 y 70 el Producto Interno Bruto (PIB) creció en un 6 por
to anual promedio, como consecuencia de los precios favorables
el incremento de las exportaciones al Mercado Común
roamericano. También las políticas fiscales y monetarias
lentes, la baja tributación y la ausencia de restricciones de
s, alentaron el flujo estable de inversión privada, todo ello
ntibió mantener una estabilidad cambiaria y una posición
table de balanza de pagos, con una deuda externa baja.
final de la década de los 70 el PIB crecía al 4.5 por ciento;
embargo, a pesar del logro de un alto crecimiento durante ese
odo, los beneficios económicos no se distribuyeron con equidad
re la población guatemalteca, de esta forma se ha perpetuado una
lia disparidad de los ingresos. Cerca de dos tercios de las
ilias vivían en la pobreza, principalmente en las áreas rurales.
artir del año de 1980, el crecimiento económico manifiesta un
rioro muy significativo, el PIB se sitúa en dicho año en un 3.5
ciento, ello derivado de la baja de los precios en los
ncipales productos de exportación (particularmente el café) y

el alza en los precios de las importaciones. A nivel interno, el clima político incierto generó un incremento en la fuga de capitales y en forma aguda se redujo la inversión privada interna y extranjera, así como el financiamiento externo.

A mediados de esta década, Guatemala enfrentaba serios problemas económicos y financieros: el comercio exterior se deterioraba seriamente debido a un régimen cambiario múltiple e inmanejable de más de treinta tipos distintos; la inflación crecía a más del 3 por ciento anual; el desempleo y el subempleo afectaban a más del 40 por ciento de la población económicamente activa; la inversión y el ahorro nacional estaban cerca de la mitad de los niveles de la década de los 70; el PIB se situó en el 6 por ciento abajo de nivel de 1980; la deuda externa había triplicado (de 800 millones de dólares en 1980 a 2,500 millones de dólares en 1985) y los atrasos en los pagos externos habían alcanzado la suma de 58 millones de dólares.

Luego de efectuarse elecciones en el año de 1986, el ambiente político mejoró. Al asumir el nuevo gobierno en dicho año, éste implementó un programa que tenía como fin estabilizar la economía buscando entre otras la unificación gradual del tipo de cambio, reducir el déficit fiscal a través de un incremento tributario y una contracción en la política monetaria. Se introdujeron temporalmente impuestos a la exportación, para absorber parte de

ganancias inesperadas asociadas a la unificación cambiaria.

resultado de estas medidas, combinadas con precios favorables del café, se lograron progresos considerables al final de 1986, se evitó la declinación del PIB; la inflación se redujo de un 47 por ciento en abril a un 26 por ciento a finales de dicho año.

La situación económica continuó mejorando el año de 1987, el PIB creció un 3.1 por ciento, la inflación cayó cerca del 10 por ciento a fines de año. Sin embargo, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un rápido deterioro (7.9 % del PIB) y una pérdida significativa de reservas monetarias internacionales, ya que las depreciaciones se incrementaron en cerca del 50 por ciento en términos reales. El déficit fiscal (incluyendo las pérdidas operativas) se incrementó levemente, debido en parte a mayores gastos de funcionamiento y pagos de intereses. Para mejorar esta situación, el gobierno introdujo medidas adicionales a fines de 1987, que incluyeron una importante reforma tributaria, así como políticas crediticias restrictivas al crecimiento de las depreciaciones y a la pérdida de reservas. A pesar de estas acciones las reservas continuaron cayendo hasta principios de 1988, en parte debido al incremento de la fuga de capitales.

En el primer semestre de 1988, el gobierno profundizó sus esfuerzos de ajuste económico, además de:

la unificación de los mercados cambiarios, con un nuevo y

- levemente superior tipo de cambio, Q 2.70 por US\$ 1.00;
- ii) Un incremento en las tasas de interés internas del 13 al 1 por ciento para depósitos y préstamos respectivamente; y
 - iii) Un incremento a los precios de combustibles.

Adicionalmente al programa de estabilización, el Gobierno también preparó una estructura política de mediano plazo delineada en dos documentos, el primero titulado "Programa de Reorganización Nacional" y el segundo "Guatemala 2,000". El primero buscaba el fortalecimiento democrático del país y se dirigía a las necesidades básicas más urgentes de la población a través de la inversión acelerada en los sectores sociales. El programa requería una importante reorganización de la administración pública, con énfasis en la descentralización de la toma de decisiones y en la asignación de recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

El segundo establece una secuencia general para la modernización de la estructura productiva del país, con énfasis particular en la promoción de las exportaciones a nuevos mercados, expansión de las oportunidades de empleo y en la distribución de los beneficios de mayor crecimiento y del ingreso en una base más amplia.

Por último, el gobierno implementó un Plan denominado de los 500 días, que contemplaba una serie de medidas económicas, sociales, de acción gubernamental de obra física, que estaban dirigidas a mantener el crecimiento económico de la nación.

cuando el PIB presentó una tendencia positiva en los años de 1989, la situación económica presentaba características de una crisis aguda, la cual afectaba a la mayoría de la población guatemalteca, si se considera los niveles de pobreza y desempleo. También es importante reflexionar que dicha tendencia del PIB, implicaba beneficio equitativo para la totalidad de la población.

Por ello el Gobierno adoptó medidas económicas a principios del mes de noviembre de 1989, entre las que destaca la liberación del tipo de cambio; es decir, que el precio del dólar sería determinado por el movimiento de la oferta y demanda. Esta disposición fue fundamentada según funcionarios del Banco de Central con el fin de constituir una economía moderna, en la cual los agentes económicos pudiesen desarrollar sus actividades con confianza, en procura de un crecimiento que beneficiara al resto de la población del país. La medida fue tomada como respuesta, a que la economía nacional había mostrado un dinamismo creciente, lo cual explicaba un aumento en las importaciones, las que a su vez presionaban sobre las disponibilidades en reservas internacionales. La creciente demanda de divisas provocó en pocos meses, desde junio a principios de noviembre de dicho año, que el país perdiera un monto de \$10 a 220 millones de dichas reservas. Entre los efectos inmediatos de dichas medidas, sobresalen:

FIN DOCUMENTO

11/11/89

altos niveles de inflación, devaluación de hecho continua de la moneda (de Q 2.70 a Q 4.00 por un dólar), mayor grado de pobreza en la población.

Sin embargo, para analizar objetivamente la crisis económica que ha atravesado Guatemala, es necesario conocer las causas estructurales y coyunturales que han incidido en la misma:

1 Las Causas Estructurales

1.1 La Concentración De La Riqueza

La sociedad guatemalteca se ha caracterizado por un alto nivel de concentración de la riqueza; es decir, que la misma está en posición de pocas manos, fenómeno que en la actualidad se manifiesta en un mayor nivel, máxime con las medidas económicas (monetarias y fiscales de corte liberal, principalmente) que implementó el gobierno en el mes de abril de 1990 y que indudablemente ha afectado en forma sustancial a la población de escasos recursos.

Dicha concentración se representa especialmente, en la mala distribución de la tierra, que en la mayoría de la República de Guatemala, es el principal medio de producción.

Al respecto, se reconoce que el problema agrario no es reciente, sino tiene su origen en la época de la conquista. Entre los efectos que ha provocado la concentración de la tierra a nivel interno, se mencionan: desempleo y subempleo en

el sector agrícola; contaminación; migración de la población rural, desabastecimiento y precaria producción para el consumo interno, en especial de granos básicos; bajos salarios. Todas estas limitantes obstaculizan un desarrollo dinámico del mercado nacional.

A nivel externo, la división internacional del trabajo, impone a Guatemala, país en vías de desarrollo, el papel de proveedor de materias primas. Esto se tipifica principalmente en la producción agroexportadora, la cual se realiza en condiciones oligopólicas, en donde la fijación de precios se hace por parte de los países desarrollados; ejemplo de ello se pueden mencionar los siguientes productos: café, azúcar, algodón, chicle, carne, etc. (cuya producción manifiesta una tendencia inestable de precios en el mercado mundial).

También la fijación de cuotas por parte de dichos países, frenan el incremento de la producción nacional, ya que la misma no permite elevar sus niveles. Entre otras, poca competitividad de la producción en el mercado internacional, alta dependencia de nuestra economía tanto en las exportaciones como en importaciones.

En nuestro medio la concentración de la tierra alcanza niveles de gran magnitud, tal como se demostró en el último censo realizado en el año de 1979, en donde del 2.6 por ciento del

total de fincas (multifamiliares medianas y grandes) y cuyas extensiones van de 1 a más caballerías, disponían del 66.7 por ciento de las tierras del país; en tanto el 97.4 por ciento del total de fincas (microfincas, subfamiliares y familiares) y que comprendían extensiones menores de 1 caballería disponían solamente del 33.3 por ciento. En este caso la situación es aún mas crítica, por cuanto del total de fincas, el 88.1 por ciento comprende unidades de menos de 10 manzanas a menos de 1 manzana, disponiendo solamente del 16.5 por ciento de la superficie total.

La concentración de la tierra esta determinada por la propiedad privada existente sobre los grandes latifundios, la cual en un alto porcentaje permanecen en calidad de tierras ociosas. Este proceso de concentración permite la supervivencia de las mas variadas formas precapitalistas de tenencia de la tierra, tales como: aparcería, colonato, usufructo, etc., situación que gradualmente ha agudizado las contradicciones sociales.

Al respecto, el Decreto 900 "Ley de Reforma Agraria" entre sus objetivos sobresalía la liquidación de la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originaron, para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el

camino de la industrialización de Guatemala (Artículo 1o.). Así también el Art. 3o., el cual hacía referencia a la expropiación de tierras, las que quedaban sujetas a la nacionalización e incorporación del patrimonio nacional y concedidas a los campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas en usufructo vitalicio o en arrendamiento. Conforme al Decreto 900, fueron distribuidos un total de 500,914 manzanas, estimulando la actividad agropecuaria entre los propietarios de la tierra para justificar su conservación. Sin embargo, los efectos de la Ley de Reforma Agraria fueron anulados por el Decreto No. 31 de la Junta de Gobierno de fecha 26 de julio de 1954 y posteriormente por los decretos 559 y 1551. La aplicación de dichas leyes han permitido la colonización en las tierras estatales o las adquiridas por cesión o por compra a particulares; no hubo expropiación de latifundios y persistieron las formas de arrendamiento y de colonato.

2 Dependencia Económica

Para definir la dependencia económica, es conveniente distinguir dos de sus componentes o dimensiones¹⁸: la dependencia comercial y dependencia financiera. La primera como su nombre lo indica, es la originada en las características estructurales de las relaciones comerciales

¹⁸ PEDRO F. PAZ, Dependencia Financiera y Desnacionalización De La Industria Interna, Trimestre Económico No. 146, abril-junio de 1970, F.C.E., págs. 293-329.

entre la metrópoli o núcleo de mayor desarrollo, y las regiones de la "periferia". Con respecto a la segunda, tiene su origen en la presencia de capitales provenientes de la metrópoli en las economías de la "periferia", la cual ha determinado incluso el modelo de crecimiento y desarrollo de estas economías periféricas.

En ese sentido, se puede definir que la dependencia económica de un país con relación a otro u otros es consecuencia de su dependencia política anterior. No obstante, como se sabe, la dependencia económica de un país con respecto a otro puede ser establecida sin que el primero haya sido antes una colonia política del segundo. Guatemala presenta esta característica en la actualidad, ya económicamente depende de los Estados Unidos de América, tal como sucede con todos los países de América Latina.

La debilidad económica puede tomar formas diversas que no son, por lo demás exclusivas, sino que han sido sucesivamente dominantes.

Tal como se ha definido anteriormente, la forma más importante de la dependencia económica en nuestro medio, es la dependencia comercial, la cual se manifiesta por el hecho de que el volumen y el monto del comercio exterior de Guatemala, depende estrechamente de las exportaciones a un limitado

número de países (Estados Unidos de América, principalmente), de un número igualmente muy limitado de productos, la mayoría de las veces exportados en bruto o casi en bruto (café, algodón, banano, azúcar, cardamomo).

A este respecto, es importante mencionar que solamente el café ha representado para el país en promedio un 30 por ciento del valor de las exportaciones, de allí la incidencia que tiene para la economía del país, la alteración en sus precios y modificación en la asignación de cuotas. Es evidente que la actividad económica del país está dominada por factores ajenos a él. Son estos factores exteriores, lo que determinan la estructura y el nivel de producción, así como el volumen y estructura de las inversiones.

De hecho la actividad económica del país, ha estado dividida en dos sectores principalmente: por una parte un sector ligado al comercio exterior, que en general, es el más moderno en tecnología, organización y donde se desarrollan las relaciones de producción capitalista; por otra parte, el segundo sector cubre las necesidades internas. Este sector utiliza poca tecnología y predominan en él, las relaciones de producción precapitalistas.

La dependencia financiera en Guatemala, se ha manifestado en los últimos años en un grado mayor y como efecto de la misma,

es la magnitud de la deuda externa, la cual ha crecido sustancialmente; en efecto, la relación de la misma con respecto al Producto Interno Bruto en 1989 fue del 31 %. Esta situación ha obligado al Gobierno a renegociar su pago con diversas entidades financieras (Club de París, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.), ante la imposibilidad de pagar.

1.3 Inestabilidad Política

La inestabilidad política tiende a ser un efecto de las contradicciones socio-económicas que se manifiestan en la estructura de una sociedad. En Guatemala, la misma adquiere una característica especial, en virtud que dicha problemática ha subsistido por varios años, por ello se le considera como una causa estructural que tiene incidencia en la presente crisis económica por la que atraviesa la nación.

En ese sentido, destacan dos situaciones: primero, los límites que a la reproducción capitalista impone la propia forma en que se genera y distribuye la riqueza en el país; y segundo, como esta contradicción se desborda al plano político y busca resolverse en él. El Estado es el lugar al que acuden los actores sociales para desplegar sus conflictos y/o pactar sus acuerdos. Pero en definitiva, la fase aún no completada de la integración del Estado-nación y la ausencia histórica de un

proyecto nacional de consenso introducen elementos permanentes de inestabilidad en el poder.

El proyecto de modernización capitalista del período 1951-54 basado en patrones redistributivos de la riqueza y en criterios de autonomía externa, podría haber permitido la ampliación del mercado interno, el robustecimiento de la sociedad civil y la expansión de los mecanismos consensuales de convivencia. Pero en cambio, el modelo capitalista excluyente, reinstaurado en 1954, reforzó la función instrumental del Estado -concretamente de sus mecanismos coercitivos- para contener la presión social de cambio sobre las rigideces del mercado. Este modelo llegó, a principios de los años ochenta, a un punto de agotamiento en el que confluieron tres circunstancias:

En primer lugar, la economía internacional entró en un nuevo ciclo de reajuste estructural que afectó negativamente a Guatemala a través de la desvalorización de sus exportaciones, la restricción del financiamiento externo (que en su conjunto redujeron los flujos de capital), la imposición de políticas monetarias y presiones de liberalización económica como recurso para evitar la desarticulación del sistema capitalista internacional. Esto se tradujo en la extenuación del ahorro interno y externo.

En segundo lugar, al comenzar a estrecharse en términos reales las posibilidades de expansión de la economía general, la economía campesina aceleró su crisis de reproducción. Esto, en condiciones en que el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones fracasó como modelo alternativo, por su dependencia de las transferencias de capital provenientes de la agroexportación.

En tercer lugar, antes incluso que la economía exhibiera todas sus flaquezas, la lucha política se encauzó dentro de un proyecto nacional contestatario al poder establecido, involucrando a enormes conglomerados de población campesina y de las áreas urbanas, lo que vino a alimentar la crisis económica. El Estado, y el ejército como su institución vertebral, asumieron la crisis como una amenaza a la seguridad nacional que podría llegar a alterar la naturaleza del poder.

La progresiva asimilación de la doctrina antiinsurgente y la capacidad de diseñar estructuras para expandir el Estado, permitieron al ejército una respuesta rápida fundada en la estrategia militar, a la que se fueron articulando estrategias políticas y "sicosociales", en la medida en que se lograba inhibir el sistema de la insurgencia: el apoyo político de masas.

Los avances logrados en el control de las presiones

desestabilizadoras del poder, permitieron al ejército guatemalteco desarrollar distintas fases de un proyecto de alcance nacional para restaurar la estabilidad del Estado.

Cuando el proyecto nacional entró en su fase predominantemente política, las relaciones internacionales del Estado pasaron a convertirse en un puntal básico para la defensa interna y en una herramienta de legitimidad externa del proyecto como globalidad.

Por ello en lo político, la característica predominante fue la permanente disfunción del esquema del poder. La inestabilidad siguió tras el derrocamiento del Presidente Constitucional Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, que condujo a una rápida sucesión de Juntas y gobiernos militares, situación que ha creado conflictos internos y un aislamiento internacional. A principios de los años 80, el poder del Estado se fue deslizando por la pendiente de la ilegitimidad, la que se volvió intolerable para el propio status quo. Ni siquiera los actos electorales eran representativos de la voluntad ciudadana, dado el alto grado de ausentismo. La corrupción gubernamental alcanzó niveles nunca visto en el país. El pequeño círculo de empresarios y militares que rodeó al General Fernando Romeo Lucas García, saqueó virtualmente los fondos del erario nacional. Tras los gigantescos proyectos de

infraestructura, que en la mayoría de los casos jamás llegaron a ejecutarse (caso Chulac, Anillo Periférico Nacional, Celgusa y otros), los funcionarios se apropiaron en pocos años de un equivalente superior a los ochocientos millones de dólares que el país llegó a tener en 1978 como reservas internacionales. Los empresarios, escarmentados por los ejemplos cercanos de agitación social en Nicaragua y El Salvador, sacaron inmediatamente sus capitales y paralizaron toda nueva inversión¹⁹.

En conclusión, Guatemala en las últimas cuatro décadas (1954-1985) se ha caracterizado por ser un Estado políticamente inestable, gobernado en su mayoría por regímenes militares y con frecuencia de golpes de Estado.

La inestabilidad política anteriormente descrita, incide en un ambiente no adecuado para las inversiones en el país, lo que impide tener un crecimiento sostenido que permitan salir del subdesarrollo económico y social.

2 Causas Coyunturales

2.1 Fuga De Capitales

Para la presente investigación, se considera que la fuga de capitales es una causa en la actual crisis económica, ya que tiene una incidencia coyuntural en la misma. Otros consideran que la fuga de capitales es un efecto que se deriva de una

¹⁹ ASOCIACION PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN GUATEMALA, Política Exterior y Estabilidad Estatal, Cuadernos de Investigación No. 5, Guatemala, julio de 1990.

serie de situaciones (inestabilidad política, política macroeconómica inadecuada, etc.).

En ese sentido la descapitalización implica sustraer un valor de una unidad económica o de una sociedad determinada.

Con frecuencia, la descapitalización afecta a algunas empresas y/o rama productiva como resultado de la dinámica del capitalismo hegemónico. En este caso las leyes económicas que rigen el desarrollo de la producción capitalista opera contra la voluntad de cada capitalista. La descapitalización es, por consiguiente, expresión de la incapacidad del capital de reproducirse a un nivel superior o al menos a una escala igual a la anterior, situación que al persistir algún tiempo, pone en peligro la existencia de su poseedor como capitalista. En este tipo de emigración de capitales que se da independientemente de la voluntad del capitalista se establece una lucha encarnizada por las ganancias.

Sin embargo, la dinámica económica impone la descapitalización consciente. Esto ocurre cuando el capitalista retira su capital de una empresa para ser invertido en otra; una empresa se descapitaliza, pero el capitalista no. La magnitud del capital sigue existiendo como valor destinado a valorizarse, en otra parte, ya sea dentro del país en cuestión o bien fuera del mismo. La descapitalización por ejemplo puede ser

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

provocada a propósito para no pagar impuestos o para crear por medio de la plusvalía generada, una nueva empresa que aproveche los incentivos fiscales que otorga el Estado.

Cuando se traslada capital hacia fuera, puede hablarse de fuga o expatriación de capitales o de descapitalización del país, ya que se ha dejado de reproducir el capital dentro del mismo espacio geográfico y por tanto, deja de participar en la reproducción material de los elementos requeridos para el consumo tanto productivo: medios de producción y fuerza de trabajo, como para el consumo improductivo: medios de vida para los habitantes. Cuando se trasladan excedentes hacia fuera del país, también se produce la descapitalización, manteniendo la producción a la misma escala o con un leve crecimiento, las utilidades se expatrian y se convierten en capital en otro país. A este fenómeno, le llaman algunos autores desacumulación y es propio de los países, que como Guatemala sufren la dependencia hegemónica de los Estados Unidos de América.

Para el caso de Guatemala, la descapitalización es un hecho agravado como consecuencia de la situación política imperante en el área centroamericana. Esto último como se ha visto, no es la única causa ya que aún en "condiciones normales" el envío de excedentes de capital al extranjero ha sido una

constante desde que los sectores minoritarios, que económicamente dominan el país en alianza con empresas transnacionales, hacen fácil acceso a las riquezas del país y sus materias primas, el precio bajo de la tierra, los salarios bajos, los empréstitos privados y gubernamentales y la alta rentabilidad de las inversiones directas y últimamente con la liberación de la economía.

La descapitalización de nuestra economía, ha sido un fenómeno constante, que se dió principalmente en la década pasada; esta se manifiesta por la vía de expatriación de utilidades obtenidas, principalmente de la agroexportación, estos recursos han sido depositados en bancos extranjeros o bien se invierten fuera de las fronteras del área de Centroamérica, bajo el criterio de no arriesgar el capital. En ese sentido, véase el comportamiento de las Reservas Internacionales Brutas en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 3

RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES ABSOLUTAS
AÑOS 1979-89
(millones de US dólares)

AÑO	VALOR	VARIACION	
		ABSOLUTA	RELATIVA
1979	776.5	0.0	0.0
1980	526.9	- 249.6	- 32.1
1981	346.8	- 180.1	- 34.2
1982	318.2	- 28.6	- 8.2
1983	407.5	89.3	28.1
1984	446.3	38.7	9.5
1985	489.4	43.1	9.7
1986	538.3	48.9	10.0
1987	464.8	- 73.5	- 13.7
1988	381.5	- 83.3	- 17.9
1989	440.7	59.2	15.5
1990	371.3	- 69.4	- 15.7
1991	930.2	558.9	150.5
1992	877.5	- 52.7	- 5.7
1993	990.5	113.0	12.9
1994	989.0	- 1.5	- 0.2
1995	832.1	- 156.9	- 15.9

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

2.2 Expansión Excesiva De La Demanda Agregada

Uno de los factores internos principales que puede intensificar el desequilibrio de pagos externos, es la demanda agregada que puede estimular un gasto excesivo del sector público y/o del sector privado.

La demanda global de la economía está compuesta por:

$$C_g + C_p + I_g + I_p + X$$

En donde:

Cg = Consumo de gobierno

Cp = Consumo privado

Ip = Inversión privada

Ig = Inversión del gobierno

X = Exportaciones

Dados los efectos que produce un gasto excesivo tanto del sector público como privado, es indispensable una adecuada gestión de la demanda global, variable, que constituye uno de los elementos básicos para el Fondo Monetario Internacional; lo anterior, en consideración a que se parte del hecho que fenómenos como un acelerado incremento del gasto público, frecuentemente ocasionará déficit y el cual es financiado con recursos internos, que conlleva a un proceso de monetización de la economía, mayor de lo normal, lo que implica un incremento de la liquidez en el consumo privado y, por ende a un incremento del volumen de importaciones.

La manera de resolver lo anterior, según criterio del F.M.I., reside en una visión marcadamente monetaria del problema -de ahí la etiqueta de "monetarista" a su modelo-, y el cual consistente en el hecho de que el principal factor manipulable de la política económica reside, en el control de la oferta de dinero y, principalmente de los activos internos netos del banco central, que constituyen el principal componente interno

de la base monetaria.

Considerando que el principal motivo para una expansión acelerada de dichos activos internos lo constituye el déficit fiscal, la visión monetaria del problema lo traslada al ámbito fiscal y comúnmente ésta se orienta a un recorte del gasto público y a un aumento de impuestos, principalmente indirectos, siendo éste último un elemento captador de la liquidez existente que, de otra manera, se destinaría al incremento de la demanda por la vía de las importaciones.

Puede observarse que las medidas de este tipo, centradas en la gestión de la demanda global son de una naturaleza eminentemente recesiva, teniendo éstas amplios antecedentes de su aplicación en América Latina, cuyo mayor vigor de aplicación, con respecto a la pureza de sus correspondientes enunciados teóricos, se encuentran en los experimentos de estabilización de la economía aplicados en Chile y Argentina en la década de los setenta, destacándose los famosos tratamientos de shock de la economía chilena (1973-75), durante el Gobierno del General Augusto Pinochet, que ocasionaron drásticos cambios en el aparato productivo, principalmente industrial y un mayor deterioro de los salarios reales en el mediano plazo. Recientemente se aplicado este tipo de medidas en México (1995) y Venezuela (1996).

En Guatemala no se ha llegado al tratamiento de medidas de shock, los cuales en su aplicación conlleva a efectos tales como: altos niveles de inflación, macrodevaluación monetaria, alzas en las tarifas de los servicios públicos, liberación de precios, aumento en los combustibles, eliminación de subsidios y la puesta en marcha de un amplio programa de privatizaciones, entre otras medidas, que buscan la disminución de la demanda agregada. Sin embargo, se han aplicado medidas de política económica que han incidido en la reducción del consumo del gobierno y de la inversión pública. Esta situación se manifestó a partir del año de 1982, en donde la inversión pública general disminuyó en un 56.5 por ciento en relación al año anterior, esta tendencia se mantuvo hasta el año de 1985, pues a partir del siguiente año la tendencia cambió, ya que se generó un incremento en términos reales del 3 %; esta reactivación estuvo asociada principalmente a labores de construcción, mantenimiento y reparación de carreteras, la continuación de la construcción del mercado de mayoreo y la construcción y reparación de edificios públicos. Sin embargo a la fecha, los niveles de inversión pública de 1980, no han sido alcanzados (véase anexo V). Esta política ha limitado al gobierno satisfacer necesidades básicas para la población, especialmente las referentes a la educación, salud,

carreteras, seguridad y no contrarrestar los niveles de desempleo que año con año se incrementa.

2.3 Déficit Fiscal

Se define como el financiamiento que, en adición a los ingresos corrientes, se requiere para cubrir los egresos de funcionamiento y capital; es decir, que el déficit fiscal es el resultado del incremento necesario para la capitalización del país a través de la inversión pública. El déficit fiscal se obtiene de la diferencia de los ingresos corrientes, con los egresos corrientes más la inversión, excluyendo la amortización del principal de la deuda pública.

Una de las manifestaciones de la crisis interna se evidenció, en el constante déficit fiscal del gobierno, el cual durante la década pasada fue latente en la economía guatemalteca y por la cual diversos sectores de la sociedad consideran que fue la causante principal de la crisis económica que experimentó nuestro país en dicho período.

En la realidad nacional, el problema consiste en que éstos se vuelven crónicos, por lo tanto, para poder reducirlo significativamente se requiere no sólo de medidas económicas sino de una depuración administrativa que involucre políticas fiscales y de control para lograr una eficiencia administrativa. El déficit es financiado con el endeudamiento

público interno y externo, dado a la incapacidad del sistema tributario para generar los recursos suficientes, que permitirían al gobierno atender la prestación de servicios a la comunidad (educación, salud, construcción de carreteras, vivienda, energía, seguridad, etc.).

En el período comprendido de 1980 a 1989, la economía guatemalteca estuvo inmersa en un gradual deterioro, que afectó sensiblemente el poder adquisitivo y el presupuesto familiar de la población dependiente de salarios y otros de ingresos fijos, contrayendo la demanda global de bienes y servicios básicos. El grado de pobreza se ha incrementado (en 1980-81 los hogares en pobreza representaban un 63.4 %, en tanto para el año de 1989 eran un 75.5 %). Esta crisis ha limitado a la población de escasos recursos salir de la indigencia, en tanto la clase media se ha pauperizado, engrosando el ejército de la pobreza; estos sectores son los que han pagado los desajustes económicos y sociales del país. Tal como anteriormente se hace referencia, una de las causas fundamentales que originan el desequilibrio económico es el déficit fiscal, el cual se debe en gran parte al aumento desproporcionado del gasto gubernamental por arriba de la capacidad contributiva de la población y de la economía que ha conducido a: excesivo endeudamiento externo, incremento de los

impuesto y del medio circulante no acorde con el volumen de la producción nacional, desajustes presupuestales, desequilibrios en la balanza de pagos, y finalmente a la desvalorización de nuestra moneda, la cual estuvo estable desde 1924 hasta principios de 1980.

El gasto total ha sido superior al ingreso total, por ejemplo en los años de 1980, 81, 82 y 84, la brecha fue del orden del 49 por ciento, 86 por ciento, 56 por ciento y 54 por ciento respectivamente; tal diferencia se redujo de 1985 a 1988; sin embargo en 1989 se registró una diferencia significativa del 29 por ciento (véase anexo I); al respecto, únicamente en 1991 hubo superávit presupuestario de 5.7 millones de quetzales en la serie analizada (véase también anexo IA).

Es importante hacer notar que durante el período de 1980 a 1984 los ingresos tuvieron una tendencia a disminuir. En tanto a partir de 1985 a la fecha los ingresos acusaron una franca recuperación, derivado de reformas tributarias y del apoyo financiero que la comunidad internacional ha otorgado al país. Con respecto al gasto, también fue característico la tendencia hacia la baja durante el período de 1981 a 1985; pero a partir de 1986, se nota un incremento del 60 por ciento y posteriormente en los años subsiguientes se dan aumentos en los mismos. En la década de los 80', el déficit fiscal

acumulado alcanzó la suma de Q 3,730.0 millones. El alza más notable se dió en 1989, el cual se incrementó en un 144 por ciento, superando al de 1981, el segundo en importancia con un 73 por ciento. No obstante que el déficit fiscal ha sido crónico en Guatemala, constituyéndose en una de las manifestaciones de la crisis que actualmente se padece, la política fiscal con la finalidad de reducir el déficit, se ha orientado en los últimos años a la búsqueda de mayores fuentes de ingresos vía impuestos indirectos, que afectan en forma indiscriminada el consumo de la población.

En Guatemala, los impuestos directos sobre la propiedad y el ingreso representaban un 24 por ciento en 1989, en tanto los impuestos indirectos un 76 por ciento; con respecto al año de 1994, los primeros reflejaban un 18 por ciento y los segundos un 82 por ciento. Es decir, que el sistema tributario se ha caracterizado por su alto grado de regresividad.

Con relación a otros países, la carga tributaria es baja en Guatemala (véase anexo II). Dicho indicador en la economía nacional, ha mantenido una tendencia hacia la baja, para el efecto véase el siguiente cuadro:

CUADRO No. 4
GOBIERNO CENTRAL
INDICADORES TRIBUTARIOS
AÑOS: 1985-1995

(millones de quetzales de cada año)

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS	PIB	CARGA TRIBUTARIA	ELASTICIDAD TRIBUTARIA
1985	679.3	11,180.0	6.1	2.018
1986	1,111.4	15,838.1	7.0	1.527
1987	1,430.7	17,711.1	8.1	2.429
1988	1,793.7	20,544.9	8.7	1.586
1989	1,842.6	23,684.7	7.8	0.178
1990	2,344.2	34,316.9	6.8	0.606
1991	3,451.5	47,302.3	7.3	1.248
1992	4,452.0	53,985.4	8.2	2.052
1993	4,970.3	64,243.2	7.7	0.645
1994	5,014.6	74,572.3	6.7	0.055
1995	6,488.7	85,593.5	7.6	1.989

FUENTE: Banco de Guatemala.

Otro de los barómetros utilizados para medir la evolución de las rentas públicas, además de la relación del PIB/ingresos tributarios, es el coeficiente de elasticidad; tal como se puede observar en el cuadro anterior, los impuestos en el sistema respondieron menos al crecimiento de la economía en los años de 1989, 1990, 1993 y 1994.

Es importante mencionar otra problemática que presenta el sistema tributario guatemalteco y que lo constituye la administración y evasión fiscal. Al respecto, los procedimientos de recaudación han sido inadecuados, la recopilación de información y su mecanización deben ser

modernizados en su totalidad, el recurso humano en algunas áreas es deficiente, insuficientes y con niveles bajos de capacitación. Con respecto a la fiscalización, por ejemplo, las penalidades por no presentar las declaraciones a tiempo son relativamente bajas y generalmente no se tiene un control efectivo, en parte debido a las numerosas amnistías que se han autorizado. El sistema de auditoría es débil y falta de recursos, a tal punto de que muchos evasores consideran la probabilidad de ser detectados, como muy pequeña.

Con relación al gasto, el gobierno generalmente ejecuta sin haber recaudado los ingresos suficientes y sin considerar en muchos casos el principio de austeridad; es decir, los ingresos deberían ser exactamente el adecuado para estar en capacidad de satisfacer el gasto público, después de deducir las donaciones extranjeras y el crédito formal interno y externo de proyectos de inversión.

Cierre De Las Fuentes De Financiamiento Externo

Los mercados financieros internacionales se expandieron a ritmo acelerado durante el decenio de 1970; este comportamiento tiene causas tanto institucionales como estructurales. Entre las primeras acaso las dos más importantes radiquen a la falta de reglamentación en los mercados de eurodivisas: la no exigencia de reservas mínimas

y de una relación máxima de deudas a capital.

En lo que se refiere a las causas estructurales, la acumulación de saldos líquidos bajo el control de países de alta preferencia de liquidez, como los exportadores de petróleo, es claramente una de las características más sobresalientes de ese período desde el punto de vista financiero internacional. La rápida expansión de los mercados financieros en los años de los setenta, creó un mercado internacional de capitales, en gran parte al margen de los controles normativos de toda autoridad monetaria o institución internacional.

Hacia fines de 1981, y sobre todo en 1982, el ritmo de crecimiento de los mercados financieros sufrió un marcado descenso, al derrumbarse, por un lado, el cartel del petróleo y crearse, por el otro, una apreciación más aguda del riesgo de deterioro de su cartera de colocaciones por parte de los países prestamistas. En esos años, junto con reducirse los flujos de capital hacia los países subdesarrollados, los bancos elevaron su "spread" (diferencial entre las tasas activas y pasivas), sus gastos y comisiones, y redujeron los plazos para préstamos nuevos.

El rápido crecimiento del crédito, se tradujo en un aumento acelerado de la deuda y que en la actualidad presenta serias dificultades para amortizarla en la mayoría de países

latinoamericanos.

La problemática anteriormente descrita, se manifiesta en Guatemala en un grado menor, debido a que el nivel de la deuda externa es relativamente baja en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos. Otro aspecto importante es la composición de la deuda, por tipo de acreedor, pues la misma está contraída en un 43 por ciento con instituciones multilaterales, un 33 por ciento con gobiernos y un 24 por ciento con Bancos Comerciales; es decir, que la deuda externa de Guatemala presenta ciertas ventajas, dado a que el mayor porcentaje de la deuda está comprometida en forma bilateral y multilateral, las cuales ofrecen plazos promedio mas largos (25.9 años y 24.3 años respectivamente), períodos de gracia promedio más favorables (8.0 años y 5.5 años respectivamente) e intereses promedio mas bajos (3.1 por ciento y 4.9 por ciento).

Sin embargo, aún en consideración a lo anterior, ciertos indicadores permiten deducir la conveniencia de que el país se endeude en forma moderada, ya que la deuda externa se incrementó en un 159 por ciento durante el período de 1980 a 1989 (véase anexo III);

La relación del saldo de la deuda/PIB subió de un 13 por ciento en 1980 a un 31 por ciento en 1989 (véase anexo IV); en

tanto la relación saldo de la deuda con respecto a las exportaciones en 1980 de un 69 por ciento subió a un 242 por ciento en 1989 (véase anexo IV).

2.5 Alza En Las Tasas De Interés

La crisis económica que experimentó Guatemala, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos en la década de los 80 fue de gran magnitud, inclusive en muchos de ellos, con efectos mas severos que la crisis de 1933, tales como niveles altos de inflación, desempleo, pobreza, así como los constantes déficit en balanza de pagos, déficit fiscales y la voluminosa deuda externa.

Con respecto a la tasa de interés elevada e inestable, que durante los primeros años de dicha década se registraron, generaron un impacto claramente negativo inclusive sus efectos aún perduran; entre ellos, se ha visto afectado adversamente los pagos por servicios de la deuda y la relación de precios del intercambio. Los pagos de intereses superaron el costo de las importaciones de petróleo en varios de los países subdesarrollados. Otro efecto de las altas tasas de interés (junto con la sobrevaluación de las monedas latinoamericanas), es que ha fomentado la fuga de capitales, lo que agrava los problemas de endeudamiento de la región.

La elevación e inestabilidad de los tipos de interés obedece

principalmente a las políticas macroeconómicas de los países industriales, y, en especial, a la política fiscal de los Estados Unidos de América.

Así por ejemplo, la "Prima Rate" en los Estados Unidos de América en el mes de diciembre de 1980 fue del 21.5 por ciento, en 1986 bajó al 7.5 por ciento, en 1989 fue del 10.5 por ciento y en 1994 los certificados de depósito a corto plazo en mercados secundarios fue del 4.6 por ciento.

Debe admitirse claramente en ese sentido la responsabilidad de los países desarrollados por los niveles y fluctuaciones de las tasas de interés; uno de los principales determinantes de las crisis actuales de balanza de pagos, se debe al costo elevado e ineficiencia del proceso de ajuste en los países subdesarrollados.

Según lo revelan las cifras, la tasa de interés implícita de la deuda latinoamericana registró desde 1983, una evolución a la baja. La reducción de las tasas de interés internacionales, tienen un papel decisivo en la búsqueda de una solución efectiva del problema de la deuda externa.

Ahora bien, si comparamos la situación de Guatemala con respecto a los demás países de la región (México, Brasil, Nicaragua, Costa Rica, entre otros), ciertamente se está en una posición ventajosa en relación a ese indicador.

Sin embargo en términos absolutos, el peso de esta carga ya es representativa, máxime si a estos pagos se debe sumar una economía cuyas tasas de crecimiento fueron negativas o bien bajas en gran parte de la década de los ochenta y otros indicadores, tales como: una tasa de incremento poblacional del 3 por ciento, tasa de inflación creciente (a finales de diciembre de 1989 era del 17.9 %, en 1990 en el mismo fue del 60.6 %), pérdida del valor adquisitivo de la moneda, tasas crecientes de desempleo y subempleo y una incertidumbre generalizada sobre el futuro.

En resumen, a pesar de ocupar una posición ventajosa con relación a dicho indicador en el contexto latinoamericano, en la actualidad Guatemala ha presentado problemas en la amortización de esos pagos, ya que últimamente derivado a problemas de balanza de pagos y la limitación a las fuentes de financiamiento bilaterales y multilaterales, se ha visto obligado a contraer créditos con instituciones privadas internacionales, tales como: Mocatta Metals Corporation, Capital Bank of Miami, Citizen and Southern International Bank, Banco di Roma, Chase Manhattan Bank, Bank of Credit and Commerce International y otros, que como anteriormente se mencionó las condiciones en que se otorgan son muy onerosas, por cuanto las tasas de interés son muy altas y el período de

pagos es corto.

Entonces, esta preocupación de los intereses por pagar y del vencimiento de los plazos, debería ocupar un lugar preponderante en el diseño de la estrategia de desarrollo, porque de no renegociarse la deuda y el pago de intereses, la mayor parte de ingresos se destinarán a estos pagos.

Desplome Del Mercado Común Centroamericano

Desde principios de 1950, los gobiernos centroamericanos vienen trabajando para lograr una mayor dimensión de su limitado espacio económico nacional, encaminando diversas acciones para integrar sus economías. Puede considerarse como punto de partida del proceso de integración centroamericana, la Resolución 9 sobre desarrollo económico de Centro América adoptada en el Cuarto período de sesiones de CEPAL, aprobada el 16 de junio de 1951. Arreglos bilaterales permitieron llegar a convenios multilaterales que culminaron con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el 13 de diciembre de 1960 en la Ciudad de Managua, instrumento que vino a acelerar el proceso de integración y a dar impulso al Mercado Común (Libre Comercio Intrarregional y la Equiparación Arancelaria) que se perfeccionan en junio de 1966.

Los diez años transcurridos de 1952 a 1962 fueron de gran

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

actividad preparatoria de las decisiones que se llegaron a tomar entre 1958 y 1962 y que fueron la suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio Centroamericano sobre Régimen de Industrias de Integración, el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación, el Tratado General de Integración Económica, el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

De manera que con significativos progresos en el libre comercio, desarrollo industrial, coordinación en el sector agropecuario y apreciables mejorías en los sectores comerciales y de servicios continúa la marcha del proceso integracionista, confrontando una serie de problemas imposibles de prever, causados especialmente porque los gobiernos no tomaron las medidas necesarias que facilitarían el acomodo de estructuras productivas nacionales a una economía regional. Hubo además ausencia de una adecuada política social y de desarrollo agrícola y falta de orientación en el proceso de industrialización, a lo que hay que agregar el insatisfactorio grado de incumplimiento de algunas resoluciones de los Consejos Económico y Ejecutivo y

posteriormente, de los Viceministros y Ministros responsables de la Integración, la falta de aplicación de instrumentos regionales básicos tales como el Régimen de Industrias de Integración, Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y el llamado Protocolo de Limón, que regulaba el abastecimiento y comercialización de granos básicos. A lo anterior, se ha unido el deterioro de la situación económica de los países, el cual se ha manifestado en problemas de tipo cambiario, de balanza de pagos, de índole fiscal, niveles altos de desempleo y pobreza, así como la generación de conflictos internos y entre países (Honduras y el Salvador), lo que en conjunto ha perjudicado el ordenamiento institucional y el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano.

La tendencia del comercio intrarregional se ha manifestado de un crecimiento a una disminución, tanto en términos fijos como de valor, lo que refleja una disminución de la demanda de toda clase de bienes. A la situación anteriormente descrita, debe agregarse la proliferación de medidas nacionales restrictivas del intercambio y la acumulación de deudas entre los países miembros que han estado en incapacidad de hacer frente a los pagos de comercio recíproco estableciéndose en algunos casos sistemas de trueque, como consecuencia de la escasez de

divisas, por las cuantiosas salidas de capital, debidas principalmente a factores extraeconómicos.

No obstante la situación esbozada, el proceso de integración económica se mantiene vigente y se realizan esfuerzos para superar las situaciones adversas, pues existe el convencimiento que de no contar con un programa integracionista, el impacto de las perturbaciones ocurridas en el sector externo regional, hubiera sido de mayores consecuencias para los países miembros.

Los organismos regionales que institucionalmente intervienen en la integración económica Centroamericana: Secretaría Permanente de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), Banco Centroamericano de Integración (BCIE), Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) e Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), mantienen su actividad realizando diversos estudios, no sólo para consolidar los logros alcanzados sino con el propósito de reactivar y reestructurar tal programa.

Por muchas y profundas que puedan ser las diferencias entre los cinco países, hay un consenso y una conciencia de que la

solución a los diversos problemas que afrontan en forma común o particular, sólo se alcanzarán regionalmente, mediante acciones conjuntas.

Baja En La Inversión Pública y Privada

La inversión es la adición al equipo de bienes de capital reales, tales como la construcción de nuevas fábricas, nuevos edificios para oficinas, medios de transporte, así como las adiciones a las existencias de artículos de consumo ²⁰.

La anterior definición hace referencia a un incremento en el rubro de equipo de bienes de capital reales; dicho incremento permite mayores niveles de empleo.

Esta variable es clave para el desarrollo de cualquier economía, ya que la misma implica mayores posibilidades de consumo en el futuro; sin embargo en Guatemala, la tendencia en los años 80, se manifiesta por alzas y bajas, siendo típica esta última (véase anexo V).

La inversión privada, ha representado en promedio un 66.4 por ciento durante dicho período, sobresaliendo el año de 1987, en el cual alcanzó un 75 por ciento del total de la inversión geográfica bruta.

Con respecto a la inversión pública, a partir del año de 1982, se presenta un fuerte descenso derivado de los desequilibrios financieros de años anteriores; situación que perdura hasta

²⁰ DILLARD, DUDLEY, La Teoría Económica de John Maynard Keynes; Aguilar S.A. Ediciones, novena edición, 1980, Pág. 63.

1986, año en el cual registra una leve recuperación, pero sin alcanzar los niveles de principio de década. Su participación total de la inversión geográfica bruta, durante dicho período representó en promedio un 33.6 por ciento. Es importante mencionar que entre las razones para la recuperación de la inversión pública, sobresalen la implementación de una reforma tributaria, que permitió al Gobierno Central contar con mayores recursos financieros, así también el aporte Constitucional del 8 por ciento de los ingresos ordinarios que se asigna a cada una de las municipalidades del país.

Aún cuando la inversión privada ha crecido en los últimos años, el coeficiente de inversión a precios constantes (formación total de capital en relación al PIB) no ha alcanzado los niveles del principio de década, por ejemplo en 1989, fue de 10.0 por ciento, en tanto en 1980 el mismo fue de 12.0 por ciento y en 1981 14.0 por ciento (véase anexo V). Esta situación se ha derivado de una serie de causas, entre las que sobresalen: la problemática económica financiera, la constante fuga de capitales, conflictos militares e inestabilidad política, que sin duda alguna han provocado incertidumbre en las decisiones de inversionistas privados tanto nacionales como extranjeros.

Por lo anterior, es conveniente fomentar la formación de capitales, mediante una estabilidad política y un marco macroeconómico adecuado que permita incentivar la inversión requerida en la infraestructura productiva y social. Además de un tipo de cambio estable, una estructura realista de tipos de interés y otras medidas colaterales; todo ello permitirá salir del estancamiento económico y social por el que actualmente atraviesa el país.



CAPITULO VII

EVOLUCION DE LA ECONOMIA NACIONAL Y MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA IMPLEMENTADAS DURANTE LOS AÑOS 1990-95

Comportamiento De Las Variables Macroeconómicas

Los resultados de la actividad económica en el año 1990, en términos reales fueron positivos, en virtud que el Producto Interno Bruto tuvo un crecimiento de 3.1 %. Dicho crecimiento no alcanzó la meta estimada de 3.5 %; sin embargo dicha variable mantuvo su tendencia positiva de los últimos años. En este comportamiento incidió los ajustes al tipo de cambio, que las autoridades monetarias implementaron, ya que el mercado gozó de mayor libertad; así también la rebaja de aranceles, lo que contribuyó a que las exportaciones de bienes y servicios manifestaran un comportamiento aceptable; sin embargo, es importante hacer referencia al alza que experimentó la tasa de inflación, la cual según el Banco de Guatemala, alcanzó un 60.6 % en toda la República.

Al observar el comportamiento del Producto Interno Bruto y de la Tasa de Inflación, indudablemente el efecto en la mayoría de la población, es una mayor pobreza, ya que su capacidad de adquisición se vio reducida, considerando que el crecimiento del PIB no implica un crecimiento promedio de beneficios a

toda la población, ello en función a que su mayoría carece de los medios de producción.

En relación a la Balanza de Pagos, las exportaciones tuvieron un comportamiento creciente similar a los últimos tres años, sobresaliendo los productos no tradicionales. Entre los productos tradicionales que manifestaron un aumento, sobresalen el azúcar, carne y cardamomo; mientras el café se vio afectado por la baja en los precios internacionales, ya que el precio promedio de US\$ 94.97 por quintal en 1989, pasó a US\$ 74.78 en 1990.

Con respecto a las importaciones, las mismas tuvieron un leve crecimiento en relación al año anterior, indudablemente se vieron afectadas por la depreciación observada en el tipo de cambio, no obstante la desgravación arancelaria adoptada a principios de 1990 y con el alza en el precio internacional del petróleo crudo, lo cual para nuestro país representó un incremento del 56.3 % en el valor de las compras de los combustibles y lubricantes.

El Saldo de la cuenta de servicios, registró un déficit de US\$ 293.9 millones, superior en 12.3 % en relación al año anterior; los rubros de transporte e ingresos provenientes de inversiones y seguros contribuyeron en dicho saldo, por su parte las transferencias y donaciones manifestaron un

superávit de US\$ 231.2 millones.

Las operaciones de Capital registraron un Superávit de US\$ 292.4 millones, el cual fue inferior al observado con relación al año anterior en un 35.3 %. Como resultado de las operaciones de Balanza de Pagos, las reservas monetarias internacionales brutas en 1990 disminuyeron en US\$ 69.4 millones y que conjugado con las obligaciones a corto plazo, determinaron unas reservas internacionales netas en una posición negativa de US\$ 232.7 millones. La situación financiera antes referida, provocó que Guatemala incurriera en atrasos de pago de su deuda externa, principalmente el gobierno central con las entidades multilaterales. No obstante lo anterior, la deuda externa global se redujo, ello por la reducción manifestada en la deuda externa del Banco de Guatemala.

Por último, las finanzas públicas manifestaron una situación de crisis, ello inicialmente por la no aprobación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos por parte del Congreso de la República, lo que indudablemente creó un ambiente de incertidumbre; la evolución de la inflación y la depreciación de nuestra unidad monetaria durante dicho año transmitieron sus efectos negativos a las Finanzas Públicas. El déficit fiscal se situó en Q 710.8 millones, es decir un 2.1 % del

PIB. El presupuesto de ingresos y egresos fue incrementado en Q 505.7 millones para apoyar programas de inversión.

Durante los años 1991, 1992 y 1993 el Producto Interno manifestó una tendencia positiva, sobresaliendo el crecimiento alcanzado en 1992, que fue de 4.8 %, el cual ha sido el más alto en los últimos doce años. Este fue levemente superior a la meta prevista en la política económica, cuyo objetivo principal fue acelerar el crecimiento económico, consolidando así el proceso de estabilización. Ello permitió un control efectivo en los precios internos, lo que incidió en parte recuperar los salarios reales (el cual se sustenta en una mayor capacidad adquisitiva, derivada de los aumentos salariales), y por otra, coadyuvó a mantener las expectativas positivas en los agentes económicos. Otro factor que indudablemente permitió dicha manifestación, fue sin duda la baja en las tasas de intereses.

Esa tendencia varió en 1993, por cuanto el PIB en términos reales experimentó un crecimiento del 3.9 %; es decir, una disminución de 0.9 puntos porcentuales con relación al año anterior (4.8 %). Dicha tendencia fue causada principalmente, por la inestabilidad política que Guatemala experimentó a finales de mayo y principios de junio, la que indudablemente afectó a todos los sectores de la sociedad, provocando en los

agentes económicos un ambiente de incertidumbre. Al respecto, las finanzas públicas manifestaron un desequilibrio bastante significativo, con un déficit presupuestario del 1.5 % del PIB, lo que indudablemente afectó los niveles de inversión pública y la liquidez de la economía, provocando alza en las tasas de interés, lo que propició desestímulos en el proceso productivo, como consecuencia de un incremento de costos. En el ámbito del sector externo, la balanza de pagos experimentó una ganancia de reservas internacionales netas de US\$ 205.6 millones, originada por un superávit de la cuenta capital, que además permitió compensar el déficit de la cuenta corriente. Dicho sector se desarrolló dentro de un marco de estabilidad cambiaria, que generó expectativas de certidumbre en la evolución del tipo de cambio, derivado de que el mecanismo de venta pública de divisas no permitió que el tipo de cambio nominal registrara fluctuaciones erráticas. Según estimaciones del Banco de Guatemala, la economía nacional en 1994, tuvo un crecimiento del 4.0 %, tendencia similar a la experimentada en el año anterior. Sucesos políticos ocurridos en el país (manifestaciones públicas, proceso de depuración de los organismos del Estado, etc.), no permitieron alcanzar el nivel económico esperado. Esta coyuntura indudablemente afectó a los agentes económicos, ya

que creó un ambiente de incertidumbre. Aún así, algunos indicadores manifestaron un comportamiento aceptable, entre ellos, una inflación acumulada al 31/12/94 de 11.59 %, el tipo de cambio de referencia de compra y venta se situó en Q.5.61 y Q.5.64 por US\$.1.00, las reservas internacionales netas se situaron en US\$ 800.9 millones y la Balanza Cambiaria registró un déficit US\$ 4.4. millones. Al respecto, el precio internacional del café, tuvo una incidencia significativa en la economía del país, por cuanto este se cotizó en el mercado de New York a un precio de US\$.173.85 el quintal.

Tal como sucedió en 1990, el Congreso de la República no aprobó el presupuesto de Ingresos y Gastos para el ejercicio fiscal 1994. Posteriormente dicho Organismo aprobó una ampliación presupuestaria en el mes de noviembre de 1994, a fin de regularizarle al gobierno operaciones de endeudamiento interno, derivado de la insuficiencia de ingresos corrientes que se manifestó durante todo el año, y nuevamente autorizó en el mes de diciembre de ese mismo año, un nuevo incremento de Q.10. millones para otorgar a las clases pasivas, un incremento de Q.200.00. El resultado de la ejecución presupuestaria, fue un desequilibrio bastante significativo, con un déficit presupuestario de 1,104.3 millones. Esta situación, distorsionó la actividad económica real y

financiera, ya que se continuó con un traslado de recursos de inversión productiva hacia la inversión financiera.

Con relación a la deuda externa del Gobierno Central, durante el año de 1994, la misma tuvo un crecimiento aproximado del 509.5 % en relación a la de 1980.

En función a ese comportamiento, el gobierno ha presentado con anterioridad, problemas para efectuar las amortizaciones vencidas, así como el pago de intereses y comisiones correspondientes, lo que incluso provocó el cierre de ventanillas y por ende limitaciones al acceso de financiamiento en las entidades multilaterales. Ello obligó al gobierno a recurrir al financiamiento con entidades privadas, quienes conceden créditos en condiciones menos favorables que las otras, lo cual ha complicado aún mas la problemática financiera del Estado guatemalteco.

Ante esa situación, el gobierno de Guatemala realizó y concluyó un proceso de renegociación de la deuda con el Club de París en 1993, y en el cual se suscribió una minuta que establecía las condiciones generales para la regularización de los atrasos incurridos al 31 de marzo de 1993. Los países participantes en la minuta fueron Alemania, Austria, Canada, Francia, Italia y España. Los montos sujetos a renegociación correspondieron a los atrasos, tanto de capital como de

intereses (regulares y moratorios), de las deudas concesionales y no concesionales, que ascendían a US\$ 84,328.330.00. De dicha negociación se obtuvieron resultados positivos, entre los que destacan: los plazos renegociados para el pago de las nuevas consolidaciones, los que fueron de 20 años, que incluyen 10 de gracia para las deudas concesionales y 15 para las no concesionales. En los periodos de gracia no se realizan amortizaciones, pero los intereses si se pagan. El total de la condonación obtenida ascendió a la suma de US\$ 11,463.420.00, por concepto de intereses.

Ese tipo de negociaciones es fundamental para un país como Guatemala, el cual está en vías de desarrollo, si se considera que el financiamiento externo es indispensable para salir de esa situación; sin embargo, el endeudamiento debe ser moderado, principalmente contratado con instituciones oficiales, en especial con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, por las ventajas que éstas dan y considerando además, la capacidad de pago del gobierno.

La magnitud del déficit externo y el grado inevitable de vulnerabilidad que probablemente seguirá caracterizando la evolución económica de Guatemala, subrayan la importancia que tiene para el país, los mecanismos internacionales de apoyo a la balanza de pagos.

Con relación al año de 1995, el Producto Interno Bruto manifestó un crecimiento del 4.9 %, caracterizándose por el dinamismo que se observaron en las exportaciones, lo que permitió que la cuenta corriente presentara un menor déficit, al reducirse de 5.4 % del PIB en 1994 a 3.9 % del PIB en 1995; las reservas internacionales netas se redujeron en US\$157.3 millones. En cuanto a la política de deuda pública externa, el Banco de Guatemala continuó con la estrategia de reducción de la misma, reflejando una disminución de US\$77.8, en tanto el sector público no financiero, se situó con un saldo de US\$24.5 millones por encima al observado el año anterior.

Las finanzas públicas por su parte finalizaron con un déficit presupuestal de Q560.3 millones; al respecto, los ingresos directos tuvieron un crecimiento de 126.6 % y los indirectos de 124.1 %, ambos en relación al año anterior; dicho crecimiento se considera como efecto de las reformas tributarias que se implementaron, especialmente al impuesto al valor agregado e impuesto sobre la renta.

Medidas De Política Económica Implementadas

La política del Gobierno durante 1990, se orientó en la recuperación y crecimiento de la actividad económica, dentro de un proceso de modernización del sistema económico; en el área monetaria y crediticia, sobresalen: el mantener la

liberalización de las tasas de interés; la racionalización y crecimiento limitado anual del crédito que los bancos y financieras otorgan al Sector Privado; neutralizar la liquidez excedente a través de las operaciones de mercado abierto con valores del Gobierno, que el Banco de Guatemala tuviera en cartera. Dentro del sistema financiero, se continuó con un efectivo seguimiento de las variables monetarias y se fijó un procedimiento orientado a unificar las tasas de encaje legal, para evitar distorsiones por tasas diferenciadas en las clases de depósitos, lo que se completaría en forma gradual en el mes de febrero de 1991 a una tasa de encaje del 20 %. En relación al área cambiaria, se efectuaron ajustes al sistema de compraventa de divisas por parte de los bancos, luego de la liberación de dicha variable en noviembre de 1989. Con relación a las finanzas públicas se centró en el desarrollo ordenado de las variables fiscales, con énfasis en la austeridad y racionalización del gasto público y en el financiamiento adecuado del déficit. Se promovieron reformas legales a impuestos existentes y creación de nuevas fuentes de ingresos y la racionalización del sistema de incentivos tributarios, lo cual se materializó con la presentación al Congreso de la República de ocho proyectos de ley tendientes al aumento de la recaudación, de las cuales

únicamente cobraron vigencia las modificaciones al impuesto sobre la renta y determinación de la tasa de interés y las reformas a la parte III del arancel de importaciones. Un aspecto complementario a la política fiscal es, la continuación del proceso de privatización de empresas públicas y servicios públicos, con el objeto de mejorar los niveles de rentabilidad y eficiencia, así como disminuir las presiones financieras por subsidios que afectan el presupuesto.

Para el ejercicio fiscal 1991, el gobierno centró la política económica en la eliminación de los desequilibrios macroeconómicos a través de la aplicación de un programa de estabilización gradual en que se establecieron metas de cumplimiento. Al respecto, se alcanzaron precios y tipo de cambio estables, adecuado nivel de reservas, déficit global y deuda externa manejable. La estrategia de la política monetaria se encauzó hacia el control de la emisión monetaria y para ello, el Banco de Guatemala limitó las fuentes internas de emisión.

La política crediticia con recursos internos se limitó a:

- 1) crédito neto del Banco de Guatemala al Sector Público igual a cero;
- 2) Crédito a los bancos y financieras con recursos internos, a través de adelantos, únicamente para cubrir eventuales deficiencias de encaje o reserva legal, de

carácter transitorio, que registran tales instituciones; 3) otorgamiento de adelantos al sistema bancario; 4) se evitaron los subsidios cambiarios y otras pérdidas operacionales del Banco de Guatemala.

La acción de la política cambiaria se orientó al mantenimiento de un tipo de cambio realista, basado en el mercado de divisas; para el efecto, se continuó con el sistema de subasta tipo holandesa, el cual adjudica en base a la mejor oferta. De esa manera, el tipo de cambio es flexible pero dirigido, con una banda de oscilación de cinco centavos por arriba y abajo del promedio ponderado de los tipos de compra y venta de la semana anterior; también se eliminó el depósito previo necesario para ingresar a la subasta.

Respecto a la política fiscal, la misma buscaba abatir el déficit fiscal para coadyuvar a la reducción del déficit global, con el objeto de corregir los desequilibrios macroeconómicos; para el efecto se aplicaron las siguientes medidas: 1) Se instruyó a todos los ministerios, realizar economía de un 10 %; 2) reducción de los gastos esenciales y disminución gradual de las transferencias a instituciones públicas y de los subsidios a la empresas públicas; 3) aplicación de una política salarial, en la que se efectuaron ajustes de Q.100.00 a cada salario base por mes; se

corrigió la escala de salarios con una base de Q.348.00; se amplió la bonificación para las clases pasivas en Q.50.00; 4) ampliación del Presupuesto de 1991, por la cantidad de Q.700 millones; 5) regularización en los compromisos de la deuda externa, a través de su reestructuración, renegociación y eliminación de los atrasos.

Respecto a los ingresos, el gobierno aplicó un programa de fiscalización y auditoría de campo de carácter extensivo e intensivo, cuyo objetivo principal era minimizar la evasión; aplicación de la Ley de Impuesto Extraordinario y Emisión de Bonos de Tesoro Emergencia Económica 1991, con la finalidad de obtener un financiamiento adicional hasta por un monto de Q.700.0 millones; inicio de un proceso de modernización tributaria, que contemplaba un conjunto de leyes fiscales. Con ese fin, se presentó al Organismo Legislativo cinco proyectos de Ley, que contemplaban modificaciones a los principales impuestos (Sobre la Renta, al Valor Agregado, a los Aranceles, a la Importación, al Consumo de Petróleo y Territorial), con la finalidad de establecer un sistema más simple, con amplitud de la base y que al mismo tiempo fuese eficiente y sencillo, tanto para el contribuyente como para el fisco.

La política económica para el ejercicio fiscal 1992, se diseñó

con el propósito de consolidar del proceso de estabilización alcanzado en 1991. Con esta orientación, los objetivos específicos de política monetaria, cambiaria y crediticia que la Junta Monetaria fijó para 1992, fueron continuar reduciendo la inflación, mantener el tipo de cambio estable y realista y lograr la readecuación de las tasas de interés en la economía. El rango de inflación esperada se fijó entre 8 y 10 %. En el caso de las Reservas Monetarias Internacionales la autoridad monetaria estableció como meta una ganancia entre cero y US\$ 50.0 millones. Así también, con el fin de mantener en niveles adecuados la liquidez de la economía, se continuó limitando las fuentes internas de emisión, para evitar la expansión crediticia con recursos internos; para el efectos se establecieron las siguientes metas: a) Crédito neto al Sector Público igual a cero; b) adelantos a los bancos del sistema y sociedades financieras con recursos internos igual a cero, con excepción de adelantos extraordinarios de muy corto plazo, a bancos. Con recursos externos, únicamente los provenientes de créditos ya contratados. Adicionalmente, a) Utilización de operaciones de mercado abierto, como principal instrumento de regulación monetaria, por medio de la negociación de CENIVACUS y certificados de depósito a plazo; y b) Mantener vigentes las tasas de 20 % de encaje legal y 3 % de inversión obligatoria.

Posteriormente, derivado de una evaluación realizada en el mes de agosto de dicho año, sobre las acciones y resultados de política, se determinó la existencia de excedentes de liquidez en la economía que reflejaban presiones sobre la demanda de divisas en venta pública, afectando la posición externa del país. Ante esta situación se implementaron las siguientes medidas: a) Establecer un crédito neto negativo del Banco de Guatemala al Gobierno Central por Q 460.0 millones; b) Aumentar gradualmente la inversión temporal obligatoria de los bancos del sistema en 3.5 puntos porcentuales sobre las obligaciones encajables; y c) Requerir a las entidades públicas y demás dependencias oficiales obligadas a mantener sus recursos en el Banco de Guatemala, el traslado de los depósitos e inversiones que estas instituciones tuvieran constituidos en los bancos y sociedades financieras privadas del país a la Banca Central. Asimismo, negociar con las entidades públicas no obligadas a mantener sus recursos en el Banco de Guatemala, la colocación de Bonos del Tesoro, CENIVACUS, Certificados de Depósito u otros valores de su cartera. Para tal propósito se autorizó al Banco Central, a que reconociera a las referidas instituciones, tasas de interés competitivas con las del mercado.

Con relación a la política fiscal, el Gobierno de la República

diseñó un Programa de Modernización Tributaria y de Racionalización del Gasto Público, el cual incluía entre otros, modificaciones al Impuesto sobre la Renta; modernización del Impuesto al Valor Agregado; modificación del Impuesto Unico sobre Inmuebles, modificación y eliminación selectiva del Impuesto de Timbres y anulación del Impuesto al Papel Sellado; Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo y Ley de Unificación y Nivelación de la parte III del Arancel Centroamericano de Importación.

Dentro de la modernización tributaria, se contempló un programa de fiscalización computarizada para las auditorías de forma rápida y selectiva; el de fiscalización preventiva para inducir al contribuyente al cumplimiento voluntario de sus obligaciones, así como el de automatización aduanera.

Durante el año de 1993, el Gobierno de la República, luego de la crisis institucional implementó un Plan denominado de los 180 días, el cual proporcionó las siguientes orientaciones:

- Gobernar con un nuevo estilo, donde prevalezca la austeridad, la honestidad y la transparencia;
- Promover la participación de los sectores representativos de la sociedad, para encontrar puntos de convergencia y de consenso, en un ambiente de libre expresión del

- pensamiento, tolerancia, responsabilidad y respeto;
- Garantizar a la ciudadanía su seguridad sobre la base del fortalecimiento de las fuerzas de seguridad de carácter estrictamente civil y la colaboración de la población;
 - Fortalecer el desarrollo integrado de la paz;
 - Iniciar acciones para reducir la situación de pobreza y procurar una mejora en la calidad de vida, a través de la solidaridad nacional y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la racionalización del gasto público, la reasignación del presupuesto de gastos del Estado para apoyar preferentemente proyectos donde participen las comunidades y organizaciones no gubernamentales en coordinación con el Sector Público;
 - Dinamizar las relaciones internacionales;
 - Ordenar y agilizar las actividades de los fondos sociales para que, de manera urgente atiendan las necesidades de los grupos de extrema pobreza;
 - Fortalecer el sistema de salud materno infantil;
 - Iniciar la modernización del sector público;
 - Instar a los contribuyentes a apoyar este esfuerzo de desarrollo nacional, mediante el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Dentro de la estrategia económica, se determinaron cuatro

campos de acción prioritarios: i) el mantenimiento y la consolidación de bases macroeconómicas estables; ii) la integración en la economía mundial; iii) el fomento de la inversión privada; y iv) el aumento de la calidad del gasto público orientado, básicamente, al combate efectivo de la pobreza extrema, el apoyo a las actividades productivas y la conservación del ambiente.

Para los años 1994-1995, el Gobierno diseñó un Plan denominado Agenda de Trabajo, el cual definía la adopción de un patrón distinto de desarrollo cuyos pilares fundamentales eran: la integración política de la sociedad, el respeto a las tradiciones culturales, la sostenibilidad y la equidad social. El mismo buscaba profundizar el tránsito hacia una sociedad democrática y acelerar nuestra adaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial y el cual requiere concentrar esfuerzos en el logro de cinco objetivos básicos: i) La consolidación de la democracia y el Estado de Derecho; ii) el combate a la pobreza; iii) la transformación productiva; iv) la conservación del medio ambiente y el uso racional de nuestros recursos naturales renovables; y v) la modernización institucional.

De conformidad con dicha Agenda, el compromiso social prioritario era el **COMBATE A LA POBREZA**. Al respecto,

Guatemala se encuentra entre los países latinoamericanos con los niveles más bajos de bienestar social y con los índices más altos de insatisfacción de las necesidades básicas de su población. Los datos más recientes indican que la proporción de los hogares pobres alcanzó en 1989 a nivel nacional un 75.5 %, mientras que el 54 % se encontraba en condiciones de pobreza extrema. En el país, la pobreza asume carácter estructural y afecta principalmente a las áreas rurales del Altiplano y de la Región sureste, caracterizadas por su alta densidad poblacional y por contar con la mayor concentración de población indígena, pequeños campesinos y familias sin tierra.

La estrategia de combate a la pobreza se basa en los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad, autoayuda y cercanía a las necesidades sentidas de la población.

Con relación a la transformación productiva, el reto del desarrollo sostenible y equitativo plantea al Gobierno de la República cuatro campos de acción prioritarios en materia de política económica, con el fin de acelerar mayores niveles de estabilidad, crecimiento, empleo productivo y equidad social. Estas áreas son: i) la consolidación de bases macroeconómicas estables; ii) el fomento de la inversión privada; iii) la

modernización del sistema financiero nacional; y, iv) la integración en la economía mundial.

En función a lo anterior, se programó reducir la inflación a una tasa de un dígito anual y acelerar el ritmo de crecimiento a por lo menos 5 % entre 1994 y 1995; consolidar la estabilización y, al mismo tiempo, acelerar el ritmo de crecimiento económico del país, ha requerido una elevación sustancial de la inversión y del ahorro privado y público; el aumento de la eficiencia y la productividad de las inversiones; el fomento de la productividad de las inversiones; el fomento de la producción de bienes transables; la generación de nuevos productos de exportación y la apertura de nuevos mercados para la economía guatemalteca.

Con relación a la política fiscal, monetaria y cambiaria, se continuó en apoyo a las acciones orientadas a reducir la inflación y a mantener un tipo de cambio estable y realista sin comprometer el crecimiento económico. En el área fiscal, los esfuerzos se orientaron al saneamiento de las finanzas públicas, limitando el déficit fiscal a la disponibilidad de financiamiento externo y elevando el ahorro en cuenta corriente a un promedio de por lo menos 3 % del PIB entre 1994 y 1995; asimismo, elevar la carga tributaria al 12 % para 1996, mediante el combate y la sanción de la evasión



tributaria; en cuanto al gasto corriente, éste se limitaría a un máximo de 8 % del PIB en ese mismo período. Estos objetivos se lograrían con profundizar los programas de Modernización tributaria y Racionalización del Gasto Público. En el campo cambiario, los esfuerzos se orientaron a mantener un tipo de cambio estable, realista, con el fin de conservar la competitividad externa de la economía. Con esa finalidad se promoverían medidas orientadas a elevar la eficiencia y flexibilización del sistema cambiario, así como a posibilitar una mayor participación y fortalecimiento de los mecanismos de mercado en la determinación del precio de la divisa, así como uniformar las condiciones de compra-venta de divisas para todo tipo de bien.

Con el objeto de promover una solución de fondo a los problemas monetarios y fiscales que afectan al país y que limitan reducir el tipo de cambio, conjuntamente con la autoridad monetaria, estudiaría la factibilidad y conveniencia de: i) eliminar el principio de concentración de las divisas en el Banco de Guatemala; ii) crear las condiciones legales para que el Banco de Guatemala pueda obtener un diferencial positivo en las operaciones de compra y venta de divisas; y, iii) obtener ingresos extraordinarios destinando una parte de éstos, para la amortización anticipada de la deuda pública.

CAPITULO VIII

APLICACION DEL PROCESO DE AJUSTE EN LA ECONOMIA NACIONAL

Carta De Intenciones Suscritas Con El Fondo Monetario Internacional (FMI)

Es el documento que contiene los lineamientos generales de un programa económico-financiero que un país se compromete a realizar en un período determinado; es decir, el convenio que suscribe dicho país con un organismo financiero internacional y que contempla los principales objetivos de política para su consecución.

Durante la década de los 80, el gobierno de Guatemala presentó Cartas de Intenciones y que en términos generales contienen aspectos que a continuación se describen:

En noviembre de 1981, con motivo de la solicitud de Guatemala ante el F.M.I. de un crédito al Amparo del Servicio de Financiamiento Compensatorio y el otro, a través de un Acuerdo Contingente (Stand-By), se firmó una carta de intenciones que contenía los lineamientos generales de un programa económico-financiero para el período 1981-82. El objetivo básico de dicho programa consistía en limitar la pérdida de las reservas internacionales netas del Banco de Guatemala, para lo cual se aplicarían un conjunto de medidas de política fiscal,

monetaria y cambiaria, dirigidas a facilitar el ajuste de la Balanza de Pagos.

En lo relacionado con la política fiscal, el gobierno de Guatemala se propuso limitar el déficit presupuestal mediante una reducción de sus gastos. Para 1982, se estimó un déficit no mayor de Q 420.0 millones y, para el efecto, se contempló limitar el incremento del gasto corriente a un 8.0 por ciento respecto al año anterior. Por otra parte, se racionalizaría el gasto de inversión; al respecto, se estableció como meta limitar los gastos de inversión a Q 570.0 millones para ese año. Se reconoció que la tasa tributaria en términos comparativos era relativamente baja y que, por aparte, la inestabilidad del sistema había contribuido a debilitar el ahorro público durante los últimos años.

En ese sentido, el gobierno se comprometió a reforzar el control fiscal y a mejorar los procedimientos administrativos en la recaudación tributaria. Para fortalecer el programa financiero, el gobierno se comprometió a aumentar en forma prudente el volumen de préstamos externos con el objeto de financiar de esta manera, un porcentaje mayor del programa de inversiones. En tal virtud, para 1982 se estableció una meta de endeudamiento externo del sector público de Q 250.0 millones.

Con el objeto de estimular el ahorro interno, las autoridades del país externaron su intención de elevar las tasas de interés activas y pasivas; dicha decisión no sería inflexible, sino que estaría acompañada de un activo seguimiento con el objeto de mantener las tasas de interés internas en concordancia con la evolución de las tasas de interés externas.

Con las medidas de política fiscal y monetaria antes indicadas se pretendía facilitar la reducción de la tasa de crecimiento de los activos netos del Banco de Guatemala; éstos activos ascenderían a Q 426.0 millones a finales de diciembre de 1982. Por su parte, el crédito neto del Banco de Guatemala al Sector Público no superaría los Q 883.0 millones a esa misma fecha. Para el efecto, se ajustaría la política de redescuento y de encaje legal al comportamiento de los activos internos netos.

Sobre esa base la pérdida de Reservas Internacionales Netas del Fondo de Estabilización Monetaria, al 31 de diciembre de 1982, se limitaría a Q 50.0 millones.

El gobierno se propuso mantener las restricciones establecidas en el Régimen de Transferencias Internacionales por Movimiento de Capitales; sin embargo, se consideró que la aplicación de dichos controles tendría un carácter transitorio y flexible. Asimismo, el gobierno se comprometió a no poner en vigor

durante la vigencia del Acuerdo nuevos controles cambiarios y comerciales, ni a intensificar los existentes; a no variar el tipo de cambio y a no concertar acuerdo de pagos bilaterales incompatibles con el Artículo VIII del Convenio Consultivo del Fondo.

La persistencia de los desequilibrios económicos que se manifestaban sobre la base del comportamiento de los diferentes sectores productivos, de la ejecución del gasto público, de la evolución del sector externo y del proceso de inversión privada, planteó la necesidad de solicitar al F.M.I. un nuevo Acuerdo Contingente (Stand-By) durante el mes de agosto de 1983; al respecto, las metas acordadas se orientaron a alcanzar fundamentalmente los objetivos de corrección de los desajustes de balanza de pagos y reducción del déficit fiscal. Para el efecto se acordaron determinados límites a la expansión crediticia del sistema bancario al Sector Público no Financiero; al aumento de los activos internos netos del Banco de Guatemala; al crédito de carácter comercial de menos de diez años plazo que contratara el Sector Público no Financiero; y a las obligaciones vencidas pendientes de pago con el exterior, para las que se acordó una reducción programada. Asimismo se establecieron algunos criterios cualitativos para otras variables, entre ellos: el déficit

fiscal, la balanza de pagos, el crédito de banca central y las obligaciones externas en el mediano y largo plazo. En resumen, la carta de intenciones contenía los lineamientos generales de un programa de ajuste económico-financiero siguientes: El objetivo básico de dicho programa, dada la evolución económica en general y de la balanza de pagos en particular, era necesario que las medidas de política monetaria, cambiaria y crediticia se orientaran a la consecución de la estabilidad y ajuste económico, tanto a nivel interno como externo.

El déficit fiscal a financiarse con crédito interno no debería ser mayor de Q 292.0 millones en 1983 y de Q 240.0 millones en 1984; el financiamiento de Banca Central al Sector Público debería ser consistente con estos límites.

La parte de las obligaciones pendientes de pago con el exterior (presa) registrados al 31 de diciembre de 1982, que se venció durante 1983 y 1984 sería cubierta al menos en un 50 por ciento, con los recursos que proporcionaría el F.M.I.. En ese sentido, las referidas obligaciones deberían disminuir en al menos Q 50.0 millones en 1983 y en Q 100.0 millones en 1984.

Las tasas de interés no se modificarían en las circunstancias de ese momento, sus cambios en el futuro estarían

condicionados al comportamiento de las tasas de interés en los mercados internacionales y del índice interno de precios. Se emitirían bonos de estabilización con el doble objeto de proceder a un registro definitivo de las obligaciones pendientes de pago con el exterior (presa) y de neutralizar la sobreliquidez derivada de dichas obligaciones. Los referidos valores serían emitidos en dólares de los Estados Unidos de América y podrían utilizarse también, como un instrumento de pago de las obligaciones pendientes con el exterior. Las restricciones cambiarias y comerciales en esa oportunidad se justificaban, además deberían mantener una naturaleza estrictamente temporal. Este convenio fue suspendido abruptamente por el F.M.I., en virtud de considerar dicha institución, que habían desviaciones fiscales y por ello suspendió los desembolsos de la mitad del crédito por cerca de 60 millones de dólares.

Debido a las serias dificultades económico-financieras obligaron de nuevo al Gobierno en agosto de 1988, a solicitar al F.M.I. asistencia financiera para apoyar la balanza de pagos. Sin embargo, dadas las circunstancias de haberse adoptado medidas de política económica antes del Acuerdo, hicieron innecesaria la presentación de una carta de intenciones y se limitó a la presentación de un Memorándum de

Política Económica que recogía los aspectos relevantes del programa ya adoptado, adicionando solamente las metas correspondientes. A continuación se describe en forma general el contenido de dicho memorándum: El Gobierno como parte del Plan complementó virtualmente el proceso de unificación del sistema de cambio iniciado en 1986, tomó medidas para reducir el déficit fiscal y las pérdidas del Banco de Guatemala, elevó las tasas de interés y precios de productos derivados del petróleo e implementó un vigoroso programa de promoción y diversificación de exportaciones consecuente con la estrategia de desarrollo orientado hacia afuera.

El 23 de junio de 1988, una virtual unificación del sistema de cambio fue implementada, las transacciones que se habían canalizado en tres distintos mercados (oficial, regulado y bancario) se cambiaron a un sólo mercado con una tasa que se estableció inicialmente a Q 2.70 por U.S.\$ 1.00. Debido a restricciones constitucionales, ciertas operaciones extranjeras del Banco de Guatemala continuaron siendo conducidas utilizando la tasa de cambio de Q 1.00 por U.S.\$ 1.00, la cual no se esperaba que redujera las distorsiones en los precios, que promoviera tanto los productos exportables como una eficiente sustitución de

PROPIEDAD DE LA OFICINA DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Centro

importaciones y que eliminara virtualmente las pérdidas cambiarias del Banco de Guatemala.

El gobierno estableció metas trimestrales para las reservas internacionales netas del Banco de Guatemala (incluyendo los pagos de atraso) las cuales son consistentes con el déficit del resultado global de la balanza de pagos de U.S.\$ 40.0 millones en 1988 y el logro de un superávit de U.S.\$ 60.0 millones en 1989. Estas metas incluyen la eliminación completa de los actuales atrasos externos al 30 de junio de 1989.

En el área de la política comercial, el gobierno pretende reducir en el mediano plazo el nivel y dispersión de las tarifas. El primer paso fue tomado a principios de 1986, cuando se introdujo una revisión del Arancel Externo Común para el Mercado Común Centroamericano. Adicionalmente a la reducción en las tarifas máximas sobre los bienes intermedios y de capital, la reforma regional introdujo una nueva nomenclatura tarifaria (Bruselas), por la cual se convirtieron las tasas de una base específica a una tasa ad-valorem, y se eliminaron las exenciones tarifarias, excepto para los insumos utilizados en la producción exportable.

Con el fin de crear un ambiente para la expansión económica y un valor estable del quetzal, el gobierno intentó implementar

políticas fiscales y monetarias que condujeran a la reducción de los desequilibrios financieros internos y al mantenimiento de una baja inflación. Específicamente la combinación del déficit fiscal y las pérdidas del Banco de Guatemala se reducirían a 3.2 por ciento del PIB en 1988 y a un 2.5 por ciento en 1989.

Con respecto a los ingresos, en octubre de 1987, el Gobierno introdujo reformas significativas en la estructura y administración de los impuestos sobre: el ingreso, la propiedad, y el valor agregado, elevó el impuesto a las importaciones (en 4 %), el impuesto sobre el timbre y las tasas para circulación de vehículos también fueron modificados, además se racionalizó ciertas exenciones.

El rendimiento del paquete impositivo fue estimado en cerca de 1.4 por ciento del PIB, el cual más que compensaba, la pérdida en los ingresos que podrían resultar de la disminución de las tasas sobre las exportaciones.

Con respecto a la política del gasto, la intención del gobierno fue ejercer una restricción presupuestaria a fin de acomodar los mandatos constitucionales de requerimiento de gasto, así como compensar los costos más altos del servicio de la deuda, derivados de la unificación del sistema cambiario. En relación al resto del Sector Público no Financiero, el

gobierno propugnó asegurar que en el mediano plazo, los ingresos corrientes de las empresas fueran adecuadas para cubrir sus gastos de operación, y de inversión.

Para promover un uso más eficiente de los recursos energéticos y reducir subsidios entre productos, los precios de la gasolina y el diesel se elevaron en 8 y 38 por ciento respectivamente a principios de julio de 1988.

Las pérdidas del Banco de Guatemala se planteó, declinarían de una estimación de 2.0 por ciento del PIB en 1987 a 1.4 por ciento en 1988.

Con el propósito de fortalecer el control sobre la expansión de los agregados monetarios y crediticios a fin de reducir las presiones sobre los precios internos y la balanza de pagos, así promover una eficiente colocación del crédito bancario interno, el 23 de junio de 1988 la Junta Monetaria elevó las tasas de interés, incrementando los topes del 11 al 13 por ciento para los depósitos a plazo con un incremento correspondiente en las tasas activas. El Banco de Guatemala continuaría vendiendo bonos del gobierno de sus tenencias al Sector Privado, la banca e instituciones del Sector Público, a fin de controlar los agregados monetarios e inducir más flexibilidad en la estructura de las tasas de interés.

Consistente con las metas fiscales establecidas anteriormente,

el financiamiento interno (que se define como el crédito neto del sistema bancario más la colocación de valores internos netos del Gobierno Central fuera del Sistema Bancario) del Sector Público no Financiero se limitaría a no más de Q 135.0 millones en 1988. De acuerdo con los objetivos del sector externo y de los precios del programa y consistentes con el proyectado crecimiento en los ahorros financieros privados, el crédito bancario total se planeó expandirse en 11 por ciento en 1988. El gobierno consideró que los precios deberían reflejar el libre juego de las fuerzas del mercado.

Consecuentemente, el gobierno redujo a un mínimo el control de precios, el cual aún se mantenía para unos pocos bienes esenciales y medicinas. Los niveles de salarios mínimos se establecieron como resultado de las consultas entre el gobierno, los patronos y los empleados, pero de otra manera, el gobierno no intervino en el proceso de determinación de los salarios en el Sector Privado, excepto como un mediador en las negociaciones salariales. El gobierno intentó financiar los futuros requerimientos del Sector Público, principalmente los flujos procedentes de ayudas externas y préstamos concesionarios a largo plazo. Guatemala tenía la necesidad de un financiamiento excepcional de la balanza de pagos de U.S.\$ 80.0 millones en 1988 y U.S.\$ 181.0 millones en 1989.

En vista de los problemas de deuda externa de Guatemala y a fin de no debilitar el perfil de endeudamiento relativamente favorable en el mediano plazo, el gobierno intentó limitar la contratación por parte del Sector Público (incluyendo las instituciones financieras) de nuevos préstamos con madurez de un año o más, incluyendo hasta 12 años a U.S.\$ 110.0 millones durante el período del programa. Dentro de este tope se aplicaría a los préstamos del Sector Privado con garantía oficial y a los créditos con proveedores, pero excluiría nuevos préstamos relacionados directamente a la refinanciación o recalendarización de las deudas públicas externas actuales y al financiamiento de fuentes bilaterales.

Consecuentemente durante el período del programa, el endeudamiento comercial externo neto de corto plazo del Sector Público (excluyendo pasivos externos del Banco de Guatemala y los créditos comerciales normales) no incrementarían más allá del saldo a finales de junio de 1988 (U.S.\$ 30.0 millones). Por último, una delegación del gobierno negoció a finales del último trimestre de 1993, los elementos y compromisos de un nuevo programa denominado Acuerdo Sombra, el cual contenía medidas macroeconómicas y estructurales para los años de 1994 y 1995, como antesala para un nuevo arreglo Stand-by o de contingencia con el FMI.

Este Acuerdo contemplaba principalmente medidas de política en el área fiscal, monetaria y cambiaria, así como en acciones para el combate de la pobreza. En ese sentido dicho Organismo reconoce las dificultades de índole política que atraviesa el país, por lo que aceptó el aplazamiento de las medidas que involucraba la aprobación por parte del Organismo Legislativo. Los Funcionarios del Fondo Monetario Internacional como consecuencia de dicho Acuerdo, realizarían evaluaciones trimestrales de las metas negociadas, con el objeto de avalar y sugerir al Comité Ejecutivo del FMI la aprobación de un nuevo Acuerdo Stand-by.

El Acuerdo en referencia sirvió de base para las políticas aprobadas por el Gobierno, el cual buscaba reducir los índices de inflación a niveles menores del diez por ciento y fortalecer la balanza de pagos, manteniendo al mismo tiempo tasas de crecimiento económico satisfactorios, para el efecto veáse el siguiente cuadro, el cual menciona los objetivos generales:

CUADRO No. 5

OBJETIVOS ACORDADOS ENTRE EL GOBIERNO DE GUATEMALA
Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
1994-1995

CONCEPTO	1994	1995
Inflación (%)	8.5	5.0
Aumento de Reservas Monetarias Internacionales (Mill. US\$)	40.0	30.0
Déficit Balanza de Pagos (% del PIB)	7.0	6.2
Como porcentaje del PIB		
Déficit del Sector Público	-1.1	0.0
Déficit del Sector Público No Financ.	-0.2	0.4
Deuda Interna	-0.9	-0.4
Ahorro del Gobierno Central	1.9	3.0
Gastos de Inversión del Gobierno Central	2.4	3.0
Operaciones de Mercado Abierto (cambio en saldos)	-0.2	-2.1

FUENTE: Siglo Veintiuno

Estos objetivos fijados en el Convenio según se estableció, podrían ser alcanzados a través de un ahorro en las cuentas del gobierno central y de sus instituciones, buscando que no se afectasen, al mismo tiempo, los montos de inversión pública. La búsqueda del fortalecimiento permanente de las finanzas públicas, la cual reduciría sustancialmente la presión sobre la política monetaria. De igual manera, y como consecuencia de lo anterior, se podría lograr una reducción gradual del encaje legal y de los saldos en las operaciones de mercado abierto, tal como lo establecía la política aprobada

en su oportunidad por la Junta Monetaria.

Así también se lograría reducir la deuda de corto plazo del sector público, incluyendo la deuda flotante del Ministerio de Finanzas Públicas, así como la deuda bonificada de corto plazo.

Dentro de la Política Monetaria, la misma debería orientarse fundamentalmente al alcance de los objetivos de reducir la inflación y de apoyar la balanza de pagos. Con la implementación de medidas de política monetaria sugeridas se podría alcanzar un crecimiento de los activos internos netos del Banco de Guatemala, igual al 0.3 por ciento del PIB, con lo que se aliviaría, junto a la política fiscal, las presiones sobre la política monetaria. En apoyo al sector productivo guatemalteco se estimó lograr un crecimiento del crédito a ese sector de alrededor del 15 por ciento para 1994. En el programa se estimó que el Banco de Guatemala trataría de pagar alrededor de cien millones de dólares de deuda de corto plazo durante 1994 y 1995. Se estimó también que junto a una reducción del encaje bancario y una disminución de los saldos de las operaciones de mercado abierto, permitirían reducir las pérdidas del Banco Central en un 0.3 por ciento del PIB en 1994.

Con respecto a la política fiscal, el objetivo básico era la

reducción del déficit del sector público combinado (incluyendo las pérdidas del Banco de Guatemala), de un tres por ciento del PIB en 1993, a uno por ciento en 1994 y casi su eliminación en 1995.

En relación a los ingresos tributarios, se pretendía mejorar la administración fiscal, con la adopción de medidas recomendadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, conjuntamente con los expertos del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI. Los ingresos adicionales provenientes del Impuesto Territorial junto con las mejoras de la administración fiscal podrían dar como resultado un incremento de alrededor de Q. 155.0 millones durante el segundo semestre de 1994.

Para alcanzar la disminución del déficit en el sector público no financiero, se deberían tomar medidas correctivas para alcanzar la meta del 0.7 por ciento del PIB.

Todo lo anterior permitiría un aumento en la tasa tributaria del país en alrededor del 8.8 por ciento en 1994.

La política cambiaria se debería regir por la evolución que se identifique en balanza de pagos. El sistema cambiario de subastas de esa oportunidad permitiría mantener el tipo de cambio en una posición cercana a las condiciones del mercado, tal como lo demostró el hecho de que la diferencia entre el

tipo de cambio de la Venta Pública de Divisas y el del intercomercial fue de solamente un uno por ciento. Así también la Junta Monetaria debería analizar la conveniencia de eliminar el principio de concentración de divisas en el Banco Central. El análisis y una propuesta al Congreso debería efectuarse antes de finalizar el mes de marzo de 1994. El financiamiento del Acuerdo suscrito para 1994-95 provendría sobre todo de desembolsos de fuentes multilaterales y bilaterales. El mismo se estimaba que alcanzaría el 2.5 por ciento del PIB, incluyendo la colocación en el extranjero de bonos del gobierno. En ese sentido, se esperaba que se colocara en el mercado internacional de capitales hasta US\$ 250.0 millones de bonos de mediano plazo (con madurez de tres a cinco años) durante 1994-95. Dentro de los elementos positivos que se destacan en el documento suscrito con el FMI, fue lo referente a la negociación, a través de acuerdos bilaterales, con los países participantes en la mesa de renegociación de deuda externa guatemalteca en el marco del convenio global del Club de París.

Dentro de los aspectos relevantes contenidos en el Acuerdo, se destaca la intención del gobierno central de implementar un programa de desmonopolización del subsector eléctrico. Se esperaba que en el transcurso de 1994, el gobierno preparara

con la asistencia de expertos del Banco Mundial, una propuesta de ley para regular la participación del sector privado en la generación y cogeneración de energía eléctrica. Además, antes de fines de junio de 1994, las autoridades gubernamentales deberían preparar un programa para la desmonopolización de los otros sectores servidos por las principales empresas públicas. Otras de las reformas estructurales contempladas en el programa negociado con el FMI, se referían al compromiso adquirido por el gobierno para mejorar el marco institucional y regulatorio del sistema financiero de Guatemala. En efecto, dentro del Préstamo para la Modernización Económica suscrito con el Banco Mundial en 1992 y en el préstamo sectorial financiero suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo, se incluían compromisos para que las autoridades del Banco de Guatemala y los miembros de la Junta Monetaria revisaren y aprobaran medidas encaminadas para mejorar la supervisión prudencial, el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y una revisión de la situación del Banco Nacional de la Vivienda, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola y la Corporación Financiera Nacional.

Dentro de los compromisos de mayor alcance, se mencionaba que el gobierno central concentraría mayores esfuerzos para aliviar la pobreza. Las políticas específicas de combate a

la pobreza descansarían fundamentalmente, en la puesta en marcha del Fondo de Inversión Social, para proveer de fondos financieros para la ejecución de programas de nutrición, construcción de escuelas y centros de salud, entre otros campos a atender. Para reconstruir las áreas rurales afectadas por el conflicto armado y reasentar a los refugiados, el gobierno estableció el Fondo Nacional para la Paz, administrado por una Comisión Presidencial. Finalmente, el gobierno ha establecido un fondo para el desarrollo regional a fin de financiar proyectos de infraestructura, salud y educación, con la participación local de las comunidades rurales. El presupuesto estimado para estos fondos equivalían a alrededor de Q 570.0 millones (0.8 por ciento del PIB).

Financiamiento Otorgado Por El Fondo Monetario Internacional

De acuerdo con la política de crédito del Fondo, el límite máximo de financiamiento para un país miembro (excluyendo el Servicio de Financiamiento Compensatorio y el Servicio de Existencias Reguladoras), puede exceder en forma acumulada un saldo máximo de 600 por ciento de su cuota. La cuota de Guatemala al 31/12/90 era de DEG 108.0 millones; por consiguiente, el acceso acumulado total conforme dicho límite, no excedería de un saldo de DEG 648.0 millones, que al tipo de

cambio vigente a dicha fecha (0.702908) era equivalente a U.S.\$ 455.5 millones.

Así por ejemplo el 18 de noviembre de 1981, Guatemala, utilizó recursos provenientes del Financiamiento Compensatorio por un monto equivalente a DEG 76.5 (100 por ciento de su cuota), además utilizó DEG 19.1 millones correspondientes al primer tramo de crédito (25 por ciento de su cuota). De manera que si al límite de 600 por ciento indicado anteriormente, se deduce el monto correspondiente al primer tramo de crédito ya girado, quedaría en esa oportunidad un margen disponible en saldo de 575 por ciento de la cuota. Cabe señalar que este límite acumulado se refiere a saldos vigentes y por lo tanto no representa un buen indicador del límite de acceso.

Conforme regulaciones actuales del Fondo, los países miembros pueden utilizar un máximo de financiamiento del 450 por ciento de la cuota durante un período de tres años, o 150 por ciento de la cuota en un año. Bajo estas circunstancias, el acceso máximo del que podría disponer Guatemala de conformidad a este último parámetro en un período de tres años no excedería de DEG 486.0 millones (lo que equivale aproximadamente a U.S.\$ 341.61 millones de acuerdo al tipo de cambio anteriormente descrito) y en un año no podría exceder la suma de 150 por ciento de su cuota.

Es importante mencionar las alternativas para la utilización del acceso disponible, la que podría concretarse en la forma siguiente:

- Crédito Contingente (Stand-By)

Los créditos contingentes normalmente son de un año y en casos excepcionales pueden ser hasta de tres años.

Este servicio puede utilizarse únicamente en apoyo de programas económicos relacionados con Acuerdos de Derecho de Giro en los tramos superiores de crédito o con Acuerdos ampliados.

La utilización de recursos al amparo del mecanismo enunciado implicaría la suscripción de acuerdos de estabilización financiera de un año, o bien, la elaboración de un acuerdo con una duración de tres años. La primera opción haría posible que, a la luz de la evolución económica del país se pudiese evaluar la conveniencia de concretar nuevos arreglos con el Fondo. Por el contrario, la segunda opción implicaría que desde el inicio se establecerían regulaciones económico-financieras que debería observarse a lo largo del período.

Dentro de este tipo de financiamiento el plazo para efectuar las recompras es de 3 1/4 años a 5 años, mediante cuotas semestrales.

El costo de los recursos está sujeto a una tasa mixta, ya que

a la proporción del financiamiento otorgado con recursos ordinarios del Fondo (no mayor del 75 por ciento de la cuota), se aplica una tasa del 6.60 por ciento de interés anual, mientras que los recursos provenientes de préstamos se otorgan a la tasa de mercado.

- Servicio Ampliado

El Fondo ofrece también financiamiento a sus miembros bajo el servicio ampliado, conforme al cual el país podría obtener crédito hasta por el equivalente del 440 por ciento de su cuota utilizable en tres años en proporciones iguales.

Los recursos desembolsables al amparo de este mecanismo se integran hasta en un 140 por ciento de la cuota con recursos ordinarios y, el resto con recursos captados en los mercados privados de capital. En consecuencia, esta opción, ofrece mejores condiciones en materia de costo financiero, ya que la proporción de recursos a una tasa del 6.60 por ciento anual es mayor. En adición, el plazo para las recompras oscila entre 4.5 y 10 años. Para la concesión de asistencia financiera a través del mecanismo de servicio ampliado, el Fondo toma en cuenta que se den condiciones tales como:

- a) Que el país miembro evidencie que su economía sufre graves desequilibrios estructurales en la producción y el comercio y que las distorsiones en los precios y

costos son generalizadas.

- b) Que la economía del país miembro se caracterice por un lento crecimiento, en la que su posición de balanza de pagos le impida llevar a cabo una política agresiva de desarrollo.

La concertación de un financiamiento como el apuntado, requiere de un programa de estabilización que, consecuente con la característica de largo plazo del desequilibrio que se pretende corregir, contemple regulaciones en materia de política económica y financiera por un período de tres años. De estas alternativas se considera que la utilización de los recursos del Fondo, conforme un crédito Stand-by es lo más conveniente, puesto que, aun cuando el mecanismo de servicio ampliado ofrecería mejores condiciones financieras, tanto en lo relativo al plazo como a la tasa de interés, el primero proporciona un mayor margen de maniobra en materia de política económica, toda vez que, según se indicó, quedaría la posibilidad de suscribir planes anuales a la luz de la evolución que experimente la economía del país, con la cual se evitaría comprometer por un tiempo prolongado la autonomía que requiere la autoridad económica del país. Al mismo tiempo, en las actuales circunstancias se ha notado una clara preferencia del FMI por utilizar Stand-by en vez de acuerdos ampliados.

No se consideró que se podría obtener un acuerdo ampliado en esas circunstancias de Guatemala, pues al implementarse medidas mas restrictivas en la economía, podrían provocar convulsiones sociales.

Con independencia de la opción que se adopte, se considera que la suscripción de un arreglo con el Fondo, podría facilitar el acceso a otras fuentes institucionales y privadas de financiamiento externo, toda vez que el hecho que el país llegue a suscribir un programa de estabilización económica con la referida institución, sería indicativo del esfuerzo del ajuste que el país ha realizado y del apoyo que, en reconocimiento de tal esfuerzo, estaría prestando el Fondo. Esto, a la vez, tendería a fortalecer la confianza de la comunidad financiera internacional, particularmente de la banca comercial privada, para la concesión de crédito al país, si este fuese necesario. Esto sería lo más normal en condiciones también normales. No cabe dejar de señalarse, sin embargo, que en las actuales circunstancias de la economía mundial y tomando en cuenta los desequilibrios financieros generalizados, el acceso a los mercados privado de capital es muy difícil para los países en desarrollo en general, para Latinoamérica en particular y muy especialmente en el caso de países centroamericanos.

Para visualizar en una forma más clara los distintos tipos de financiamiento que proporciona el FMI, véase el cuadro siguiente, el cual describe además, el porcentaje al que el país puede tener acceso, el plazo y los límites en relación al monto.

CUADRO No. 6

TIPO DE FINANCIAMIENTO QUE PROPORCIONA
EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

TIPO DE FINANCIAMIENTO	% CUOTA	LIMITES ACCESO (MILLONES DE DEG)	PLAZO
1o. TRAMO DE CREDITO (Hasta completar el 100 %)	25	27.0	3 1/4-5 años
ACUERDO DE DERECHO DE GIRO Y ACUERDOS EN EL MARCO DEL SERVICIO AMPLIADO			
Limite Anual	90-110	97.2-118.8	4 1/2-10 años
Limite Trienal	270-330	291.6-356.4	4 1/2-10 años
Limite Acumulativo	400-440	432.0-475.2	4 1/2-10 años
SERVICIOS FINANCIEROS ESPECIALES			
Compensatorio	40	151.2	3 1/4-5 años
Contingencias	40	151.2	3 1/4-5 años
Exceso de Costo de Importación de Cereales	17	18.4	3 1/4-5 años
Tramo Optativo	25	27.0	3 1/4-5 años
Financiamiento Mixto	122	131.8	3 1/4-5 años
SERVICIO AJUSTE ESTRUCTURAL			
Primer año	20	21.6	5 1/2-10 años
Segundo año	30	32.4	5 1/2-10 años
Tercer año	20	21.6	5 1/2-10 años
Máximo Acumulativo	70	75.6	5 1/2-10 años
SERVICIO REFORZADO DE AJUSTE ESTRUCTURAL			
Máximo Acumulativo	250	270.0	5 1/2-10 años

FUENTE: Boletín del Fondo Monetario Internacional, Agosto de 1990
* Guatemala tenía al 31/12/90 en el FMI una cuota de 108 millones de DEG

Por último, es importante mencionar que el F.M.I. ha desembolsado a Guatemala en la década de los 80, un total de 197.7 millones de DEG, es decir un 30.85 por ciento menos del total aprobado. En el Programa Financiero 83/84 el FMI suspendió desembolsos por un monto de 57.3 millones de DEG en respuesta al no cumplimiento de las metas establecidas en la carta de intenciones por parte del Gobierno de Guatemala, situación que se repitió nuevamente en el programa financiero 88/89. Para el efecto, véase el cuadro que a continuación se detalla, el cual se refiere al financiamiento otorgado por dicha Institución al país.

CUADRO No. 5
 GUATEMALA
 FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
 -EN MILLONES DE DEG-

CARACTERISTICAS	PROGRAMA FINANCIERO 1981/82		PROGRAMA FINANCIERO 1983/84	PROGRAMA FINANCIERO 1988/89	
	a) Compensatorio	b) Stand-by I	a) Stand-by II	a) Compensatorio	b) Stand-by I
Monto Aprobado	78.5	19.1	114.7	21.6	54.0
Monto Desembolsado	78.5	19.1	57.4	21.6	23.1
Monto Pendiente de Desembolsar	--	--	--	--	--
Plazo	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable
Plazo	5 años	5 años	5 años	5 años	5 años
Comisión por Servicios	0.5 %	0.5 %	0.5 %	0.5 %	0.5 %
Forma de Financiamiento	Apoyo a Balanza de Pagos	Apoyo a Balanza de Pago	Apoyo a Balanza de Pagos	Apoyo a Balanza de Pagos	Apoyo Balanza de

FUENTE: Banco de Guatemala

Efectos De Su Aplicación

Los desequilibrios originados por factores internos y externos, se han manifestado en forma crónica en la década de los 80, situación que ha hecho inevitable un proceso de ajuste, el cual ha provocado en su implantación, efectos tanto a nivel económico como social.

Como anteriormente se mencionó el gobierno en su oportunidad se vió obligado a acudir al Fondo Monetario Internacional, institución que al conceder el financiamiento solicitado impuso condicionalidades, las que están sujetas a evaluación posterior. Es importante describir a continuación los resultados de cada programa:

1 Programa Económico-Financiero 1981-1982

En términos generales, las medidas propuestas en dicho programa fueron concebidas dentro de un contexto de crecimiento de la economía nacional y de una relativa recuperación de las exportaciones. En ese sentido se consideró que la economía del país en 1982 crecería a una tasa de 2.5 por ciento; sin embargo el comportamiento fue diferente, puesto que el Producto Interno Bruto experimentó una declinación del 3.5 por ciento y, por otra parte, la evolución desfavorable de las exportaciones de los principales productos agropecuarios del país agudizó la crisis de liquidez

internacional originada en gran parte por la desacertada política financiera del Gobierno anterior a 1982, de ejecutar proyectos de inversión pública con recursos internos, sin contar con el adecuado respaldo de financiamiento externo. Asimismo la elevación de la tasa de interés interna, al reducir la diferencia entre ésta y las tasas externas, podría haber propiciado el ahorro y contrarrestado la fuga de capitales que se había venido manifestando a partir de 1979, de no haber estado por medio la incertidumbre originada de la desestabilización política del país y de los otros países centroamericanos.

Por otra parte, las metas establecidas en cuanto al crecimiento del crédito neto del Banco de Guatemala al sector público y al sector financiero resultaron inoperantes, en virtud de que en el primero de los casos, los ingresos corrientes fueron menores a los previstos y en lo que se refiere a los bancos y financieras, sus disponibilidades de liquidez estuvieron muy por encima de la reducida demanda de crédito.

En esas circunstancias, la observancia de la meta del Fondo en lo que respecta al crédito neto al sector público, hubiese implicado una mayor reducción del gasto público que la que se registró, con sus consecuentes efectos sobre el resto de la

economía y la ocupación.

De acuerdo al convenio suscrito entre el gobierno de Guatemala y el F.M.I., en el que se establecieron ciertas metas, los resultados en términos generales fueron los siguientes:

- Durante 1982 el déficit presupuestal del gobierno Central, de Q 388.1 millones, fue sensiblemente inferior al déficit de Q 420.0 millones establecido en el programa financiero. Asimismo, los gastos totales del gobierno de Q 1,109.6 millones estuvieron por debajo de los Q 1,310.0 millones programados, habiendo declinado los gastos corrientes en nueve por ciento;
- La modificación hacia el alza de la tasa de interés no solo no tuvo los efectos esperados, sino más bien operó como un elemento contraccionista de la economía, al encarecer los recursos financieros, cuando los niveles de rentabilidad tendía hacia la baja en razón de la recesión económica por la que atravesaba el país;
- El monto total de financiamiento externo neto obtenido por el sector público durante 1982 ascendió a Q 221.3 millones. Este financiamiento fue inferior en Q 28.7 millones al previsto en el programa (Q 250.0 millones);
- El crecimiento del crédito neto del Banco de Guatemala al sector público excedió en Q 50.0 millones al contemplado

dentro del programa financiero (Q 200.0 millones), resultado que, en alguna medida, estuvo influido por la consolidación de la deuda pública al final del año. Por su parte, a la variación del crédito al sector financiero, fue inferior en Q 175.8 millones a la contemplada en el programa (- Q 8.0 millones);

-En lo que respecta a las reservas monetarias internacionales netas del Fondo de Estabilización Monetaria, en 1982 se registró una pérdida efectiva de Q 51.2 millones, que es prácticamente igual al monto programado por el Fondo (Q 50.0 millones). En este resultado fueron determinantes las acciones tomadas en esa oportunidad, en especial la de racionalizar el uso de las divisas en aquellos destinos que fueran de mayor relevancia para el país, así como la mejora en la administración del Régimen de Emergencia para el Control de las Transacciones por Movimientos de Capitales. Asimismo, fueron relevantes el establecimiento de un régimen de cuotas de importación y el apoyo financiero del sector externo, a través de la negociación de recursos provenientes del exterior.

3.2 Programa Económico-Financiero 1983-1984

Con relación al programa de estabilización económico financiero acordado con el Fondo Monetario Internacional, en

ocasión de la suscripción de un convenio de crédito de contingencia en 1983, se acordaron límites y metas para determinadas variables financieras, cuyo alcance se extendió hasta el mes de diciembre de 1984; los resultados obtenidos en términos generales, fueron los siguientes:

- Al examinar los resultados obtenidos al 31 de diciembre de 1983 y compararlos con los límites cuantitativos, éstos se consideran satisfactorios, ya que los activos internos netos no debían exceder de Q 724.1 millones; lo observado se situó en Q 705.9 millones. En tanto al 31/12/84 no se cumplió el límite acordado, pues el nivel de dicha variable se situó en Q 918.8 millones; es decir, que se superó a lo que se tenía previsto, que era de Q 754.1 millones;
- Por el lado de las obligaciones vencidas con el exterior pendientes de pago, las autoridades monetarias se comprometieron a reducirlas al 31/12/83 en Q 294.1 millones. El requerimiento en este aspecto no sólo fue satisfactorio a esta fecha, sino que incluso se pagó un monto superior a lo previsto, situándose dicho saldo en Q 286.0 millones. Con relación al 31/12/84 la meta programada de Q 194.1 millones no se alcanzó, pues el nivel de dichas obligaciones se situó en Q 490.0 millones, ello

se debió principalmente como resultado de la nueva emisión de bonos de estabilización expresados en dólares de los Estados Unidos de América.

-Como ya se indicó, el rubro que también se sujeta a la limitación del F.M.I., lo constituye el crédito neto que el sistema bancario otorga al sector público no financiero; así el límite para el 31/12/83 fue de Q 1,485.0 millones, en tanto lo registrado fue de Q 1,409.1 millones. Con relación al 31/12/84 se programó un límite de Q 1,655.0 millones y lo observado fue de Q 1,712.5 millones.

A raíz de la revisión del programa de estabilización que una misión del F.M.I. efectuó en marzo de 1984, se anticiparon, entre otras, algunas dificultades en materia de balanza de pagos, por lo que la referida misión recomendó la adopción de medidas correctivas en materia fiscal, monetaria y del sector externo, para asegurar el logro de los objetivos de estabilización previstos. Sin embargo, dadas las circunstancias sociales, políticas y económicas que prevalecían en ese entonces en el país, el gobierno de la república no consideró factible la adopción inmediata de medidas de ajuste adicionales, especialmente en lo que se refería al incremento de impuestos, pero se reconoció que existía un margen para efectuar algunos de los ajustes

sugeridos. Derivado de esta situación y pese a que el país venía cumpliendo con los límites cuantitativos convenidos al 31/3/84, el F.M.I. suspendió los tres desembolsos programados a partir del mes de junio, los que en conjunto significaban recursos por aproximadamente U.S.\$ 60.0 millones. No obstante, con el propósito de apoyar los esfuerzos de ajuste, el gobierno decidió adoptar una serie de medidas en el campo fiscal, monetario y crediticio a partir del mes de octubre, las que, entre otras, comprendió una readecuación tributaria, el establecimiento de depósitos para la apertura de cartas de crédito y, hacia finales del año, la modificación del Artículo 101 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala.

La suspensión de los desembolsos del F.M.I. colocó al país en una situación difícil para el manejo del área financiera internacional, no sólo por el hecho de haber dejado de percibir recursos ya programados para hacer frente a pagos al exterior sino por el consecuente cierre de algunas fuentes institucionales y privadas de financiamiento externo que ello significó en algunos casos.

En ese sentido, debe tenerse presente que algunas instituciones financieras internacionales, así como bancos privados del exterior ante la crisis de endeudamiento que ha venido caracterizando a los países en desarrollo, han

INSTITUTO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

adoptado una modalidad denominada condicionalidad cruzada. Es decir, que los bancos acreedores, al igual que el Club de París, han venido poniendo como condición, para negociar el pago de obligaciones, que el país tenga en vigencia un convenio con el F.M.I.. Este aspecto, es un punto importante de discusión entre las autoridades de los países deudores y los comites que coordinan los arreglos por parte de los acreedores. La racionalidad del requisito reside en la garantía que dichos programas dan a los bancos de que el país se está desarrollando dentro de un programa de ordenamiento financiero, que garantice su capacidad para hacer frente a los compromisos externos. Se aprovecha, desde luego, la ventaja comparativa que tiene el F.M.I. en este aspecto y que, en consecuencia, reduce tanto los costos como el riesgo para los bancos acreedores, de tener eventualmente que realizar tal labor por sus propios medios.

El concepto de condicionalidad cruzada (cross conditionality) es de reciente acuñación en la terminología económica, en momentos en que la condicionalidad del Fondo todavía está siendo objeto de discusiones y de aportes interesantes en la literatura.

3.3 Programa Económico-Financiero 1988-1989

El propósito fundamental consistió en lograr el ajuste en la

economía, especialmente en lo concerniente al sector externo. En el ámbito de la responsabilidad de la banca central, se procedió a la unificación de los mercados cambiarios existentes, con el propósito fundamental de eliminar la fuente de generación de pérdidas cambiarias y reducir los tipos múltiples de cambio, lo cual fue concebido como una de las medidas más importantes de dicho programa. Como apoyo a la unificación cambiaria, se revisó el tipo de cambio del mercado unificado y la política de tasas de interés. Además, se trató de intensificar las operaciones de mercado abierto, especialmente las realizadas a través del retiro de los depósitos que las entidades oficiales mantenían en los bancos del sistema, y se fijó una meta global para el crédito del sistema financiero, tanto al sector público como al sector privado.

Como es lo usual en los Acuerdos con el F.M.I., y como parte del programa de políticas económicas para 1988, 1989 y 1990, se establecieron metas para las reservas internacionales netas del Banco de Guatemala, para las obligaciones vencidas con el exterior pendientes de pago, para el crédito interno neto al sector público y para el financiamiento externo a corto y mediano plazo que obtendría el sector público, financiero y no financiero.

El cumplimiento de tales límites, al cierre de 1988 se registraron resultados del programa que fueron aceptables; sin embargo, en el caso de algunos límites y metas fundamentales, se presentaron desviaciones que, si bien no han generado importantes desequilibrios financieros, potencialmente podrían dar lugar a dificultades tanto en el sector externo como los precios internos.

-Las reservas monetarias internacionales netas, después de haber alcanzado un nivel mínimo negativo de U.S.\$ 45.0 millones el 9 de diciembre de 1988, es decir un desvío de la meta de casi U.S.\$ 80.0 millones, manifestaron una fuerte recuperación al cierre del período, al situarse en una posición negativa de U.S.\$ 12.0 millones; es decir una mejora de U.S.\$ 30.0 millones en menos de un mes. Las cifras al 20 de febrero de 1989 muestran otra importante mejora, al situarse solamente (-) U.S.\$ 7.0 millones.

-En el caso del crédito neto, si bien el otorgado por la banca central fue positivo en unos Q 74.0 millones al combinarlo con el crédito neto al sector público de los bancos del sistema y de otros sectores, mostró una variación de (-) Q 14.0 millones al cierre del año.

-Debe destacarse que el crédito de banca central mantuvo

variaciones negativas, de manera que su crecimiento para alcanzar el saldo del cierre del año se produjo en un período sumamente corto, lo cual determinó que las variables monetarias crecieran rápidamente. En efecto, el medio circulante pasó de una tasa acumulada de (-) 5.0 por ciento al 30 de noviembre, a 14 por ciento en diciembre de 1988 y los medios de pago pasaron de 4 por ciento a 10.0 por ciento en el mismo período. La base monetaria pasó entre noviembre y diciembre de 1988, de Q 1,625.0 millones a Q 1,919.0 millones, lo que significó un crecimiento de Q 294.0 millones en un mes.

Los resultados descritos, muestran que las principales dificultades se presentaron en el área monetaria, cuya repercusión se manifestó por presiones en la balanza de pagos.

Implementación De Medidas De Política Económica

Para llevar a cabo las metas programadas, tanto en las cartas de intenciones como en el memorándum, se implementaron durante la década en mención una serie de medidas de política fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria, de las que sobresalen las siguientes:

En el mes de noviembre de 1981 se elevaron las tasas de interés activas y pasivas al 15 y 13 por ciento respectivamente, con el objeto de estimular el ahorro interno

y desalentar la salida de capitales. Lo anterior, se convirtió en un factor de desaliento para la demanda de recursos bancarios y por consiguiente en la inversión real, ya que coincidió con el inicio de la recesión de la economía nacional, habiendo venido a reducir aún mas los ya precarios niveles de rentabilidad de los sectores productivos y del sector agropecuario en especial. Esta situación y la declinación de las tasas de interés en los mercados externos, acaecido en 1982, determinó que en noviembre de dicho año se redujera los límites de las tasas de interés bancarias a 12 por ciento las activas y 9 por ciento las pasivas, medida que se estimó compatible con los propósitos de reactivación económica.

A partir de noviembre de 1982, se estableció un régimen de cuotas de importación con base a criterios de esencialidad. Asimismo, se intensificaron las regulaciones para la concesión de divisas para turismo y remesas familiares.

Paralelamente se constituyó un Fondo de Garantía para impulsar la concesión de créditos bancarios para la actividad agrícola exportable.

En el campo fiscal, el gobierno de la república decretó a partir del 1 de agosto de 1983, una reforma tributaria, planteándose en su formulación el logro de tres objetivos:

reducir el déficit fiscal, reactivar la economía y mejorar la situación del sector externo. El principal elemento de dicha reforma, lo constituyó la implantación de un impuesto del 10 por ciento sobre el valor agregado. Sin embargo, a partir del 1 de octubre de dicho año, por presiones de diversos sectores de la población, la tasa se redujo al 7 por ciento y se duplicaron las exenciones a dicho impuesto.

Se modificó la base impositiva específica de los impuestos sobre alcoholes, bebidas alcohólicas y cervezas, al convertirlas en ad-valorem, con el propósito de lograr mayores ingresos en función de los cambios en los precios.

El impuesto sobre el consumo de petróleo y derivados, también se estableció una variación de la base impositiva, al transformar éste, de gravamen específico a ad-valorem.

En esta reforma tributaria se estableció la desgravación paulatina de los impuestos de exportación, con el fin de estimular tal producción y mejorar la balanza de pagos, esta se contempló en las modificaciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Por último, se derogó una serie de impuestos tales como: la matrícula anual y las cuotas trimestrales de sanidad, el de la sal, el de licencia anual para agentes viajeros extranjeros, el de inscripción de baratillos, el de peleas de gallos, la licencia anual para la caza de lagartos,

el de los juegos de naipes, la licencia para buhoneros, el anual sobre portación de armas de fuego, el de melazas, el de billetes de rifas y sorteos y el de la venta de aguarrás; ello con el propósito de evitar la proliferación de cargas impositivas que dificultaban la aplicación de un sistema tributario de captación de ingresos.

Otra medida tomada en el año, fue la emisión de Bonos de Estabilización 1983 expresados en dólares de los Estados Unidos de América, cuyos objetivos fundamentales fueron neutralizar la sobrelíquidez existente en el sistema bancario y lograr un registro exacto de las obligaciones de pago con el exterior, las que se habían venido acumulando desde finales de 1981.

Durante el año de 1984 se optó por una serie de medidas en el campo fiscal, monetario y crediticio, que entre otras, comprendió una readecuación tributaria al incluir en un solo texto legal las disposiciones de la Ley del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales (Decreto Ley 96-84), este contemplaba el aumento de Q 0.10 a Q 0.25 por cada hoja de papel sellado de menor denominación. Esta misma medida fue tomada con el Impuesto al Valor Agregado, la cual buscaba facilitar su comprensión y aplicación; asimismo, se amplió la cobertura al reducir de 325 a 65 los productos exentos de este

impuesto.

En relación a las medidas de estabilización monetaria se adoptaron disposiciones con la finalidad de restringir la liquidez, a través de la reducción parcial de la garantía de recompra inmediata a los valores públicos en poder de los bancos y a los emitidos por bancos nacionales con garantía de cédulas hipotecarias F.H.A. que el Banco de Guatemala negociaría con otras instituciones bancarias.

Se dispuso el establecimiento de depósitos para la apertura de cartas de crédito y hacia finales de 1984, se modificó el Artículo 101 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, a efecto que los bancos pudiesen pactar contractualmente tasas de interés activas y pasivas dentro de los límites legales. Se autorizó una nueva emisión de Bonos de Estabilización expresados en dólares de Estados Unidos de América por U.S.\$ 300.0 millones, con el propósito de negociar el saldo pendiente (U.S.\$ 183.1 millones) de la emisión anterior; éstos títulos tenían como propósito garantizar el pago de obligaciones vencidas en el exterior.

Por último, a partir del 15 de noviembre de 1984, entró en vigor la totalidad de las normas previstas en la Segunda Parte de la Ley Monetaria (Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales).

En 1985 se implementó una nueva reforma tributaria, con el propósito de reducir el déficit fiscal, sin embargo tales medidas fueron derogadas como consecuencia de protestas de distintos sectores de la población.

Mediante el Decreto 146-85 se aprobó el nuevo Arancel Centroamericano de Importación (NAUCA II), el cual entraría en vigencia el 1 de enero de 1986.

La Junta Monetaria aprobó la Resolución JM-246-85 por medio de la cual se le otorgaron beneficios cambiarios a las ventas de café, azúcar y cardamomo, medida que registró un ingreso extraordinario de divisas, lo que determinó que en los últimos dos meses del año, los medios de pago presentaran un crecimiento sin precedentes al situarse al 31/12/85 en 28.4 por ciento respecto al año anterior.

Durante el año de 1986, el Gobierno de la República adoptó una serie de medidas fiscales como parte esencial del Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, así como medidas orientadas a mejorar la administración pública, la captación tributaria y la racionalización del gasto público. Entre tales medidas fiscales sobresalen las siguientes: La creación del Impuesto Extraordinario a las Exportaciones (de vigencia temporal), a partir del décimo tercer mes de su aplicación, el impuesto a pagar sería desgravado a una tasa

acumulada del 3 por ciento mensual, de tal forma que tendría una vigencia de 46 meses; también se estableció un Impuesto Extraordinario de carácter temporal sobre los ingresos de Guatel, provenientes de los servicios de carácter internacional que dicha empresa presta.

Con relación a la política comercial, el Gobierno contrató a la Empresa Societé Generalé de Surveillance, Sociedad Anónima (S.G.S), con la finalidad de que dicha empresa ejerciera supervisión y control de calidad, cantidad y precios de los productos que exporta o importa el país.

Otra medida fue la ampliación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado por un monto de Q 771.1 millones.

También en política salarial el gobierno incrementó en Q. 50.00 los salarios mensuales de los empleados públicos, ello con la finalidad de compensar a éstos por los niveles de inflación.

Con relación a la política monetaria, cambiaria y crediticia en coordinación con el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo, tenían como objetivo la reducción de la liquidez bancaria, la estabilización del tipo de cambio y de los precios, así como el apropiado financiamiento de la actividad productiva del país. Para ello se adoptó una política más "agresiva" en materia de operaciones de mercado

abierto y retiro gradual de los depósitos del I.G.S.S. de los bancos del sistema. Además, se aumentó las tasas de interés para operaciones activas y pasivas de los bancos del sistema (14 y 11 por ciento respectivamente), elevó las tasas de encaje bancario al 41 % para los depósitos monetarios y de plazo menor, y de 13 % para los depósitos de ahorro y plazo mayor.

Durante el año de 1987, el gobierno adoptó un conjunto de medidas fiscales, dirigidas principalmente a aumentar las recaudaciones. Destacan principalmente la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, ello con el propósito de readecuar la base de imposición y las tasas. También se introdujeron reformas a las leyes del impuesto al valor agregado y de papel sellado y timbres fiscales. Destaca la creación de la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, cuya base impositiva la constituye la suma de los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente en calidad de propietario o poseedor.

Con el objetivo de que los propietarios de vehículos contribuyeran en forma mas equitativa a sufragar los costos de mantenimiento de las vías de comunicación se aprobó una nueva Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

La política monetaria, cambiaria y crediticia se diseñó para

que contribuyera a lograr los objetivos fundamentales de consolidar el proceso de estabilización y de reactivación de la actividad económica, contenidos en el Programa de Reorganización Nacional.

En ese sentido, en el área monetaria la política continuó orientada a mantener un moderado crecimiento de la oferta monetaria que fuera compatible con el ritmo esperado de la evolución de la actividad económica, a fin de evitar presiones adicionales tanto en los precios internos como en el tipo de cambio. Para tal propósito, se estimó necesario fijar metas cuantitativas a los medios de pago, moderando el crecimiento de los factores de monetización en su origen, como lo es el crédito del Banco de Guatemala tanto para el Sector Público como para los bancos y financieras. Se mantuvo, además, la decisión adoptada en 1986 de retirar depósitos e inversiones de entidades oficiales que estaban en los bancos y financieras del sistema y trasladarlos a la Banca Central a través de operaciones de mercado abierto.

Durante el año de 1988, el Gobierno adoptó una serie de medidas complementarias a aquellas puestas en vigor en el último trimestre de 1987. En lo referente a los sistemas de recaudación de impuestos, uno de los aspectos más relevantes es lo relativo al proceso de percepción tributaria

descentralizado en el departamento de Guatemala, por el cual se creó la facilidad para cancelar en los bancos del sistema el impuesto sobre la renta, el del valor agregado y el impuesto único sobre inmuebles. También se inició el establecimiento de la ventanilla única de atención al contribuyente, para facilitar el pago de sus obligaciones. Las acciones realizadas en las áreas referidas se reflejaron en el aumento de los ingresos corrientes. En lo referente al gasto público, se observó un incremento con respecto al año anterior, lo cual se explica principalmente como consecuencia de la política salarial adoptada por el gobierno de la república.

Entre las medidas de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia destacan, la continuación de las operaciones de mercado abierto, por realizar, especialmente con el Sector Público no financiero, para las cuales se elevaron las tasas de interés, en dos, tres o cuatro puntos, en función del inversionista; la unificación del mercado bancario con el regulado, el aumento de la tasa de interés bancario, tanto activa como pasiva en dos puntos porcentuales, y la asignación de cupos de crédito de banca central para el Sector Público y para el sistema financiero.

Por último, en el año de 1989 el gobierno en el campo fiscal

no implementó medidas de relevancia, en virtud de ciertas reformas a las leyes del Impuesto sobre la Renta, al Valor Agregado y del Papel Sellado y Timbres Fiscales. Dichas reformas adicionaron exenciones de estos impuestos. a las negociaciones de títulos efectuados en las bolsas de valores, a fin de buscar la neutralidad impositiva en el mercado bancario.

Se reformó el Arancel Centroamericano de Importación, en lo que se refiere a las partidas arancelarias y los derechos de vehículos automotores.

Con relación a la política monetaria, cambiaria y crediticia continuó con una política de regulación del crecimiento de la oferta monetaria. En ese sentido, se autorizó al Banco de Guatemala para que realizara operaciones de mercado abierto con instituciones financieras, entidades estatales y sector privado no financiero. En la primera mitad del año, los bancos y sociedades financieras se comprometieron a limitar en 9 por ciento anual el crecimiento del crédito al Sector Privado. Con esta autorregulación del crédito al Sector Privado, así como el moderado crédito del Banco de Guatemala al Sector Público, se perseguía reducir el déficit de la cuenta corriente de balanza de pagos, provocado por un ambiente de expectativas que favoreció una demanda

extraordinaria de divisas.

Como parte de liberar la economía, se trasladó al mercado bancario todas las operaciones de compraventa de divisas, permitiendo que el tipo de cambio se estableciera de acuerdo a la fuerzas de la oferta y la demanda.

La Junta Monetaria también resolvió que los bancos del sistema y las sociedades financieras podrían pactar libremente las tasas de interés aplicables a sus operaciones activas y pasivas, con excepción de aquellas derivadas del financiamiento con recursos externos. No obstante la disposición anterior, los bancos del sistema no modificaron sus tasas de interés en el resto de 1989, aplicando las mismas que había fijado la Junta Monetaria el 22 de junio de 1988.

5 Resultados Del Proceso De Ajuste

Tomando en consideración, los tres programas económico-financieros implementados en Guatemala en la década de los 80, así como los resultados obtenidos, se puede describir los efectos socioeconómicos de dichos programas.

Al respecto, puede distinguirse que en el país se han aplicado dos tipos de programas de estabilización: los que tienen como finalidad principal superar un desequilibrio interno (inflación y recesión) y, los diseñados para resolver un desequilibrio externo (asociado con el déficit en la balanza

de pagos). La diferencia entre ambos, radica en que el primero no tiene que enfrentarse (en tanto los niveles no sean altos), en cambio, el desequilibrio externo tiene forzosamente que resolverse, el balance de pagos impone una restricción ineludible, parecida a una limitación presupuestaria.

En ese sentido, el primer programa tenía como finalidad corregir desequilibrios tanto internos como externos, ello en virtud que sus objetivos en esencia era reducir el déficit fiscal y limitar la pérdida de las reservas internacionales netas. Lo anterior, derivado de los desajustes en la cuenta corriente, en los niveles de empleo, precios, inversión, fuga de capitales y déficit entre los ingresos y egresos del gobierno, que se manifestaba en la economía nacional.

Los resultados no fueron los deseados, por cuanto la economía del país manifestó una contracción de gran magnitud, ya que el Producto Interno Bruto registró en 1982 una disminución del 3.5 por ciento, la más baja registrada en los últimos 30 años, asimismo las exportaciones de bienes y servicios en términos reales tuvieron una declinación del 8.5 por ciento en relación al año anterior, la inversión geográfica bruta también tuvo un descenso del 18.9 por ciento.

Es decir que "el logro" que se puede atribuir a la aplicación del conjunto de medidas económicas del programa en mención,

fue la reducción del gasto público, ya que esta variable tuvo un descenso de Q 206.6 millones con relación al año anterior. Este comportamiento se consideró necesario alcanzar, tomando como referencia que durante el período 1979-81, la inversión pública fue el elemento de mayor dinamismo de la demanda global de la economía, la cual generó fuertes desequilibrios en las finanzas del gobierno y presiones inmoderadas sobre las reservas internacionales.

Al respecto, es importante mencionar los costos económicos y sociales que tuvieron dichas medidas, por cuanto el nivel de desempleo ascendió al 38.4 por ciento, es decir un 4.2 por ciento más que el año anterior; asimismo, el consumo per-cápita tuvo una reducción del 6 por ciento; por último, la inversión pública decayó un 20.4 por ciento derivado de la postergación de proyectos considerados no prioritarios.

En relación a este programa económico-financiero, es importante aclarar que los resultados de su implementación no son atribuibles exclusivamente al mismo, por cuanto otros factores de carácter coyuntural incidieron en que la crisis fuese mayor, básicamente la recesión económica internacional y las tensiones políticas y sociales tanto en Guatemala como en el resto de Centroamérica.

La persistencia de los desequilibrios internos y externos

obligó al gobierno acudir nuevamente al F.M.I., en agosto de 1983; en esta oportunidad se propuso un programa más riguroso que evitara un mayor deterioro de las actividades productivas, en ese sentido las medidas de política monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal se orientaron a la consecución de la estabilidad y ajuste que por diversas causas no se logró en el programa anterior. En ese sentido, para lograr reducir el déficit fiscal, se implantó una reforma tributaria con el fin de mejorar los ingresos que permitieran cubrir el gasto programado. En dicha reforma se estableció el impuesto al valor agregado con un porcentaje del 10 por ciento, pero derivado de inconformidad en diversos sectores de la población, el mismo fue disminuido al 7 por ciento, tasa que actualmente rige, este impuesto sustituía al del timbre sobre ventas, sin embargo los resultados adversos en la recaudación obligaron a que un año después se estableciera el impuesto del timbre. Se contempló además, el impuesto sobre exportación, el cual tendría una desgravación gradual a partir del 12/7/83 hasta el 1/7/85.

Como anteriormente se mencionó, la reforma tributaria no tuvo los resultados esperados, por cuanto los ingresos tributarios tuvieron un descenso del 8.5 por ciento con relación al año anterior.

El déficit presupuestal fue menor en Q 114.6 millones, es decir un 26.6 por ciento menos que el año anterior; en consecuencia la disminución del déficit fiscal no fue como resultado de recaudar mayores ingresos como anteriormente se mencionó, sino de una restricción de los gastos.

En el marco de la política monetaria, la emisión de Bonos de Estabilización por Q 400.0 millones de dólares, perseguía reducir los excedentes de liquidez en moneda nacional y llevar un registro exacto de las obligaciones pendientes de pago con el exterior, las que se habían acumulado desde finales de 1981, esta situación se logró, por cuanto la liquidez bancaria tuvo una contracción bastante significativa; sin embargo la obligatoriedad de cancelar parte de la presa con el exterior con recursos provenientes del crédito proporcionado por el F.M.I., el Estado prácticamente subsidió al Sector Privado al garantizar un tipo de cambio de Q 1.00 = U.S.\$ 1.00.

El conjunto de medidas no logró estimular el ahorro privado, lo que causó un impacto desfavorable en la inversión y por consiguiente una caída en el Producto Interno Bruto en un 2.7 por ciento, las exportaciones de bienes y servicios en términos reales mostraron un fuerte descenso en 1983 del 10.9 por ciento.

Dentro de las secuelas mas perjudiciales del persistente

deterioro de la actividad económica del país, lo constituye los niveles de desempleo, el cual en 1983, la tasa alcanzó un 41.7 por ciento (desempleo equivalente 33.7 por ciento y desempleo abierto 8 por ciento), además el consumo per-cápita tuvo un deterioro del 4.1 por ciento con relación al año anterior.

Posteriormente, una misión técnica del Fondo visitó el país durante los meses de marzo y abril de 1984, con el propósito de evaluar el programa de ajuste y a su vez extender o no su certificado de buena conducta para la continuación del acuerdo; a ese respecto la misión consideró que los resultados obtenidos no fueron los esperados, es así, que en su diagnóstico, el Fondo mencionó que la principal causa de la persistencia del desequilibrio era el problema financiero del gobierno, en ese sentido, en su memorándum dicha institución recomendó un plan que incluyera:

- a) Eliminar la brecha fiscal prevista para 1984;
- b) Medidas monetarias de contracción crediticia al sector privado y de control del endeudamiento externo de corto plazo de la banca privada; y
- c) Medidas de comercio exterior, tendientes a liberar el sistema de cuotas y promoción de exportaciones.

En síntesis, el déficit fiscal era insostenible dentro de los

límites congruentes con el uso moderado del crédito del Banco Central, ya que si se continuaba expandiendo el crédito interno en una situación de escasez de divisas, se generaría en el país fuertes presiones inflacionarias.

Derivado de la evaluación que dicha misión realizó a la ejecución del programa económico financiero y aún cuando gran porcentaje de las metas convenidas se venían cumpliendo (a excepción del déficit fiscal, el cual ascendió en 1984 a la suma de Q 361.0 millones, superior en un 22.3 por ciento al de 1983), el Fondo Monetario Internacional suspendió los desembolsos, situación que se mantuvo en secreto durante casi un año por las autoridades del país.

Es importante mencionar además, que la estabilidad de la moneda era ya en ese tiempo artificial, por cuanto se manifestaba una escasez de divisas, así como el monto de pasivos externos en banca central era sumamente alto. Ante esta situación los responsables de la política monetaria del país decidieron implementar la Segunda Parte de la Ley Monetaria; es decir, que el sistema de tipos de cambio múltiple se reorganizó en tres mercados de divisas: el de pagos esenciales, el de licitaciones y el mercado libre. Con esta medida, se inició el proceso de flexibilización de los precios relativos; ello significaba en la práctica, romper con

el mito de la conservación de la paridad fija del Quetzal con relación al Dólar de los Estados Unidos, esto condujo a crear expectativas inflacionarias en la economía nacional, es así que a finales de dicho año la capacidad de adquisición de la mayoría de los guatemaltecos se vio afectada por el impacto de dicha medida.

Complementariamente a lo anterior, el gobierno implementó otras medidas, en especial de carácter fiscal; sin embargo las mismas fueron derogadas de inmediato como consecuencia de las presiones de distintos sectores, en especial de los gremios empresariales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y de los sindicatos. Ante esta situación el Gobierno convocó a los diversos sectores de la población al Dialogo Nacional con el propósito de obtener consenso sobre opciones de política económica viables para estabilizar la economía. Sin embargo esta instancia no tuvo los resultados deseados, en virtud que la misma fue utilizada como foro para imponer una corriente económica, por un lado el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), trataba de convencer a la población de que las medidas que proponían eran las más beneficiosas y viables. Asimismo, se atacaba sistemáticamente al gobierno, haciendo énfasis en el intervencionismo, la corrupción, las deficiencias de las

empresas públicas, etc.. En tanto la Universidad de San Carlos de Guatemala, por su parte proponía otras alternativas de solución apegadas a los intereses populares, las que no tuvieron la suficiente repercusión entre la opinión pública. Luego del proceso electoral, el gobierno presentó el primer Plan denominado de Reordenamiento Económico Social (PRES), el cual se ejecutaría en el período comprendido de los meses de julio/86 a junio/87 y que tenía como prioridades las siguientes: la integración nacional, la expansión del ingreso, la estabilización del sector productivo, la eficiencia de los servicios públicos y la expansión de la producción.

Las prioridades económicas de este programa se redujeron en la realidad a la aplicación estricta de un programa de ajuste recesivo que relegó las políticas de empleo y reactivación económica a un segundo plano. Los esfuerzos se concentraron en la simplificación gradual del sistema de tipos de cambios, a la reducción del déficit fiscal, a la disminución del crédito bancario y a la flexibilización del control de precios.

Al finalizar la vigencia del PRES, el Gobierno impulsó un nuevo programa denominado de Reorganización Nacional (PRN), el cual entró en vigor en julio/87 y se extendería hasta

diciembre de 1988. El PRN consideraba que después de la fase de estabilización, la siguiente era la reactivación; contemplaba como de alta prioridad, la política social e incluía cuatro proyectos: el político, el económico, el social y el internacional.

El mismo se caracterizó por ciertas contradicciones con el anterior, ya que este proponía la organización de la base social como prioridad del plan, además partía de la premisa que la orientación hacia adentro debería buscar el pago de la "Deuda Social"; ello como consecuencia en primer lugar de los criterios recesivos que contenían el PRES y por otra la escasez de recursos financieros, los cuales no permitían cubrir las necesidades que requería la población (salud, educación, vivienda, seguridad y otros).

Como consecuencia de las medidas de política económica implementadas por el gobierno durante el período comprendido de 1986 a 1988 y que cumplían con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, se suscribió un nuevo Acuerdo por 75.6 millones de DEG.

Es importante mencionar que el proceso iniciado en 1986, tuvo los resultados esperados, ya que la economía se estabilizó, pues a partir de dicho año, el PIB ha manifestado un crecimiento constante; sin embargo los costos sociales fueron

significativos, ya que el gobierno para disminuir el déficit fiscal tomó el criterio de aumentar sus ingresos principalmente vía impuestos indirectos y reducir sus gastos. Esto provocó que la capacidad de compra del guatemalteco se viera afectada y que los niveles de desempleo se incrementaran (en 1983 era del 41.7 por ciento y en 1989 fue de 42.6 por ciento).

Con relación a este último convenio, no se lograron la totalidad de los objetivos propuestos y que en resumen eran los siguientes:

- tipo de cambio unificado, administrado en forma flexible;
- cumplimiento de las obligaciones externas;
- reducción del déficit global (déficit fiscal y pérdidas del Banco de Guatemala) en 3.2 por ciento en 1988 y 2.5 por ciento en 1989;
- crecimiento de la carga tributaria en 1.4 por ciento del PIB para compensar la desgravación de los impuestos de exportación;
- reducción de los gravámenes arancelarios;
- reducción del gasto público en un 10 por ciento;
- eliminar los controles de precios;
- restricción de los medios de pago; y
- prohibición al gobierno para contraer préstamos de corto

plazo menores de un año.

Dicho incumplimiento condujo a que el Fondo congelara 30.9 millones de DEG, no obstante los esfuerzos por parte del gobierno por mantener la economía en orden.

Previo a dicha congelación de recursos, específicamente a finales del año de 1988, el gobierno presentó el Programa de Consolidación Democrática, el cual enfatizaba la inversión, la regionalización del país y la apertura de una etapa denominada de "oportunidades".

Dicho programa se gestaría al interior de un modelo de promoción de exportaciones y coincidía con el convenio firmado con el F.M.I., principalmente en lo referente a elevar las reservas monetarias internacionales, desgravar las exportaciones, reducir las tarifas aduaneras, el déficit fiscal y restringir el crédito. El mismo presentaba diferencias básicas con la política del Fondo, en esencia porque dicho programa trataba de dar respuesta a las demandas sociales (reducción a la tasa de crecimiento de los precios al consumidor, de la tasa del desempleo abierto, incremento del salario real de los trabajadores).

Las contradicciones entre el contenido del mismo y la política del Fondo, obligaron al gobierno a constantes modificaciones en las medidas de política económica durante el año de 1989,

las que incidieron en que la crisis económica y social se agravara.

Ante esta situación, se implantó el proyecto de modernización, el cual consideraba una estrategia global de reestructuración del aparato productivo. Entre las medidas más importantes sobresalen: la liberación de las tasas de interés (agosto/89) y del tipo de cambio (noviembre/89). Asimismo se inició el proceso de desgravación arancelaria y luego se promulgó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora de Maquila y a finales de año, la de Zonas Francas.

Este proyecto se planteó como objetivo el fortalecimiento de la economía de mercado y el fomento de la libre oportunidad y competencia de los agentes económicos.

En abril de 1990, circuló el documento "Criterios para un Plan de Acción Orientado para establecer las bases de la Modernización de la Economía", en la cual reafirma la necesidad de continuar aplicando la liberalización de la economía y que en resumen contemplaba las siguientes propuestas de política económica: tasas libres de interés; crédito libre al Sector Privado; eliminación total de los precios topes de bienes y servicios; tipo de cambio orientado por el mercado; papel del Estado reducido; eliminación de restricciones al comercio y reducción de aranceles.

A mediados de dicho año, la modernización de la economía incorpora en su enfoque los requisitos para gestar una economía sin privilegios en el marco del Programa de Ajuste Estructural.

En Guatemala la implementación de dicho programa (Ajuste Estructural) se ha venido aplicando en forma parcial y voluntaria (se dice voluntario, en virtud que no se ha firmado ningún convenio de ajuste estructural con ningún Organismo Internacional).

Así por ejemplo y como anteriormente se mencionó, la Banca Central impulsó la liberación de las tasas de interés, las cuales inclusive llegaron a niveles sin precedentes (35 por ciento para el pago de bono denominados Certificados Negociables Representativos de Inversiones en Valores en Custodia -CENIVACUS-), con ello se buscaba encarecer el crédito bancario para desalentar la demanda y restringir la emisión de dinero por esa vía. Por otro lado se liberalizó el tipo de cambio, medida que buscaba restringir las importaciones y estimular las exportaciones. Sin embargo, la realidad fue lo contrario por cuanto el nivel de importaciones ha aumentado, en tanto las exportaciones no han manifestado el crecimiento esperado, esto en virtud del proteccionismo de los países desarrollados, del establecimiento de cuotas y otras de

carácter no arancelario.

En síntesis, la política financiera buscaba por el lado del crédito, restringir la emisión monetaria y abatir la inflación, en tanto por el lado del tipo de cambio se alentaba el aumento de los precios. Estas medidas contradictorias provocaron una situación bastante crítica en la economía, principalmente a la mayoría de la población, por cuanto el nivel de precios se aceleró del 20 por ciento en 1989 a más del 60 por ciento en 1990. Ante el fracaso de esas medidas, el gobierno se ha visto obligado a adoptar medidas contrarias a las descritas anteriormente, en tal sentido las tasas de interés tendieron hacia la baja y el tipo de cambio se ha estabilizado. Otro aspecto a mencionar, es que las reservas monetarias internacionales se lograron acumular, pero esto a costa de incurrir en atrasos en el pago de la deuda externa, lo cual provocó el cierre de ventanillas de diversos organismos internacionales para Guatemala.

En relación a la política fiscal, el Gobierno ha impulsado la llamada "modernización tributaria", la cual se caracteriza por un aumento relativo en los impuestos indirectos (generalización del impuesto al valor agregado) y una reestructuración del impuesto sobre la renta. Si bien esta medida permitiría al Gobierno incrementar sus ingresos, la

misma castigará principalmente al consumidor, esto porque el productor puede absorber el costo inflacionario, a través de una reducción en sus utilidades o bien trasladando al consumidor mediante el aumento de los precios. Mientras el consumidor sólo podrá absorberlo reduciendo sus ingresos reales y por ende su nivel de vida. Ante esta circunstancia el grado de pobreza se acrecentará inevitablemente (por ejemplo, la SEGEPLAN consideraba que el número de familias pobres se situó en 1989 en un 89 por ciento, del cual el 67 por ciento se encuentra en extrema pobreza), máxime que en la actualidad no se plantean programas específicos de salarios, empleo, vivienda, salud, educación, seguridad y otros, que podrían aliviar de esa situación de pobreza que padece la mayoría de la población guatemalteca.

Otro aspecto que se ha impulsado en Guatemala con relación al ajuste estructural, es lo referente a la modernización de sus sectores productivos, especialmente en dos aspectos:

- 1) aumento de las exportaciones no tradicionales; y
- 2) intensificación de la maquila.

Estas son alternativas de desarrollo, pero es necesario mencionar el problema que plantea la sustitución de cultivos para el mercado interno por cultivos para la exportación, en virtud que la misma originaría una insuficiencia alimentaria

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE GUATEMALA
Bibliotec

para la población guatemalteca, por ello es importante que los niveles de cultivo para el consumo interno no se reduzcan. Con relación a la maquila sería conveniente que el gobierno velara por los trabajadores, tomando en consideración que algunas empresas pagan bajos salarios y los obligan a trabajar jornadas mas extensas e intensas.

Las medidas anteriormente descritas son las más conocidas, sin embargo se han aplicado otras, entre ellas, la eliminación de la regulación de precios, esto con la excusa de que es esencial para garantizar el suficiente abastecimiento.

Otra es la reducción de los aranceles sobre las importaciones, máxime con la adhesión de Guatemala al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). Los efectos de esta última medida podría ser la quiebra de empresas pequeñas y medianas, ya que las mismas no tienen la capacidad de una reconversión industrial en forma inmediata, tal como la contemplan el F.M.I. y el Banco Mundial; si esto ocurre sería inevitable el aumento del desempleo industrial.

Por último, la privatización de las empresas públicas se inició en Guatemala con la venta de la Empresa Nacional de Aviación (AVIATECA), la cual se efectuó con una serie de vicios y sin ningún provecho para la Nación; esto tomando en consideración que los resultados de la compraventa no fueron

públicos. Otro aspecto de este proceso de privatización iniciado en Guatemala, es la preferencia del Sector Privado por aquellas empresas que generan utilidades al Estado.

Otra modalidad que es importante mencionar es el desmantelamiento en provecho de especuladores financieros; este tipo de privatización se asocia a operaciones de deuda externa con descuento o bien aquella que se realiza sin un avalúo actualizado de los bienes transferidos. Esta situación afortunadamente no se ha efectuado en nuestro país, por cuanto el nivel de la deuda externa no es de gran magnitud y aún es controlable.

El proceso de privatización provoca en muchos casos un deterioro en el volumen de los servicios públicos, especialmente lo referente a la salud, educación, vivienda, seguridad social, telecomunicaciones, energía eléctrica y otros; además habría una elevación inmoderada en las tarifas, ya que por naturaleza la inversión privada busca la rentabilidad.

En relación a la política social, el programa de ajuste estructural generalmente no la menciona; sin embargo en Guatemala se ha contemplado la adopción de ciertos compensadores sociales, tales como: la creación del Fondo de Inversión Social, el cual fue manipulado políticamente por el

Congreso de la República y que finalmente fue aprobado por dicho Organismo del Estado. Otro compensador es la implementación del programa de la microempresa, esto no ha logrado los objetivos planteados, por cuanto, en vez de lograr un incremento en sus operaciones, el mismo ha disminuido. Derivado de los resultados de la implementación de la política de ajuste en Guatemala, es preciso resaltar la conveniencia o inconveniencia de la misma.

En ese sentido, en Guatemala el proceso de ajuste era inevitable, por cuanto la balanza de cuenta corriente era deficitaria y aumentaba cada año (período 1979-81), así también el déficit fiscal se incrementaba y se le consideraba como la principal causa de la crisis económica. El comportamiento de este último indicador, se derivó principalmente porque el Gobierno ejecutó obras de gran magnitud (hidroeléctricas de Chixoy, Aguacapa, Chulac, Puerto Quetzal, Franja Transversal del Norte, Celgusa, etc., además de tener programada la construcción del Anillo Periférico Nacional, sin contar con el financiamiento suficiente.

También el sector externo coadyuvó a dicha crisis, ello derivado principalmente de la recesión económica que la mayoría de los países industriales padecían, esta situación influyó en que los precios de los principales productos de

exportación de Guatemala manifestaran una baja, además las ventas a Centro América disminuyeron ostensiblemente como efecto de la incertidumbre política. Otros factores que incidieron en dicha balanza fue la fuga constante de capitales y el fuerte crecimiento de las compras al exterior.

En ese sentido, es necesario hacer referencia que el ajuste es ineludible cuando la diferencia entre el gasto interno y el ingreso (déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos) sobrepasa la magnitud máxima que la economía de un país pueda financiar, ya sea por financiamiento externo o la utilización de las reservas monetarias internacionales. Esta situación se dió, por lo que las autoridades consideraron necesario aplicar un programa de ajuste, sin embargo este no debió ser de carácter restrictivo, sino que era conveniente hacerse dentro del marco de una reorientación del gasto, por cuanto ejecutarla en la forma primera, implicó un coste social muy alto, ya que la misma generó mayores niveles de desempleo, disminución del proceso productivo y mayor pobreza.

En resumen se puede concluir que los efectos socioeconómicos de los tres programas de ajuste firmados con el Fondo Monetario Internacional y la adopción de otras medidas complementarias a dichos programas, a finales del año de 1990 fueron las siguientes:

- Más de dos terceras partes de la población guatemalteca viven en condiciones de extrema pobreza;
 - El salario real promedio del guatemalteco fue de Q 1,209 a precios de 1983, el más bajo de las últimas dos décadas;
 - El nivel de desempleo total sobrepasa el 41 por ciento;
 - La inflación interanual alcanzó un nivel del 60 por ciento, el más alto de la historia moderna;
 - Solamente un 8.1 por ciento de las carreteras asfaltadas y un 12 por ciento de terracería se encontraban en buen estado;
 - Dos terceras partes de la población viven hacinados. Del total de viviendas, el 62 por ciento no dispone de conexión domiciliar de agua potable y el 70 por ciento carece de sistema de alcantarillados;
 - Más del 51 por ciento de la población no dispone de energía eléctrica;
 - La tasa de analfabetismo alcanzó el 52.3 por ciento de la población mayor de 15 años;
 - La tasa de mortalidad infantil fue del 45.0 por mil, una de las más altas de América Latina.
- Partiendo de la hipótesis planteada en la presente investigación, se deduce que la implementación de la política de ajuste que se convino con el F.M.I., por su grado de



Derivado de los efectos que generó el ajuste y considerando que el país no presenta una situación de crisis de gran magnitud, especialmente referente a la deuda externa y que otros países latinoamericanos padecen (México, Argentina, Brasil, Venezuela), se considera factible la formulación y ejecución de una política reactivadora en el marco de una estrategia de desarrollo de las fuerzas productivas y sociales nacionales, que permitan el establecimiento de un estilo de desarrollo más dinámico, justo y sostenido para el bienestar del país, recuérdese que los niveles de analfabetismo, desnutrición, pobreza y otros bastante altos que la Nación padece y que aplicando procesos de ajustes restrictivos en la economía, sería difícil salir del status quo de pobreza; en tal sentido la misma deberá contener los lineamientos siguientes:

- a) La búsqueda de un modelo económico basado en el fortalecimiento del mercado interno, que se caracterizaría por la absorción ascendente y continua de mano de obra hacia mayores niveles de productividad. Esta medida debe ir acompañada de un proceso de diversificación de la producción y en la búsqueda de nuevos mercados;
- b) La no utilización de instrumentos fiscales, monetarios, cambiarios y crediticios para el control de la demanda global

en forma exclusiva, por cuanto estos bajo el supuesto de austeridad pretenden ignorar el uso de medidas mas eficaces y oportunas, tales como adecuadas políticas de precios, ingresos, promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones;

Creación de mecanismos adecuados para la estabilización de la economía, especialmente lo referente al control de la inflación;

En virtud de que el sistema impositivo en Guatemala es bajo en comparación a la mayoría de países de latinoamérica y atendiendo la cantidad inmensa de necesidades de la población (vivienda, educación, salud, caminos, energía eléctrica y otros), se requiere de medidas que permitan el aumento sostenido de los ingresos tributarios, pero las mismas deben ser justas y equitativas, por cuanto no es recomendable que dicho sistema siga descansando en la aplicación de tributos con fácil traslación, ya que estos afectan en mayor grado a la población de menores ingresos. Así también, eliminar todos aquellos tratamientos preferenciales y discriminatorios excesivos;

Con relación al gasto público, este debe tener un proceso de racionalización, sobre todo a la priorización de la inversión pública, con el propósito de que estas tengan los mayores

efectos multiplicadores; y

- f) Dado a que el sistema se ha caracterizado por un alto grado de evasión tributaria, es innegable modernizar la administración tributaria (recaudación y fiscalización).

CONCLUSIONES

La premisa fundamental del pensamiento post-keynesiano, es que los factores económicos no pueden separarse de la estructura social.

El pensamiento neoclásico, parte de la teoría cuantitativa del dinero en su versión moderna ($m+v=p+q=y$) y señalan que la expansión del crédito y del activismo económico del Estado, no son efectivos para aumentar la producción ni el empleo.

El proceso de ajuste surge por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que no puede financiarse de manera sostenida.

Los criterios de ejecución que impone el Fondo Monetario Internacional, atañen a las variables del manejo de la política económica y al no cumplirse con las metas establecidas, da motivo para suspender el financiamiento, como ha sucedido en Guatemala con los programas financieros de 1983/84 y 1988/89.

Los efectos recesivos de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, se agravan en el país, por la insuficiencia de financiamiento, por la condicionalidad y por lo difícil del cumplimiento de las metas.

A partir del año de 1980, el crecimiento económico manifestó

un deterioro significativo, al extremo que el PIB alcanzó un -3.5%, esto derivado de la baja de los precios en los principales productos de exportación, el desplome del Mercado Común, la recesión económica de los países desarrollados, el alza en los precios del petróleo, el clima político incierto en Guatemala y Centroamérica, la fuga de capitales, la baja de la inversión privada y pública, déficit fiscal y en la balanza de pagos, así como la insuficiencia del financiamiento externo.

- 7) El proceso de ajuste impulsado por el Fondo en 1982, dió como resultado, un descenso de Q206.6 millones en el gasto público con relación al año anterior; sin embargo, los costos económicos y sociales fueron significativos, por cuanto el desempleo ascendió al 38.4 %, es decir un 4.2 % más que el año anterior; asimismo el consumo per-cápita tuvo una reducción del 6 %, la inversión pública descendió un 20.4% derivado de la postergación de proyectos considerados no prioritarios.
- 8) La persistencia de los desequilibrios internos y externos obligó al gobierno a acudir nuevamente al Fondo; proponiéndose un programa más riguroso, el cual contemplaba medidas de política monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal para la consecución de la estabilización y ajuste que por diversas causas no se lograron en el programa anterior.

Este programa no logró estimular el ahorro privado, causando un impacto desfavorable en la inversión y por consiguiente una caída en el PIB en un 2.7%; dentro de las secuelas más perjudiciales, lo constituyeron de nuevo el nivel de desempleo, el cual en 1983 se situó en un 41.7%, en tanto el consumo per-cápita tuvo un deterioro del 4.1% con relación al año anterior.

Después del proceso electoral de 1985, la situación económica del país ha tendido a estabilizarse, el PIB ha mantenido un constante crecimiento, ello derivado de una serie de medidas de política económica implementadas durante el período comprendido de 1986 a 1989, los cuales cumplían con los lineamientos del Fondo y que permitió al país suscribir un nuevo convenio con dicho organismo en 1988.

Los resultados de los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional, no han beneficiado a la mayoría de la población, por cuanto el Gobierno en su afán de disminuir el déficit fiscal, ha implementado varias reformas tributarias, así como reducir los gastos; ello ha incidido que la capacidad de los guatemaltecos se deteriore y que se incremente los niveles de desempleo.

La aplicación del proceso de ajuste propuesto por el Fondo Monetario Internacional no ha logrado sacar al país de la

crisis económica y social que se manifiesta en la actualidad, e inclusive dos de los convenios suscritos han sido cancelados por dicho organismo por el incumplimiento de las metas.

RECOMENDACIONES

Considerando la naturaleza de la crisis económica y financiera que el país ha experimentado en la década de los 80, en la cual los desequilibrios internos y externos fueron de gran magnitud, es fundamental la formulación de medidas de política económica que tiendan a elevar los niveles de productividad y de diversificación de la misma; debe eliminarse la industrialización "hacia adentro", la cual ha provocado que la misma quede al margen de las transformaciones técnicas que otros países han logrado y que en nuestro país han creado que los niveles de eficiencia y calidad se hayan rezagado, lo cual limita el acceso al mercado internacional.

Atendiendo el desarrollo del pensamiento económico, para el caso específico de Guatemala, se considera que la aplicación de la política económica debe orientarse de acuerdo a los lineamientos de la escuela post-keynesiana, ya que la crisis económica no es exclusiva de factores coyunturales, sino han incidido causas estructurales, tales como la distribución de la riqueza, los niveles de desempleo, de insalubridad, el analfabetismo, falta de vivienda e inestabilidad socio-política y porque la corriente neoliberal no considera la solución de estos indicadores.

- 3) Para reducir el desequilibrio interno, es necesario implementar medidas de política económica dentro de un proceso integral; es decir que las mismas deben orientarse a mejorar el nivel de vida de la población: educación, salud, vivienda, infraestructura social, etc.; condiciones que permitirían mejorar el nivel técnico del recurso humano y así los distintos sectores productivos tendrían a disposición recursos calificados. Adicionalmente es necesario iniciar un proceso gradual de reconversión industrial, ya que no es factible continuar con un sistema anacrónico de industrialización "hacia adentro".
- 4) La Economía guatemalteca se ha caracterizado por una situación de desequilibrio externo, y dado los cambios que en la actualidad se manifiestan en la economía mundial, especialmente el proceso de globalización, a la cual Guatemala no puede aislarse, es fundamental integrarse a un bloque económico, con el fin de buscar nuevos mercados y tener mayor capacidad de negociación.
- 5) Dados los antecedentes del período de 1980 a 1985, debe aplicarse una política expansiva de ajuste y estabilización, lo cual depende de la posibilidad de aumentar el volumen de importaciones, y en especial de los bienes intermedios, ya que la escasez de insumos importados por la alta dependencia de

Guatemala, constituiría la principal restricción para reactivar la economía.

El proceso de ajuste debe de reorientar el gasto a aquellas actividades productivas de bienes transables (es decir, los exportables, los importados y los que sustituyen las importaciones) y no restringirlos, por que tendrían efectos recesivos en la economía.

Para atenuar los efectos recesivos del proceso de ajuste, y tal como se mencionó anteriormente, la crisis económica del país, requiere implementar una serie de medidas que coadyuven a aminorar los niveles de pobreza, tales como:

a) elevar el nivel alimenticio; b) realizar una reforma educativa que permita reducir los niveles de analfabetismo; c) es necesario mejorar la infraestructura de hospitales y centros de salud y establecer un sistema de salud preventiva tanto a nivel local como municipal; d) fomentar el empleo tanto en el sector público como privado; y e) la participación del Estado en la economía es ineludible, principalmente en aquellas actividades que son estratégicas para el desarrollo del país.

La dependencia económica y financiera de Guatemala, obligan a que el Banco Central tenga una participación activa en el diseño y seguimiento de la política monetaria, cambiaria y

crediticia y no como recomiendan grupos que propugnan la corriente neoliberal, en la que ciertas variables deben sujetarse al libre juego de la oferta y demanda, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, el crédito, etc., ya que tal como se actuó a finales de 1990, en donde el valor del quetzal se devaluó en forma constante y la tasa de interés alcanzó niveles demasiado altos, que provocaron que los niveles de inflación llegara a niveles nunca experimentados (60 % en promedio).

- 9) Dado que la inversión no ha recuperado los niveles de 1980, es recomendable que el Gobierno las estimule; sin embargo debe haber un control, no sólo de carácter cuantitativo sino cualitativo.
- 10) El déficit fiscal ha sido crónico y por lo tanto deben implementarse medidas que tiendan a eliminarlo, tomando en consideración que el mismo ha sido el principal elemento distorsionador de la crisis; las mismas deben orientarse principalmente a una reorientación y priorización del gasto público, principalmente aquellas destinadas a la atención de las necesidades básicas de la población (educación, salud, vivienda, caminos, energía eléctrica, el proveer tierras a los campesinos, seguridad, etc.).

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACION PARA EL AVANCE DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN GUATEMALA, Política Externa y Estabilidad Estatal; Cuaderno de Investigación No. 5, Guatemala, julio 1990.

BANCO DE GUATEMALA; Estudio Económico y Memoria de Labores; 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

DELGADO, FELIX; Programa de Estabilización y Condicionalidad en Costa Rica; julio 1985.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL; Boletín del FMI, agosto 1990.

HOOKE, A.W.; El Fondo Monetario Internacional, Evolución, Organización y su Actividad; Tercera Edición, Washington, D.C., 1983.

LYNN GROUND; Los Programas Ortodoxos de Ajuste en América Latina; Revista de la Cepal No. 23, agosto 1984.

MASEAD, CARLOS Y ROBERTO ZAhLER; El Proceso de Ajuste en los Años Ochenta, La Necesidad de un Enfoque Global; Revista de la Cepal No. 23, agosto 1984.

PADILLA ARAGON, ENRIQUE; Ciclos Económicos y Política de Estabilización; Siglo Veintiuno, 1981.

PREBISCH, RAUL; La Crisis Global del Capitalismo y su Transfondo Teórico; Revista de la Cepal No. 22, abril 1984.

- (10) SELDON, ARTHUR Y F. G. PENNANDE; Diccionario de Economía; Oikos-Tau, S.A., Ediciones, 1975.

- (11) VILLAREAL, RENE; La Contrarrevolución Monetaria, Teoría, Política Económica del Neoliberalismo; Ediciones Oceano, marzo 1984.

ANEXO I
 DEFICIT FISCAL
 GOBIERNO DE GUATEMALA
 PERIODO 1984-1986
 (Millones de Quetzales)

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INGRESOS FISCALES	740.3	797.1	743.0	888.8	988.4	1,482.9	1,957.3	2,885.1	2,745.9	2,710.8	4,012.7	5,742.7	7,833.2	8,773.9	9,783.2	10,883.3
A) Ingresos Corrientes	740.3	797.1	743.0	888.8	988.4	1,482.9	1,957.3	2,885.1	2,745.9	2,710.8	4,012.7	5,742.7	7,833.2	8,773.9	9,783.2	10,883.3
1. Tributos	678.3	685.2	572.3	487.3	878.3	1,111.4	1,420.7	1,933.7	1,342.8	2,344.2	3,461.8	4,820.8	6,014.8	6,914.8	7,888.7	8,988.7
Impuestos	100.3	110.3	107.8	96.5	186.3	188.1	274.0	448.7	447.1	646.7	1,073.3	1,054.6	1,266.0	1,355.3	1,562.2	1,862.2
Impuestos	678.3	574.8	464.5	390.8	692.0	923.3	1,146.7	1,500.0	1,396.6	1,700.0	2,373.7	2,976.2	3,768.3	4,111.6	4,121.2	4,121.2
2. IVA Tributarios	68.6	92.7	108.7	188.5	109.6	268.5	268.6	288.3	388.3	388.3	818.3	1,011.4	774.3	974.3	774.3	774.3
Impuestos de Capital	1.2	1.2	1.2	2.4	1.7	20.3	488.8	217.1	186.0	84.2	46.7	276.8	46.3	86.8	86.8	86.8
1. Donaciones	0.4	0.4	0.4	1.2	0.8	20.1	182.2	81.0	186.0	84.2	18.0	827.0	18.3	74.6	36.2	36.2
2. Otros	0.8	0.8	0.8	1.2	0.9	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	30.1	12.8	27.2	12.2	50.6	50.6
EL TOTAL DE GASTOS (AJAR)	1,418.4	1,380.3	1,441.6	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
A) De Funcionamiento	877.8	788.2	791.2	788.2	877.8	1,408.5	1,718.2	2,071.1	2,584.4	2,608.4	3,678.6	4,183.1	4,773.3	5,113.6	5,650.6	6,187.6
B) De Capital	438.6	820.7	431.6	312.8	208.8	296.3	378.4	608.9	541.9	620.3	1,628.4	1,594.3	1,881.0	1,769.7	2,225.6	2,695.6
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (A)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL EXCEDENTE DE INGRESOS	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL EXCEDENTE DE INGRESOS NETO (AJAR)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
A) Ingresos Corrientes	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
B) De Capital	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (B)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (C)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (D)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (E)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (F)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (G)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (H)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (I)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (J)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (K)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (L)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (M)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (N)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (O)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (P)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (Q)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (R)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (S)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (T)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (U)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (V)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (W)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (X)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (Y)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (Z)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AA)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AB)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AC)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AD)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AE)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AF)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AG)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AH)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AI)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AJ)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AK)	1,688.4	1,577.9	1,418.4	1,088.7	1,088.6	1,704.8	2,083.6	2,684.0	3,130.3	3,028.7	4,307.0	5,783.4	6,783.3	7,883.3	8,883.3	9,883.3
EL DEFICIT PRESUPUESTARIO (AL)</																

ANEXO II

COMPARACION INTERNACIONAL DE IMPUESTOS

PAIS	%	ANO
Venezuela	17.1	1988
Brasil (a)	15.6	1987
India (a)	16.6	1988
Tanzania	17.5	1985
Mipecos	21.1	1988
Etiopia	15.8	1987
Kenya	18.8	1987
Indonesia (a)	15.3	1988
Zambia	20.0	1988
Guyana	22.4	1985
Tunez	20.7	1987
Peru (a)	18.1	1986
Turquia	14.2	1988
Terman	12.4	1987
Mexico	10.3	1987
Pakistan	12.7	1988
Panamá (a)	15.9	1988
Sri Lanka (a)	17.8	1988
Tailandia (a)	19.7	1987
Liberia	16.5	1988
Corea	18.9	1988
Ecuador	12.8	1987
Jordan	17.3	1987
El Salvador	11.0	1987
Colombia	10.3	1987
Filipinas	12.1	1987
Costa Rica	13.2	1988
Ghana	12.8	1987
Iran	7.0	1988
Sierra Leona	6.8	1987
Paraguay	7.1	1987
Nepal	8.5	1988
Guatemala	8.1	1989
Promedio: Todos los países	14.8	
América Latina	12.7	
América Central	12.0	

NOTA: (a) Incluye los ingresos tributarios de los gobiernos estatales, provinciales y locales.

Para los demás países se incluyen solamente los ingresos del

Gobierno Central.

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas, Análisis evaluativo del sistema Tributario de Guatemala, 5 de Julio de 1990, KPMG Peat Marwick.

AMEXCO III
 DELIA FLEUSA EXTERNA
 GUATEMALA
 PERIODO 1980-1986

(Millones de US Dollars)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CONCIERTO																	
TOTAL RESERVA PUBLICA	762.8	1,147.1	1,423.3	1,822.2	2,252.2	2,518.1	2,828.7	2,808.7	2,800.0	2,851.1	2,955.8	2,922.7	2,851.2	2,848.2	2,788.1	2,707.3	2,607.7
A) Gobierno Central	594.2	892.8	1,099.4	1,322.2	1,540.7	1,728.6	1,917.4	1,887.4	1,879.3	1,881.1	1,917.4	1,887.4	1,887.4	1,887.4	1,887.4	1,887.4	1,887.4
B) Entidades Autonomas	388.1	543.6	520.7	552.7	558.7	589.7	591.1	582.4	522.2	522.2	522.2	522.2	522.2	522.2	522.2	522.2	522.2
C) Municipios	18.5	33.0	30.2	54.7	47.0	44.7	44.8	42.1	41.5	40.9	40.3	42.3	40.3	40.3	40.1	40.1	40.1
D) Banco de Guatemala	198.7	387.7	492.8	943.7	1,242.7	1,295.3	1,283.5	1,137.5	1,068.3	1,068.3	1,068.3	1,068.3	1,068.3	1,068.3	1,068.3	1,068.3	1,068.3
1. Unidad de Credito	80.0	153.1	178.3	215.3	252.3	282.4	306.4	326.2	342.2	352.0	352.0	352.0	352.0	352.0	352.0	352.0	352.0
2. Fretamos Director	4.1	6.3	15.2	71.0	103.0	200.9	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8	206.8
3. Fondo Inversion Venezolana	22.5	74.7	82.1	82.2	113.0	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5	122.5
4. Depositos de instituciones financieras en moneda extranjera	23.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Banco de Mexico	0.0	20.6	30.7	37.2	43.7	48.8	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2	48.2
6. Banco de Credito F.M.I.	0.0	112.1	135.5	151.5	160.8	155.5	150.0	151.1	155.0	155.0	155.0	155.0	155.0	155.0	155.0	155.0	155.0
7. Banco de Credito F.C.B.M.	0.0	12.0	25.0	32.0	26.0	30.0	34.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
8. Banco de Embarcacion	0.0	0.0	0.0	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5	27.5
9. Otros	0.0	0.0	4.1	35.8	21.8	40.3	52.1	44.3	31.0	33.8	38.1	28.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA

ANEXO IV
 RELACION BALDO DELDA EXTERNA/PRODUCTO INTERNO BRUTO
 Y BALDO DELDA EXTERNA/EXPORTACIONES
 GUATEMALA
 (EN MILLONES DE CUETZALES)
 PERIODO 1980-1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CONCEPTO																	
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3,820.0	3,123.2	3,024.3	3,033.3	3,377.7	3,173.0	3,333.7	3,771.1	3,524.9	3,524.9	3,417.3	3,417.3	3,417.3	3,417.3	3,417.3	3,417.3	3,417.3
EXPORTACIONES	1,519.3	1,387.5	1,710.2	1,932.8	1,630.8	1,156.4	1,368.4	1,620.0	1,325.2	1,325.2	1,480.7	1,480.7	1,480.7	1,480.7	1,480.7	1,480.7	1,480.7
DEUDA EXTERNA	1,053.4	1,354.7	1,840.9	2,917.3	3,618.0	7,972.3	7,573.7	7,266.3	6,422.6	5,726.7	5,073.2	4,373.2	3,622.6	2,873.2	2,111.1	1,341.6	514
BALDO DELDA EXTERNA/PRODUCTO INTERNO BRUTO	0.28	0.43	0.61	0.96	1.10	2.51	2.27	1.93	1.82	1.62	1.47	1.28	1.12	0.84	0.39	0.15	0.15
BALDO DELDA EXTERNA/EXPORTACIONES	0.69	1.07	1.67	1.57	2.21	2.64	2.69	2.76	2.48	2.42	2.87	2.87	2.87	2.87	2.87	2.87	2.87

ABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DEL BANCO DE GUATEMALA

Los datos de 1980 hasta las exportaciones como lo Deuda Externa están calculados en base al promedio del tipo de cambio establecido en los siguientes años: 1981 = 1.4048; 1982 = 2.8688; 1983 = 2.8688; 1984 = 2.8688 y en caso de promedio del tipo de cambio del mercado bancario de los años siguientes: 1987 = 2.8616; 1988 = 2.8200; 1989 = 2.8200; 1990 = 2.8200; 1991 = 2.8200; 1992 = 2.8200; 1993 = 2.8200; 1994 = 2.8200 y 1995 = 2.8200.

ANEXO V
INVERSIÓN GEOGRÁFICA BRUTA
GUATEMALA
MILLONES DE QUETZALES DE 1985
PERÍODO 1980-1994

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. INVERSIÓN PRIVADA	286.7	270.4	122.9	182.2	253.1	174.3	204.5	287.6	273.0	273.0	273.0	287.7	287.7	287.7	287.7
A) Formación Bruta Capital Fijo	224.3	205.0	188.3	182.3	188.0	188.7	187.6	187.6	187.6	187.6	187.6	187.6	187.6	187.6	187.6
1. Bienes de Capital Importados	98.4	33.4	30.4	36.6	48.5	48.8	57.1	70.1	70.1	70.1	70.1	70.1	70.1	70.1	70.1
2. Cultivos Inmovilizados	36	3.0	5.7	8.0	3.3	5.2	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
3. Habilitación de Terrenos	83	8.7	8.2	5.7	5.9	5.1	5.9	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
4. Construcción Privada	40.8	56.0	28.7	89.8	26.4	28.1	37.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3	33.3
5. Bienes de Capital Producidos en el País	30.8	77.9	76.7	33.6	71.0	39.7	35.4	35.4	35.4	35.4	35.4	35.4	35.4	35.4	35.4
B) Variación de Existencias	17.2	8.3	25.0	17.0	67.1	16.2	3.0	27.3	27.3	27.3	27.3	27.3	27.3	27.3	27.3
II. INVERSIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL	148.7	126.5	155.0	105.8	78.1	65.3	51.8	75.8	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6	88.6
1. Maquinaria y Equipo	17.8	24.0	103.7	7.2	6.1	3.7	3.6	12.8	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7
2. Construcción de Edificios y Obras Públicas	130.8	175.6	145.7	88.6	71.0	61.6	48.2	63.0	75.9	75.9	75.9	75.9	75.9	75.9	75.9
III. INVERSIÓN GEOGRÁFICA BRUTA TOTAL	564.4	498.0	307.0	395.2	324.1	339.7	256.3	313.6	313.6	313.6	313.6	313.6	313.6	313.6	313.6
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3,105.9	2,893.2	3,073.9	2,839.2	2,830.8	2,822.1	2,840.2	2,844.4	2,844.4	2,844.4	2,844.4	2,844.4	2,844.4	2,844.4	2,844.4
INVERSIÓN GEOGRÁFICA PRODUCTO INTERNO BRUTO	0.12	0.14	0.12	0.10	0.10	0.09	0.08	0.11	0.10	0.10	0.09	0.11	0.10	0.10	0.12

FUENTE: BANCO DE GUATEMALA