

Conferencia Per Jacobsson de 1989



**Estímulo de un
ajuste propicio:
El caso de Ghana**

J. L. S. Abbey

**Reestructuración
de la economía
de Nueva Zelanda
desde 1984**

David Caygill

Washington

Domingo 24 de septiembre de 1989

**Conferencia
Per Jacobsson
de 1989**

**Estímulo de un
ajuste propicio:
El caso de Ghana**

J. L. S. Abbey

**Reestructuración
de la economía
de Nueva Zelandia
desde 1984**

David Caygill

Washington

ISSN 0252-3094

Traducción al español de la Dirección
de Servicios Lingüísticos
del Fondo Monetario Internacional

Maqueta e impresión de la
Sección de Artes Gráficas del FMI

Prólogo

La Conferencia Per Jacobsson de 1989 fue pronunciada el domingo 24 de septiembre de 1989 en el Hotel Shoreham de Washington. La conferencia estuvo a cargo de dos oradores: J. L. S. Abbey, Alto Comisionado de Ghana ante el Reino Unido, y David Caygill, Ministro de Hacienda y de Ingreso Fiscal de Nueva Zelandia. El Dr. Abbey pronunció un discurso titulado “Estímulo de un ajuste propicio: El caso de Ghana” y el Sr. Caygill se refirió a “La reestructuración de la economía de Nueva Zelandia desde 1984”. Sir Jeremy Morse, Presidente de la Fundación Per Jacobsson, ocupó la presidencia de la reunión.

Las conferencias Per Jacobsson, que se celebran anualmente, son patrocinadas por la Fundación Per Jacobsson. La Fundación fue establecida en 1964 en honor de Per Jacobsson, tercer Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, con el propósito de fomentar a nivel internacional un análisis documentado de los problemas de actualidad en el campo de los asuntos monetarios.

Las conferencias Per Jacobsson se publican en español, francés e inglés y son distribuidas por la Fundación a título gratuito. Gracias a la colaboración de otras instituciones, en ocasiones también se publican versiones en otros idiomas. Para más información, se ruega dirigirse al Secretario de la Fundación.

Índice

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	iii
PALABRAS DE APERTURA	
Sir Jeremy Morse	1
ESTÍMULO DE UN AJUSTE PROPICIO: EL CASO DE GHANA	
J. L. S. Abbey	3
REESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA DE NUEVA ZELANDIA	
DESDE 1984	
David Caygill	19
PREGUNTAS Y RESPUESTAS	31
NOTAS BIOGRÁFICAS	39
FUNDACIÓN PER JACOBSSON: PATROCINADORES ORIGINARIOS, JUNTA DIRECTIVA Y CARGOS DE LA FUNDACIÓN	41
CONFERENCIAS PER JACOBSSON	42

Palabras de apertura

Sir Jeremy Morse

En nombre de Jacques Polak, en el mío propio y en el de los demás directores y funcionarios de la Fundación Per Jacobsson, me complace darles la bienvenida a la vigésimo sexta conferencia Per Jacobsson, que se celebra por primera vez en este local. Me permito rogar a las personas que asistan a la recepción que tendrá lugar después de la conferencia que nos indiquen si encuentran que este lugar es más cómodo o agradable que el que venimos utilizando normalmente en la universidad.

Algunos de ustedes asistieron al simposio celebrado el año pasado en Basilea, donde nuestra audiencia estuvo formada principalmente por autoridades de los bancos centrales. En aquella ocasión presentamos un panel de tres oradores que abordaron la panorámica del sistema monetario internacional en los próximos veinticinco años con una gran visión de futuro. La reunión coincidió con el vigésimo quinto aniversario de nuestras conferencias. Este año volvemos a centrarnos en el presente y contamos con la presencia de dos oradores. Ambos proceden de países en los que se han aplicado medidas notables en materia de ajuste y reestructuración, con resultados realmente sorprendentes.

No diré nada más acerca de ellos porque en el programa que se ha distribuido figuran amplios detalles sobre sus respectivas carreras. Voy a pedirle al Dr. Joseph Abbey que comience ofreciéndonos su propia perspectiva de la experiencia de Ghana y de las enseñanzas más generales que se desprenden de la misma.

Estímulo de un ajuste propicio: El caso de Ghana

J. L. S. Abbey*

Los estrangulamientos estructurales y los desequilibrios sectoriales profundamente enraizados han seguido limitando el nivel del producto de muchos países en desarrollo. Habida cuenta del rápido crecimiento demográfico de esos países, ello ha provocado un empeoramiento de la pobreza que ya padecía la gran mayoría de sus habitantes. Así pues, en África, en el período 1980-87, la renta per cápita, de por sí baja al comienzo de la década, descendió en un 2,7% anual. Un fenómeno semejante se ha registrado en América Latina. Al mismo tiempo, y con demasiada frecuencia, los intentos realizados por mejorar la situación han fracasado debido a la adopción de medidas de política económica erróneas, acompañadas de un fuerte endeudamiento, graves desequilibrios de balanza de pagos y una hiperinflación desenfrenada.

Ya han fracasado un número sin precedente de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Son cada vez más los países con obligaciones en mora frente al Fondo y el Banco Mundial. Ante una crisis tan devastadora, el Director Gerente del Fondo se ha comprometido de forma clara e inequívoca a adoptar una nueva estrategia de ajuste y lo mismo ha hecho el presidente del Banco Mundial.

Ya se han tomado medidas tendientes a fomentar un ajuste con rostro humano para reforzar la viabilidad de los programas y proteger a los más indefensos de los efectos adversos del ajuste. Todas estas son iniciativas dignas de encomio que pueden servir de base para dar una solución acertada a la aguda crisis que enfrentan muchos países. Es evidente que se necesitará financiación externa adicional en condiciones más favorables. Al mismo tiempo, resulta imprescindible mejorar el diseño de los programas de ajuste, tanto en sus aspectos económicos como de economía política.

*Deseo agradecer al Departamento de Finanzas Públicas del Fondo la ayuda prestada durante la visita que realicé a la institución en el curso de las seis últimas semanas, como profesor visitante, para preparar esta conferencia.

En mis observaciones consideraré primeramente las cuestiones relativas al diseño de los programas, refiriéndome a la experiencia de Ghana, la cual demuestra con claridad que, para que la estrategia sea eficaz, es preciso que se produzcan cambios radicales en la concepción y la formulación de los programas de ajuste de las instituciones de Bretton Woods. Será preciso también que los países que aplican programas de ajuste y la comunidad internacional asuman nuevos compromisos y desplieguen esfuerzos imaginativos. Especialmente, será esencial restablecer un diálogo fructífero entre estos países y las instituciones de Bretton Woods, ya que, debido a la frustración suscitada por el fracaso generalizado de los programas en los últimos años, dicho diálogo ha degenerado en muchos casos en una serie de recriminaciones recíprocas. También propondré algunas medidas para abordar este problema.

EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

Introducción

Tradicionalmente, los programas de ajuste respaldados por el Fondo se centraban en la estabilización y específicamente en la balanza de pagos. Debido a su orientación a corto plazo, se podían pasar por alto los problemas de crecimiento. No obstante, el carácter persistente y las profundas raíces de los problemas de balanza de pagos de muchos países en desarrollo, que a menudo exigían celebrar varios acuerdos sucesivos de derecho de giro, fueron afianzando cada vez más la idea de que el enfoque tradicional de los programas financieros podría resultar perjudicial para el crecimiento.

Hace unos diez años, en una declaración sobre la "Supervisión de las políticas de tipo de cambio" publicada por el Fondo casi al mismo tiempo que las "Directrices sobre condicionalidad", se reconoció la necesidad que tenían los países miembros de fomentar el crecimiento. Sin embargo, en un estudio reciente del personal se admitió "que reviste cada vez más importancia ampliar el modelo básico de programación financiera de manera que incluya las variables y las relaciones económicas de importancia decisiva a los efectos de alcanzar los objetivos de crecimiento económico"¹. En el mismo estudio se añade:

¹*Theoretical Aspects of the design of Fund Supported Adjustment Programs: A Study by the Research Department of the International Monetary Fund, Occasional Paper No. 55 (Washington: Fondo Monetario Internacional, septiembre de 1987), pág. 27 [Aspectos teóricos del diseño de los programas de ajuste respaldados por el Fondo, traducción inédita].*

“Pero esto representa una tarea muy ardua, y los estudios encaminados a ese fin sólo han permitido *sugerir* el modo de ampliar el marco de programación financiera” (cursivas del autor). Como pudo observarse después, resultó que muchos de los modelos que dimanaron de esos estudios adolecían de un “defecto fatal”, a saber, no admitir que las medidas de estabilización podían tener muchas repercusiones negativas sobre el producto.

Visto el empobrecimiento de tantos países durante los años transcurridos, el poco progreso logrado hasta la fecha es de lo más lamentable.

El enfoque tradicional

El punto de partida de todo trabajo de programación financiera es que el producto ya es de pleno empleo o está limitado en niveles inferiores por estrangulamientos estructurales y desequilibrios sectoriales. Por consiguiente, el producto se determina de forma exógena y el ajuste de la absorción repercute fundamentalmente en los precios y la balanza de pagos. Se supone que la composición de la producción, incluidas las exportaciones, aun a corto plazo, reacciona con fuerza ante las variaciones de los precios relativos. Entre otras cosas, este fuerte optimismo con respecto a la elasticidad implica que las importaciones no son un complemento indispensable de la producción y además que pueden ser remplazadas rápidamente por sustitutos nacionales en el marco de una política de precios adecuada. Toda producción que no se absorbe a escala nacional se exporta rápidamente. En estas condiciones, los recortes del gasto interno real no tienen por qué afectar al valor real del producto. Por lo tanto, los desequilibrios de balanza de pagos surgen porque el país trata de “vivir por encima de sus posibilidades”, como lo demuestra la diferencia entre el gasto interno real y el ingreso real. Para eliminar dichos desequilibrios es preciso aplicar medidas de gestión de la demanda adecuadas acompañadas (posiblemente) de una depreciación del tipo de cambio real.

Limitaciones que presenta este enfoque

Varias son las críticas que pueden formularse con respecto a este marco básico de programación financiera. La más importante, en el contexto de las economías de los países en desarrollo, es que el fuerte optimismo con respecto a la elasticidad no es realista ni se justifica. Las importaciones, por lo menos en los primeros años del proceso de ajuste, son tanto un complemento necesario de la producción como un sustituto del producto nacional. Los bienes producidos internamente

no se transforman tan rápidamente en exportaciones o en bienes que compiten con las importaciones debido a la existencia de “cuellos de botella” en la oferta interna y a la fuerte incidencia del proteccionismo externo frente a las exportaciones típicas de los países en desarrollo. El resultado es que la compresión del gasto interno real podría dar lugar a una recesión que no se puede compensar fácilmente depreciando el tipo de cambio real. Por el contrario, si las exportaciones no reaccionan suficientemente, la depreciación agravaría la recesión. De esta forma, se elevaría el nivel de precios internos, con lo que disminuiría el poder adquisitivo dentro del país. Además, el deterioro del poder adquisitivo interno se acentuaría aún más debido al mayor valor de las importaciones en moneda nacional, en la medida en que son inelásticas con respecto al precio, mientras que el aumento del volumen de importación para atender la demanda acumulada como consecuencia de toda liberalización concomitante contribuiría aún más al deterioro. La reducción de la demanda de productos internos podría ser tan marcada como para dar lugar a una fuerte recesión o incluso a una depresión.

Todo programa de ajuste orientado al crecimiento ha de tender a elevar los niveles de eficiencia, fomentar las exportaciones y su diversificación y las actividades que tienen por objeto competir con las importaciones, así como a aumentar el ahorro interno y las tasas de inversión. Eso significa que hay que averiguar cuáles serán los efectos de las medidas de ajuste sobre los determinantes cruciales del crecimiento del producto que acabamos de mencionar. Un “defecto fatal” muy común de las tentativas de incorporar el objetivo de crecimiento en lo que esencialmente son programas de estabilización es considerar que dichos determinantes son constantes y no resultan afectados por las medidas de estabilización. Sin embargo, no basta con añadir sencillamente al programa financiero la opción del crecimiento. Por ejemplo, si la economía sufre inicialmente una fuerte perturbación que la precipita en una grave recesión como consecuencia del programa de estabilización, no se generará el flujo de ahorro e inversión necesarios para iniciar el proceso de crecimiento, especialmente en el caso del sector privado. ¿Qué inversionista ampliaría sus operaciones si se desploma la utilización de la capacidad? o ¿cómo van a poder ahorrar más los que tienen unos ingresos modestísimos? Además, el inevitable deterioro del saldo fiscal, inducido por la recesión, erosiona el respaldo que puede ofrecer el presupuesto.

La clave es hallar la forma de propiciar una situación favorable que permita evitar una recesión o inflación excesivas a corto plazo e ir allanando el camino para que se produzca un crecimiento sostenido. Algunos recomiendan una estrategia que contempla la aplicación de controles y otras formas de intervención por parte del gobierno. Sin

embargo, creo que la forma de potenciar los efectos de sustitución y reacción de la oferta necesarios es restablecer las fuerzas del mercado, pero en etapas cuidadosamente escalonadas y no bruscamente, como ocurre en el caso de muchos programas. En pocas palabras, si bien un optimismo excesivo en relación con la elasticidad puede dar lugar a soluciones desastrosas, el conjunto de medidas propuestas ha de contener algunas que justifiquen cada vez más dicho optimismo, evitándose en lo posible recurrir a una intensificación de los controles. Sin embargo, cabe poner de manifiesto que la introducción de estas medidas de ajuste estructural debe ser fruto de una decisión meditada y ha de realizarse en el marco de una estabilización prudente como ocurrió en el caso de Ghana, que describiré posteriormente.

Economía política de los costos del ajuste

El ajuste, que entre otras cosas requiere establecer una relación adecuada entre la absorción y la renta internas, conlleva ciertos costos. Una aproximación razonable del costo básico del ajuste, en términos de bienes y servicios producidos a escala nacional, es el exceso de absorción real inicial en relación con la renta real. Representa una medida de la pérdida de bienestar presente y futuro que supone lograr que el país vuelva a “vivir dentro de sus posibilidades” y también, de la deuda que se ha de contraer, en términos de producto nacional, para poder postergar el ajuste.

No obstante, además de este costo básico, el ajuste puede entrañar también algunos costos secundarios en los que se incurrirá si las distorsiones y las rigideces estructurales (inflexibilidad a la baja del precio real de los factores, inmovilidad de los factores de producción o baja elasticidad de sustitución y de oferta en el sector de bienes comerciables) hacen que el “optimismo con respecto a la elasticidad” no sea realista. En estas circunstancias, es imposible mantener la producción y el empleo en los niveles iniciales anteriores al ajuste. Una medida de los costos secundarios está dada por la *disminución* de la producción nacional que puede ocurrir.

Evidentemente, para que el ajuste tenga éxito es necesario que se adopten las medidas requeridas a fin de eliminar las rigideces estructurales a cuya presencia se deben los costos secundarios del ajuste. En otras palabras, aunque un optimismo injustificado en materia de elasticidad da lugar a la aplicación de medidas de política inadecuadas y a la desaceleración del proceso de ajuste, si no se corrigen las rigideces estructurales —causa fundamental de los desequilibrios de balanza de pagos— se condena a la economía a un proceso de expansión y contracción intermitentes. En estas circunstancias, la disponibilidad de

financiación exterior da la impresión de progreso, mientras que la interrupción de las corrientes externas podría producir una grave recesión.

En general, las rigideces mencionadas no pueden eliminarse a corto plazo. Por consiguiente, en los primeros meses críticos posteriores a la implantación de un programa de ajuste, toda precaución es poca para mantener controlados los costos secundarios dentro de ciertos límites. Por lo tanto, los programas de ajuste que tienden intrínsecamente a pasar por alto estos costos secundarios pueden tener consecuencias desastrosas, especialmente si no se dispone de financiamiento compensatorio externo que permita amortiguar los efectos nocivos de un fallo en el diseño del programa. En estos casos, todos los arreglos políticos efectuados para distribuir la carga del ajuste pueden resultar totalmente inútiles y el programa termina por fracasar.

Las cuestiones relativas a la economía política son complejas y los economistas inmersos en la tradición occidental tienden indefectiblemente a separar el análisis económico de los aspectos de economía política relacionados con la forma de distribuir la carga del ajuste. Dicha separación puede resultar apropiada en un estado soberano en el que el economista se limita a presentar varias opciones a los políticos. Sin embargo, una de las quejas que se formula con más frecuencia es que los programas del Fondo y la condicionalidad que conllevan no tienen suficientemente en cuenta el costo político del ajuste. Aparte de subestimar dicho costo, no se efectúa ninguna evaluación para determinar si las medidas recomendadas harán que el mismo sea aceptable para la mayor parte de la población. Si la mayoría considera que el programa entraña una distribución injusta del peso del ajuste, el programa no será viable. Además, es posible que las tensiones sociales resultantes se agraven si el programa también empobrece a los grupos más vulnerables.

Las recientes iniciativas adoptadas por el Director Gerente del Fondo para que los funcionarios de la institución presten mayor atención a estas cuestiones de economía política son loables y merecen ser estimuladas. Concretamente, respaldo el objetivo que ha fijado de poner de relieve el costo político para que los gobiernos no puedan a su vez utilizar tan convenientemente al Fondo como chivo expiatorio. En última instancia, los responsables son los propios gobiernos, pero se les debe prestar todo tipo de asistencia mientras desempeñan sus labores para asegurar la iniciación y el éxito del programa.

Ahora bien, si se toman en consideración las cuestiones de economía política, ello habrá de repercutir en el diseño de los programas de ajuste. Así pues, como me propongo demostrar con el ejemplo de Ghana, es posible que inicialmente los gobiernos tengan que intervenir aplicando una política de ingresos obligatoria o moderando el ritmo del proceso de liberalización para que no parezca que se conceden

excesivas ventajas a unos pocos privilegiados. Con el tiempo, un programa bien diseñado y aplicado con constancia resultará beneficioso y obtendrá un respaldo cada vez mayor, aunque habrá que seguir haciendo todo lo posible para mantener la impresión de que el programa es justo y hará falta adoptar algunas medidas específicas para amortiguar los costos del ajuste en los sectores más afectados.

EL CASO DE GHANA

Durante los años setenta, la economía de Ghana estuvo estancada, registrándose tasas de crecimiento negativas de la renta per cápita real. En 1983 se tocó fondo. Desde ese año, el producto real aumentó en un 40%; la renta per cápita real, en más del 20%; la tasa de inflación, si bien sigue siendo inquietante, se redujo extraordinariamente, la balanza de pagos volvió a ser superavitaria, y prácticamente se eliminaron los atrasos en los pagos externos que se habían acumulado. La deuda pública interna neta ha sido eliminada casi por completo. De ésta y de otras maneras hemos empezado a amortizar la deuda que teníamos pendiente con las futuras generaciones.

¿Cuál fue la clave del éxito? Para comenzar debo decir que no se produjo ninguna mejoría fortuita y sostenida de la relación de intercambio. Tampoco puede decirse que nos hayamos beneficiado de un excesivo financiamiento externo. De hecho, en términos netos, la entrada de fondos desde 1983 ha sido de unos US\$1.500 millones, lo que representa, aproximadamente, una tercera parte de la exportación total realizada desde entonces, o, lo que es lo mismo, alrededor del 5% del producto interno bruto (PIB).

Para responder a la pregunta planteada hemos de examinar la estrategia de ajuste que se aplicó en el marco de tres acuerdos sucesivos de derecho de giro con el Fondo, a los que ha seguido ahora un acuerdo al amparo del servicio reforzado de ajuste estructural, y en el del respaldo de varios préstamos para fines de ajuste del Banco Mundial.

En 1983, nos enfrentamos con una grave crisis de la oferta agregada, provocada por una sequía, una inflación muy superior al 100% anual, la necesidad de dar cabida a un millón de ghaneses repatriados de Nigeria y una situación catastrófica en lo tocante a la balanza de pagos. Inicialmente, el programa se centró en la estabilización y la corrección del tipo de cambio que estaba muy sobrevalorado. Hubo que reducir la inflación para asegurar el mantenimiento de los ajustes de los precios relativos y eliminar un impuesto sumamente regresivo sobre los sectores pobres. Por consiguiente, se aplicó una política de gestión de la demanda muy restrictiva, coherente con la fuerte contracción de la oferta como resultado de la grave sequía, junto con una

devaluación correctiva del tipo de cambio de gran magnitud. Sin embargo, estábamos conscientes de la necesidad de no excedernos. Por consiguiente, se supervisó atentamente la inyección de crédito interno y externo en la economía para mantener la absorción interna a un nivel adecuado, teniendo en cuenta el efecto derivado de los ajustes del tipo de cambio. En los primeros años, la expansión del crédito interno fue mucho mayor, pero, al irse recuperando las entradas de capital procedentes del exterior, se fue reduciendo dicha expansión.

Estábamos muy conscientes de la existencia de distorsiones y rigideces generalizadas en materia de precios y salarios internos y de las limitaciones de nuestra exportación. Por todo ello, sencillamente no podíamos permitir que disminuyera la absorción con la esperanza de que la conmoción causada se resolvería mediante reducciones de precios y salarios e incremento de la exportación. Dadas las rigideces, el resultado habría sido una contracción de la producción interna. Al mismo tiempo, nos resultaba muy inquietante la rapidez con que se estaba liberalizando el sector externo y la velocidad a la que se depreciaba el tipo de cambio real. Concretamente, como no cabía pensar en una expansión rápida de las exportaciones y las entradas netas de capital procedentes del exterior eran muy limitadas, se contuvo deliberadamente el ritmo de liberalización de las importaciones. Esto se hizo para moderar la filtración de la ya reducida absorción hacia las importaciones, a fin de que la demanda de la producción nacional fuera la adecuada. A resultas de las medidas adoptadas pudimos evitar una excesiva contracción, logrando al mismo tiempo reducir drásticamente la inflación.

Aun reconociendo la necesidad de liberalizar los precios y suprimir los controles para volver a poner en marcha los útiles engranajes del mecanismo de precios, siempre nos cuidamos de no desestabilizar la economía con excesivas fluctuaciones de precios debidas a la eliminación de los controles y de que las consecuencias negativas en materia de economía política fueran manejables. Por consiguiente, deliberadamente evitamos sobrecargar la fase de estabilización con demasiadas medidas de ajuste estructural. También nos resistimos a proceder a la flotación del tipo de cambio hasta que nos convencimos de que se había atenuado el exceso de demanda de divisas. A veces, la manipulación institucional puede producir algunas anomalías. Esto sucedió, por ejemplo, cuando abandonamos los tipos de interés administrados, que habían pasado a ser positivos en valores reales y los liberalizamos, provocando una caída vertiginosa de los mismos. En esta ocasión, en cambio, se hizo hincapié desde el principio en crear un marco que facilitara reacciones *reales* ante los ajustes de los precios relativos. Se hicieron algunas inversiones limitadas para vencer los estrangulamientos cruciales de la infraestructura como, por ejemplo, el deterio-

rado sistema ferroviario que era un impedimento para que las exportaciones llegaran a puerto, la mejora de los servicios abastecedores de electricidad y la adquisición de equipo y repuestos para el transporte por carretera.

Al ir dando fruto el programa de estabilización e ir desapareciendo los cuellos de botella más importantes en la infraestructura, se comenzó a centrar la atención en el nivel de crecimiento. Ante lo limitado de los recursos externos, era esencial movilizar recursos internos. Tuvimos que recurrir al ahorro presupuestario como fuente principal de obtención de fondos, sabiendo que tras el deterioro sufrido por el sector de los hogares podría pasar aún mucho tiempo antes de que dicho sector generase ahorro adicional. Por todo ello, uno de los elementos cruciales fue la reforma tributaria radical que se llevó a cabo con ayuda del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo, a resultas de la cual se elevó el coeficiente tributario en unos diez puntos porcentuales del PIB. Nuestra estrategia para movilizar recursos fue dinámica, acorde con los superávits incipientes generados por las medidas estructurales, y orientada hacia consideraciones de economía política. Conforme se fueron movilizando más recursos, se pudieron mejorar sensiblemente, en valores reales, los sueldos de los funcionarios públicos que habían caído a unos niveles inaceptables por lo bajos, comprometiendo seriamente la eficiencia de la administración pública.

De cierta forma, la sequía que sufrió el país favoreció la aceptación del programa inicial en 1983, porque impidió que se lo culpase excesivamente por el sufrimiento ocasionado. Para asegurar que el programa contara con el respaldo de la mayoría de la población, se instituyó una política de ingresos obligatoria para toda la economía. Además, se desalentó el consumo ostentoso, recurriendo a la persuasión moral, si bien respaldada en su caso por las sanciones oportunas. Aunque se eliminaron los controles de algunos precios, se tomaron cuidadosamente precauciones contra la especulación y se controló rigurosamente la liberalización del sector exterior. En el contexto de la sequía, la austeridad generó graves tensiones sociales, y puedo asegurarles que si en aquellos momentos se hubiera permitido el consumo de artículos ostentosos como, por ejemplo, automóviles de lujo, el programa no habría salido adelante.

La estrategia de la reforma tributaria hizo que cobrara nuevas fuerzas la impresión de que se estaba distribuyendo con justicia el peso del ajuste. Aunque se redujeron las tasas impositivas en general y la carga tributaria sobre las rentas más bajas, se insistió en la tributación de las rentas más altas. La ganancias, que aumentaron debido a las reformas estructurales, también fueron objeto de medidas tributarias más eficaces.

Hemos aplicado persistentemente una estrategia consistente en eliminar las subvenciones, prestando al mismo tiempo asistencia a los grupos que sufrieron específicamente las consecuencias de las medidas de ajuste estructural. Así pues, en el presupuesto se creó un fondo especial de eficiencia que actualmente representa alrededor del 1% del PIB, para financiar el programa de reorganización, incluidas la reconversión y demás costos de reinstalación de los funcionarios públicos sobrantes. Con el respaldo de los donantes internacionales, se puso en práctica un programa de medidas para aliviar los costos sociales del ajuste (Program of Action to Mitigate the Social Cost of Adjustment (PAMSCAD)), tendientes a ampliar las oportunidades productivas de algunos de los sectores menos favorecidos, atendiendo, al mismo tiempo, a sus necesidades sociales básicas.

Por último, aunque no por menos importante, un elemento crucial que facilitó el éxito del programa de ajuste fue el diálogo estrecho y fructífero, aunque cáustico a veces, que se entabló con las sucesivas misiones. Las misiones del Fondo, sobre todo, mostraron un grado notable de continuidad hasta fechas recientes, lo que facilitó el proceso de análisis y percepción de los puntos fundamentales. El gobierno, por su parte, contó con un equipo económico central desde el comienzo del programa de recuperación económica, lo cual permitió desarrollar una amplia capacidad de integración y selección. Acosados como estábamos por sugerencias de carácter más o menos condicional sobre una amplia gama de aspectos del programa por las innumerables misiones de las instituciones multilaterales y bilaterales, resultaba esencial establecer un ordenamiento coherente sin el cual el proceso de recuperación habría fracasado.

ALGUNAS ENSEÑANZAS

Nuestra experiencia permite sacar algunas enseñanzas, vinculadas con el diseño de los programas de ajuste, la forma de proceder de las instituciones multilaterales, la comunidad internacional y los propios países que llevan a cabo el ajuste.

Enseñanzas en cuanto al diseño de los programas de ajuste

Nuestra experiencia demuestra claramente la importancia de trabajar en el marco de un modelo más amplio del proceso de estabilización y ajuste. La primera puede ser esencial al principio a efectos de establecer un marco adecuado para la reestructuración deliberada de la economía y el restablecimiento de las fuerzas del mercado. Es preciso erradicar la inflación, pero hay que hallar la forma de hacerlo sin

provocar una recesión excesiva. Hay que hacer todo lo posible para asegurar que se materialicen realmente los supuestos de crecimiento del programa. Es importante comenzar el proceso de modificación de los precios relativos y cabe la posibilidad de que haya que realizar grandes ajustes. Hay que centrar la mira en lograr que las variaciones de los precios relativos clave perduren y no tanto en las técnicas que se han de aplicar para producir el cambio. Por ejemplo, ¿es importante contar con un sistema de tipos de cambio flotantes o con un sistema de tipos de interés flexibles basados en el mercado o, por el contrario, está la clave en alcanzar unos *niveles* adecuados para los tipos cambio o interés reales? A falta de los instrumentos indirectos de control necesarios, suele ocurrir con demasiada frecuencia que el resultado de dichos *experimentos* es una fluctuación violenta de los precios, que desestabiliza la economía y agiganta los riesgos y las incertidumbres de la gestión de las finanzas y la adopción de decisiones políticas adecuadas para asegurar la viabilidad.

Deben evaluarse cuidadosamente los efectos macroeconómicos de las variaciones de los precios relativos y sobre todo sus repercusiones negativas sobre la estabilización. Conviene evitar el optimismo con respecto a la elasticidad; de hecho, quizá sea mejor mostrar cierto pesimismo que inspire la adopción de medidas tendientes a evitar efectos negativos de desestabilización al tiempo que se llevan a cabo los ajustes de los precios relativos. Así pues, dados la debilidad y el carácter distorsionado de las economías, una depreciación de los tipos de cambio reales podría tener efectos pronunciados en forma de curva en J que podrían ser contractivos; el que el tipo de interés real pase a ser positivo puede servir de muy poco para estimular el ahorro, pero puede elevar el costo del financiamiento a un punto tal que desestabilice gravemente las actividades productivas. La liberalización de los precios puede resultar insignificante a efectos de estimular la producción, pero es posible que tenga consecuencias importantes para los consumidores. Es necesario tener presentes esos efectos y elaborar planes de contingencia para no perder el control de los mismos.

Es preciso movilizar los recursos internos suficientes para financiar los gastos de reestructuración y rehabilitación necesarios y poner en marcha el crecimiento. Esto hace que sea muy importante llevar a cabo al principio las reformas tributarias que darán como resultado un aumento del ahorro presupuestario. Normalmente hace falta una amplia reforma tributaria, así como una revisión del sistema de formulación, fiscalización y control de los programas de gasto.

Una vez que el programa está en marcha, es menester adoptar gran cantidad de medidas. Por consiguiente, reviste crucial importancia elaborar un marco analítico que facilite la adopción de las medidas adecuadas en el momento oportuno: un marco que abarque de forma

armónica tanto la labor del Fondo, orientada a la estabilización, como la preocupación por el desarrollo, propia del Banco Mundial.

Es una lástima que no vivamos en un mundo neoclásico, donde el sistema de precios funcione perfectamente, donde exista toda una variedad de mercados intertemporales y donde los agentes disfruten de unas expectativas racionales que verifican los modelos estándar que se presentan en la actualidad. En esas circunstancias, el problema del ajuste sería también algo trivial. En el mundo real en que vivimos es preciso crear marcos de referencia más realistas en los que se tengan en cuenta las distorsiones, las rigideces, la limitación de los mercados y la comprensión imperfecta del medio ambiente.

Al diseñar un programa de ajuste se deben tener en cuenta ciertas consideraciones de economía política. La formulación de medidas debe dar la impresión de que la distribución de la carga del ajuste es equitativa. Al mismo tiempo, hay que prestar ayuda a los grupos más vulnerables para poder controlar las tensiones sociales, para lo cual quizá sea necesario adoptar soluciones de transacción y efectuar concesiones recíprocas. ¿De qué sirve un programa que persiga generar un cambio total de la situación fiscal reduciendo los sueldos de los funcionarios públicos a niveles de subsistencia o inferiores y que fracase porque dichos funcionarios se declaran en huelga o se vuelven corruptibles? ¿Debemos recortar servicios sociales que constituyen una necesidad vital o sería mejor abandonar los programas de desarrollo que sólo rendirán fruto a largo plazo? Quizás el cambio anhelado de la situación fiscal debiera ser más modesto, pero más realista, impartándose al proceso de liberalización un ritmo más lento.

Enseñanzas para las instituciones de Bretton Woods

Es necesario coordinar con eficacia el trabajo de las instituciones de Bretton Woods y el de sus respectivos subcomponentes. La ampliación del ajuste más allá de la estabilización macroeconómica tradicional ha ido englobando paulatinamente toda una serie de cuestiones. Si bien es deseable una especialización de funciones debido a las economías de escala, la misma puede resultar excesiva e imponer fuertes demandas en materia de coordinación. Se ha progresado algo gracias a la colaboración de ambas instituciones y de las autoridades de los países en la elaboración de estudios sobre el marco de política económica en el contexto de los programas al amparo del servicio de ajuste estructural y el servicio reforzado de ajuste estructural. Cabe pensar que la preocupación por paliar la pobreza se traducirá en alguna forma de participación en estos programas por parte de las diversas instituciones multilaterales con mandatos afines, lo cual acrecentaría aún más la necesidad de que haya una coordinación eficaz.

¿Cómo se podría lograr esa coordinación? A falta de un árbitro, es muy probable que semejante situación entrañe largos discursos en perjuicio de un proceso de ajuste rápido. La forma típica de enfocar estos problemas a nivel nacional —es decir, dando preeminencia a una comisión de planificación en el proceso de deliberación sobre la política económica— no sería viable a escala internacional, sin crear una nueva burocracia, lo cual nadie desea. Quizá lo que se necesita es reforzar el orden de precedencia entre los organismos multilaterales. Lo ideal sería que el país ejerciera la función de integración e interpretación, cuyo alcance paso a examinar a continuación.

El reconocimiento de los problemas de coordinación entre los organismos multilaterales no debe ocultar los problemas del mismo tipo que se dan dentro de las propias instituciones. Cada departamento tiene una tendencia natural a perseguir sus propios intereses. Así, el departamento de agricultura presionará para que suban los precios al productor, el departamento de asuntos cambiarios intentará conseguir una depreciación del tipo de cambio y así sucesivamente. Para que el programa tenga éxito es absolutamente necesario coordinar eficazmente todas esas aportaciones dispares para que se transformen en un todo armonioso y no una simple aglomeración de componentes diferentes.

Las misiones que se envían a los países deberían contar con el personal adecuado y mantener la mayor continuidad posible. Sobre la base de nuestra experiencia en Ghana, puedo asegurarles que nuestras economías, aunque subdesarrolladas, son bastante complejas. Además, como son frágiles, hay que estudiarlas con mucho cuidado antes de proceder a experimentar con ellas. Los funcionarios de las misiones deben estar totalmente al corriente de la distorsionada realidad que reina en estas economías y tener los conocimientos técnicos suficientes para llevar a cabo el análisis experto que se necesita, ya se trate de ajustar nuestro sistema financiero, fiscal o cambiario, pero sobre todo tienen que resistir la tentación de verlo todo a través de la óptica de los países industriales.

Es mucho lo que falta por hacer en cuanto a la concepción y organización de burocracias eficientes para que se puedan producir programas bien diseñados.

Enseñanzas para el país

Para que el proceso de ajuste sea viable, es preciso que las autoridades del país en cuestión desempeñen un papel primordial a lo largo de las diversas etapas: concepción, negociaciones, diseño de los paquetes de medidas específicos y aplicación. De hecho, para que la aplicación tenga éxito es necesario que las autoridades consideren el

programa como suyo y no como algo impuesto desde afuera a cambio de los recursos financieros que necesitan urgentemente. Hace falta comprometerse plenamente para movilizar el apoyo público con que hay que contar para que el programa supere las dificultades del período inicial y también para que resista cualquier tipo de perturbación exógena negativa imprevista. Este compromiso requiere, a su vez, que el programa sea realista y ofrezca perspectivas razonables de que si se aplica con éxito el país podrá superar los problemas que lo aquejan.

Entre los objetivos que persigue una sociedad existe una relación de sustitución. Los recursos son limitados y hay que tomar decisiones cruciales y adoptar medidas que tendrán repercusiones diferentes sobre los distintos grupos sociales. Hay cuestiones vinculadas con el alivio de la pobreza y el medio ambiente. Hay otras relacionadas con la distribución de la carga del ajuste entre las generaciones presentes y futuras. La mayoría de ellas, si no todas, son cuestiones de política y soberanía nacional que sólo pueden decidir las autoridades del país afectado.

CONCLUSIÓN

Es evidente que la experiencia de los países en desarrollo que han aplicado programas de ajuste respaldados por las instituciones de Bretton Woods deja mucho que desear. Esto se ha visto sobre todo en la década actual al haber empeorado significativamente el entorno exterior. Podrían aducirse varias razones para explicar esta situación, pero es obvio que los orígenes estructurales y profundamente enraizados de los problemas requieren una revaluación y replanteamiento fundamental del diseño de los programas de ajuste y las medidas de política económica recomendadas en los mismos.

Una serie de programas de estabilización no es el sustituto adecuado de un programa de ajuste a plazo medio. Los "cuellos de botella" estructurales, los desequilibrios sectoriales y las distorsiones de los precios que limitan la producción, con frecuencia muy por debajo del potencial de la economía, así como la forma en que estos factores interactúan con los diversos instrumentos macroeconómicos, plantean cuestiones analíticas complejas. Además, hace falta tiempo para eliminar estas limitaciones y lograr que la economía sea más resistente a las perturbaciones exógenas y que los recursos productivos reaccionen todavía más ante las variaciones de los precios relativos. La orientación a corto plazo de los programas de estabilización y su concentración exclusiva en el objetivo de la balanza de pagos dificultan la tarea de abordar como es debido estas cuestiones. Tienden también a conducir a recomendaciones de política económica que por su excesivo optimismo con respecto a los efectos de los precios relativos entrañan

con frecuencia situaciones de recesión y de aumento del desempleo para alcanzar los objetivos del programa. Este no es un precio que se pueda exigir sin más a ninguna economía; mucho menos a una en la que reina la pobreza.

Si se incorporan las modificaciones necesarias en el diseño de los programas de ajuste (ya se han presentado ideas en la literatura especializada que pueden servir de orientación y, mientras tanto, el arte puede compensar de sobra los fallos de la ciencia), si la comunidad internacional aporta los recursos de capital suficientes (que pueden ser muy modestos en términos netos) y si hay una coordinación eficaz de las actividades de todas las instituciones participantes, junto con la determinación requerida por parte del país para aplicar con éxito el programa, no será necesario pagar un precio tan alto en términos de pérdidas de producción, ni tampoco de vidas humanas, como ha sucedido a veces.

En todo esto, el papel del país que efectúa el ajuste quizá sea el más crucial. La experiencia de Ghana indica que es necesario contar con un equipo económico sólido y competente desde el punto de vista técnico, que goce de la plena confianza de las autoridades políticas. Dicho equipo no sólo ha de ser capaz de exponer las inquietudes de las autoridades y ayudar a afianzar el consenso necesario para respaldar el programa, sino también de aprovechar la experiencia de otros países en los que se hayan implantado programas de ajuste y compartir sus experiencias con los demás. Es para alcanzar estos objetivos que insto con todas mis fuerzas a que se respalde la creación, incluso profesionalmente, de un instituto para fomentar el ajuste orientado al crecimiento.

Este instituto estaría integrado por un pequeño grupo de académicos y funcionarios adscritos por las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos, imbuidos de una clara orientación hacia los países en desarrollo. El instituto propuesto, si se organiza como es debido, podría desempeñar una función sumamente útil ayudando de una forma discreta y comprensiva a los países para que hallen soluciones que favorezcan el ajuste de conformidad con los objetivos de las instituciones de Bretton Woods. Dicho instituto se diferenciaría de otras instituciones en que su objetivo central sería prestar apoyo técnico orientado hacia la política económica en vez de ocuparse básicamente de funciones de investigación o capacitación. El instituto trataría de llenar la brecha existente entre los países objeto del ajuste y las instituciones de Bretton Woods, haciendo que las relaciones entre ambas partes fueran menos controvertidas. Creo que el instituto podría ofrecer un respaldo técnico importante a los países que han de aplicar programas de ajuste a la hora de analizar las diversas opciones posibles para cumplir ese objetivo.

Otra función importante que le cabría desempeñar sería la de presentar a las propias instituciones de Bretton Woods algunas de las inquietudes de los países que aplican el ajuste y ayudarlos a desarrollar estrategias de ajuste viables.

Evidentemente, como el instituto favorecería el proceso de ajuste al amparo de las instituciones de Bretton Woods, tendrá que contar con el respaldo de las mismas. Al mismo tiempo, tendrá que mantener su independencia para preservar su credibilidad ante los países en los que se realiza el ajuste. Es evidente que esta propuesta se podría mejorar, aunque no es menos cierto que se la debe considerar como algo urgente si se quieren reducir las crecientes tensiones y fomentar el éxito del ajuste. Por consiguiente, apelo al Director Gerente del Fondo y al Presidente del Banco Mundial para que den los primeros pasos a fin de que se cree cuanto antes un instituto de ajuste orientado al crecimiento.

* * *

SIR JEREMY MORSE: Muchas gracias, Dr. Abbey. Le ruego ahora al Sr. David Caygill que nos presente la segunda parte de la conferencia.

Reestructuración de la economía de Nueva Zelandia desde 1984

David Caygill

Es para mí un placer y un honor haber sido invitado a participar en la conferencia Per Jacobsson.

Estoy seguro de que el tema habría sido del agrado de Per Jacobsson, dada su preocupación por aprovechar las enseñanzas de la historia para orientarnos en el futuro. Si bien Nueva Zelandia sólo se encuentra a medio camino en el proceso de ajuste tendiente a lograr un crecimiento económico viable, me parece que hemos podido sacar algunas enseñanzas útiles para otros países que estén considerando la posibilidad de aplicar reformas. Dichas enseñanzas han sido tanto técnicas como políticas.

Mi formación política me impulsa, como es natural, a hacer hincapié en cuestiones tales como la credibilidad de las medidas que se han de aplicar, las expectativas suscitadas y la secuencia y gestión de la reforma. Me complace observar que la credibilidad y la economía política de la reforma han ido adquiriendo cada vez más importancia a los ojos de los economistas académicos y de las instituciones multilaterales como elementos cruciales para el éxito o el fracaso del proceso de liberalización económica. Se trata de un campo en el que sólo se progresará contrastando la teoría con la experiencia.

Parece como si los programas de liberalización y estabilización económica tuvieran su origen normalmente en algún tipo de "crisis". Permítanme describir sucintamente la crisis en que se encontraba Nueva Zelandia hasta 1984 y que involucró algunos factores especiales y otros comunes a los demás países.

Nueva Zelandia es un pequeño país insular de tres millones de habitantes que depende fundamentalmente del comercio exterior. La exportación representa en la actualidad alrededor del 20% del producto interno bruto (PIB), aunque la proporción fue aún mayor en el pasado. Si bien la agricultura representa un porcentaje importante, y actualmente en alza, de los ingresos de exportación, nuestra economía se ha diversificado en comparación con los años cincuenta. En aquel entonces el nivel de vida de Nueva Zelandia era el tercero en la escala mundial. Desde esa fecha, nuestra posición se fue deteriorando paulatinamente hasta ocupar, a principios de los años ochenta, el puesto

decimoctavo entre los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) en términos de PIB per cápita. Nuestra productividad en las dos décadas anteriores fue la más baja de la OCDE.

Habíamos estado viviendo por encima de nuestras posibilidades durante unos cuantos años. El volumen de deuda pública —sobre todo de deuda externa— había aumentado rápidamente.

Los problemas de nuestro país eran problemas a largo plazo y no sencillamente el resultado del deterioro de nuestro entorno comercial en los años setenta.

Sin embargo, la adhesión de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea y la rápida evolución del precio del petróleo tuvieron serias repercusiones sobre nuestra situación comercial. En el segundo quinquenio de los setenta se hicieron algunos intentos esporádicos para corregir los desequilibrios que fueron apareciendo en la economía neozelandesa, pero dichos intentos no prosperaron.

A principios de los años ochenta, Nueva Zelanda contaba ya con todos los ingredientes de una crisis económica, a saber, medidas de política macroeconómica expansionistas insostenibles y un mecanismo de precios internos poblado de múltiples distorsiones inducidas por la política económica. Esta situación culminó en una congelación de precios y salarios en junio de 1982, el control de los tipos de interés y asistencia directa creciente a la agricultura y la industria. Nueva Zelanda añadió un tercer ingrediente que habría de potenciar la crisis que se gestaba, es decir, inversiones avaladas o financiadas por el Estado en proyectos de gran envergadura. Se trataba principalmente de proyectos relacionados con la energía que contribuyeron a aumentar más la deuda que la renta nacional. Durante este período, la tendencia general de la economía se caracterizó por un creciente desempleo, déficit internos y externos y altas tasas de inflación (aparte del período 1982-84 en el que se congelaron todos los salarios, precios, alquileres, dividendos y tipos de interés). Nueva Zelanda registró un crecimiento significativo durante parte de los años ochenta, pero el mismo no era viable a largo plazo.

La crisis culminó justo antes de las elecciones de 1984, al registrarse unas salidas de capital masivas impulsadas por las expectativas de una devaluación de la moneda. En los cuatro primeros días posteriores a la toma de posesión del gobierno, en mi caso como viceministro de Hacienda, eliminamos los controles que pesaban sobre los tipos de interés y devaluamos el dólar neozelandés en un 20%.

Desde entonces, el país ha aplicado un intenso programa de reforma económica de carácter ortodoxo, que se ha traducido en progresos importantes en materia de estabilización económica y en un cambio cualitativo, pasando de ser una de las economías más intervenidas,

protegidas y distorsionadas de la OCDE a convertirse en una de las más liberales en multitud de aspectos. Durante este período de ajuste hemos valorado positivamente el continuo diálogo con el Fondo Monetario Internacional y el interés demostrado por el Banco Mundial.

Hay quienes podrían considerar que algunas de las medidas que hemos aplicado resultan sorprendentes para un gobierno ostensiblemente socialista. De hecho, esta impresión puede haber dificultado de alguna manera la labor de dotar de credibilidad a la política económica. Pero, ¿es desmontar una serie de derechos de propiedad creados políticamente en beneficio de ciertos grupos privilegiados a expensas del público en general algo realmente sorprendente para un gobierno de este tipo, sobre todo cuando ofrece la mayor posibilidad de mejorar las rentas reales en la sociedad?

En mi opinión, la decisión de lograr la estabilidad de precios y la reducción de la deuda es coherente con los objetivos de equidad. Tanto la inflación como los déficit persistentes redistribuyen la riqueza de forma caprichosa e indeseable. Si bien el ajuste ha entrañado ciertos costos, no es menos cierto que el programa de reestructuración impulsado por el gobierno para asegurar que la economía neozelandesa siguiera siendo competitiva a escala internacional contó con un amplio respaldo. La política de grupos de presión ha sido sustituida en gran medida por la aceptación de un objetivo de política económica a plazo medio y por la eliminación imparcial de la asistencia. En la actualidad, coincidiendo con nuestro mandato electoral de tres años, se han reconocido sin paliativos las fallas de otros intentos anteriores en materia de gestión de la demanda y de expansiones insostenibles.

EL MARCO DE LA REFORMA

El marco en que se apoyó la estrategia económica que adoptamos en 1984 descansaba en tres elementos principales:

- Un enfoque a plazo medio de la política económica centrado en la coherencia y la credibilidad.
- Una estrategia financiera y monetaria ortodoxa a plazo medio encaminada a reducir el déficit fiscal y la tasa de inflación.
- La eliminación de la asistencia y las distorsiones sectoriales del sistema tributario, así como una reforma reglamentaria para asegurar la asignación de los recursos a áreas que rindan el mayor beneficio para el país y proporcionar a los agentes del mercado un incentivo para aumentar la productividad e introducir innovaciones.

SECUENCIA Y RITMO DE LA REFORMA

La tarea que se nos presentaba entonces consistía en determinar la secuencia y el ritmo apropiados para la reforma. Es precisamente esta materia la que más dudas suscitó entre quienes habían aprobado las líneas generales del enfoque adoptado por Nueva Zelanda para la reforma. Por ejemplo, en junio de este año, en un artículo de la revista *The Economist* ("The Kiwi and the Koala", 24 de junio de 1989, págs. 15-16) se manifiesta lo siguiente:

Si Nueva Zelanda ha cometido un error, éste no ha sido el celo con que ha puesto en práctica la liberalización, sino el orden en que lo ha hecho. Retrospectivamente, los sacrificios que a corto plazo ha comportado la reestructuración habrían sido menores si el gobierno hubiera abordado en primer lugar los mercados más rígidos (como, por ejemplo, el mercado de trabajo), dejando para el final los más flexibles (los mercados financieros).

No voy a decir ahora que lo hayamos hecho todo bien, sobre todo retrospectivamente, pero, ¿no creen ustedes que el hecho de que ningún país haya seguido con éxito dicha secuencia plantea ciertas dudas respecto a su excelencia?

Creo que una diferencia crucial entre las llamadas secuencias ideales del ajuste y las que hemos adoptado nosotros fue la apremiante necesidad, en nuestro caso, de establecer la credibilidad y señalar los objetivos a plazo medio para que pudieran ajustarse todas las expectativas. Estas consideraciones complican el análisis habitual de las trayectorias óptimas para la reforma. Dichos análisis teóricos se basan a menudo en modelos de comportamiento del Estado y de sus ciudadanos que no son plausibles. Por ejemplo, es inevitable que la eliminación de las "distorsiones" que habían beneficiado a ciertos grupos sectoriales les cause perjuicios y que éstos se manifiesten con mayor rapidez y susciten más comentarios que los beneficios.

En mi opinión, un argumento en contra del gradualismo o, dicho de otro modo, en contra de postergar la reforma en ciertos sectores hasta haber solucionado los problemas de otros, es que, con el tiempo, los intereses creados pueden organizarse para forzar un cambio de rumbo de la política económica. Esto se produce especialmente en las primeras etapas de la reforma, antes de dar credibilidad a la ejecución de un plan. El otro extremo, la liberalización simultánea de todos los mercados, por muy deseable que sea, sencillamente no es viable. Hay muchas cuestiones complejas y nadie puede ser consciente de todas ellas al principio. Además, lleva tiempo implantar las reformas institucionales necesarias. Quizás esto respalda la idea de concentrar al principio la reforma en las medidas que se pueden aplicar inmediatamente

y en sectores en los que cabe esperar un ajuste rápido de las expectativas, como es el caso del sector financiero.

Una cuestión conexas es la función que desempeñan las metas de política económica anunciadas con antelación. Dichas metas representan un medio de señalar claramente las intenciones en ese campo y, de resultar creíbles, una forma de modificar las expectativas. Sin embargo, quizá no resulten eficaces en las primeras etapas de la reforma debido a las expectativas de que se produzca un giro de la política económica. Además, resultarían más creíbles si estuvieran respaldadas por acuerdos institucionales que apoyaran su consecución. En Nueva Zelanda las metas que fijó contemplaban una reducción del déficit financiero del 1% del PIB en 1989/90, seguida de un superávit financiero en 1990/91. Además, se fijó la meta de alcanzar una tasa de inflación de cero a 2% para diciembre de 1992. Cabe confiar en que el compromiso político que entrañan dichas metas haga aumentar su credibilidad y, por consiguiente, la esperanza de que se puedan cumplir.

EL CASO DE NUEVA ZELANDIA

Medidas inmediatas

Los detalles de las reformas de Nueva Zelanda en materia de política económica figuran en publicaciones tales como el reciente *Economic Survey* realizado por la OCDE. Para ilustrar algunos de los puntos que he planteado, me gustaría centrar la atención en algunas reformas concretas que pueden resultarles especialmente interesantes a otros.

Tras la devaluación de julio de 1984, el gobierno anunció una serie de medidas, incluida la plena financiación del déficit presupuestario a través de operaciones de mercado, para contribuir a restablecer la credibilidad monetaria.

El alcance y la orientación de la reforma propuesta se indicaron claramente por primera vez cuando el entonces Ministro de Hacienda, Roger Douglas, presentó el primer presupuesto del gobierno entrante en noviembre de 1984. En el mismo se contemplaba una consolidación fiscal significativa y la eliminación de distorsiones, lo cual se ha de lograr a través de la racionalización de la asistencia a la industria y la agricultura y de incrementos de los precios de los servicios públicos que presta el Estado para que reflejaran el costo de mercado. También se contemplaba la eliminación progresiva pero rápida, de la asistencia

a los agricultores, incluidos los préstamos concesionarios y la asistencia a hogares de bajo ingreso, introduciéndose además, reformas tributarias como, por ejemplo, un impuesto sobre las prestaciones suplementarias. Por otra parte, se anunció para 1986 la implantación de un impuesto global sobre los bienes y servicios, junto con otras reformas tributarias. La eliminación de la asistencia a la agricultura, en un país esencialmente agrícola, fue un indicio claro de la determinación del gobierno de poner en práctica la reforma. Sirvió además, para dar mayor credibilidad a las exhortaciones lanzadas por Nueva Zelandia a favor de la eliminación del proteccionismo y las subvenciones a la agricultura en otros países. Es interesante señalar que los representantes de los agricultores, en lugar de pedir un retorno a la política de asistencia del gobierno, consideraron más beneficioso presionar para que se reformasen otros sectores protegidos, tales como el gobierno central y los sectores manufacturero y portuario.

Flotación del tipo de cambio

Dos semanas después de darse a conocer el texto del presupuesto se eliminaron los controles que afectaban a las transacciones cambiarias. Cuatro meses más tarde se estableció la flotación del kiwi (dólar neozelandés). El orden de aplicación de estas medidas prestó verosimilitud a la determinación de realizar una gestión económica bien concebida y permitió dinamizar el mercado de divisas antes de que entrara en vigor el sistema de flotación. Inmediatamente antes de la flotación, se suspendió la normativa en materia de coeficientes que obligaba a las instituciones a invertir en títulos del Estado.

La flotación funcionó sin altibajos, reduciéndose rápidamente los diferenciales entre los tipos comprador y vendedor hasta niveles característicos de economías de mucha mayor magnitud. Además, en base a las cotizaciones mensuales, el dólar de Nueva Zelandia mostró un comportamiento bastante estable.

Merece la pena pasar revista a los argumentos que llevaron a la decisión de adoptar la flotación del tipo de cambio, sobre todo teniendo en cuenta la premisa típica de que los controles cambiarios se deben mantener durante las primeras fases de la liberalización.

Los argumentos a favor de la flotación se apoyaban en gran medida en un marco institucional comparativo: ¿tienen los burócratas más información y más incentivos que los agentes del mercado para tomar decisiones informadas con respecto al precio de las divisas? Además, ¿había alguna razón de peso para reprimir el tipo de cambio nominal como cauce para el ajuste precisamente en un período de cambios fundamentales? Nuestra experiencia en materia de grandes variaciones discretas del tipo de cambio "fijo" anterior nos hizo dudar de la

eficacia de un proceso de ajuste político. La alternativa del mecanismo de precios para determinar el precio de las divisas habría involucrado a los políticos en difíciles concesiones recíprocas entre los distintos grupos de intereses creados, al igual que en el pasado.

Una inquietud que se manifestó con respecto a los tipos de cambio flotantes durante la desinflación es el llamado reajuste excesivo de los tipos de cambio, que puede darse si el tipo de cambio se aprecia por encima del nivel supuesto de equilibrio a largo plazo debido a la diferente velocidad con que se compensan los mercados de bienes y financieros. Considerando la cuestión desde un punto de vista institucional comparativo, dudo de que el problema esté tan claro. Sería sumamente difícil emitir un juicio sobre el tipo de cambio de equilibrio a largo plazo en períodos de rápido ajuste. En la medida en que se puede efectuar una evaluación, los inversionistas tendrán un fuerte incentivo para prever acontecimientos futuros en lugar de basar sus decisiones en el tipo de cambio vigente. Por ejemplo, cuando en 1988 se produjo la fuerte apreciación del kiwi frente al dólar australiano, la mayoría de los exportadores mantuvieron su actividad en el mercado. Además, no está claro que una apreciación del tipo de cambio real, seguida de una depreciación, que entrañen una expansión y después una contracción del sector de bienes no comerciables, constituya un proceso de ajuste menos eficaz que las demás alternativas posibles. El mantenimiento de un tipo de cambio fijo durante este período habría desviado gran parte de la presión del ajuste hacia los tipos de interés.

El caso de Nueva Zelanda y, de forma aún más espectacular, el de Australia han demostrado que el mercado de divisas desempeña un papel adicional: las reacciones del tipo de cambio ofrecen información inmediata sobre la percepción que se tiene de la gestión económica. Por extraño que parezca, ello puede reportarle ventajas a un político en la medida en que exponerse a semejante disciplina puede de por sí aumentar la credibilidad de las medidas y permitir la consecución de ventajas reales de forma más inmediata. Un último argumento a favor de la flotación limpia, que Nueva Zelanda ha sostenido desde 1985, es que los enfoques alternativos suelen terminar por costarle dinero al contribuyente, como lo demuestra la experiencia de los bancos centrales en todo el mundo. El sistema de tipos de cambio hábilmente privatiza las pérdidas y ganancias dimanantes de la especulación.

El mercado de trabajo

Otro campo en el que se ha cuestionado la secuencia de la reforma en Nueva Zelanda es el mercado de trabajo. A menudo estas dudas pasan por alto la magnitud de la reforma realizada, sobre todo en el

sector público. Además, al eliminarse la protección frente a las importaciones y liberalizarse los mercados de bienes y servicios nacionales, se ha impuesto una disciplina importante a los agentes del mercado de trabajo y se ha ofrecido un incentivo para avanzar hacia acuerdos más flexibles en el marco de la legislación actual. En última instancia, la actitud importa al menos tanto como el marco legal y cabe esperar que reaccionará frente a las oportunidades y disciplina que ofrece una economía más flexible.

En una etapa incipiente del proceso de reforma, el gobierno dejó de participar directamente en las negociaciones salariales y eliminó el requisito del arbitraje obligatorio. En 1987 se aprobó la ley de relaciones laborales que permitió la negociación colectiva en forma descentralizada y en 1988 se colocó a los empleados del sector público en un plano de igualdad con los del sector privado. Esta última medida ha sido importante a efectos de mantener bajo control a las finanzas públicas, pues ha permitido fijar ciertos límites en materia de gastos, mientras que, en el pasado, se habría compensado automáticamente toda subida de los sueldos del sector público determinada a escala central.

Otras reformas que con toda probabilidad influirán sobre la situación de los mercados de trabajo son la eliminación de las cuotas de importación y los requisitos de concesión de licencias para la mayoría de las empresas industriales en 1988, así como la eliminación bilateral de los aranceles aduaneros con Australia en 1990. Más recientemente, se ha introducido también una serie de reformas encaminadas a aumentar la eficacia de las industrias portuarias y de embarque.

Reforma del sector estatal

En el sector estatal, que representa alrededor del 40% del PIB, hemos aplicado reformas de gran alcance.

Las actividades comerciales del gobierno han sido reformadas al implantarse la política de empresas de propiedad pública. Con esta medida se han aclarado los objetivos de la política comercial del sector público dándoles a los directores de las empresas una mayor libertad de gestión. A las empresas estatales se les ha hecho más responsables de sus resultados financieros y para evaluar su desempeño se aplican los criterios utilizados en el sector privado. Dichas empresas abarcan toda una gama de actividades, entre otras, producción de electricidad, telecomunicaciones, minas de carbón, silvicultura, servicios postales y control del tráfico aéreo.

Varias empresas estatales han sido privatizadas o lo serán. En cada caso, con anterioridad se eliminaron todos los privilegios reglamentarios o monopolios estatutarios de que disfrutaban. Algunas de las re-

formas reglamentarias de mayor alcance incluyen la eliminación de las restricciones que pesan sobre la propiedad extranjera de las aerolíneas que operan dentro del país y la casi total desreglamentación de las telecomunicaciones a partir del 1 de abril de 1989.

Las reformas del núcleo del sector público no comercial han sido un proceso continuo hasta este año. Dichas reformas son las más importantes que se han realizado en la historia de Nueva Zelandia en materia de prácticas de gestión financiera y, en gran medida, carecen de precedente en otras partes del mundo.

Los nuevos sistemas de gestión financiera efectúan una distinción entre los intereses del gobierno como propietario en los organismos estatales y la "compra" de productos específicos. Gradualmente se procederá a aplicar un sistema contable basado en valores devengados en las entidades del sector público. Se suavizará el control de los insumos a cambio de una mayor responsabilidad en la consecución de los objetivos acordados.

Tampoco se ha librado de la reforma un campo tan importante como es el marco institucional que rige la política monetaria. La legislación introducida recientemente tiene por objeto conferir una mayor autonomía al Reserve Bank (nuestro banco central) y también exigirle una mayor responsabilidad. Se le fijará al banco como único objetivo primordial la estabilización de los precios. El gobernador del banco suscribirá conmigo un contrato de cinco años con respecto a la forma de alcanzar dicho objetivo, evaluándose su desempeño en función de los resultados, y estará a cargo del diseño y la aplicación de la política monetaria adecuada para lograrlo.

Todas estas reformas más recientes de los arreglos institucionales correspondientes a la participación del Estado en la economía deberían servir para aumentar la credibilidad y el enfoque a plazo medio de la política fiscal y monetaria. Se puede argumentar que si dichas medidas se hubieran introducido antes, la estabilización económica habría sido más rápida y menos costosa. Sin embargo, la preparación y aplicación de las reformas lleva tiempo. En parte, estas reformas representan una reacción ante las enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida durante los primeros años de aplicación del programa de ajuste.

RESULTADO Y PERSPECTIVAS

Deseo comentar ahora lo que hemos conseguido y esperamos conseguir gracias a los cambios realizados. En última instancia, todo logro significativo debe derivar de las inquietudes sociales y el deseo de mejorar el bienestar de los ciudadanos de un país. Es preciso comprender con claridad las vinculaciones que existen entre las reformas

sociales y las económicas y valorar la función que pueden desempeñar los programas sociales convenientemente diseñados para facilitar la reforma. Por ejemplo, la introducción de un impuesto global al consumo quizá no hubiera sido posible o deseable de no haber existido, como componente del plan de medidas, una compensación a los perceptores y beneficiarios de rentas más bajas. La mejora del desempeño económico puede contribuir al logro de objetivos sociales facilitando a la población los medios para aumentar su propio bienestar y seguridad, al tiempo que ofrece al gobierno los medios para mantener los servicios sociales prioritarios. A continuación señalo algunos indicios de que el programa de reformas ha comenzado ya a surtir efecto:

- La inflación anual hasta junio de 1989 ha disminuido al 4,4%; frente a la media del 13% registrada en los cuatro años anteriores y al máximo del 18,9% alcanzado en 1987.
- La balanza por cuenta corriente ha vuelto a ser positiva, pasando de un déficit del 9% del PIB en 1984 a un pequeño superávit en el ejercicio cerrado en junio de 1989.
- El déficit financiero del gobierno (excluidas las ventas de activos) se redujo el año pasado al 1,5% del PIB y, según las previsiones, se situará en el 1% este año, frente al 7% registrado en 1984.
- La deuda externa oficial ha bajado como porcentaje del PIB del 41% al 27%.
- Se estima que la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero ha crecido un 11% durante el año pasado.

Todos estos cambios han sentado las bases para que el crecimiento económico que empezamos a disfrutar sea sólido y duradero.

Reforma agraria

El proceso de ajuste puede ilustrarse a nivel microeconómico examinando la agricultura, que es uno de los sectores más importantes de la economía neozelandesa y uno de los primeros que se reformaron. Como país comerciante, las perspectivas de la agricultura dependen en gran parte de las medidas de política comercial que apliquen los países con los cuales comerciamos. En muchos aspectos, considero que las reformas realizadas en Nueva Zelanda en el campo de la agricultura y la protección del comercio constituyen un ejemplo para otros países.

En mayo de 1988 el Centro Nacional de Política Alimenticia y Agrícola declaró lo siguiente:

El único ejemplo convincente de reforma fundamental de la política agraria en un país desarrollado es el de Nueva Zelanda...

Aunque sería erróneo deducir de la experiencia de Nueva Zelandia que Estados Unidos, la Comunidad Europea y otros países probablemente realizarán un ajuste tan drástico de sus políticas, es preciso reconocer, no obstante, que este tipo de reforma ha dejado de ser exclusivamente un planteamiento "académico".

Ya ha transcurrido el tiempo suficiente desde que comenzamos a eliminar la asistencia a la agricultura como para evaluar algunos de los efectos.

Como lo indicaría la teoría económica, el cambio de la política de asistencia a la agricultura se hizo sentir sobre todo en el precio de la tierra, el factor de producción cuya oferta es fija. El precio de las tierras de labranza, que llegó al máximo en 1982 tras subir como reacción a los elevados niveles de asistencia, disminuyó marcadamente después del cambio de política en 1984 y de la reducción de las rentas agrarias en 1985/86.

Los agricultores reaccionaron de varias formas ante el deterioro de sus balances y el elevado costo de los préstamos. Se registró una disminución de los gastos discrecionales en algunas partidas como, por ejemplo, fertilizantes y mantenimiento de los bienes de capital. El nivel de endeudamiento de los agricultores se redujo, llegando algunos de ellos a abandonar el sector, bien voluntariamente o forzados por las circunstancias. También se produjo una diversificación considerable, registrándose, por ejemplo, un aumento de la cría de venados. También se intensificaron las labores de comercialización y se prestó más atención a la transformación que añade valor en vez de a la comercialización de los productos.

Aunque la situación de algunos agricultores sigue siendo difícil, muchos de los ajustes necesarios del balance han surtido efecto y los gastos de inversión y mantenimiento han comenzado a crecer. Además, la mejora de las perspectivas del sector se ha materializado en el aumento reciente del precio del ganado, el volumen de ventas de tierras y el precio de muchos tipos de tierras de labranza.

CONCLUSIÓN

Las conclusiones que el gobierno neozelandés ha podido sacar con respecto a lo sucedido en los últimos cinco años son las siguientes:

El éxito de algunas de las primeras reformas, como por ejemplo la flotación del dólar neozelandés, parece haber desempeñado una función importante indicando la seriedad con que se habían de aplicar las medidas y aumentado la transparencia en cuanto a la orientación de las iniciativas del gobierno en materia de política económica. La rapidez con que se fue eliminando la asistencia a la agricultura parece

haber aumentado la credibilidad del programa de reformas arancelarias y concesión de licencias de importación que se aplicó posteriormente. Un resultado notable fue que los agricultores hayan considerado que la futura reforma salvaguardaba sus intereses y hayan respaldando toda una serie de iniciativas posteriores.

Una de las enseñanzas que hemos aprendido es que para obtener ventajas fundamentales hay que realizar reformas institucionales, tanto en el sector público como en otros sectores. De lo contrario, las fuerzas que propiciaron un desempeño deficiente en el pasado pueden volver a resurgir con renovado ímpetu. En combinación con dichas reformas, el anuncio previo de las metas establecidas en materia de política económica puede ser un medio para que los gobiernos demuestren que están resueltos a seguir una trayectoria de ajuste y, por consiguiente, para modificar las expectativas. Esto indica que las reformas institucionales que sea preciso implantar deben realizarse en una etapa inicial del proceso de ajuste, de ser posible.

En Nueva Zelanda, el alcance de la reforma ha sido amplio y el ritmo relativamente rápido. Se trata de un proceso en marcha. Una de las decisiones que tomamos al principio fue no aplicar un enfoque gradual por estimar que ello reduciría la capacidad del gobierno de otorgar credibilidad al proceso de reforma. Al proceder con convicción y determinación, se facilitó el proceso de ajuste, ya que el público se aplicó a la tarea de adaptarse, en vez de perder el tiempo presionando para lograr un cambio de política. Además, al mantener un objetivo coherente a plazo medio y señalar con claridad las intenciones para el futuro, se pudieron ajustar las expectativas de una forma conducente a aumentar al máximo las ventajas a corto plazo y a largo plazo. Por estos medios, Nueva Zelanda se ha transformado, pasando de ser una economía con graves desequilibrios macroeconómicos a una economía razonablemente estable y resistente. Los niveles de desempleo y endeudamiento siguen siendo altos, pero las reformas microeconómicas han reforzado el carácter fundamental de la economía y deberían traducirse en beneficios importantes y continuos, de carácter dinámico. Estamos convencidos de que estos cambios constituyen una sólida base para un crecimiento duradero y no inflacionista.

Preguntas y respuestas

Sir Jeremy Morse: Llegamos ahora al turno de las preguntas, que se podrán ustedes formular de dos maneras. Al final del programa encontrarán una cuartilla que pueden rellenar y entregar al acomodador para que la traiga hasta aquí o bien pueden ponerse en pie y plantear la pregunta. Iré presentando las preguntas en orden por el micrófono.

Mientras preparan sus preguntas, permítanme decir que aunque somos muchos los integrantes de esta audiencia, no creo que hayamos escuchado a menudo dos charlas más interesantes. Se trata de dos casos excepcionales y hay que tener en cuenta que los oradores se refirieron a su propia experiencia.

Ambos oradores señalaron algunos requisitos comunes: la necesidad de aplicar las medidas de ajuste en la secuencia apropiada, en lo que a los aspectos técnicos se refiere, y, en el aspecto político, la de establecer la credibilidad. Para recordarles a grandes rasgos lo que manifestaron, ambos nos ofrecieron una panorámica muy completa de la labor que entraña desarrollar un programa de ajuste e hicieron mucho hincapié en no confiar en el llamado optimismo en cuanto a la elasticidad.

El Dr. Abbey hizo un repaso de la excelente gestión del ajuste en Ghana desde 1983 y sacó algunas conclusiones. Terminó sugiriendo la creación de un instituto que fomente la interacción entre el Fondo y el Banco Mundial por un lado y los países, por el otro, a fin de mejorar la calidad de la cooperación.

El Sr. Caygill comenzó presentando una reseña de la crisis de Nueva Zelanda, que obedeció tanto a defectos estructurales como a la situación macroeconómica. Expuso en primer lugar el programa de reformas, señalando después las críticas, los justificativos y las alternativas. Terminó diciendo que la reestructuración económica es un proceso que lleva tiempo.

Así pues, tienen ustedes ante sí dos estrategias nacionales que se desarrollaron con éxito. Quisiera pasar ahora al turno de las preguntas. ¿Quién desea ser el primero?

¡Vamos, sean valientes! Hasta ahora sólo tengo una pregunta escrita y desearía recibir más, tanto escritas como desde la sala. La que tengo en mi poder va dirigida a ambos oradores y dice así: puesto que según ustedes el respaldo político es esencial para el éxito del ajuste,

¿cómo se manifestó y se mantuvo dicho respaldo en su caso a lo largo de la aplicación del programa?

Joe, ¿quieres ser el primero en contestar?

J. L. S. Abbey: Nosotros nos tomamos muy en serio la movilización del respaldo político al programa desde el principio. Esto lo demostraron no sólo el personal técnico sino también los políticos durante el tiempo que se tardó en confeccionar el programa. También se demostró en la forma en que intentamos explicar el programa a la población, manteniendo el debate a unos niveles que permitieran su participación real.

Por ejemplo, recuerdo lo que sucedió cuando decidimos informar a la población sobre la devaluación. Si bien técnicamente era una devaluación, dijimos que oficialmente el tipo de cambio no se modificaría, pero que estábamos creando un sistema de primas y sobrecargos. Todo el mundo debatió la cuestión de la devaluación en términos de primas y sobrecargos porque se dieron cuenta de que el tipo de cambio era algo crucial para la economía. Por consiguiente, decir que se le iba a pagar una prima a alguien que introdujera divisas en el país produciendo bienes o servicios era algo que todo el mundo entendía.

También resultó fácil hacerles comprender que no íbamos a pagar la prima emitiendo moneda y que, por lo tanto, había que imponerle al usuario un sobrecargo. De esta y otras formas conseguimos que la población comprendiera la importancia que tenía devaluar el tipo de cambio, permitiéndoles participar en el debate.

Nos aseguramos igualmente de que contábamos con el respaldo político para iniciar el proceso. Así que, con un debate público, con los análisis oportunos y contando con el apoyo del público, el proceso de movilización del respaldo político estaba en marcha.

Sir Jeremy Morse: Muchas gracias. ¿David?

David Caygill: Existe un paralelismo asombroso. Creo que puedo señalar dos aspectos. Primero, la crisis a que me referí ayudó a generar un importante respaldo del público en general a favor de un cambio drástico. En 1984, se tenía la sensación en Nueva Zelanda de que lo habíamos intentado prácticamente todo, excepto la aplicación de medidas de política económica ortodoxas y que ya era hora de hacerlo con seriedad.

Además, el nuevo gobierno buscaba potenciar la impresión generalizada de que teníamos problemas graves y de que había que tomar decisiones drásticas. Y eso fue lo que hicimos poco después de julio de 1984, cuando convocamos una conferencia cumbre. Teníamos el ejemplo de la conferencia cumbre celebrada en Australia el año anterior que parecía haber conseguido consolidar la opinión general a favor del cambio.

Invitamos a los líderes de los principales grupos de presión y también de muchos grupos sociales a la capital durante tres días y les presentamos el material que acabábamos de recibir del Tesoro y el banco central en el que se exponía la situación económica que atravesaba el país.

Me gustaría referirme a otro aspecto. Francamente hubo algunas ocasiones en que tuvimos la impresión de no contar con apoyo político, por ejemplo, al introducir un impuesto sobre bienes y servicios de base amplia. A ese respecto contamos con la ventaja que supone nuestro sistema parlamentario. En Nueva Zelanda, estar en el gobierno significa por definición tener la mayoría en el parlamento. Nos pareció procedente utilizar dicha mayoría para anunciar la implantación de un impuesto de esas características. De hecho, le estábamos diciendo a la población que no se molestara en oponerse al impuesto, pero, al mismo tiempo, la consultábamos con respecto a los *detalles* del mismo. Luego iniciamos una campaña pública utilizando los medios de comunicación, la prensa y demás, a fin de movilizar el suficiente apoyo para poner en práctica esta medida. Realizamos muchos sondeos para medir el grado de aceptación y nos sentimos muy complacidos al ver que la orientación de la opinión pública cambió como consecuencia de los argumentos que fuimos presentando.

Sir Jeremy Morse: Muchas gracias. ¿Alguna pregunta? ¿Sí?

Pregunta del público: Deseo preguntarle algo al Sr. Caygill. Suecia, mi país, tiene problemas económicos semejantes a los de Nueva Zelanda y me pregunto qué sucede con el problema del desempleo en su país y cómo van a abordarlo.

David Caygill: Si me permite mencionar algunas cifras, le diré que la tasa de desempleo en estos momentos se sitúa en algo más del 7% de la población activa, calculado sobre la base de encuestas de hogares. Históricamente hablando es una cifra muy elevada para Nueva Zelanda, aunque creemos que es un poco más baja que la que han tenido que soportar otros países que han pasado por un proceso de ajuste parecido en la etapa crítica del mismo.

Hemos tratado de solucionar el problema del desempleo de dos maneras. En primer lugar, continuamos sosteniendo públicamente que a pesar del aumento del desempleo las transformaciones económicas siguen siendo correctas y necesarias y que, de hecho, sin ellas no podríamos dar con una solución del problema a largo plazo. En segundo lugar, hemos intentado intensificar los programas de capacitación y reciclaje. El aumento de los gastos del gobierno en este terreno se ha traducido en un cierto avance en términos de creación de puestos de trabajo, pero no hemos conseguido reducir lo suficiente la cifra global de desempleados.

Acabamos de comenzar a ver este año, al comienzo de nuestro invierno en el sur, el principio de una disminución estacional del desempleo al empezar a salir nuestra economía de la recesión que se inició al final de 1987.

Sir Jeremy Morse: Gracias.

Pregunta del público: Una pregunta para el Sr. Caygill. Me gustaría que hiciera otros comentarios, profundizando un poco más, sobre las diferencias fundamentales que existen entre la política fiscal, monetaria y de gestión de Roger Douglas y las que están aplicando ustedes ahora. Las de Roger Douglas parecen haberse inspirado en principios económicos ortodoxos. Recientemente se publicó un comentario al respecto en *Wall Street Journal*. Me gustaría saber si hay una diferencia fundamental.

David Caygill: La pregunta, en caso de que alguien no la haya captado, es si existen diferencias notables entre las medidas que estamos aplicando nosotros, mi ministerio, y las de mi antecesor, Roger Douglas. Se ha hecho referencia al favorable comentario que apareció recientemente al respecto en *Wall Street Journal*.

La verdad es que, habida cuenta de que las medidas que adoptó también se elogiaron a escala internacional, no puedo encontrar una buena razón para desear ver alguna diferencia. Pero, en pocas palabras, la respuesta es no, a mi entender no hay diferencias importantes. Pero la razón principal no es tanto la más evidente —que las medidas están funcionando bien— sino algo más, y es que yo formaba parte del mismo gobierno. Yo era uno de los dos suplentes de Roger Douglas. Y prácticamente todas las medidas a las que hice referencia en mi alocución fueron adoptadas colectivamente por el gabinete. Roger Douglas era un hombre muy creativo y tenía mucho talento para exponer las medidas de política requeridas, pero todas ellas se adoptaron en el marco del proceso colectivo que caracteriza a nuestro sistema de gobierno.

Sir Jeremy Morse: Gracias. Permítanme dirigirle al Dr. Abbey una pregunta escrita que merece un elogio por su brevedad. Dice así: Acaba de decir usted que la inflación sigue siendo alta en Ghana. ¿Cuán alta y por qué?

J. L. S. Abbey: La primera parte es fácil de contestar. Es de alrededor del 20% al 25% anual. Esperamos que este año, 1989, podamos alcanzar la meta del 15%, aunque es poco probable que lo consigamos.

¿Por qué? No hemos logrado que la política monetaria funcione como deseábamos. Es posible que esto se deba en gran medida a la existencia de deficiencias institucionales en el sector financiero. Es un terreno que deberíamos haber abordado mucho antes, teniendo pre-

sententes las características del sector y la forma en que opera. Dichas deficiencias se deben por una parte a que los bancos comerciales, que funcionan como un oligopolio, cobran todo lo que pueden por los préstamos, pero pagan muy poco por los depósitos. Además, no tienen mucho que prestar, ya que reciben relativamente poco de los depositantes.

En los mercados financieros en general, la alternativa de depositar el dinero en los bancos serían los instrumentos de deuda pública, pero como no existe esta posibilidad creemos que la mayoría de la gente ha sacado sus activos financieros a través del mercado de divisas o ha comprado bienes reales. Así pues, las deficiencias de la política monetaria son una de las razones por las que la inflación sigue siendo alta. Pensamos que si podemos lograr que dicha política funcione algo mejor el nivel de ahorro financiero aumentará.

Sir Jeremy Morse: Gracias.

Pregunta del público: Una pregunta para el Sr. Caygill. No estoy seguro, pero me parece que usted dijo que una de sus reformas consistió en realizar la contabilidad del sector público en valores devengados. En este caso ¿podría explicar el fundamento lógico de dicha reforma?

David Caygill: Sí, eso fue lo que dije. Es algo que hemos comenzado a hacer y que nos llevará algunos años terminar. Nuestra meta es lograr que la contabilidad de todas las dependencias del gobierno se realice en valores devengados para 1991. Entonces podremos elaborar un balance consolidado de todo el sector público, algo que por el momento ciertamente no es posible.

En mi opinión, el hecho de que la mayor parte de las operaciones del gobierno no aparezcan en balances separados indica de por sí que los departamentos no tenían una idea exacta del valor de los activos de los que eran responsables. Ahí radican algunas de las ventajas de un sistema en valores devengados en relación con la contabilidad en base al flujo de fondos.

Creemos que se puede mejorar mucho la calidad de la gestión en el sector público si no nos fijamos tanto en el efectivo que se utiliza sino más bien en el total de los recursos, incluyendo especialmente los recursos de capital, de cada uno de los departamentos, y no sólo las operaciones comerciales sino también las cuentas básicas del gobierno. Consideramos que este nuevo sistema de contabilidad —que no es ninguna novedad en el sector privado, sino simplemente poco habitual en el sector público— es la contrapartida de conceder a los departamentos más independencia en su gestión. Sin embargo, nos sentimos renuentes a darles mayor independencia si no disponen de los instrumentos necesarios para desarrollar esa gestión.

Sir Jeremy Morse: Gracias.

Voy a pasar ahora a una pregunta dirigida al Dr. Abbey. Dice así: el componente principal de los programas de ajuste estructural para los países africanos es el fomento de la exportación de productos básicos. Sin embargo, es un hecho que cuanto más exporta África menos obtiene por sus productos: cacao, algodón, café, etc. ¿Cuál es la salida? ¿Producir para autoabastecerse o para exportar?

J. L. S. Abbey: Varias personas han planteado la cuestión del cacao. Lo que ocurre es que desde hace ya algún tiempo la oferta mundial de cacao ha ido creciendo a una tasa aproximada del 7% anual, mientras que su consumo lo ha hecho a un ritmo del 2% anual. Ahora bien, esta situación ha sido objeto de varios análisis y se ha llegado a la conclusión de que básicamente no es más que el resultado que se obtiene cuando se aconseja a los países de forma aislada que efectúen una devaluación y suban los precios al productor.

Hay quienes contemplan la recuperación del cacao en Ghana y dicen que uno de los factores responsables de esa superabundancia es el éxito del programa de ajuste. Sin embargo, la agronomía del cacao lo desmiente. La verdad es que hasta que se puedan ver las mejoras debidas al cacao plantado pasan normalmente de cinco a siete años, período bastante más largo que el de nuestro programa de ajuste hasta la fecha.

Creo que lo que necesitamos hacer es seguir adelante con la diversificación de nuestra base de productos. El problema está en que tenemos muy pocos productos en el sector de exportación y lo normal es que exportemos a muy pocos países. Tenemos que estudiar los mercados y cultivar otros productos. En Ghana, por ejemplo, estamos considerando el cultivo de la piña tropical y de otras frutas que podamos exportar.

No creo que las opciones sean realmente producir para nuestro propio consumo o hacerlo para la exportación. Queremos orientar la producción hacia los dos fines. De hecho, y es el mensaje que me permito enviar a los demás países africanos, es muy importante que las instituciones de Bretton Woods no den por sentado que como consecuencia de la devaluación tenemos la flexibilidad y capacidad de reacción para hacerlo. Esto quizá sea cierto en el caso en los países industriales. Creo que también debemos intentar eliminar todas las limitaciones que originen una reacción tan lenta frente a las señales del mercado en nuestras economías.

Vivimos en un mundo de mercados y para sobrevivir en ese entorno de mercado no sirve de nada quedarse inmóvil y estar siempre hablando de situaciones que impiden el ajuste precisamente a causa de nuestros mercados. Lo que hay que hacer es tratar de que los mercados funcionen mejor. Debemos aprovechar las oportunidades que

se presenten. Eso es lo que debemos hacer, en vez de hablar de que si producimos más perderemos más y cosas por el estilo.

Lo cierto es que tenemos que tomarnos un poco más en serio los análisis a ese respecto. Creo que debemos dotar a nuestras economías de flexibilidad, darles la capacidad de reaccionar ante las oportunidades. Si no lo hacemos, el ajuste nos resultará siempre muy doloroso.

Sir Jeremy Morse: Gracias. Acepto dos preguntas más.

Pregunta del público: Esta pregunta va dirigida a ambos oradores, si me lo permiten. Los dos ejemplos que nos han ofrecido se refieren a casos en los que se ha logrado un éxito razonable y me gustaría obtener más información con respecto a los antecedentes políticos de estos logros. Quisiera pedirles a ambos que señalaran los elementos imputables a la buena suerte que han contribuido al éxito de sus programas.

Sir Jeremy Morse: Muy bien, excelente pregunta. Me parece que con toda probabilidad tendrá que ser la última. Depende de lo que se extiendan los oradores. Primero David.

David Caygill: Aun a riesgo de sorprender a todos los presentes, uno de los factores de buena suerte que tuvimos fue la intervención de un país del Hemisferio Norte cuyo nombre no creo que deba mencionar. Vinieron a Nueva Zelanda y hundieron un barco que casualmente se hallaba fondeado en el puerto de Auckland. Digo que fue una suerte porque apartó la atención del público neozelandés de otros asuntos económicos... [Risas.]

Por suerte pudimos explotar sucesos internacionales como ese. El desacuerdo que tuvimos con otro país en materia de armas nucleares y otras cosas por el estilo entran en esa misma categoría.

Quisiera hacer hincapié en que no nos propusimos aprovechar esos acontecimientos en esa forma. Eran cuestiones muy importantes en sí mismas, pero en una etapa en la que a personas como Roger Douglas o yo mismo nos preocupaba la política económica, gran parte de la atención del país se desviaba hacia otro tema. Sé que este tipo de circunstancias se ha explotado para fines indebidos en el pasado. Pensamos que podíamos darles un uso algo más benigno.

Sir Jeremy Morse: Muchas gracias. ¿Joe?

J. L. S. Abbey: La verdad es que es sorprendente. Volviendo la vista atrás, lo que sucedió es que nos aprovechamos literalmente de la sequía de los años 1982-83 para lanzar nuestro programa. Estábamos plenamente conscientes de que si esperábamos hasta que mejorasen las cosechas sería mucho más difícil implantar el programa de austeridad que considerábamos necesario para el país.

La gente sabía que lo que había impuesto la austeridad no era un programa económico que había aumentado el costo de las importaciones, sino el hecho de que no podíamos obtener alimentos debido a la sequía y de que habíamos recibido a un millón de ghaneses procedentes de Nigeria, a los que tuvimos que absorber en las zonas rurales. En definitiva, sacamos el máximo beneficio de la sequía porque la población lo aceptó. Por supuesto había que presentar una política de ingresos que asegurara que nadie iba a hacer gala de unos hábitos de consumo ostentosos susceptibles de crearnos problemas a la hora de implantar el programa.

Así que había que seguir adelante y asegurarse de que, a pesar del sufrimiento, se cumpliera nuestro objetivo de que la población, con ayuda económica, comenzara a plantar maíz como nunca después de la sequía, aprovechando los incentivos en materia de precios que también ofrecimos. Además, la política de ingresos que aplicamos a continuación contribuyó a dar la sensación de que cualquiera que fuera la inversión realizada, todos compartíamos la carga y el riesgo y que comenzaríamos a cosechar beneficios todos juntos.

Ése, diría yo, fue nuestro factor de suerte.

Sir Jeremy Morse: Gracias. El arte de la política consiste en sacar provecho de las desventuras.

Con esto llegamos al final del presente debate. Aquí me ha quedado un manojo de preguntas y estoy seguro de que ustedes desearán formular algunas otras. En el curso de la recepción tendrán ocasión de charlar con nuestros invitados. Más adelante recibirán las actas de la conferencia. Publicaremos ambos discursos, así como las respuestas a las preguntas que, en mi opinión, han sido excelentes.

Antes de hacer ningún comentario sobre la conferencia del próximo año, creo que debemos mostrar nuestro agradecimiento a los dos oradores de hoy. [Aplausos.]

El año que viene, las Reuniones Anuales del Fondo y el Banco Mundial tendrán lugar de nuevo en Washington, así que volveremos a celebrar esta conferencia el domingo 23 de septiembre. En esa ocasión contaremos con un solo orador, el Sr. Paul Volcker.

Esperamos verlos nuevamente en esa fecha. Muchas gracias.

Notas biográficas



J. L. S. Abbey ha sido Alto Comisionado de Ghana ante el Reino Unido desde 1986. Nacido en 1940, el Dr. Abbey cursó estudios en la London School of Economics and Political Science (donde se graduó en Economía), en la Universidad Estatal de Ciencia y Tecnología de Iowa (donde obtuvo un *Master* en Ciencia y un Doctorado en Estadística) y en la Universidad de Western Ontario (donde obtuvo un *Master* en Economía).

El Dr. Abbey fue estadístico asistente en la Oficina Central de Estadística de Ghana en los años 1964-68 y profesor en la Universidad de Ghana de 1968 a 1974. Excedente de este cargo entre 1971 y 1973, fue *associate research fellow* en la Universidad de Western Ontario.

Durante 1973-74, el Dr. Abbey ocupó el cargo de oficial de investigación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Nueva York. A su vuelta a Ghana, ocupó el puesto de miembro permanente de la Comisión de Planificación Económica Nacional, estadístico del gobierno en la Oficina Central de Estadística de 1974 a 1978 y economista del gobierno en el Ministerio de Planificación Económica entre 1975 y 1978. De 1978 a 1979 fue Comisionado de Planificación Económica y en 1979 fue nombrado también Comisionado de Hacienda y Comercio Exterior.

El Dr. Abbey fue nombrado Director y Presidente de la Junta Directiva del Premier Bank de Ghana en 1980 y en los años 1982-83 fue miembro de la Comisión de Análisis Económico Nacional. En 1983 fue nombrado secretario ejecutivo de la Comisión de Supervisión y Aplicación de Política Económica. De 1984 a 1986, actuó como Alto Comisionado de Ghana ante Canadá, asumiendo el cargo actual en 1986.

El Dr. Abbey ha sido asesor económico del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la Comisión de las Naciones Unidas para África y ha publicado numerosos trabajos en revistas especializadas. Se le concedió la condecoración de Companion of the Order of the Volta en 1979.



David Caygill es Ministro de Hacienda e Ingreso Fiscal de Nueva Zelanda.

El Sr. Caygill nació en 1948 y estudió en la Universidad de Canterbury, donde obtuvo el título de *Bachelor* en Artes en 1970 y de Licenciado en Derecho en 1974. De 1975 a 1978, el Sr. Caygill ejerció la abogacía en Christchurch. Fue elegido diputado al parlamento por St. Albans en 1978.

Durante el primer mandato del cuarto gobierno laborista (1984-87), el Sr. Caygill se hizo cargo de las carteras de Comercio e Industria y Desarrollo Nacional y se desempeñó como viceministro de Hacienda. Tras la reelección del gobierno en 1987, fue nombrado ministro de Sanidad, ocupando esta cartera simultáneamente con la de Comercio e Industria. En septiembre de 1988, al ser nombrado viceministro de Hacienda renunció a su cargo en Comercio e Industria. Tras su nombramiento como ministro de Hacienda y de Ingreso Fiscal en diciembre de 1988, renunció a la cartera de Sanidad.

En la oposición, el Sr. Caygill fue viceministro de Hacienda entre 1981 y 1984, ministro de Administración Local en 1981, ministro de Gobierno Nacional en 1981, ministro de Energía en 1982 y portavoz laborista en asuntos de comercio e industria en 1983.

El Sr. Caygill ha sido miembro directivo del Consejo Regional de Canterbury del Partido Laborista y miembro del Consejo de Política Laborista. A lo largo de su carrera, ha desempeñado cargos públicos en ayuntamientos, gobiernos regionales y en la enseñanza.

Fundación Per Jacobsson

PRESIDENTES HONORARIOS: Eugene R. Black
Marcus Wallenberg
PRESIDENTE FUNDADOR: W. Randolph Burgess
EX PRESIDENTE: Frank A. Southard, Jr.

Patrocinadores originarios

Hermann J. Abs	Viscount Harcourt	Jean Monnet
Roger Auboin	Gabriel Hauge	Walter Muller
Wilfrid Baumgartner	Carl Otto Henriques	Juan Pardo Heeren
S. Clark Beise	M. W. Holtrop	Federico Pinedo
B. M. Birla	Shigeo Horie	Abdul Qadir
Rudolf Brinckmann	Clarence E. Hunter	Sven Raab
Lord Cobbold	H. V. R. Iengar	David Rockefeller
Miguel Cuaderno	Kaoru Inouye	Lord Salter
R. v. Fieandt	Albert E. Janssen	Pierre-Paul Schweitzer
Maurice Frère	Raffaele Mattioli	Samuel Schweizer
E. C. Fussell	J. J. McElligott	Allan Sproul
Aly Gritly	Johan Melander	Wilhelm Teufenstein
Eugenio Gudín	Donato Menichella	Graham Towers
Gottfried Haberler	Emmanuel Monick	Joseph H. Willits

Junta Directiva

Sir Jeremy Morse—*Presidente de la Junta*

Michel Camdessus	Jacques J. Polak
J. de Larosière	Robert V. Roosa
Adolfo C. Diz	Gengo Suzuki
Alexandre Lamfalussy	Peter Wallenberg
William McChesney Martin	H. Johannes Witteveen

Cargos

Jacques J. Polak	— <i>Presidente</i>
Albert S. Gerstein	— <i>Vicepresidente</i>
Gordon Williams	— <i>Vicepresidente</i>
Joseph W. Lang	— <i>Secretario</i>
G. Michael Fitzpatrick	— <i>Tesorero</i>

Conferencias Per Jacobsson

- 1964 *Crecimiento económico y estabilidad monetaria*. Conferencias pronunciadas por Maurice Frère y Rodrigo Gómez (Basilea); agotadas.
- 1965 *El equilibrio entre la política monetaria y otros instrumentos de política económica de una sociedad moderna*. Conferencias pronunciadas por C. D. Deshmukh y Robert V. Roosa (Washington); agotadas.
- 1966 *La función del banquero central en la actualidad*. Conferencia pronunciada por Louis Rasminsky. Comentarios de Donato Menichella, Stefano Siglienti, Marcus Wallenberg y Franz Aschinger (Roma); agotadas.
- 1967 *Desarrollo económico: Aspectos bancarios*. Conferencia pronunciada por David Rockefeller. Comentarios de Felipe Herrera y Shigeo Horie (Río de Janeiro); agotadas.
- 1968 *La banca central y la integración económica*. Conferencia pronunciada por M. W. Holtrop. Comentarios de Lord Cromer (Estocolmo); ediciones en francés e inglés agotadas.
- 1969 *La función monetaria del oro en la próxima década*. Conferencia pronunciada por Alexandre Lamfalussy. Comentarios de Wilfrid Baumgartner, Guido Carli y L. K. Jha (Washington).
- 1970 *¿Hacia un banco central mundial?* Conferencia pronunciada por William McChesney Martin. Comentarios de Karl Blessing, Alfredo Machado Gómez y Harry G. Johnson (Basilea); ediciones en español e inglés agotadas.
- 1971 *Movimientos internacionales de capital: Pasado, presente y futuro*. Conferencia pronunciada por Sir Eric Roll. Comentarios de Henry H. Fowler y Wilfried Guth (Washington).
- 1972 *La crisis monetaria de 1971: Enseñanzas que se derivan*. Conferencia pronunciada por Henry C. Wallich. Comentarios de C. J. Morse e I. G. Patel (Washington); edición en español agotada.
- 1973 *La inflación y el sistema monetario internacional*. Conferencia pronunciada por Otmar Emminger. Comentarios de Adolfo Diz y János Fekete (Basilea).
- 1974 *Hacia un nuevo orden monetario internacional*. Conferencias pronunciadas por Conrad J. Oort y Puey Ungphakorn. Comentarios de Saburo Okita y William McChesney Martin (Tokio).
- 1975 *Nuevas modalidades públicas y privadas de pagos internacionales*. Conferencia pronunciada por Alfred Hayes. Comentarios de Khodadad Farmanfarmaian, Carlos Massad y Claudio Segré (Washington); edición en español agotada.
- 1976 *El porqué de la impopularidad de los bancos*. Conferencia pronunciada por Guido Carli. Comentarios de Milton Gilbert (Basilea); ediciones en español y francés agotadas.
- 1977 *El sistema monetario internacional en funcionamiento*. Conferencias pronunciadas por Wilfried Guth y Sir Arthur Lewis (Washington).

- 1978 *El mercado internacional de capitales y el sistema monetario internacional*. Conferencias pronunciadas por Gabriel Hauge y Erik Hoffmeyer. Comentarios de Lord Roll of Ipsden (Washington).
- 1979 *Tribulaciones de los bancos centrales*. Conferencia pronunciada por Arthur F. Burns. Comentarios de Milutin Ćirović y Jacques J. Polak (Belgrado).
- 1980 *Reflexiones sobre el sistema monetario internacional*. Conferencia pronunciada por Guillaume Guindey. Comentarios de Charles A. Coombs (Basilea).
- 1981 *Bancos centrales: Las ventajas de una visión retrospectiva*. Conferencia pronunciada por Jelle Zijlstra. Comentarios de Albert Adomakoh (Washington).
- 1982 *Política monetaria: En busca de asidero*. Conferencia pronunciada por Gerald K. Bouey (Toronto).
- 1983 *Elaboración de un nuevo sistema internacional: Perspectiva a largo plazo*. Conferencia pronunciada por H. Johannes Witteveen (Washington).
- 1984 *Nacionalismo económico e interdependencia internacional: El costo mundial de las opciones nacionales*. Conferencia pronunciada por Peter G. Peterson (Washington).
- 1985 *¿Sabemos adónde nos dirigimos?* Conferencia pronunciada por Sir Jeremy Morse (Seúl).
- 1986 *La nueva dimensión mundial de las finanzas*. Conferencia pronunciada por Yusuke Kashiwagi (Washington).
- 1987 *La interdependencia: Vulnerabilidad y posibilidades*. Conferencia pronunciada por Sylvia Ostry (Washington).
- 1988 *El sistema monetario internacional en los próximos veinticinco años*. Ponentes del simposio: Sir Kit McMahon, Tommaso Padoa-Schioppa y C. Fred Bergsten (Basilea)
- 1989 *Estímulo de un ajuste propicio: El caso de Ghana*. Conferencia pronunciada por J. L. S. Abbey; *Reestructuración de la economía de Nueva Zelandia desde 1984*. Conferencia pronunciada por David Caygill (Washington).

Pueden obtenerse ejemplares gratis en español, francés e inglés de las conferencias de esta serie previa solicitud al Secretario, Fundación Per Jacobsson, International Monetary Fund, Washington, D.C., 20431, Estados Unidos. Todas las publicaciones agotadas pueden adquirirse en copias fotográficas o microfilme solicitándolas directamente a University Microfilms International, 300 North Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, Estados Unidos. Los pedidos que se originen fuera de Estados Unidos, Canadá y América del Sur deberán enviarse a University Microfilms Limited, 30/32 Mortimer Street, Londres, W1N 7RA, Inglaterra.