

Para resolver la doble necesidad a lo que hemos hecho referencia, los capitales imperialistas, y sobre todo los BIP, se apoyan en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta forma de actuar les permite no sólo utilizar la presencia, experiencia y gravitación política de dichos "organismos multilaterales" en los países subordinados (10), sino articular un mecanismo de concentración que eleva notablemente su capacidad de negociación frente a la periferia (11). Además, la acción del FMI y el BM se ajusta adecuadamente a las acciones de presión económica sobre los países que intentan actitudes independientes frente a los designios del capital imperialista, mientras que le prestan un adecuado velo ideológico a las pretensiones de dicho capital, el cual se encubre tras la supuesta neutralidad política, el carácter científico-técnico y de organismo multilateral, de dichas instituciones.

Esta función del FMI y el BM, pese a los roces que puedan subsistir entre ambos organismos, en la base de la creciente convergencia del enfoque y la actividad de estas instituciones, se ha visto reforzada a partir del llamado Servicio Ampliado (EXTEND SERVICES) del primero y los Préstamos de Ajuste Estructural del segundo. Esto, sin embargo, no significa negar diferencias de matices, tienen más el carácter de diferencias cuantitativas, en cuanto a la profundidad y

tiempos de la medidas, que diferencias de tipo cualitativo sobre el enfoque del "reajuste y reestructuración". Con todo, vale la pena insistir, que el FMI sigue, dentro de esta relación de cooperación y división del trabajo con el BM, más interesado en los problemas de ajuste de la Balanza de Pagos en el corto plazo. En la siguiente cita, la cual pertenece a un funcionario del FMI, queda clara esta orientación: "La importancia que en los programas de ajuste respaldados por el FMI se da a la regulación de la demanda no van en detrimento de la importancia a menudo crítica que tiene el incorporar en dichos programas medidas eficaces de ajuste estructural hacia la oferta..... Pero dejando aparte el hecho de que el FMI fue creado no para practicar la medicina general sino para ser médico especialista, y que en consecuencia conoce de competencia técnica para ocuparse de los problemas pertinentes a muchos campos importantes de la política socio-económica, las mejoras estructurales como las que acabamos de mencionar tienen un período de gestación superior en muchos años del plazo permisible para los acuerdos de derechos de giros o acuerdos ampliados". ( 12 ).

Por su parte, el BM, aparece más comprometido en las llamadas "políticas del lado de la oferta", es decir en aquellos aspectos de mediano y largo plazo que guardan relación con la "reestructuración" de

las economías dominadas en el sentido que aquí hemos desarrollado. En todo caso, la división del trabajo aludido, en las relaciones de colaboración FM-BM, se podrán apreciar mejor con el estudio de las políticas que éstos organismos proponen, sobre todo si se tiene en cuenta las diversas medidas en que estas toman cuerpo y en los plazos implícitos de su aplicación.

### 3. ELEMENTOS BASICOS DEL ENFOQUE FMI-BM.

El enfoque básico del FMI y el BM se caracteriza, en primer lugar, por la adopción de la conocida línea de pensamiento según la cual las leyes del mercado competitivo y el sistema de precios actúan como fuerzas que, de manera espontánea, permiten una óptima asignación de los recursos así como un crecimiento estable y equilibrado en el largo plazo.

Es en este sentido que la posición del FMI y el BM se suscribe en la tradición neoclásica de la teoría económica, que con un sentido apologético, propone que el funcionamiento del mercado genera cuando opera en condiciones de competencia perfecta, tal como lo habrían señalado WALRAS Y PARETO, el conjunto de requisitos para alcanzar el óptimo económico, tanto en la producción como en la satisfacción de las necesidades. En efecto, el mercado operando en el

supuesto señalado daría lugar al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- i) La equiparación para todos los consumidores, de la relación entre la utilidad marginal y los precios de cada uno de los bienes, lo que asegura que se trata de un punto de tangencia de las curvas de indiferencia, o sea un punto en la "curva de contratación" construída en una "Caja de EDGEWORTH".
- ii) La equiparación, para todos los productores y ramas, de la relación de sustitución de los factores productivos, así como con la relación de precios de dichos factores, lo cual nos coloca en un punto de la "curva de eficiencia" constuída en una "Caja de EDGEWORTH"(tangencia de isocuantas) y, por tanto en la frontera de producción.
- iii) Que para cada una de las posibles producciones se igualen el producto marginal y el precio de cada factor, con lo que, además, se asegura la igualdad entre la relación de la productividad marginal y la relación de precios de dichos factores.

iv) La igualdad entre la relación entre el costo marginal de los bienes y la relación entre sus precios.

v) En base a todo esto se termina asegurando que la

relación de la utilidad de los bienes es igual

a la relación de precios de los mismos, así como

a la relación entre sus costos marginales.

Esta doctrina económica, que se abstrae de las relaciones sociales de producción evitando tocar el contenido esencial del Modo de Producción Capitalista (MPC), puede ser criticada sin entrar en todos los detalles de su forma apologética, en un sentido importante para nuestros fines, el cual ha sido adelantado por M. DOBB al señalar que detrás del supuesto óptimo específico está una determinada distribución del ingreso, que se toma como dada, esto es exógena. (13). Nosotros añadimos que, por tanto, teniendo en cuenta que las relaciones de distribución están determinadas por las de producción, se toma como dada la distribución entre propietarios de los llamados factores de producción, es decir, la estructura de clases.

Lo anterior nos permite una crítica esencial al modelo de actualización del FMI y el BM, ya que de su cuerpo doctrinal se desprende que

el supuesto óptimo que se busca, es una situación que no sólo asegura un máximo en términos capitalistas en general, sino que en los términos de la distribución del ingreso, y de las relaciones de producción, en este caso a nivel internacional, que sostienen y las cuales precisa el capital imperialista en la presente etapa. Es por esto que el ajuste en los países del Tercer Mundo tiene a entenderse como un ajuste a las condiciones existente, en el cual nunca se hace una evaluación crítica del estilo y lógica de las relaciones sociales de producción y distribución que los vinculan con los centros imperialistas.

Mas aún, se debe subrayar que los neoliberales, y entre ellos el FMI y el BM, olvidan con la mayor facilidad que los propios autores de la tesis del "equilibrio general" destacaron lo que el los ligaban el óptimo a la situación de competencia perfecta. En este sentido el análisis neoliberal al escamotear, o tratar de minimizar la estructura oligopólica de la actual economía capitalista, no hacen más que profundizar el carácter apologético de su ideología de las supuestas armonías universales. En este sentido todos los planteamientos típicos del FMI y el BM en el sentido de que los precios del mercado internacional capitalista son portadores de una alta racionalidad, por lo que habría que alinear los precios internos con éstos para encon-

trar la eficiencia en la producción nacional, constituyen una tesis que no puede demostrarse ni siquiera en los términos neoclásicos tradicionales.

El hecho de que por su apoyo a la conceptualización neoclásica el FMI y el BM puedan ser calificados de neoliberales, no nos debe llevar a perder de vista, tanto en lo económico como en lo político, la diferencia marcada de esta forma ideológica con el liberalismo clásico y, sobre todo con la economía clásica. Atendiendo al aspecto político D. LICHTENSZTEJN ha hecho un valioso aporte al señalar lo siguiente sobre el neoliberalismo: " En estas concepciones, el liberalismo económico asume la libertad política un lugar secundario. La sociedad de concebirse como constituida por ciudadanos soberanos para convertirse, fundamentalmente, en la reunión de consumidores soberanos. Luego el liberalismo económico puede acompañarse, y cada vez más se ve acompañado, por restringidas libertades políticas, o lisa y llanamente, por formas variadas de despotismo político. ( 14 )

En el plano económico, por otra parte, el alejamiento del pensamiento liberal clásico también es notorio. Este es evidente, sobre todo, si se observa el distanciamiento de la idea básica de D. RICARDO según la que, la economía, para entender la dinámica de la acumulación, debe centrar su atención en la distribución del ingreso entre las

clases que componen la sociedad. Al evitar este problema el enfoque neoliberal, tal como el sustentado por el FMI y el BM, evita plantear los serios problemas que para el desarrollo del Tercer Mundo implica la constante extracción de excedente, particularmente por la vía por intercambio desigual y el servicio de la deuda externa, Este vacío, que hace poco atractivo y científico sus propuestas en torno al desarrollo económico, se trata de llenar con toda una fraseología endeble que trata de señalar como única causa de los desequilibrios los factores vinculados con la forma en que se habría realizada la política económica interna. De la tradición de Ricardo, sin embargo, el enfoque general del neoliberalismo toma la idea de las ventajas comparativas, el cual cada vez que se adecua al instrumental y metodología de dicho enfoque, sirve para insistir en la conciencia de la apertura hacia el mercado internacional capitalista postulando que el comercio exterior siempre significa una ventaja para las dos partes que se vinculan en el mismo. Lo que no se dice, y ahora queremos hacer explícito es que esta última tesis sólo puede demostrarse con supuestos muy radicales. Es así que en su versión más extrema, que está dada por el llamado TEOREMA DE HECKSCHEROHLIN - SAMUELSON, la demostración incluye los siguientes supuestos que se caracterizan por su total falta de realismo. ( 15 )

- i) funciones de producción homogéneas de grado uno:
- ii) dos bienes, dos factores de producción y dos países

o grupos de países:

- iii) factores homogéneos en ambos países, o expresados en unidades homogéneas.

- iv) funciones de producción iguales para cada producto en ambos países, y

- v) competencia perfecta, pleno empleo, ausencia de costos de transportes y movilidad de factores.

Del viejo liberalismo, además, se toma la drástica posición antintervencionista con respecto al Estado, la cual se manifiesta en una tendencia a proponer medidas para eliminar toda regulación estatal. Esta posición, así mismo, va acompañada de la idea, casi obsesiva, de que sólo el empresario privado es capaz de observar, de manera estricta, una verdadera racionalidad económica, mientras que el Estado, con sus preocupaciones sociales y políticas, tiende a negar dicha racionalidad. En este sentido el énfasis hacia la eliminación de la regulación, por lo general, va acompañada de una actitud hostil hacia las empresas estatales, así como hacia las formas asociativas de producción. Esta actitud, clásicamente liberal hacia

el Estado, sin embargo, se explica en la práctica como se verá más adelante, más que por un respeto a la teoría, por los intereses actuales del capital imperialista.

La otra gran característica del enfoque del FMI y el BM, la cual le ha valido el nombre de enfoque neoliberal-monetarista, está dado por la importancia que adquiere en sus análisis y políticas la corriente de pensamiento económico conocida como monetarismo. Por ahora, ya que más adelante trabajaremos el tema con más detalle, basta recordar que, sobre todo en el caso del FMI, la forma de abordar los problemas del ajuste está grandemente influida por el análisis desarrollado por J. J. POLAK, quien asume la existencia de una función estable de demanda por dinero, la que en una economía abierta con un nivel de ingresos dados, significa que todo exceso de oferta monetaria generado por la autoridad monetaria generará necesariamente un desequilibrio en la Balanza de Pagos. Para completar se debe

señalar que en la práctica el enfoque FMI-BM utiliza, además, aspectos provenientes del enfoque de la absorción y del de elasticidades.

#### 4. LAS POLITICAS PROPUESTAS POR EL FMI Y EL BM PARA EL TERCER MUNDO.

Teniendo en cuenta los objetivos implícitos del FMI y el BM

para los países del Tercer Mundo, así como el enfoque básico que subyace en sus acciones, pasamos a la exposición y análisis de las políticas y medidas propuestas por estos "Organismos Multilaterales" para lograr el ajuste y reestructuración de las economías de esos países .

Como había señalado , la propuesta de políticas se hace, a despecho de los factores generados por la presencia de la dominación imperialista, enfatizando exclusivamente en los factores ligados a la política económica interna, RENE VILLAREAL ha resumido el típico diagnóstico del enfoque FMI - BM de la siguiente manera: "En este enfoque, el diagnóstico del origen del desequilibrio es generalmente considerado como un problema de sobrevaluación de precios y costos y/o un problema de sobreabsorción, principalmente por exceso del flujo de oferta monetaria. Aunque en ocasiones son reconocidos en las políticas de ajuste , los problemas estructurales quedan ausentes y no se toma en cuenta el problema del desequilibrio en la perspectiva de una economía en proceso de crecimiento", ( 16 ).

Se trata así de un desequilibrio cuya causa se cree, o quiere, encontrar en el hecho de que la política económica interna se habría alejado de los patrones ortodoxos, es decir de corte neoliberal, provocando una situación de desajuste y de ruptura con respecto al

posible óptimo económico. La política a ser introducida para corregir la situación no sería otra que aquella que, sobre la base de los criterios de libre funcionamiento del mercado, devuelva al sistema a una situación de equilibrio, que, además elimine de raíz todos los factores que no permiten el correcto funcionamiento del mercado. Esta tendencia general de las políticas del FMI y el BM se aplican por la vía de diversas medidas e instrumentos que, según este enfoque, deben actuar en el corto o en el mediano y largo plazo.

4.1 EL CORTO PLAZO: En relación a las medidas de corto plazo la preocupación dominante está dada por el conocido problema de exceso de oferta monetaria y absorción ( usos internos ) que genera, en esta concepción, el desequilibrio externo. En estas circunstancias toda la batería de medidas se enfila a contener la expansión monetaria y reducir la absorción interna, con el fin de disminuir las importaciones y aumentar el fondo exportable. La política de Corto Plazo, vale la pena añadir, se plantea como la búsqueda de la normalización y recuperación (estabilización) y toma un claro tono monetarista.

No debe olvidarse, teniendo en cuenta los objetivos centrales, aunque no declarados, del FMI y el BM, que la posibilidad de reducir la absorción interna y lograr un superavit comercial en el país que se somete al ajuste, es de primera importancia para el capital

imperialista, sobre todo los BIP, que dependen de esto para la captación efectiva del servicio de la deuda. De ahí el énfasis sobre este aspecto. Manteniendo ésto en mente avanzamos hacia el análisis de las políticas y los instrumentos particulares.

A. Política Monetaria - Crediticia: En este caso, como es ampliamente conocido, se plantea una política restrictiva para la oferta monetaria y su expansión, con el fin de lograr, en primer lugar, los siguientes efectos:

- Reducción de la absorción interna, que permita una baja del nivel de importación y la creación de nuevos fondos exportables,
- Abatir, o al menos reducir, el nivel inflacionario interno en relación al externo con el fin de que mejore la posición competitiva externa del país.

Ya antes hemos señalado que bajo ciertas circunstancias estas políticas, más que cumplir con sus objetivos, tienden a generar una situación de recesión y desempleo. Ahora debemos añadir que América Latina no parece haber estado exenta de ese tipo de problema. Es así que CARLOS MASSAO refiriéndose al problema de la transferencia de excedente para el servicio de la deuda señala que: " En realidad el excedente por transferir se generó mediante una violenta caída de la inversión, y su conversión a recursos transferibles se produjo mediante una extraordinaria reducción de las importaciones,

Otro objetivo importante que busca cubrirse con la política monetaria y crediticia restrictiva está dado por la elevación de la tasa de interés, que deberá tomar un valor positivo en términos reales y equipararse a la del mercado internacional. Con ésto no sólo se espera elevar el ahorro interno, con lo que se reduciría la absorción, sino captar ahorros, éstos es capitales, externos para aliviar la presión sobre la Balanza de Pagos. Para esto último, en no pocos casos se ha recomendado que los países subordinados deberán hacer en esfuerzo para establecer importantes diferenciales positivos entre la tasa real interna de interés y la que rige a nivel internacional.

Por otra parte, se espera que el alza de interés procuraría una mayor eficiencia económica, ya que desestimularía aquellas inversiones de bajo rendimiento, liberando fondos para los proyectos de mayores rendimientos. Esta política olvida, sin embargo, que si el alza de la tasa de interés atasca un buen número de inversiones, reduciendo drásticamente su nivel, entonces se verá comprometido el futuro productivo del país, aún cuando en el Corto Plazo se logre una reducción de la absorción. Esta posibilidad debe ser seriamente tomada en cuenta en el caso de América Latina deonde "el producto por habitante del conjunto de la región en 1985 fue 9% más bajo que en 1980, y la forma

ción de capital cayó en forma mucho más aguda, como lo revela el descenso del coeficiente de inversión bruta respecto al producto, que fue de 26% en 1980 y de apenas 16% en 1985". ( 18 ).

También con el objetivo de liberar fondos, en este caso para el sector privado - considerado por el enfoque neoliberal-monetarista como único portador de la racionalidad económica-, generalmente se propone limitar de manera estricta la participación del gobierno en los mercados financieros. Esto nos lleva a la política fiscal.

B Política Fiscal: Esta política está relacionada íntimamente con la anterior, no sólo porque la finalidad aquí está dada por la reducción de la absorción interna con los fines ya conocidos, sino porque se considera, generalmente, que en países con un escaso desarrollo de los mercados financieros, donde no se puede utilizar toda la batería tradicional para el manejo de la oferta monetaria, la única forma de reducir rápidamente el exceso de liquidez en términos nominales y la absorción está dada por la reducción del déficit fiscal y el crédito relacionado con el mismo. Esto significa que la política fiscal no se considera como alternativa de la monetaria, sino que la primera se conceptualiza como vehículo de la segunda.

En este contexto, como ya hemos adelantado, el objetivo sería la reducción y, eventualmente la eliminación, del déficit fiscal.

Esto en principio puede hacerse elevando los impuestos o disminuyendo los gastos públicos. Pese a que dentro del criterio neoliberal-monetarista se pueden combinar ambos instrumentos, se prefiere el segundo, ya que el aumento de los impuestos en la medida que tengan que dirigirse al capital reducirá su rentabilidad, lo que se considera que generaría tendencias indeseables sobre la producción. Además, la baja del gasto se ajusta más al criterio anti-intervencionista de este enfoque.

En este sentido se espera, pues, reducir el exceso monetario, la absorción y las presiones inflacionarias, en base a la restricción, relativamente rápida, de la masa de gasto público. Esto no sólo ha de provocar el conocido fenómeno del despido de funcionarios públicos, sino que, tarde o temprano, una sería afectación de los niveles de los servicios sociales. Esta realidad es aceptada por los liberales monetaristas, pero es considerada por éstos como algo inevitable y natural. Es así que un funcionario del FMI ha escrito sin el menor empacho que: "Las consecuencias de estos ajustes pueden ser agobiados desde un punto de vista político o social, pero suelen ser inevitables debido a las restricciones existentes". ( 19 )

Lo que ocultan los personeros del FMI y el BM es que las "restricciones existentes" en referencia provienen en gran medida de las exigencias del servicio de la deuda, los efectos del creciente dete-

riorio de la relación de precios de intercambio y la remisión de beneficios. En este sentido la propuesta del FMI y el BM tiene una clara naturaleza: se busca un ajuste pasivo de la periferia a las necesidades de centralización de capitales en el polo hegemónico del sistema capitalista, el que además, se carga sobre el nivel de vida de los trabajadores de los países subordinados.

Se debe agragar, a fin de completar este aspecto, que la disminución y eventual desaparición del déficit fiscal, se busca asegurar, además con la eliminación de los subsidios y el alza, hasta su valor real, de los precios de los servicios sociales (electricidad, agua potable, etc.), todo lo cual se justifica también señalando que esto elimina distorsiones de precios, que alejan la economía del óptimo económico.

#### C° POLITICA DEL TIPO DE CAMBIO:

El enfoque neoliberal-monetarista, en relación a esta pieza de la política económica, generalmente insiste que la inflación anterior, así como otros factores, introducen en la economía distorsiones en los precios relativos que desestimulan la producción para la exportación y sustitución eficiente, mientras que estimulan la producción no eficiente de Bienes dirigidos al mercado interno.

Además, la situación de sobrevaloración

de la moneda interna, también vinculada a los factores anteriores, implica una pérdida de competitividad externa. Con el fin de corregir la distorsión de precios, así como ganar competitividad externa, acercándose al óptimo económico del libre mercado, se establece la necesidad de introducir una devaluación, que debe ser suficiente para eliminar la sobrevaluación de la moneda interna y restituir, por lo menos, la paridad cambiaria.

En el capítulo anterior, como se recordará, hemos planteado una serie de factores, incluso de carácter estructural, que limita la respuesta a la devaluación del tipo de cambio en términos de la expansión de la producción de bienes exportables y de la disminución de las importaciones en el caso de los países del TERCER MUNDO. Ahora más que repetir ese análisis, interesa introducir algunos elementos de precisión en el mismo.

Teniendo en cuenta que en la actualidad se observa que todo conjunto de países de similares características atraviesan por problemas económicos semejantes y que éstos, además, son sometidos en forma paralela a la política de ajuste del FMI y el BM, no es difícil pensar en una situación en que al unísono cada uno de estos países intenta elevar su oferta exportable, generándose condiciones de sobreoferta en los mercados de bienes primarios, con la consecuente caída de precios

y dificultades de colocación. En estas circunstancias, obviamente, los efectos de una devaluación pueden, aún cuando se eleve la producción exportable verse compensados, o más que compensados, por una fuerte reducción de los precios externos de dichos bienes. En este sentido, se debe recalcar que el enfoque FMI-BM con su tradicional análisis de país por país, se coloca en una posición significativamente alejada de la realidad. En realidad el FMI y el BM dejan de lado el problema aquí planteado, que es básico para explicar el creciente intercambio desigual, ofreciendo a cambio una explicación supuestamente técnica y obviamente ridícula. Es así, que un funcionario del FMI argumenta que: "hoy que el FMI se enfrenta ahora con un cierto dilema. Aunque ha ido adoptando cada vez más un marco analítico global, principalmente dentro del contexto de la compleja preparación de un estudio semestral sobre las perspectivas de la economía mundial, no está suficientemente capacitado actualmente para ocuparse de forma operativa de los problemas globales de la balanza de pagos, sino de enfocarlos país por país". (20)

En un plano más cercano a la economía política, se debe apuntar que la baja de la rentabilidad de las exportaciones de los países del Tercer Mundo no admiten una explicación basada única y exclusivamente en los "factores internos". En efecto, un mínimo de realismo nos lleva a sub-

rayar el papel que ha jugado el creciente intercambio desigual, cuya expresión es el agudo deterioro de los términos de intercambio. El ocultamiento de este hecho en el enfoque FMI-BM, no sólo confirma el carácter ideológico del mismo, sino su dirección básica de promover un ajuste pasivo de la periferia a la necesidad de centralización de capital en los centros hegemónicos. En efecto, como en otros casos, no se insiste en la extracción de excedentes como causa de la problemática, sino que se insiste en la "necesidad" de ajustar la economía a la existencia de dicho fenómeno que, por tanto, se hace pasar por natural.

#### D. POLITICA DE INGRESOS.

Esta política se refiere, principalmente, al conjunto de medidas concernientes a los salarios. En este caso se plantea, muy por detrás de las posiciones que al menos son eclécticas y se proponen explicar la inflación en base al "factor salario" y al "factor ganancias" (21), que junto a la expansión monetaria generada por el déficit fiscal la principal causa de la inflación se encuentra en la excesiva presión salarial, promovida por lo que consideran una forma de monopolio que distorciona el funcionamiento del mercado: LOS SINDICATOS.

En base a esto, no sólo se mantiene una actitud hostil con respecto a la clase obrera y sus organizaciones, sino que se propone una políti-

ca drástica de contención de los salarios, que se expresa en que las alzas de éstos, en ningún caso, ni siquiera se acercan al impacto de precios generados por devaluación. Esto, además, se justifica con la tesis de que si estos aumentos fueran paralelos se perdería la competitividad adicional producida por la devaluación. La esencia de todo esto, sin embargo, se observa con gran claridad en la siguiente cita, la que, como otras que ya hemos presentado, pertenece a un funcionario del FMI: "La baja de los salarios reales pueden dar lugar a presiones sociales y políticas que impidan el logro de un proceso adecuado de ajuste; sin embargo, la reducción en los costos reales de los factores puede ser inevitable, debido a un deterioro de la relación de intercambio o a la menor disparidad financiera". ( 22 )

Es ahora claro, que no se trata sólo de un ajuste pasivo de la periferia a las necesidades de centralizar capitales en el centro del sistema, sino de cargar el costo del mismo sobre el nivel de vida de los trabajadores de los países del Tercer Mundo.

A esto, además, debe agregarse que la tesis neoliberal-monetarista según la cual la inflación es provocada en gran medida por los excesos salariales es una de las bases que explican el acercamiento de esta postura con los regímenes autoritarios. Como bien lo ha planteado S. LICHTENSZTEJN: " De este modo, el énfasis en que el incremento de los costos

de la mano de obra como causa de la inflación - también implícito en la interpretación del FMI- convierte los esfuerzos anti-inflacionarios (...) en políticas antisindicales. Esta es, pues, una de las principales justificaciones del autoritarismo". (23)

Antes de abandonar las medidas de acción de Corto Plazo, es útil recordar, aunque sea brevemente, el efecto depresivo que, casi necesariamente, tiene la plena aplicación de la política de ajuste.

En este sentido, se trata no sólo de la posibilidad de una recesión sobre la base de una incompatibilidad entre las metas de la política monetaria restrictiva y las expectativas inflacionarias prevalencientes entre los diversos agentes económicos, sino que, además, de otros factores importantes que deben tenerse en cuenta en el análisis.

En efecto, el conjunto de las políticas aquí planteadas generarían una caída en términos reales de la absorción, ésto es de la demanda efectiva de origen interno, lo cual afectaría, sin duda, a no pocas actividades que difícilmente pueden reorientarse a la exportación, o que sólo lo pueden hacer en el mediano plazo, generándose así una situación tendiente al desempleo. Para países pequeños, de bajo nivel tecnológico en su industria y con problemas de volumen de mercado, ésta podría ser la situación de prácticamente todo su sector manufacturero. Más aún, si la ex-

portación no se activa lo suficiente, por alguna de las causas ya señaladas, lo cual es factible dada la actual situación de crisis del mercado internacional capitalista, entonces la posibilidad de una crisis recesiva severa se elevará.

El problema, a nuestro juicio reside en que todo ésto tiene sin cuidado tanto al FMI y al BM, como al capital imperialista, ya que la necesidad de un fondo de divisas para el servicio de la deuda, también se puede lograr en base a la caída de las importaciones inducidas por la baja de la actividad económica. En este sentido les es útil el ajuste recesivo.

#### 4.2 MEDIANO Y LARGO PLAZO:

Las políticas y medidas que, dentro del enfoque general que ahora estudiamos, se dedican a provocar en el Mediano y Largo Plazo, un "ajuste estructural" de las economías dependientes, constituyen un aspecto básico para entender como esos organismos buscan asegurar la reestructuración del sistema imperialista a nivel internacional, de acuerdo al esquema discutido al inicio del presente trabajo.

Partiendo de la forma ideológica básica que anima todo el diagnóstico y de propuestas del FMI y el BM, la política de "ajuste estructural" toma la forma de una tendencia hacia la liberalización de la economía, la que se entiende como un proceso de eliminación de las regulaciones

estatales, que al dejar de funcionar al mercado con plena libertad produciría una mejor asignación de los recursos, un crecimiento equilibrado, un alza de las exportaciones, y un acercamiento al llamado óptimo económico.

Este proceso de liberalización se manifiesta, en primer lugar en el plano del comercio exterior, donde se propone una eliminación de las regulaciones tanto arancelarias como no arancelarias del comercio exterior. Esto significa un intento por alinear los precios del país que se somete al proceso de ajuste estructural con los del mercado internacional, de manera que la asignación interna de recursos se mueva sobre la base de estos parámetros, los cuales darían un resultado óptimo, dentro de la estricta aplicación de la "Ley de las Ventajas Comparativas". Este es destacado por LICHTENZSTEJN cuando analiza la política neoliberal-monetarista en los siguientes términos: ".....como hilo conductor que relaciona varios fines (y recomendaciones) hay una mención constante a que la asignación y la movilización de recursos deben actuar los lineamientos del mercado internacional. Ello es claro en las políticas comerciales, de precios, de inversiones y en las designadas como institucionales. Es fácil advertir tras ese principio la creencia en las leyes de mercado y el único precio, las ventajas comparativas y las estrategias de exportación".

tación o de bienes comerciables internacionalmente". (24)

Esta tendencia a la liberalización de la economía, planteada tanto para las ramas industriales y agropecuarias, como para el conjunto de la economía, no se conforma con la eliminación de la protección que las barreras "arancelarias y no arancelarias" le ofrecen contra la competencia externa, sino que propone, además, la eliminación de todos los subsidios internos que el Estado ofrece a los productores que se desempeñan en las mismas.

Se trata, como se ha planteado explícitamente por el FMI y el BM, que el productor interno, para ser eficiente, deberá estar en capacidad de sostener una competencia de igual a igual con los productores que operan en el mercado internacional, incluyendo las llamadas empresas transnacionales.

Esto, sin dudas, teniendo en cuenta los niveles diferenciados de productividad existentes no puede menos que llevar a la virtual destrucción de gran parte del aparato productivo agrícola e industrial existente en los países del Tercer Mundo. Sin embargo, tanto el FMI como el BM ven esta posible destrucción de fuerzas productivas como un costo necesario para la reasignación de los recursos, en un esquema más eficiente y más inclinado a las exportaciones. La crisis, con sus fuerzas

destructivas, es considerada aquí como el vehículo idóneo para lograr el rea-comodo de la acumulación capitalista a escala internacional, en los términos de la nueva división internacional del trabajo propuesta por el imperialismo.

Se puede, aún sin salirse del propio marco teórico del neoclasicismo, hacer una primera crítica a todo este planteamiento. En efecto, si se tiene cuenta que los precios del mercado mundial capitalista distan significativamente de los de "competencia perfecta" y que, además, gran parte de ellos son precios administrados entre matrices y filiales de las empresas transnacionales, es fácil cuestionar la supuesta racionalidad que el acatamiento de los mismos pueda producir. Más aún, como ya destacamos, éstos precios como expresión de las relaciones de producción capitalistas a nivel internacional, llevan implícitos una determinada forma de distribución del ingreso que le corresponden. Por tanto, adecuarse de forma acrítica a los mismos, es aceptar como naturales los mecanismos de extracción de excedentes que ellos viabilizan, así como aceptar pasivamente las crecientes necesidades de centralización de capitales que precisan los centros dominantes del sistema.

Para avanzar en el análisis, debemos preguntarnos que significaría la aplicación, en las condiciones descritas, de la teoría de las ventajas

comparativas, así como sobre la eventual evolución de la situación si la observamos con un prisma dinámico, que supere el carácter estático de dicha visión conceptual.

La insistencia de los neoliberales-monetaristas de presentar a los "Nuevos Países Industriales" (NICs) como el modelo, o panacea a seguir por la vía del ajuste estructural, nos permite establecer con claridad cual es la base de la "Ventaja comparativa" que se propone para las economías subdesarrolladas subordinadas: la fuerza de trabajo barata no calificada.

Esta posición, que coincide plenamente con las necesidades de la reestructuración del capital imperialista, busca asegurar la existencia de esta fuerza de trabajo barata, no sólo por medio de la política de contención de los salarios ya antes explicada, sino por un proceso desregulación del mercado laboral, que significa eliminar todas las conquistas laborales que, por imposición de la lucha obrera, se encuentran plasmadas en las leyes y la práctica estatal.

Se trata así de un modelo que pretende asegurar al capital imperialista el máximo aprovechamiento, ésto es la máxima extracción de excedentes, de la fuerza de trabajo no calificada, que constituye el ejército industrial de reserva concentrado en la periferia. Más aún, la política de eliminación de la protección del mercado interno, al reducir parte de la producción y el empleo existente, no hace más que alimentar dicha

sobrepoblación relativa y presionar a la baja sobre los niveles de salarios.

En términos de la capacidad de generación de actividad económica y absorción de fuerza de trabajo del llamado modelo de los NICS, ésta no puede deducirse de manera directa y mecánica de las altas tasas de crecimiento presentadas por TAIWAN o COREA DEL SUR. En efecto, si el modelo se generaliza, como lo proponen el FMI y el BM, entonces un conjunto grande de países de la periferia estarían compitiendo por los mismos mercados, en sectores que hace mucho dejaron de ser industrias de punta, pasaron a la parte relativamente plana de su curva logística, y tienen, por tanto un lento crecimiento. Este hecho, además tendería a manifestarse, como hoy ocurre con los bienes primarios, en un rápido deterioro de los términos de intercambio. En pocas palabras, no se trata más que de reeditar la actual estructura de la economía capitalista internacional a un nuevo nivel, en el que seguirá plenamente vigente la Ley del desarrollo desigual.

Por otra parte, si un país en particular se acercara tendencialmente hacia el pleno empleo, el alza de salarios pondría en movimiento los mecanismos conocidos de reconstrucción del ejército industrial de reserva, los cuales en este caso no tendrían hacia una tecnología y composición orgánica superior, sino hacia la caída de la acumulación y el traspaso

de la producción hacia países más rentables de la periferia. Se trata de un mecanismo económico perverso en donde, pese a la elegancia de las demostraciones neoclásicas sustentadas en las ventajas comparativas, los países subdesarrollados mantienen su condición de tales.

El hecho de que sea imposible alcanzar el pleno empleo, vale la pena explicitar, también tiene sin el menor cuidado a los teóricos del liberalismo-moneterista, quienes ven en este fenómeno, que interpretan a la luz de la conocida "Ley de Phillips", como un factor positivo, donde un "sano nivel de desempleo", evita la inflación y mantiene la posición competitiva externa del país.

Todo esto, siguiendo con el concepto de liberalización de la economía, se acompaña de una política de plena apertura al capital extranjero ya sea que éste se introduzca como inversión directa o de tipo financiero, procurandose eliminar todas las restricciones o regulaciones sobre la forma de operar éste en los países que se someten al proceso de ajuste, así como de introducir, por la vía de un mercado financiero plenamente desregulado y adecuado a las tasas de interés reales internacionales, y la reducción de la imposición, condiciones atrayentes para el ingreso del mismo al país.

Este aspecto de la política económica, que se racionaliza

con la idea de que ésta es importante para lograr flujos positivos que alivien la Balanza de Pagos, permitan contar con una mejor tecnología y, además, proporcionen una base sana para la emisión monetaria, juega un papel importante para el cumplimiento de los objetivos reales del FMI y el BM. En efecto, esta posición no es más que una condición necesaria para que los nuevos sectores productivos de exportación de tipo NICS, sean controlados por el capital imperialista, aún a costa, si es necesario, del desplazamiento a un segundo plano de la burguesía local.

Por otra parte, en base a la idea maestra de la liberalización de la economía, se propone por lo general un estrechamiento de la participación del Estado en la economía. Esto no se reduce a la eliminación de las prácticas de regulación ya señaladas, sino que lleva a plantear la disolución de las empresas estatales y su transferencia al sector privado bajo el pretexto de que el Estado, como ente de carácter político, no es capaz de mantener una verdadera y pura racionalidad económica, que se entiende como patrimonio exclusivo de la empresa privada. En función de esto, además, se restringe la acción de las inversiones del Estado a la creación de infraestructura, entendiéndose que la forma más racional de operar en este caso es priorizar y prácticamente restringir esta actividad a la instalación de aquellas que sirvan directamente de base al funcio-

namiento del modelo antes descrito. Se trata así de un proyecto de liberalización y privatización de la economía.

En base a todo lo anterior, y para finalizar el presente capítulo, solo queda reiterar tanto la política de Corto Plazo, como la de Mediano y Largo Plazo propuesta por el enfoque del FMI y el BM, e impulsada por condicionalidad que imponen éstos organismos para el uso de sus facilidades financieras, tienen como objetivo fundamental , aunque no confesado, asegurar que los países del Tercer Mundo se sometan a las necesidades y requisitos del reacomodo del sistema imperialista a escala internacional.

### NOTAS DEL CAPITULO III

- (1) Lichtensztejn, Samuel, El FMI y los países Subdesarrollado: Condicionalidad y Estrategia, en varios autores, Los Nuevos Rasgos de la Crisis, Instituto de Investigaciones Económica, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1983, pag. 64.
- (2) Wallerstein, Immanuel, La Crisis Como Transición, en varios autores, Dinámica de la Crisis Global, siglo XXI, México, D.F., 1985, pag. 44.
- (3) Marx, Carlos, El Capital, II tomo, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1980, pag. 274.
- (4) Veer, Kalecki, M., Estudios Sobre la Teoría de los Ciclos Económicos, Editorial Ariel, Barcelona, 1970, Capítulo IV: el Auge Económico y la Balanza de Pagos.
- (5) Destanne De Bernis, Las Firmas Transnacionales y La Crisis, En varios autores, Ruptura de un Sistema Económico, H. Blume Ediciones, Madrid, 1981, pág. 124.
- (6) Wallestrein, Immanuel, Op cit, pag. 46
- (7) Zaslow, Jeffrey, La Recesión en la Agricultura Estimula su Reestructuración, The Wall Street Journal, 9-XI-84, pág. 11 y 24
- (8) Lichtensztejn, Samuel, Op cit, pág. 65
- (9) Paz, Pedro, Los Nuevos Modelos Económicos en América Latina y las Políticas Neoliberal Monetaria, Revista de Economía, AUDE, Facultad de Economía, Universidad de Panamá, 1983, pág. 68 y 69.
- (10) Delvin, Robert, Evaluación de los Criterios Ortodoxos de Reprogramación de la Deuda Externa, en Capítulo del SELA, No. 6, Agosto de 1984, Caracas.
- (11) Robichek, Walter E., La Condicionalidad del FMI Reexaminada Varios Autores, Ajuste, Condicionalidad y Financiamiento

Internacional, FMI, Santiago, Chile, 1983, Pág. 80 y 81.

- (12) Dobb, Maurice, Economía del Bienestar y Economía del Socialismo, Siglo XXI, México D. F., 1971. Sobre todo los capítulos II y IV.
- (13) Lichtensztein, Samuel, Políticas Económicas Neoliberales en América Latina, Mimeo, Pág. 2
- (14) French-Davis, Ricardo, Economía Internacional. Teorías y Políticas para el Desarrollo, FCE, México, D. F., 1979, pág. 39.
- (15) Villarreal, René, El Proceso de Ajuste al Desequilibrio en la Balanza de Pagos: La Necesidad de un Nuevo Enfoque, en Lozoya, J. y Battacharya, A. K., Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, Editorial Nueva Imagen, México, D. F., 1981, Pág. 34.
- (16) Massao, Carlos, El Alivio del Peso de la Deuda: La Experiencia, Historia y Necesidad Reciente, en Revista de la CEPAL, Núm. 30, Santiago, Chile, Diciembre de 1986, Pág. 17.
- (17) González, Norberto, Reactivación y Desarrollo: El Gran Compromiso de América Latina y el Caribe, en Revista de la CEPAL, Núm. 30 Op cit, Pág. 7.
- (18) Loser, Claudio M. La Función de los Precios - Clave en el Proceso de Ajuste, en Varios Autores, Ajuste, Condicionabilidad y Financiamiento Internacional, Op Cit, Pág. 95.
- (19) Robichek, E. W., Op cit, Pág. 82.
- (20) Bronfenbrenner, Martín, Algunas Implicaciones Olvidadas de la Inflación Secular, en Kurihara, K., (Director de la Edición), Economía Poskeynesiana, Aguilar Madrid, 1964.

- (21) Loser, Claudio, Op. Cit., Pág. 101.
- (22) Lichtensztein, Samuel, El FMI y los Países Subdesarrollados, Op. Cit, Pág. 68.
- (23) Lichtensztein, Samuel, DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION A LAS POLITICAS DE AJUSTE, en CIDE, Economía de América Latina No. 11, I Semestre de 1984, México D. F., Pág. 31

## CAPITULO IV

### EL PROCESO DE AJUSTE EN EL CASO DE PANAMA

1910. Lima, Clavero, Ca. No. 175.

1911. Universidad Nacional de la Plata. El FMI y los Efectos Subterráneos.  
Buenos Aires, Ca. No. 176.

1912. Universidad Nacional de las Políticas de Economía  
Científica y Social de México, en Col. Estudios  
de Roberto López No. 17, (Enero de 1912). México D. F.  
No. 177.

#### CAPITULO IV

### EL PROCESO DE AJUSTE EN EL CASO DE PANAMA

## 1. LAS BASES DEL AJUSTE.

Desde aproximadamente, 1983 la economía panameña ha venido sometida a una política de "ajuste estructural" dentro de los criterios de la ortodoxia del Fondo Monetario y el Banco Mundial, la que dada las características de nuestra economía toman rasgos y formas particulares.

En este sentido se destaca en primer lugar que el enfoque de la política económica, dadas las características de la economía nacional, centre con un énfasis extraordinario el proceso de ajuste sobre el sector público, con medidas que insisten en el problema de la absorción. En este sentido el documento de base del préstamo de Ajuste Estructural (I) se señala que: "Debido a la circulación del dólar no existen restricciones cambiarias externas en el sentido convencional y la liquidez del país está directamente vinculado a las finanzas gubernamentales. La misma puede evaluarse fácilmente através de indicadores como la magnitud del déficit fiscal en relación al PIB, y la capacidad del gobierno de cumplir con todas sus obligaciones financieras a medida que éstas se vencen. Además, las posibilidades del gobierno de manipular los mercados financieros y las tasas de interés están seriamente limitadas".

Esto significa que en consecuencia de posibilidades de actuar en base a una política sobre el tipo de cambio y sobre el mercado monetario, se asigna un papel central en el ajuste a la acción sobre las

finanzas estatales. Más aún, dentro de este enfoque general se insiste en que dada la imposibilidad de contar con un volumen adicional de crédito externo para el sector público, así como la inconveniencia de una elevación generalizada de impuesto, tanto la causa de los desajustes como, su corrección deben centrarse sobre el gasto estatal, con lo que se puede señalar el predominio del enfoque de la absorción en el diseño de la política económica explícita. Tal como lo señala el documento ya citado: "Debido a las limitaciones de orden fiscal que con toda probabilidad enfrentará el sector público en los próximos años, las políticas destinadas a incrementar la eficiencia de la distribución de los recursos adquieren una gran importancia. Por ello, el programa de ajuste estructural del gobierno se concentra en reformar aquellas áreas de actividad del sector público que ocasiona significativas y continuas erogaciones fiscales; que causan una asignación inadecuada de recursos a través, por ejemplo, de políticas de precios inadecuadas; y que sufren de regulaciones institucionales o presupuestarias inadecuadas. Las metas globales de la reforma son las de aumentar significativamente los ahorros del sector público tanto absolutamente como relativamente al PIB para liberar recursos destinados al sector privado; reducir la extensión inversionista del sector público al nuevo suministro de la infraestructura necesaria para las actividades del sector privado, y a mejorar la estructura de maduración y por ende a reducir la carga del servicio, de la deuda pública externa" (2).

tendencia a la liberalización, es decir, desregulación, económica, así como por su idea de lograr dicho crecimiento en base a la acción prácticamente exclusiva del sector privado que se dirigiría a la generación de producción exportable, tanto industrial como agropecuario en el marco de lo que hemos llamado la estrategia de los Nuevos Países Industriales (NICS).

Por lo que se refiere a los sectores básicos que deben impulsar el crecimiento, la política económica explícita, parte del criterio según el cual, debido a la reducida magnitud del mercado interno, sería poco útil pensar en avanzar en términos de la sustitución de importaciones, teniéndose además como un hecho que existe una perspectiva cierta de menor crecimiento del sector servicios. En base a estos criterios, discutibles por cierto, se propone una reorientación de la actividad económica: "...se deben buscar las oportunidades para el sector privado en los mercados externos Panamá mediante la producción acelerada de bienes para la exportación. Esto sería completamente consistente con la ventaja comparativa de Panamá y sus características económicas. Entre estas las principales facilidades para el transporte internacional y las comunicaciones, un sector comercial sofisticado, un sistema financiero abierto, y su fuerza laboral bilingüe y relativamente bien adiestrado. Estos activos podrían convertirse en el trampolín para lograr la entrada a mercados externos si los bienes agrícolas e industriales se produ-

cen a costo competitivos." (5)

Por lo que se refiere a los sujetos económicos que deben realizar el modelo de crecimiento propuesto, tal como hemos señalado, la política económica que ahora discutimos parte del criterio de que el Estado, dada su incapacidad de movilizar nuevos fondos crediticios para la inversión y sus dificultades fiscales, no está en condición de constituirse en el sujeto activo del proceso de crecimiento, por lo que este papel debe estar claramente asignado al sector privado, que puede realizar la tarea con un alto grado de eficiencia y racionalidad. Es concreto se plantea que: "puesto que el financiamiento débil del sector privado debe ser la principal fuente de inversión financiera y talento empresarial". (6) Obviamente, se debe aclarar, dentro del sector privado se incluye el capital extranjero.

La palanca básica con que se pretende movilizar al sujeto principal ésto es, al sector privado, hacia los objetivos propuestos está además de la reducción de la absorción del sector público, por una política radical de desregulación de la economía, es decir de privatización y liberalización de la misma. Esto se expresa, en lo que se refiere a los precios una liberalización de los mismos, así como a la eliminación de todos los aranceles, cuotas y subsidios que alejen los precios internos de los del mercado internacional, lo que se considera fundamental para que las señales del mercado coincidan plenamen-

te con las ventajas comparativas y estimulen por esta vía, la producción de bienes de exportación. Por su parte la liberación del mercado laboral, que se dirige a la revisión de la legislación en esta esfera, se considera como una necesidad para que el costo de la fuerza de trabajo se ajuste a las necesidades de la competitividad internacional. En todo caso, la profundidad de la propuesta de privatización y liberalización de la economía puede apreciarse en el siguiente resumen de las medidas propuestas: "la intervención del sector público debe restringirse al suministro de la infraestructura social y económica necesaria, mucho de la cual ya existe. Para liberar los recursos necesarios en actividades orientadas al crecimiento, los gastos públicos se están racionalizando. Esto incluye la reducción de subsidios, y la venta, cierre o reestructuración de las empresas estatales deficitarias. También disminuirá la intervención estatal en los mercados de productos y sobre los factores del mercado. Se reducirán también en gran medida los controles sobre los precios y las rigideces del mercado laboral, para estimular la confianza del sector privado. Los incentivos industriales se encargarán más hacia la exportación y menos hacia la sustitución de importaciones. En consecuencia la profundidad y la amplitud de la protección efectiva se reducirá significativamente. De igual forma se evitará la parcialización inherente a la actual estructura de incentivos en favor de técnicas de producción capital - intensivas. Para aumentar la eficiencia productiva del sector agrícola, se reorientarán las políticas gubernamentales enfatizándose

una mayor producción a precios competitivos aumenta la distribución del ingreso". (7)

Para concretar esta política se inició a partir de 1984 un programa de medidas económicas, las que se expresan en dos grandes subprogramas que según el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), corresponden a dos objetivos principales: (8)

- Mejorar la eficiencia del sector público .
- Aumentar el énfasis de las actividades del sector privado de la economía hacia la exportación.

El contenido de este programa tiene un especial interés para comprensión del proceso de ajuste que sufre la economía nacional, por lo que a continuación dedicamos un espacio para el análisis de su contenido.

#### A. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO.

Como hemos señalado anteriormente el conjunto de las medidas incluidas en este subprograma están destinadas, en su totalidad, a reducir la absorción del estado en la economía, esto es su participación por el lado de los usos, así, como a disminuir también la participación del Estado en las actividades productivas e inversionistas. Para ésto, siguiendo los lineamientos del Préstamo Ajuste Estructural (SAL), se han venido introduciendo una serie de medidas siendo las principales:

- a) La "racionalización" del gasto público, en la que se destaca la reducción de la tasa de crecimiento del empleo y del componente salario del sector público, a lo que se debe agregar la contracción de la actividad inversionista del Estado;
- b) La "remisión" de las empresas estatales con el fin de reducir las fuentes del déficit fiscal, lo que ha llevado no sólo a reducir el subsidio a dichas empresas, sino al cierre o venta al sector privado de algunas de ellas. En esta última categoría (cierre o venta) se incluyen los siguientes casos: Ingenios Felipillo y las Cabras; la Empresa Nacional de Semillas (ENASEM); la Empresa Nacional de Máquinaria Agrícola (ENDEMA); Contadora Panamá; la Compañía de Aviación Aeroperlas; y la Corporación Financiera Nacional;
- (9). La continuidad de esta política se refleja en la inclusión en el Presupuesto de Ingresos del Gobierno Central para 1986 de una partida de 3.46 millones de Balboas por venta de Bienes Estatales.
- c) Por el lado impositivo se debe mencionar las acciones destinadas a reformar administración de aduanas, destacándose la modificación del método "FOB" al método "CIF" para la evaluación de las tarifas;
- d) Así mismo se destacan las medidas relacionadas con la re-

misión del Sistema Integrado de Salud y la Caja del Seguro Social, teniéndose en estos momentos a la vista una amplia reforma al sistema de seguridad social que, en el marco de la política en discusión, busca elevar la situación financiera de dicha institución, lo cual es coherente con vistas al trasfondo de los objetivos planteados: la reducción de la absorción por la vía de la reducción de la diferencia de ingresos y gastos del conjunto del sector estatal.

#### B. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA PRODUCCION DE BIENES PARA LA EXPORTACION.

Este conjunto de medidas que también tiene su origen en las propuestas del Préstamo de Ajuste Estructural (SAL), tal como lo habíamos adelantado también, se plantean introducir una: amplia liberalización y desregulación de la economía nacional, con el fin de alinear los precios con los del mercado internacional, a fin de que éstos relejen las "ventajas comparativas", y de ajustar el costo salarial a lo que, en el marco del enfoque analizado, se consideran las necesidades de la competitividad internacional. Estas acciones se han concretado en la aprobación de tres importantes leyes:

La Ley No.1 del 17 Marzo de 1986, "Por la cual se dictan Disposiciones Laborales para promover el Empleo y la Productividad, y se Adop-

tan otras Normas", la que modificó el Código de Trabajo vigente;

La Ley No. 2 del 20 de Marzo de 1986, "Por la cual se establecen medidas e incentivos a favor de la producción y exportaciones agropecuarias y se otorgan facultades especiales al Ministerio de Desarrollo Agropecuario";

La Ley No. 3 del 20 de Marzo de 1986; "Por la cual se adopta un régimen de incentivos para el Fomento de la Industria Nacional y de las exportaciones".

Sin intentar un análisis completo de estos instrumentos legales, vale la pena insistir en que los mismos constituyen acciones de política económica encaminados de manera directa, a promover la consolidación del modelo de ajuste estructural propuesto por el enfoque FMI-BM.

En base a esto, se debe destacar en el análisis de la Ley de incentivos a la industria, su tendencia a desgravar crecientemente la importación de bienes industriales, en condiciones de que, además de eliminarse el sistema de cuotas, se introduce una protección decreciente a la industria nacional de sustitución, la cual se expresa en el hecho de que los aranceles específicos y ad-valorem deberán decrecer a partir de 1986 y durante los próximos cinco años hasta llegar a un nivel de 60 por ciento ad-valorem del precio CIF del producto importado

para el caso de las industrias ya existentes, y de 90 por ciento en el caso de algunas industrias de especial importancia para el país. En el caso de nuevas industrias, la protección podrá alcanzar hasta el 30 por ciento. Esto se acompaña de una serie de facilidades para las empresas que se dediquen a la exportación industrial, sobre todo el esquema del maquilado, llegándose a plantear que aquellas que se dediquen a exportar la totalidad de su producción gozarán de un 100 por ciento de exoneración de los impuestos relacionados a la venta, ganancias, salvo las industrias extractivas o que exploten recursos naturales del país. Este beneficio, además, se extiende a las empresas que dediquen parte de su producción a las exportaciones, en relación directa y proporcional a dicho tipo de actividad.

En relación a la Ley de incentivos a la producción agropecuaria, tal como lo plantea un reciente documento del MIPPE, "esta hace énfasis en el concepto de eficiencia y transferencia tecnológica para alcanzar las metas de crecimiento del sector. Además, se elimina el énfasis en la sustitución de importaciones y en el objetivo de autosuficiencia, con lo que indirectamente se promueve la orientación hacia las exportaciones" (10). En este sentido esta Ley coincide claramente con lo anterior, en lo que respecta a su orientación general hacia la consolidación del modelo propuesto por la política del FMI y el BM.

Por su parte, la Ley que modifica el Código de Trabajo constituye un primer paso, al que probablemente le sigan otros, de presionar ha-

cia la baja del costo laboral con el fin de asegurar la rentabilidad de las empresas que se dediquen a la actividad de exportación en el esquema que hemos analizado bajo las siglas de NICS. En este sentido se destaca que con la nueva legislación se permite remunerar el sobretiempo con un recargo único de 25 por ciento del salario en las pequeñas empresas, las empresas del sector agropecuario y las que dediquen la totalidad de sus actividades a la exportación. Así mismo, la remuneración por piezas y tareas, como el trabajo a domicilio donde la persona que lo haga no se considera empleado de la empresa, son elementos que tienden a facilitar, en términos de costo-salario, la operación de empresas extranjeras de maquilaje. Otro tanto se puede decir de las medidas que permiten el pago de primas por productividad, sin que éstas se consideren como parte del salario, salvo para el caso del cálculo de la licencia de maternidad y la prime de antigüedad.

Pese a que el análisis que hemos adelantado en torno a la política económica explícita que guía el ajuste estructural en el caso panameño nos permite, sin ninguna dificultad, que la misma comparte todas las características y costos sociales del enfoque FMI-BM, tal como los hemos detallado en el capítulo anterior, parece importante que antes de realizar una evaluación global de dichas políticas, realicemos un esfuerzo por analizar su impacto efectivo sobre la economía nacional.

## 2. EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE Y SU SIGNIFICADO.

### 2.1 La Evolución Reciente del Producto

En un primer momento vale la pena hacer una reflexión en torno a la evolución reciente del Producto Interno Bruto, con el fin de destacar su significado y sobre todo, para dejar en claro en qué medida se puede establecer una vinculación entre su dinámica y el estilo de política que hemos venido discutiendo. En este sentido, se debe partir señalando que después de una caída de aproximadamente 0.42 por ciento en 1984, el Producto Interno Bruto (PIB) mostró tasas de crecimiento positivas de 4.1 y 2.8 por ciento respectivamente en 1985 y 1986. Este crecimiento, sin embargo, tal como se muestra a continuación no logró que el Producto Interno Bruto per cápita recuperara los niveles de 1982.

CUADRO No.1  
PIB POBLACION Y PIB PER CAPITA  
(1982 - 1986)

	1982	1984 (P)	1985 (P)	1986 (E)
Producto Interno Bruto	100.0	99.9	104.1	107.0
Producto Interno Bruto Per Cápita	100.0	95.7	97.5	98.2

(P) = Cifra Preliminar

(E) = Cifra Estimada

FUENTE: Calculado según cifras de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, para nuestros fines no se trata exclusivamente de establecer que el crecimiento operado en los últimos años no ha logrado recuperar el nivel de Producto Interno Bruto per Cápita, sino de establecer claramente la fuente de dicho crecimiento, lo cual facilitará establecer su vinculación o falta de ésta, con las políticas de ajuste, las cuales, como se ha insistido, planteaban un modelo de crecimiento basado, principalmente, en la producción industrial y agropecuaria para la exportación.

En este sentido se debe destacar que en 1985 el 65.0 por ciento del crecimiento económico se explica por la expansión de los sectores vinculados con el Comercio, el Transporte, las Finanzas y los servicios en general todos ellos altamente ligados a la tradicionales actividades de "plataforma de servicios internacionales", los cuales se incrementaron en su conjunto en aproximadamente 4.4 por ciento, cifra superior al 4.1 alcanzado por la total de la economía. Durante este año, sin embargo el sector Agropecuario logró una alta tasa de crecimiento de cerca de 4.8 por ciento, mientras que el sector de la industria manufacturera mostró una baja dinámica con un crecimiento de apenas 1.8 por ciento.

Para 1986 los sectores tradicionales vinculados al Comercio, Transporte y Servicios explican casi el 67.0 por ciento del crecimiento del PIB, mostrando en su conjunto una tasa de crecimiento de 3.1

por ciento, que también supera a la mostrada por el conjunto de la economía, que alcanzó, como se ha planteado, un nivel equivalente al 2.8.

En este año, además, la construcción logró un alto ritmo de crecimiento con una tasa de expansión del 4.9 por ciento. Por su parte, la agricultura mostró una tasa negativa de crecimiento del orden del 1.9 por ciento, mientras que la industria mostró un dinamismo inferior al de la economía con un crecimiento de 2.2 por ciento.

En definitiva mientras que en el período 1985-1986 la economía en su totalidad se expandió a una tasa promedio anual de 3.5 por ciento, la industria manufacturera y el sector agropecuario sólo alcanzaron tasas significativamente inferiores de 2.0 y 1.4 por ciento. Esto, junto a lo anterior, permite establecer, al menos en principio, una conclusión importante, en el sentido de que los sectores que supuestamente deberían haber sido la vanguardia de la dinamización de la economía de acuerdo a la Política de Ajuste Estructural no han cumplido con ese papel, siendo más bien los sectores tradicionales de la "plataforma de servicios" vinculados al nivel de actividad externa los que explican principalmente el crecimiento observado en el PIB durante los últimos años. En este sentido, la realidad muestra que el crecimiento observado en el PIB durante los dos últimos años se debe, antes que nada a la recuperación parcial, observado en la economía internacional, mientras que el supuesto relevo de dinámica propuesta por el enfoque de la política de

Ajuste Estructural no se manifiesta en la práctica.

Más aún, el siguiente cuadro

muestra como la agricultura y la industria manufacturera, sobre todo si se las observa en términos de su PIB per cápita, manifiestan un escaso dinamismo, muy alejado a las expectativas ofrecidas en la Política de Ajuste Estructural.

CUADRO No.2

PRODUCTO INTERNO BRUO REAL AGROPECUARIO E INDUSTRIAL PER CAPITA (INDICE 1980 = 100)

	1980	1984	1985	1986
Agropecuario	100.0	94.1	96.6	92.8
Industria Manufacturera	100,0	89.3	89.0	89.1

FUENTE: Calculado según datos de la Dirección General de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Mas aún, se debe recordar que el objetivo de la Política de Ajuste se define en términos de las exportaciones agropecuarias y de la industria manufacturera, por lo que vale la pena referirnos a estos elementos, para lo cual introducimos, en primer lugar, el siguiente cuadro:

CUADRO No. 3  
 EXPORTACIONES DE PRUDCTOS AGROPECUARIOS PRINCIPALES:  
 1983 - 1985  
 (millones de dólares)

	1983	1984	1985
<b>TRADICIONALES:</b>	<u>138.0</u>	<u>122.0</u>	<u>123.0</u>
Azúcar	41.0	33.0	22.0
Banano	75.0	75.0	77.0
Café en Grano	15.0	12.0	24.0
Carne de Ganado Vacuno	4.0	2.0	--
	3.0	--	--
<b>NO TRADICIONALES:</b>	<u>10.0</u>	<u>10.0</u>	<u>10.0</u>
Cacao en Grano	--	--	1.0
Cuero de Ganado Vacuno	1.0	--	--
Extractos de Frutas	2.0	2.0	1.0
Puré de Banano	3.0	2.0	3.0
Manteca y Pasta de Cacao	2.0	4.0	3.0
Tabaco en Rama	2.0	2.0	2.0
<b>TOTAL</b>	<u>148.0</u>	<u>132.0</u>	<u>133.0</u>

FUENTE: CEPAL

La información contenida en el cuadro No.3 señala con claridad que en el período 1983-1985 la exportación de productos agropecuarios mostró no sólo un bajo dinamismo, sino una tendencia hacia el deterioro, siendo ésta durante 1985 inferior a 1986 por un 10.1 por ciento. En el componente de los bienes tradicionales, aparte del café, ningún otro rubro manifestó un comportamiento dinámico; en su conjunto el componente disminuyó en casi 10.9 por ciento. Por su parte el total de exportaciones de origen agropecuario no tradicionales que se muestran en el cuadro expresan una situación de estancamiento, por lo que su participación en las exportaciones totales del país, incluyendo las reexportaciones declinó del 0.6 al 0.5 por ciento.

Para 1986, aunque no se cuenta con una información detallada al respecto, el MIPPE sólo menciona entre los productos que mostraron un dinamismo exportador significativo durante ese año a un producto de origen agropecuario: el café. En efecto en el INFORME ECONÓMICO Y SOCIAL DE PANAMA, 1986, se establece que: "En el caso del café, una sequía producida en Brasil, principal exportador mundial de este grano, provocó la suspensión temporal del sistema internacional de cuotas. Esta situación favoreció el acceso de nuevas exportaciones panameñas, lográndose duplicar el volumen exportado a más de haberse logrado un mayor precio" (10). En todo caso, se debe tener presente que se trata de un fenómeno puramente coyuntural, el cual tiene poco

o nada que ver con el tipo de política económica en discusión. Por su parte otros productos tradicionales de exportación presentan tasas negativas de crecimiento, es así que la producción de bananos, afectada por problemas climatológicos y conflictos laborales, presentó una baja de 35.8 por ciento en términos físicos, mientras que la caña de azúcar, por la incidencia de los bajos precios internacionales, vió declinar su producción en 6.0 por ciento durante 1986.

Para fines de nuestro análisis, además, se debe establecer que las posibilidades de la agricultura se ven sumamente limitadas en el futuro próximo, aún con la introducción de la "Ley No.2 del 17 de Marzo de 1986, la que más parece haber tenido un efecto deprimente sobre la agricultura. La total carencia de interés del sector privado, que según la Política de Ajuste Estructural constituye el sujeto principal del desarrollo, en la agricultura y la ganadería, se refleja en la caída absoluta del monto de crédito para estas actividades, así como en su participación en el volumen total de saldos crediticios.

CUADRO No.4  
 SALDO DEL CREDITO AGROPECUARIO EN EL SISTEMA BANCARIO  
 NACIONAL (Millones de dólares y Porcentaje)  
 1984 - 1986

	1984	1985	1986
Agricultura	94	90	74
Ganadería	112	111	117
Agropecuario	<u>206</u>	<u>201</u>	<u>177</u>
Tasas de Participación en el Saldo de Crédito Total Interno			
Agricultura	2.5	2.3	1.8
Ganadería	3.0	2.8	2.5
Agropecuario	<u>5.5</u>	<u>5.1</u>	<u>4.3</u>

FUENTE: Según datos de la Comisión Bancaria Nacional y el MIPPE.

En relación a la actividad industrial manufacturera dirigida a la exportación, se puede intentar un análisis similar, detallando algunos componentes tradicionales y otros no tradicionales. El siguiente cuadro da una idea de la situación para el período 1983-85.

CUADRO No. 5  
 PRINCIPALES EXPORTACIONES DEL SECTOR INDUSTRIA  
 MANUFACTURERA 1983 - 1985  
 (Millones de dólares)

	1983	1984	1985
<b>TRADICIONALES</b>			
Productos Derivados del Petróleo	37.0	6.0	19.0
<b>NO TRADICIONALES</b>			
Artículo de Vestuario	8.0	9.0	11.0
Ron	3.0	2.0	2.0
Medicamentos	2.0	2.0	1.0
Cosméticos	1.0	1.0	1.0
Cajas de Cartón	1.0	1.0	1.0
Calzado	1.0	2.0	1.0
Total no tradicionales	<u>16.0</u>	<u>17.0</u>	<u>18.0</u>
<b>TOTAL DEL CONJUNTO</b>	<u>71.0</u>	<u>23.0</u>	<u>60.0</u>

FUENTE: Según datos de CEPAL.

Es evidente que en el caso de las exportaciones industriales que se muestran en el cuadro #5 no es posible hablar de un comportamiento dinámico, sobre todo es importante destacar que, salvo en el renglón de vestuario, todos los componentes no tradicionales del cuadro No.5 muestran una tendencia delcinante o de estancamiento. Más aún, la participación del componente total de los bienes industriales no tra-

dicionales incluidos en el cuadro No.5, tienen una participación muy pequeña, y declinante, en el total de las exportaciones del país, incluyendo en estas últimas las reexportaciones. Dicha proporción fue de 1.0 y 0.9 por ciento en 1983 y 1985 respectivamente.

Por su parte, la poca información disponible para 1986 señala que durante el último trimestre de ese año las exportaciones industriales apenas crecían a un ritmo de 2.4 por ciento, subrayándose, además, el peligro de que la actividad maquiladora en la rama textil se viera seriamente afectada por la posible imposición de cuotas de importación en el mercado norteamericano, mientras que otros renglones de exportación estarían afrontando dificultades relacionadas con los problemas de mercado que surgen de la falta de liquidez internacional que se observa en Centro y Sur América. Más aún, a nuestro juicio es interesante llamar la atención sobre el hecho de que el propio MIPPE al destacar incluyendo las reexportaciones, los factores dinámicos de la exportación en 1986, excluye toda referencia al sector industrial: "Las exportaciones -dice el MIPPE totalizaban el tercer trimestre la suma de B/.238.3 millones, equivalente a un 17.6% de aumento en relación a 1985. Este incremento en el valor de las exportaciones fue el resultado de una expansión en las exportaciones de conchuelas, camarones y café principalmente". (11).

Todo lo planteado hasta el momento reafirma nuestra considera-

ción en el sentido de que no es posible atribuirse a la Política de Ajuste Estructural un impacto sobre la producción, de manera que el modelo dinamismo de los últimos años se explica más bien por los factores de sendacadenados sobre los sectores tradicionales por la relativa recuperación observada en la economía internacional.

En vista de esta conclusión, se debe establecer que para 1987 la economía panameña podría verse afrontada a serias dificultades, en la medida en que los sectores tradicionales de la "plataforma internacional de servicios" se puedan ver afectados por un conjunto de factores adversos provenientes del funcionamiento de la economía internacional. Entre dichos factores se destacan los siguientes:

a) La posible caída del ritmo de crecimiento del comercio internacional, que según el GATT alcanzara en 1986 un nivel de crecimiento de 2.5 por ciento, en contraste con el 3.5 por ciento observado en 1986. Esta tendencia, relacionada con la desaceleración en el crecimiento de la economía internacional, la mayor propensión al proteccionismo y otros factores, podría afectar una serie de actividades importantes para la economía panameña, incluyendo la canalera.

b) En la medida en que factores tales como la propia declinación del ritmo de expansión en la actividad de los centros, las dificultades provenientes de la deuda externa, y otros afecten el rit-

mo de crecimiento y la disponibilidad de liquidez internacional de las economías del área latinoamericana, la economía nacional se podría ver afectada en sus actividades de reexportación, que han mostrado una fuerte dinámica en los últimos años, tal como se desprende del hecho de que las reexportaciones de la Zona Libre de Colón se expandieran en 26.0 por ciento en 1986. Esta posibilidad de afectación negativa se logra poner en su justa dimensión si se tiene presente que la región latinoamericana constituye el 61.0 por ciento del mercado de reexportación de la Zona Libre de Colón.

c) Por su parte, la tendencia a la baja del dólar en los mercados cambiarios, junto al enorme déficit fiscal y externo de los Estados Unidos, en la medida que genere expectativas inflacionarias en la economía de dicho país, puede llevar a que la autoridad monetaria del mismo introduzca una mayor restricción monetaria, con lo que la tasa de interés se elevaría generando una nueva presión en términos del servicio de la deuda, afectado además dadas las características de nuestro sistema financiero en el que dicha elevación se transmitiría de manera automática, la actividad inversionista interna, incluyendo la de la construcción.

d) Si bien es cierto, tal como ha señalado el MIPPE, que un factor positivo para el crecimiento durante 1986 estuvo dado por el alza del precio del café, se debe reconocer que dicho factor no sólo

dejara de estar presente durante 1987, sino que el mismo presenta ahora una situación totalmente inversa.

En pocas palabras, durante 1987 la economía panameña puede verse en una difícil situación, producto del aparatoso fracaso de la Política de Ajuste Estructural, así como de una situación económica internacional deteriorada.

Para confirmar esta última afirmación, vale la pena señalar en términos de perspectivas, que difícilmente se pueda esperar que el modelo de las NICS logre un avance significativo en los próximos años en Panamá. La primera causa que se debe tener presente es que, dado el costo de la fuerza de trabajo en Panamá, se hace difícil que el tipo de empresa que se dedica a la producción de maquilado decida ubicarse masivamente en Panamá. Más aún, la reducción de salarios, incluso nominales, necesarios para alcanzar la "ventaja comparativa" en este ámbito no parecen posibles, sin destruir la relativa estabilidad social imprescindible para el funcionamiento de llamado modelo de los NICS. El siguiente cuadro es revelador al respecto.

CUADRO No.6  
SALARIOS MINIMOS POR HORA EN ZONAS LIBRES DE VARIOS PAISES  
(en dólares )

PAISES Y AÑO	Salario mínimo por hora	Indice Panamá = 100
Haiti (1980)	0.33	42.3
Hong Kong (1982)	0.70 (1)	89.7
Rep. Dominicana (1980)	0.66	84.6
Malasia (1977)	0.25	32.0
Costa Rica (1983)	0.53	67.9
Brasil (1983)	0.34	43.6
Panamá (1982)	0.78	100.0
Indonesia (1982)	0.25 - 0.38	32.0 - 48.7

(1) En realidad no existe salario mínimo.

FUENTE: INCAE

Por otra parte, como ya se ha establecido anteriormente, el amplio déficit de comercio exterior de los Estados Unidos, ha dado lugar a una tendencia de creciente proteccionismo en este país, el que, sin lugar a dudas, generará en el futuro próximo serias dificultades para la posible actividad industrial con vistas a la exportación a dicho mercado.

En este sentido, es factible pensar que la creciente desprotección de la industria nacional, más que promover la producción manufacturera exportable, se manifestará en una reducción de la producción para

el mercado interno por efecto de la creciente competencia externa, con el consiguiente perjuicio para los niveles de actividad económica y empleo nacional. En este sentido, no debe dejar el mencionarse que, según algunas estimaciones recientes, la reducción prevista para 261 partidas arancelarias de acuerdo a la "Ley No.3 del 20 de Marzo de 1986" afectarán al 70 por ciento de las industrias manufactureras existentes en el país.

## 2.2 El Sector Externo.

Siguiendo con nuestro análisis del impacto y significado de la Política de Ajuste Estructural en el caso de la economía panameña, pasamos al estudio del sector externo. Este lo iniciamos con una revisión de la evolución del saldo de bienes, servicios y renta, el cual resulta cómodo para nuestros fines, ya que permite estudiar la situación de los ingresos y egresos corrientes aislando el pago de interés, con lo que luego se puede introducir el problema del servicio de la deuda en su conjunto.

CUADRO No.7  
 SALDO DE BIENES, SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS  
 1978 - 1985  
 (millones de dólares)

	Ingresos	Egresos	Saldos
1978	1,781.1	1,989.3	-208.2
1979	2,641.1	2,952.8	-311.7
1980 (1)	7,808.8	8,109.8	-301.0
1981	10,007.4	9,951.5	55.9
1982	9,507.6	9,558.7	- 51.1
1983	7,393.2	6,977.6	415.5
1984	6,675.8	6,576.7	99.1
1985 (P)	6,429.0	6,157.4	271.6

(P) Preliminar

(1) A partir de 1980 se incluye el Area del Canal.

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

En el cuadro No.7 llama la atención, además del cambio de magnitudes observado a partir de 1980 como resultado de la variación en la metodología de recopilación de la Balanza de Pagos, la tendencia de los tres últimos años a presentar un saldo positivo en bienes servicio y transferencias. Sin embargo, debe insistirse que el mismo se logra no en base a un crecimiento de los ingresos, sino a partir de una

disminución de los egresos que supera significativamente a la de los ingresos. Es así que durante el período 1980-85 se observa una reducción de los egresos del orden del 24.1 por ciento, frente a una baja de los ingresos de sólo un 17.7 por ciento. Esto permite establecer que, al menos hasta 1985, el ajuste operó más sobre la base principal de una reducción de la absorción interna, en lugar de operar sobre la base de una ampliación de la generación de ingresos desde el exterior. Esta forma de operar del ajuste no deja de tener repercusiones sobre la economía si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en 1985 la importación de bienes de capital seguía siendo significativamente inferior a 1982, demostrándose el carácter recesivo del ajuste en términos del crecimiento futuro del país.

CUADRO No. 8  
 IMPORTACIONES CIF DE BIENES DE CAPITAL  
 1982 - 1985  
 (millones de dólares)

	1984	1983	1984	1985
Importaciones CIF Totales	1,568.3	1,413.0	1,429.6	1,391.3
Importaciones de Bienes de Capital	325.9	239.7	214.6	227.3
Importación Bienes de Capital/Importaciones (%)	20.7	16.9	15.0	16.3

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Para avanzar aún más en el significado específico del ajuste a que ésta sometida la economía panameña, resulta útil comparar los saldos obtenidos en bienes, servicios y transferencias con los saldos de la deuda, entendidos como la diferencia entre los nuevos desembolsos y el servicio de la deuda del Gobierno Central. Esta información se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 9  
SALDO EN BIENES SERVICIOS Y TRANSFERENCIAS Y SALDOS  
EN DEUDA EXTERNA: 1982-1985  
(millones de dólares )

	Saldo en Bienes y Servicios y Transferencias	Saldo en Deuda Externa	Diferencia (3)=(1)-(2)
1982	-51.2	-87.3	-36.1
1983	415.5	-100.9	314.6
1984	99.1	-144.8	-45.7
1985	271.6	-228.6	43.0

FUENTE: Contraloría General de la República.

El Cuadro No.9 muestra como, sobre todo a partir de 1983, los saldos positivos en bienes, servicios, y transferencias constituyen un mecanismo para hacerle frente al pago neto del servicio de la deuda. De hecho, para el conjunto del trienio 1983-85 se puede establecer que el servicio neto de la deuda absorbió una magnitud equivalente al 60.3 por ciento del total del saldo positivo en bienes servicios y transferen-

cias. En este sentido el ajuste en la economía panameña toma el clásico sentido de reducción de la absorción interna con vista a generar el excedente necesario para cubrir el servicio de la deuda externa.

Para 1986, si bien no contamos con la posibilidad de calcular el saldo de bienes, servicios y transferencias resulta posible calcular el saldo en bienes y servicios, de acuerdo a la metodología utilizada por el MIPPE, la cual trabaja en términos netos la diferencia entre importaciones y reexportaciones de la Zona Libre de Colón, incluyéndola en lo que llamamos servicios y otras mercancías. En el siguiente cuadro se expresa la situación para el período 1984-1986.

CUADRO No.10  
EXPORTACION E IMPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS  
1984-1986  
(en millones de balboas)

	1984	1985 (P)	1986 (E)
Exportación de bienes y servicios	1,622.1	1,740.4	1,769.1
Exportaciones (FOB)	368.2	383.3	411.2
Servicios y otros bienes	1,253.9	1,357.1	1,358.1
Importación bienes y servicios	<u>1,696.9</u>	<u>1,698.3</u>	<u>1,486.6</u>
Importaciones (FOB)	1,314.6	1,301.7	1,108.4
Servicios y otros bienes	<u>382.3</u>	<u>396.6</u>	<u>378.2</u>
Saldo de bienes y servicios	<u>-74.8</u>	<u>42.1</u>	<u>282.5</u>

(P) Preliminar

(E) Estimación del MIPPE

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo y MIPPE.

Teniendo en cuenta la información para 1986, en la que se presenta para 1986 un saldo positivo en bienes y servicios equivalente a 282.5 millones de Balboas, se puede intentar el cálculo de la parte que dicho saldo fue absorbido por el servicio de la deuda. Esta como se muestra a continuación fue de aproximadamente el 89.0 por ciento.

	Millones B/
A: Saldo en Bienes y Servicios	282.5
B: Servicio de la deuda (1)	253.9
C: B/A (%)	89.0

(1) a Noviembre.

En este sentido, para 1986 es posible mantener la idea de que el ajuste en Panamá constituye, en una medida importante un mecanismo para asegurar las condiciones para asegurar el servicio de la deuda externa, en base, principalmente a una afectación de la absorción, que es el tema de nuestro siguiente acápite.

### 2.3 Análisis de la Absorción y su significado.

El presente acápite, como hemos señalado, está dedicado a establecer la evolución de la absorción, haciendo énfasis en su significado tanto a nivel global, como en lo que se refiere a sus componentes y la participación estatal. Para este fin se parte del análisis del siguiente conjunto de cifras, expresadas todas en Balboas de 1970.

CUADRO No.11  
 PRODUCTO INTERNO BRUTO Y ABSORCION  
 1976 - 1985  
 (en millones de Balboas de 1970)

	PIB (1)	Absorción (2)	Absorción l PIB (%) (3) = (2)/(1) (%)
1976	1,307.1	1,352.4	103.5
1977	1,321.4	1,299.0	98.3
1978	1,450.8	1,464.5	100.9
1979	1,516.3	1,552.8	102.4
1980	1,745.8	1,648.4	94.4
1981	1,818.8	1,744.0	95.8
1982	1,918.6	1,793.7	93.4
1983	1,925.7	1,738.2	90.2
1984	1,917.6	1,827.7	95.3
1985	1,996.7	1,892.5	94.7

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General.

El Cuadro No.11 muestra claramente el cambio de condiciones externas de la economía panameña, en el sentido de que hasta 1979, cuando existía un acceso fácil al crédito externo, el país muestra una absorción que supera el PIB, en cambio hacia 1980 la tendencia se revierte, de manera que ahora, entre otras causas, para afrontar la deuda externa dicha absorción se deduce a un promedio aproximado de 94.0 por ciento

del PIB.

Para entender el significado de este mecanismo de ajuste se debe, en primer lugar, analizar el comportamiento de los diversos componentes de la absorción. En este sentido, se destaca la caída dentro de la misma del componente inversiones, de manera que en 1985 el total de inversión fue inferior en términos absolutos al de 1981, lo que en términos relativos significó una caída de 40.0 por ciento. Los datos recogidos en el siguiente cuadro, que se refieren a la composición de la absorción y a la participación de la inversión en el PIB son altamente significativas para la comprensión del problema que nos ocupa.

CUADRO No.12  
COMPOSICION DE LA ABSORCION Y PARTICIPACION DE LA  
INVERSION EN EL PIB 1979-85  
(en porcentajes)

	ABSORCION		●Relación Inversión/PIB
	Consumo	Inversión	
1979	77.3	22.7	23.2
1980	75.0	25.0	23.6
1981	73.4	26.6	25.4
1982	76.0	24.0	22.4
1983	80.0	20.0	17.7
1984	83.4	16.6	15.8
1985	85.3	14.7	14.0

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General  
De la República.

Del cuadro anterior se desprende que sobre todo a partir de 1983, el proceso de ajuste toma una dirección clara de afectación del proceso inversionista, de manera que la participación de las inversiones en la absorción cae entre 1982 y 1985 de un nivel de 24.0 por ciento a un nivel de apenas 14.7 por ciento. Por su parte, en este mismo período la relación inversiones/PIB, que muestra la tendencia de la economía a la acumulación, cae dramáticamente desde el 22.4 al 14.0 por ciento. Todo esto demuestra que el proceso de ajuste a que se ve sometida la economía nacional, por su naturaleza, ha venido operando de una manera tal que compromete seriamente el futuro económico del país.

Aún cuando no existe una información precisa para 1986, se deben intentar algunos comentarios al respecto de las inversiones. A este respecto, el INFORME ECONOMICO Y SOCIAL DE PANAMA 1986, publicado por el MIPPE, señala exclusivamente que durante dicho año se observó un notable crecimiento de la actividad de la construcción, el cual constituye uno de los componentes de la inversión. Concretamente el citado informe establece que: "Los incentivos a la actividad de la Construcción, la baja en las tasas de interés nominal y la Ley de intereses preferenciales continuaron alentando por segundo año consecutivo la actividad privada de construcción de viviendas, observándose que durante 1986 el valor de los permisos de construcción en el Distrito Capital registraron la suma de B.144.2 millones, lo que representó un cre-

cimiento de 18.2 % en relación a igual período del año anterior". (12)

Para situar, sin embargo, en su justa dimensión el significado de este incremento, así como su futuro impacto, se debe precisar que las cifras presentadas por el MIPPE señalan claramente que mientras que el valor de los permisos de construcción residencial en el Distrito de Panamá se elevaron en 1982 en 41.1 por ciento, el de los no residenciales disminuyó en 20.8%. Esto significa que aún cuando de ésto se pueda inferir un aumento de la inversión en términos formales, ésta tiene poco que ver con las actividades productivas futuras del país.

Por lo que respecta a la participación del Estado en la economía vale la pena dedicar algún espacio del presente análisis a estudiar el impacto de la política de ajuste sobre la participación del Sector Público en la absorción, o sea en el Gasto Interno Total. Para ese fin se ha preparado el siguiente cuadro.

CUADRO No.13  
PARTICIPACION DEL GASTO PUBLICO EN LA ABSORCION, EL CONSUMO  
Y LA INVERSION TOTAL 1979-1980  
(en porcentajes)

	Participación en la absorción	Participación en el consumo Total	Participación en la Inversión Total
1979	26.0	22.4	35.6
1980	23.5	23.0	39.4
1981	25.7	26.2	28.9
1982	28.1	26.8	40.3
1983	24.1	24.6	35.6
1984	22.7	22.8	29.0
1985	20.5	21.9	20.5

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Es clara la tendencia, a partir de 1983 cuando toma auge la Política de Ajuste Estructural, de reducir sistemáticamente la participación en la absorción total, la cual se logra, con gran énfasis, en una caída de la participación de la inversión pública en el decreciente volumen de inversiones del país.

Esto no sólo confirma la naturaleza del proceso de ajuste en términos de una clara discriminación contra el proceso inversionista que en este caso ha llevado a que las inversiones estatales en 1985 sean inferiores en 67.1 por ciento a las de 1982, sino que expresan la tendencia radicalmente privatizadora de el "modelo de crecimiento" propuesto por la Política de Ajuste Estructural. Más aún, este proceso se debe comprender no sólo como un intento de reducir la participación en el gasto (uso) total de la economía, sino como un esfuerzo consciente y sistemático de reducir la participación del Estado en la actividad económica, abatiendo sus posibles inversiones productivas, lo que se refuerza con el proceso de privatización y cierre de las empresas estatales.

Este proceso, además, continuó operando durante 1986, cuando según el propio MIPPE, se observó que "el gasto público tanto en inversiones se mantuvo a los niveles del año pasado, hecho que permitió consolidar el crecimiento experimentado por el sector privado".(11)

Como es evidente de todo lo antes planteado todo este esfuerzo de "austeridad" tiene como objetivo crear las condiciones necesarias para que el Gobierno pueda servir puntualmente su deuda externa, esta situación puede verse reflejada en las cifras que se incluyen a continuación.

CUADRO No.14  
PAGOS NETOS EFECTUADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL  
SOBRE LA DEUDA EXTERNA  
( millones de balboas)

	1981	1982	1983	1984	1985
A. Aumento neto de la Deuda (1)	111.2	180.0	125.3	88.8	1.6
B. Intereses pagados	213.8	267.3	226.2	233.6	230.2
C. Saldo (A) - (B)	-102.6	-87.3	-100.9	-144.8	-228.6

(1) Nuevos Créditos + Refinanciamiento - Amortización

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Es así que, según las cifras contenidas en el cuadro anterior, en el período 1981-85 el Gobierno Central efectuó pagos netos sobre la deuda externa equivalente a 663.6 millones de Balboas, en los que habría que sumar, según cifras preliminares de la Contraloría General de la República de 99.2 millones, provenientes de la diferencia en 11.7 millones de aumento neto de la deuda externa y 110.9 millones de pago de interés. En este sentido, entre 1981 y 1985 los pagos netos sobre la deuda externa llegaría en un total de 762.8 millones, cifra que repre-

sentó casi dos años de exportación de mercancías a los niveles de 1986.

Por otra parte, se debe subrayar, que todo este mecanismo funciona en términos básicamente de autopetpetuación, en la medida en que en términos absolutos implican el aumento del monto del principal de la deuda externa, lo cual significa que con el esfuerzo de pago, en términos netos, apenas se logra cubrir una parte del pago de los intereses. En este sentido, la forma de extracción de excedentes implícita en este mecanismo se torna en una constante. El siguiente cuadro muestra la expansión de la deuda externa del Sector Público.

CUADRO No.15  
MONTO DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO (1)

AÑOS	Cantidades
1982	2,810.2
1983	3,391.5
1984	3,644.3
1985	3,641.7
1986	3,831.0

(1) Incluye Gobierno Central y Entes Decentralizados.

FUENTE: Contraloría General de la República.

#### 2.4 Algunos efectos Adicionales del Proceso de Ajuste

Para completar el análisis del proceso de ajuste que viene

sufriendo la economía nacional resulta necesario, pese a la falta de información precisa al respecto, realizar algunas apreciaciones sobre el impacto de éste en los sectores trabajadores.

En relación al empleo, primera variable de importancia, se debe establecer que en bienio 1985-86, en el que operó plenamente la Política de Ajuste Estructural, el nivel de ocupación creció en sólo 5.1 por ciento, frente a un aumento de 7.1 por ciento del PIB, lo que permite establecer que la elasticidad empírica del empleo con respecto al PIB es de 0.72. En este sentido, se puede establecer que el tipo de crecimiento observado apunta hacia un retraso en el crecimiento del empleo con respecto al PIB. Más aún, de mantenerse este nivel de la elasticidad observada teniendo en cuenta un crecimiento de la PEA similar al de la población de 15 años y más de edad, es decir fijando la tasa de participación, la economía tendría que crecer de manera estable a un 4.2 % anual, sólo para mantener el nivel absoluto de desempleo estable. Vale la pena recordar que en los últimos años la economía nacional ha estado lejos de alcanzar cifras de tal magnitud, ya que el crecimiento anual promedio del trienio 1984-86 fue de apenas 2.2 por ciento.

Se podría argumentar, tal como lo hace el MIPPE, que en 1986 la situación fue favorable para el asalariado ya que durante ese año

el empleo asalariado se elevó en 21,000 puestos de trabajo, mientras que las ocupaciones por cuenta propia disminuyeron en 8,100 personas, lo que muestra una cierta reabsorción del subempleo hacia el empleo pleno.

Sin embargo, es necesario hacer dos aclaraciones:

a) El MIPPE reconoce que prácticamente la totalidad de empleo adicional se generó en 1986 en el servicio y el comercio de manera que éste tiene poco que ver con los efectos de la Política de Ajuste, cuyos mecanismos se diseñaron para elevar el empleo en base a la producción manufacturera y agropecuaria. En todo caso el incremento del empleo, al igual que el del producto, se debió a una reactivación, en base a la recuperación relativa internacional, de la "plataforma de servicios" y no a los efectos de la Política de Ajuste.

b) Por otra parte, el MIPPE establece que "las ocupaciones que se vieron más estimuladas por la demanda empleos fueron aquellas que requieren de una mayor calificación, es decir, profesionales y técnicos, gerentes y administradores y empleados de oficina, ya que en ellos se concentró más del 80% de los nuevos empleos" (14).

Esto significa que todo este movimiento difícilmente benefició de manera significativa a la amplia masa de trabajadores panameños que no cuentan con el nivel de calificación a que se refiere la cita anterior, quienes siguen marginados del proceso económico.

Lastimosamente no se cuenta con una información amplia con respecto a la evolución de los salarios reales en el país, aún cuando es factible darle un seguimiento bastante sistemático para el período 1979-83 en el cuadro que se incerta a continuación se muestra la disponibilidad de datos al respecto:

CUADRO No.16  
EVOLUCION DEL SALARIO REAL Y LA PRODUCTIVIDAD  
(INDICE: 1979 = 100)

	Productividad	Total	SALARIO REAL	
			Privado	Público
1979	100.0	100.0	100.0	100.0
1980	127.7	96.5	89.5	89.5
1981	N.D.	94.7	94.7	94.2
1982	123.1	95.4	95.9	94.6
1983	116.1	98.0	94.5	101.1
1984	112.5	N.D.	N.D.	103.0
1985	114.1	N.D.	N.D.	107.4

N.D. Datos no Disponibles.

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

El cuadro anterior muestra con claridad que en el período 1979-83, los salarios reales se vieron determinados para el sector privado mientras que para el público, al final del período, se sostuvieron, todo esto a pesar que la productividad fue superior al terminar dicho período, en

comparación con el año inicial del mismo, lo que da una base para pensar en una redistribución del ingreso en contra de los asalariados. Desgraciadamente, como hemos señalado este análisis no se puede actualizar hasta 1986 por la carencia de información.

Por lo que respecta a los agricultores, se debe destacar, que el período reciente también se caracteriza por una reducción de los precios de un conjunto de bienes del tipo de los que éstos producen. Esta situación se aprecia a continuación'.

CUADRO No.17  
INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR DE ALGUNOS PRODUCTOS  
AGROPECUARIOS DE CONSUMO INTERNO  
1980- 1985  
(1980=100)

	1980	1985
Arroz	100.0	94.2
Mafz	100.0	99.7
Frijol	100.0	96.8
Yuca	100.0	186.0
Piña	100.0	124.0
Coco	100.0	105.0
Índice de precios al por mayor para el conjunto de la economía	100.0	-112.0

FUENTE: CEPAL y Contraloría General de la República.

Se observa del cuadro anterior que para el conjunto de los granos básicos se da una caída en términos absolutos de los precios al productor, la cual, en términos relativos se hace más ayuda si se tiene presente que para el mismo período, es decir 1980-85, los precios al por mayor en general se elevaron en 12.0 por ciento. Esto significa no sólo una afectación de los ingresos reales del productor campesino, sino un movimiento de precios relativos que afecta las bases necesarias para lograr el aseguramiento interno de un componente tan importante de la alimentación nacional, como lo es la producción de granos básicos. Esto demuestra aunque sea indirectamente, otra característica del modelo del Ajuste Estructural su indiferencia por las necesidades básicas de la población.

En definitiva, luego de haber analizado brevemente la naturaleza de la Política de Ajuste Estructural, queda claro que ésta no sólo ha fracasado en términos de lograr una base seria de crecimiento para la economía, sino que ha significado un enorme costo social para el país, por lo que se hace urgente desplegar una genuina creatividad con el fin de concretar una nueva estrategia y política económica para la economía panameña, la cual asegure un desarrollo realmente nacional, popular y democrático, que asegure las necesidades básicas de la población y el pleno ejercicio de la soberanía nacional. Este aspecto lo hemos abordado en un trabajo anterior, cuyo contenido general pensamos que sigue siendo válido.

- (1) Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Informe y Recomendaciones del Presidente de B.I.R.D. a los Directores Ejecutivos Acerca de un Préstamo Propuesto por la Cantidad de U.S.\$ 5 millones o equivalente a la República de Panamá para un proyecto a la de Asistencia Técnica, con una introducción de Méndez R. N., en MIMEO, Panamá, SIF, Pág.4.
- (2) IBIDEM, Pág.14
- (3) IBIDEM, Pág.10
- (4) IBIDEM, Pág.26
- (5) IBIDEM, Pág.10
- (6) IBIDEM, Pág.11
- (7) IBIDEM, Pág. 11
- (8) República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación Económica y Social, Informe Económico y Social de Panamá 1986, Panamá, 1987, Pág. 19.
- (9) IBIDEM, Pág.18 y 19
- (10) IBIDEM, Pág. 26
- (11) IBIDEM, Pág. 26
- (12) IBIDEM, Pág.10 y 11
- (13) • IBIDEM, Pág. 11
- (14) IBIDEM, Pág. 25

## INDICE

### CAPITULO I

#### BALANZA DE PAGOS

1. Definición y aspectos generales . . . . . 5
2. El carácter contable de la balanza de pagos . . . . . 12
3. Contenido y presentación de la balanza de pagos . . . . . 23
4. El desbalance externo y su medición . . . . . 71
5. Las posibilidades y limitaciones de la balanza de pagos como instrumento de análisis . . . . . 83

### CAPITULO II

#### ENFOQUES Y TEORIAS DE LOS AJUSTES

1. Teorías tradicionales del ajuste con tipos de cambios fijos y flexibles . . . . . 97
2. El enfoque de la absorción . . . . . 124
3. El enfoque monetarista de la balanza de pagos . . . . . 134
4. La intervención activa sobre el sector externo . . . . . 151

### CAPITULO III

#### LA POLITICA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y EL BANCO MUNDIAL PARA LOS PAISES DEL TERCER MUNDO

1. La crisis general del capitalismo y su significado . . . . . 169
2. El papel del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial frente a los países del Tercer Mundo . . . . . 179
3. Elementos básicos del enfoque FMI-BM . . . . . 183
4. Las políticas propuestas por el FMI y el BM para el Tercer Mundo . . . . . 190

### CAPITULO IV

#### EL PROCESO DE AJUSTE EN EL CASO DE PANAMA

1. Las bases del ajuste . . . . . 217
2. El impacto de las medidas de ajuste y su significado . . . . . 229

BIBLIOTECA NACIONAL DE PANAMÁ



3 4189 00065 5593