



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 517-538

La aplicación de los programas de ajuste estructural: El caso de Mozambique

El autor analiza en este artículo la implementación del Programa de Ajuste Estructural de Mozambique dentro del marco teórico presentado en su artículo "Programas de ajuste estructural: algunos aspectos teóricos", publicado en el número 193 de esta revista. Del análisis hecho, el autor concluye que el ajuste mozambiqueño, tal como está siendo implementado, no conduce a la salida de la profunda crisis que el país atraviesa. Aunque existan múltiples causas que justifican las crisis de los países en desarrollo, el autor argumenta que siendo las crisis globales, ellas exigen también medidas que sobrepasan el ámbito económico y los límites territoriales de un país. En el final del artículo, el autor reflexiona sobre la posibilidad de cambios fundamentales en el actual orden internacional.

— João MOSCA (*) —

(*) Doctor ingeniero agrónomo por la Universidad de Córdoba (España). Está actualmente trabajando en un proyecto de investigación sobre desarrollo rural en el Departamento de Economía y Sociología Agrarias de la Universidad de Córdoba.

ESTUDIOS

Introducción

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) están siendo aplicados en la mayoría de los países al Sur del Sahara (1). Porque las realidades de estas sociedades son muy distintas, los ritmos, las formas y los efectos de los PAE son también muy diferenciados. No obstante, las medidas para su aplicación son, en general, semejantes (2).

Este artículo pretende presentar la aplicación de los PAE a una realidad concreta, la de Mozambique. Este artículo tiene cuatro secciones. La primera sección hace una breve presentación del país y de la crisis económica del período anterior a la aplicación del ajuste estructural (1987). En la segunda sección, se presentan las medidas más utilizadas en la aplicación del PAE en Mozambique, comparándolas con las medidas que el modelo impone según sus supuestos teóricos (3) intentándose encontrar justificaciones para los matices encontrados en el caso de estudio (4). La tercera sección presenta los efectos más importantes de estas medidas en la economía y en la sociedad mozambiqueña comparándolas con los principales temas de debate sobre la aplicación de los PAE en las economías en desarrollo (5). Finalmente se hace una conclusión general.

1. Mozambique: el caso de estudio

Mozambique conquistó la independencia en 1975, después de 10 años de una lucha armada contra el régimen colonial portugués. El poder fue tomado por el

(1) BELL y SHEELY (1987) hacen una lista de los países de bajos ingresos con PAE hasta 1987.

(2) BELL y SHEELY (1987:8) y GROUND (1987: 56 y 57) analizan las medidas más usadas en la aplicación de los PAE (los primeros estudian 10 países de bajos ingresos y el segundo estudia 17 países de América Latina) y concluyen lo mismo: los PAE son un "paquete" de medidas muy semejantes que las Instituciones de Bretton Woods (IBW) "sugieren" a los países del "tercer mundo" para la salida de la crisis.

(3) MOSCA (1994) presenta de forma sintética, una contribución para la interpretación teórica de los PAE. Véase también en Fin Tarp (1991).

(4) BELL y SHEELY, en la pág. 8 de la obra citada, se refiere a que "el diseño de programas en cada país se basa en un enfoque caso por caso que corresponde a las circunstancias del país miembro... Había sin embargo muchos aspectos en común".

(5) MOSCA (1994), hace un breve resumen sobre los principales temas de debate actualmente existentes sobre este tema.

Frelimo (Frente de Liberación de Mozambique), de ideología predominantemente marxista (6). Entre esta fecha y 1983, el gobierno intentó implantar un sistema socialista de economía y de sociedad. Después de casi una década de aplicación ortodoxa y mecanicista del sistema de economía de planificación centralizada, Mozambique sufre una profunda crisis que forzó al gobierno a introducir reformas políticas y económicas y, posteriormente, su incorporación a las Instituciones de Bretton Woods (IBW). La crisis y la posterior desintegración de las sociedades y economías socialistas de Europa, la evolución de la economía mundial, la guerra interna (7) y el entorno regional desfavorable (8) fueron factores externos que tuvieron gran influencia en el proceso mozambiqueño. Este artículo se centra en el factor interno, más precisamente, en los modelos económicos aplicados después de la independencia (9).

En términos generales, el caso mozambiqueño es muy semejante a las experiencias "socialistas" de África y América latina. El protagonismo del sector público en la economía y en la sociedad, el patrón de acumulación centrado en

(6) El Frelimo, como "Frente" (y no como Partido en aquel entonces), procuraba al principio (década de los 60), concentrar en su seno todas las fuerzas nacionalistas, independientemente de sus ideologías. No obstante, la dinámica de la lucha desarrolló procesos de debate y de lucha interna que permitieron la toma del poder por las fuerzas de izquierda, ellas mismas muy heterogéneas en cuanto a sus formaciones ideológicas y orígenes sociales.

(7) A partir de 1977 (dos años después de la independencia), se inicia una guerra (la definición de guerra civil es muy genérica y muchas veces incorrectamente usada para definir los conflictos aparentemente internos de un país y con las más diversas orígenes y móviles) con efectos devastadores sobre la economía y con consecuencias de largo plazo sobre la sociedad. Esta guerra terminó en noviembre de 1992. En total, Mozambique vivió cerca de 25 años de guerra - 10 años de guerra anti-colonial y 15 años de "guerra civil".

(8) Mozambique es parte del África Austral (en la división de las Naciones Unidas), donde está también África del Sur, país acusado hasta hace poco internacionalmente de provocar la inestabilidad regional, no sólo por su sistema de apartheid como por su actitud agresiva en relación a los demás países de la región, donde, Mozambique y Angola fueron los más atacados.

(9) No existe consenso en cuanto a la importancia de los factores internos y externos en las crisis de los países del llamado "Tercer Mundo". Diversas teorías enfocan unos y otros factores, como son las aportaciones de la IBW (que responsabilizan principalmente a los factores de política económica internas), las teorías de la dependencia y de los intercambios desiguales (Gunter Frank, Arghiri Emmanuel y otros) y del centro-periferia (donde Samir Amin es quizás el más representativo) de la economía-mundo (impulsada por Wallrestein, Sweezy, Baran y otros), los sociólogos del desarrollo (por ejemplo, Worman Long), que centran sus investigaciones en los factores internacionales y en las relaciones entre los países y las sociedades.

el Estado y para servir al sector estatal de la economía, son algunos de esos elementos comunes. Este patrón de acumulación fue concebido para ser soportado por el sector agrario, es decir, la economía se desarrollaría a partir de la agricultura y por medio de la absorción de los recursos generados en el sector primario (10). Este patrón de acumulación se basaba en grandes sacrificios del consumo privado para liberar recursos para la industrialización y para financiar el sector socialista de producción (11). Se presentan a continuación algunos datos que prueban lo anteriormente dicho: el sector estatal agrario recibió más del 90% del crédito destinado a la agricultura entre 1977 y 1983 y se benefició de la casi totalidad de las inversiones públicas. Las inversiones públicas entre 1978 y 1981 fueron en término medio, del 30% del PIB aproximadamente (Mosca, 1993).

Los recursos fueron asignados casi totalmente a través de los mecanismos administrativos del Plan Central, lo que no permitió la capitalización de las economías no planificadas (es decir, no estatales) debido al colapso de los mercados de insumos y de los medios de producción. Como consecuencia, la mayoría de las empresas privadas entraron en crisis, la producción decreció en las economías de pequeña escala hasta la ruptura de sus modelos y de sus lógicas de reproducción. El déficit alimentario alcanzó a la mayoría de los productores agrícolas de pequeña escala (el normalmente llamado "sector de subsistencia" o "sector familiar"), el comercio rural y las relaciones entre el campo y las ciudades se colapsaron (Berthelemy y Morrisson, 1989) y el empleo cayó rápidamente. La guerra agravó la desarticulación de los mercados y dificultó el funcionamiento global de la economía (12). La circulación de mercancías (e incluso de personas) fue controlada por medidas administrativas.

(10) Este es el fundamento principal del modelo Kaleckiano de desarrollo económico.

(11) Los modelos de industrialización fueron muy aplicados en los países en desarrollo entre las décadas de los 50 y 70. Pero, hay grandes diferencias teóricas y prácticas entre los modelos de industrialización de los países que tuvieron experiencias de desarrollo socialista (por ejemplo, India y Egipto en sus momentos, Vietnam, Angola, Mozambique en la década de los 70), y de los países con desarrollo capitalista, por ejemplo los NIC's (New Industrial Countries - Argentina, Brasil, Corea del Sur, México, entre otros). Maurice Dobb y Oscar Lange representan los defensores de la industrialización socialista; Prebisch y la CEPAL (en sus momentos) defendían la industrialización "endógena" para América Latina.

(12) No es posible resumir las consecuencias de la guerra sobre la economía. Considerando el enfoque de este artículo, este aspecto queda en segundo plano en el análisis de la crisis mozambiqueña.

Estaba previsto que el desarrollo económico se realizara a través de grandes proyectos altamente tecnificados, basado en empresas estatales y financiado principalmente por las economías socialistas de Europa. La deficiente (o mala) gestión de las empresas estatales, la política y el ambiente económicos, produjeron la crisis en el sector estatal que fue crecientemente financiado por subvenciones públicas y deudas al sistema bancario, también nacionalizado.

La política fiscal y monetaria expansivas supuestamente utilizadas para reducir la crisis a corto plazo, agravaron los desequilibrios de mercado ya existentes y profundizaron los déficits de las balanzas (13). La inflación se tornó incontrolable. La producción comercializada en la agricultura bajó en más del 40%. La deuda externa aumentó descontroladamente a partir de 1982 y el crecimiento económico alcanzó la tasa de un -12% en 1986. La exportaciones disminuían y las importaciones y donaciones aumentaron rápidamente, alcanzando la balanza comercial en 1984-1986, una tasa de cobertura del 14-15% (exportaciones : importaciones x 100) (14).

El mercado negro creció y por él circulaba la mayoría de los bienes de la economía (por ejemplo, el dólar americano llegó a tener, en el mercado negro, un precio 40 veces superior al mercado oficial de divisas). La ruptura del mercado rural y el control administrativo de la circulación de los bienes, provocó el surgimiento del sistema "barter" en el intercambio entre los bienes producidos en el medio rural y los productos manufacturados demandados por la población del campo. Este sistema realizó las funciones de la moneda (principalmente las funciones de medio de intercambio y de medio de reserva) y las empresas de pequeña dimensión iniciaron un proceso de descapitalización, por ejemplo a través de la venta de animales (que constituyen una importante forma de reserva de riqueza) (15) y a través de la venta y alquiler de la tierra. Estas unidades de producción se quedaron sin posibilidad de invertir en la reposición de los medios y de los factores de producción.

(15) Marc Wuyts (1989), hace un interesante análisis de la política monetaria mozambiqueña en este período.

(16) Los datos estadísticos se pueden ver en las *Informaciones Estadísticas* publicadas por la Dirección Nacional de Estadística, organismo de la Comisión Nacional del Plan.

(17) El papel económico y social de los animales (principalmente de los bovinos), es un interesante elemento para comprender las lógicas de reproducción de las economías de pequeña escala en la agricultura de los países en desarrollo y de sus relaciones sociales.

En las ciudades, fue implantado el sistema de abastecimiento a través de cuotas de productos de primera necesidad (16), soportado principalmente por medio de importaciones y de donaciones. El Estado regulaba los precios de los productos básicos cuya aplicación fue solamente cumplida por los organismos y empresas estatales. Este sistema beneficiaba principalmente a los consumidores en los centros urbanos (17).

El conjunto de factores referidos anteriormente -principalmente las políticas monetaria y fiscal expansivas, la ruptura y la penuria de los mercados producidos por el sistema de asignación administrativa del Plan y la mala gestión de las empresas públicas- provocaron: primero, la crisis en los modelos de reproducción de la economía privada y de pequeña escala (los sectores no planificados); y después, la crisis en el sector planificado (estatal), en el patrón de acumulación "socialista" y en el conjunto de la economía. En términos territoriales, la crisis afectó primero al medio rural, después a las zonas periurbanas y finalmente a las élites.

Esta situación, provocó el crecimiento de la economía informal y el mercado negro, que constituyeron, a su vez, las bases de acumulación para el desarrollo de una nueva acumulación privada y la consecuente removilización de las fuerzas políticas y sociales reprimidas (política y económicamente) por el "socialismo". Estas nuevas fuerzas se tomaron en un elemento fundamental de presión para la introducción de más reformas políticas y económicas y pasaron a constituir la base principal de las alianzas políticas del poder.

En 1983 se iniciaron un conjunto de reformas que tenían como objetivos principales preservar los elementos esenciales del modelo socialista y satisfacer las necesidades básicas de la población (Mackintosh, 1988). Las medidas más importantes en el período de preajuste estructural (1983-1986) fueron las siguientes: la

(16) Cada familia, conforme el tamaño del agregado familiar, poseía una cuota de productos de primera necesidad y una tienda (generalmente estatal o una cooperativa de consumo) donde debería adquirir estos productos. En estas tiendas se practicaban los precios "oficiales". Según estudios realizados por el Ministerio de Sanidad, estos productos cubrían solamente cerca del 70% de las necesidades de una "dieta básica". Existían tiendas de diferente nivel, cuya "clientela" era reservada. Por ejemplo había una tienda solamente para los altos cargos del Partido y del Estado y otra tienda para cuadros y técnicos de nivel superior de los aparatos del Partido y del Estado.

(17) Además de no existir el sistema de cuotas en el medio rural, el productor agrícola fue particularmente afectado por el control de los precios, mantenidos a niveles bajos para garantizar el bajo coste de vida en los centros urbanos.

reestructuración de las empresas estatales, la apertura de algunos espacios para la iniciativa privada y la desregulación de los mercados y de los precios de algunos productos considerados no fundamentales. No obstante, la crisis continuó y el colapso de la economía era inminente. Los países socialistas ya no podían sostener la economía mozambiqueña. La guerra y la inestabilidad social corroían el poder. El país ya no encontraba fuentes de financiación externa. La incorporación a las IBW fue inevitable y la implementación de un programa de ajuste a lo "IBW" a partir de 1987, fue la única alternativa para los gobernantes mozambiqueños.

Las principales críticas a la aplicación ortodoxa del modelo de "socialismo avanzado" en los países en desarrollo está bien sistematizada en Fitzgerald (1986) y en la publicación de Fagen (et al 1986). Mozambique puede ser considerado un ejemplo "de laboratorio" de este tipo de experiencia. Las principales críticas (o mejor, las principales dificultades de la implementación de sistemas socialistas en las "periferias") son en resumen las siguientes:

- Las dificultades para encontrar mecanismos de articulación entre formas de producción con diferentes lógicas productivas, en el marco de la planificación centralizada.
- La incapacidad de articular el plan y el mercado (18) sobre todo en economías donde las economías informales y donde las unidades económicas de pequeño tamaño representan importantes porcentajes del conjunto de la economía. En lenguaje macroeconómico, significa la dificultad de compatibilizar el manejo de los instrumentos de dirección de la economía de mercado (principalmente de los tipos de interés, de los tipos de cambio, de los salarios, de los precios y de la oferta monetaria) con el Plan (basado en los balances materiales intersectoriales).
- La dificultad de encontrar mecanismos de formación y de apropiación del excedente de la economía (lo que en el texto citado designo como patrón de acumulación), y la dificultad de encontrar formas de financiación del desarrollo.
- La dificultad de los procesos de "socialismo periférico" para encontrar nuevos equilibrios en relación con la división internacional del trabajo.

(18) Con las reformas en los países socialistas (la ya histórica perestroika), este concepto asumió la designación de "socialismo de mercado" o "socialismo democrático".

Directamente relacionado con este aspecto, Fitzgerald (1986:51 y 52) resalta los aspectos de defensa de las "revoluciones" (19).

Como síntesis de esta primera sección, se pretende resaltar que el modelo elegido por Mozambique contiene en sus supuestos elementos contradictorios y de difícil aplicación a las realidades concretas del país, y que estas dificultades constituyen una de las razones fundamentales para interpretar la crisis de Mozambique.

2. Las medidas de aplicación del PAE en Mozambique

En esta sección presento las principales medidas de aplicación del ajuste en Mozambique: reducción de la oferta monetaria y control del crédito a la economía; manejo de los tipos de interés y devaluación de la moneda local; control de los salarios; liberalización de los precios y de los mercados; y la privatización de empresas. Se puede constatar:

- Que ha existido una reducción drástica en la oferta monetaria y en el crédito a la economía. Se constata también el control de los salarios con consecuente pérdida del poder adquisitivo (por lo menos de los estratos más "bajos" de los empleados). Ha existido una fuerte devaluación de la moneda y una rápida actualización de los tipos de interés (aunque todavía negativos).
- Se constata que el déficit público se agrava, principalmente debido al incremento de las inversiones públicas (el indicador inversiones públicas/ PIB ha pasado de un 5,5% en 1986 a 22,4% en 1990 - véase Tabla 3 en el texto), lo cual es atípico en los PAE.
- Que las medidas más "duras" (20) se aplicaron en el primer año y que posteriormente, se produjo un proceso de ajuste más "blando", incluso con recuperación de comportamiento negativo de las variables analizadas (por ejemplo, la oferta monetaria).

(19) Existió históricamente total coincidencia entre opción socialista (o no capitalista) y agresiones militares desde el exterior y a través del fomento de fuerzas anti-gubernamentales internas.

(20) No hay definiciones para el ritmo de aplicación de un programa de ajuste económico como "duro" o "blando". Se entiende de forma general que un programa es "fuerte" cuando impone ritmos elevados en los cambios estructurales en la economía y sociedad, cuando los costes sociales son elevados, y cuando las medidas reflejan grandes diferencias en los niveles de los precios, tipos de cambio, tasas de interés y demás instrumentos utilizados.

Según hemos indicado en un trabajo anterior, Mosca (1993), los indicadores económicos todavía no han alcanzado los valores que, según los principios teóricos, conllevan al equilibrio del cuadro macroeconómico. Sigue existiendo un mercado negro de divisas, la tasa de inflación es todavía superior a los tipos de interés, y se desarrolla un mercado financiero informal.

Los precios fueron gradualmente desregulados (21), los precios al productor agrícola fueron los que menos evolucionaron, incluso por debajo de la inflación. Según Mosca (1993), hay una relación directa de los momentos de alza de los precios con los retrasos de la ayuda alimentaria (22).

El aumento del gasto y del déficit público está principalmente motivado por el incremento de las inversiones. En el presupuesto corriente se ha verificado una tendencia hacia el equilibrio, principalmente como consecuencia de una política de impuestos indirectos más severa y por el aumento de las tasas de aduanas.

El peso relativo de los gastos en defensa (cerca del 40% de los gastos corrientes) y las prestaciones de los servicios han crecido, mientras que las subvenciones a los precios y a las empresas estatales han disminuido rápidamente (23). No obstante, se observan importantes cambios en las fuentes de financiación de los déficits. En efecto, de la financiación interna basada en el crédito bancario (período anterior al ajuste estructural), se ha pasado a: 1) la financiación a través de los contra-valores de los donativos externos; 2) la financiación externa (principalmente a través de los préstamos del Fondo Monetario Internacional); y, 3) la emisión de títulos del Estado, es decir deuda pública (24).

Según Mosca (1993), las medidas de liberalización de los mercados han sido parciales. Los mercados de los productos alimenticios básicos se mantuvieron

(21) En 1987 había 42 productos con precios controlados. En 1990 solamente existían 17 productos con los precios establecidos administrativamente. De los 17 productos con precios fijos en septiembre de 1990, 2 representan importantes ingresos para el presupuesto público (tabaco y cerveza), 5 son productos de oferta monopolista del estado (electricidad, gasóleo, gasolina, derivados de hidrocarburos y carbón), 8 productos alimenticios básicos consumidos principalmente en las ciudades (maíz, arroz, harina de maíz, harina de trigo, leche, pan, azúcar y aceite) y los restantes son jabón y soya.

(22) Datos del Departamento de Seguridad Alimentaria en Ministerio de Comercio, Mozambique.

(23) La reducción de las subvenciones a las empresas estatales significa una reducción de las subvenciones a los productos producidos por estas empresas.

(24) Se puede ver en las estadísticas publicadas por la Comisión Nacional del Plan.

regulados. Muchos de los donativos externos se canalizaron de manera dirigida, vía proyectos de cooperación, como forma de garantizar los objetivos y/o las filosofías de los donantes (25). El mercado de divisas no está liberalizado. Las importaciones continuaron con grandes restricciones administrativas. Las tasas de importación y de exportación se ampliaron en gran parte de los productos.

La liberalización parcial de los precios y las grandes distorsiones de los mercados agravados por los problemas de circulación debido a la guerra, no redujeron el mercado paralelo. Varias razones pueden justificar este fenómeno aparentemente atípico: 1) el flujo migratorio hacia las ciudades aumentó, el empleo y los salarios disminuyeron, lo que hace aumentar las estrategias "informales" de supervivencia de la población; 2) la inestabilidad del país es una de las razones para la fuga de divisas que genera un mercado negro de divisas muy desarrollado y perfectamente articulado; 3) el incremento de los impuestos directos sobre la renta y el incremento de la capacidad de cobro de los mismos, provocaron tal defraudación al fisco por parte de los agentes económicos, que terminaron por alimentar el mercado negro utilizando y creando ellos mismos circuitos paralelos de comercialización (CNP, varios años).

La privatización es también parcial. Las grandes empresas continúan sin ser privatizadas. Varias razones pueden explicar este hecho, principalmente las siguientes: 1) falta de consenso político sobre el tema (26); 2) incapacidad financiera y ausencia de empresarios locales; 3) escasa entrada de capital privado externo (27); 4) situación de inseguridad; 5) baja productividad en la mayoría de los sectores; y, 6) situación económica del país. Todas estas razones son reales y, una a una, suficientemente fuertes para retraer la iniciativa privada.

(25) Es conocido que los donantes, sean gobiernos, instituciones internacionales o organizaciones no gubernamentales (ONG's), poseen filosofías y preferencias de actuación e intervención, que se reflejan al nivel de los sectores, zonas territoriales y tipos de productores a beneficiar. Además, los donantes suelen imponer condiciones para la ayuda, mecanismos de control y muchas veces la gestión directa de los proyectos. WUYTS (1989 b), hace un interesante análisis de la cooperación en un contexto de ajuste estructural.

(26) Los debates en la Asamblea de la República en los años 1990 y 1991 demuestran claramente las diferentes corrientes sobre el asunto. Un documento del gabinete de reestructuración de las empresas estatales y de privatización afirma explícitamente (UTRE, 1991: 5): "se mantiene la permanencia no necesariamente en situación de monopolio, de empresas públicas y estatales que estén en sectores o desarrollen actividades consideradas estratégicas".

(27) Se puede ver en las estadísticas publicadas por la Comisión Nacional del Plan.

Tres cuestiones merecen alguna reflexión: primero, ¿qué razón existe para que las IBW “permitan” el aumento de las inversiones públicas?; segundo, ¿por qué las medidas son por lo general parciales? y, tercero, ¿por qué las medidas fueron inicialmente “fuertes” y posteriormente se produjo un proceso de ajuste más “blando”, incluso con la recuperación negativa de algunas variables?

La guerra no justifica por sí el incremento de los gastos públicos porque estos se verifican sobre todo en los presupuestos de inversiones. La justificación principal es que el PAE fue acompañado de una importante entrada de recursos externos (financiación de los déficits externo y público y realización de proyectos de desarrollo y de rehabilitación ejecutados principalmente por el Estado). La rehabilitación de las líneas de ferrocarriles del “interland” y de los puertos (28), de las telecomunicaciones y de la construcción de embalses concentraron gran parte de las inversiones financiadas en más del 70% por recursos externos (CNP, 1990). Gran parte de estos recursos son aportados por el Banco Mundial y por convenios gubernamentales con conocimiento de las IBW.

En relación con la segunda y tercera cuestiones se pueden aventurar algunas hipótesis: 1ª) la economía no ha soportado cambios bruscos, generándose inestabilidad en su funcionamiento (29); 2ª) los costes sociales fueron muy altos (véase sección siguiente); 3ª) no ha habido flujos de recursos externos para mantener el ritmo del ajuste; 4ª) la economía no ha reaccionado conforme a las expectativas; 5ª) el gobierno es incapaz de conducir el proceso de ajuste porque no posee capacidad técnica o porque no existe consenso político; 6ª) las medidas de ajuste no son las indicadas para la situación económica y política del país; y, 7ª) los efectos de la guerra. Todas y cada una de estas hipótesis son por cierto razones importantes a la hora de definir una política económica.

A partir de medidas de aplicación del PAE en Mozambique y comparándolas con las tradicionales medidas “sugeridas” por las IBW se puede concluir en este caso: 1) que se confirma que las medidas principales de los PAE tienen como objetivo la contención de la demanda interna y la promoción de las exportaciones y

(28) Los servicios prestados por los ferrocarriles y puertos mozambiqueños (transporte de las exportaciones e importaciones) a los países del interior de Africa Austral (Zimbawe, Swazilandia, Zambia, Botswana y algunas regiones de Suráfrica y de Zaire) representaron más del 30% de los ingresos en divisas de Mozambique. Estas vías de comunicación fueron uno de los principales objetivos militares durante la guerra.

(29) Por ejemplo, el corte brusco en el volumen de la oferta monetaria provocó dificultades de liquidez para el funcionamiento de las empresas.

que se concede prioridad a las medidas monetarias, lo que confirma el enfoque monetarista de los PAE (Mosca 1993 y 1994) y Tarpa (1991); 2) que cada realidad política, económica y social impone, por sí misma, determinados ritmos de aplicación, impone medidas aparentemente contradictorias con el modelo teórico y con la filosofía política y económica de los promotores de los PAE (por ejemplo las inversiones públicas), y provoca la utilización de medidas contrarias a los supuestos del modelo (por ejemplo regulación de algunos precios, política arancelaria, asignación administrativa de algunos recursos entre muchos aspectos).

A lo largo del texto se refirieron elementos de orden políticos (por ejemplo en las privatizaciones), de orden social (por ejemplo, los aumentos salariales se efectúan en momentos de mayor contestación de los diferentes colectivos - manifestaciones, huelgas, etc.-), de orden externo (flujo de capitales para soportar el ajuste y los efectos de la ayuda alimentaria) (30) y de orden económico interno (inestabilidad de funcionamiento debido a los cambios bruscos en algunas variables de gestión económica), que pueden en cada momento influenciar o incluso cambiar el ritmo y la dirección de las medidas de ajuste. Estos aspectos demuestran claramente que las políticas económicas deben considerar las realidades globales de las sociedades y de las economías donde se implantan.

La cronología y la evolución de los ritmos revelan que las medidas son tomadas por tanteo, lo que evidencia la incapacidad (o la imposibilidad) de previsión de las reacciones de la economía. En estos casos, deja de existir un programa, para pasar a una actuación que intenta evitar mayores desequilibrios en el funcionamiento de la economía y disminuir las presiones sociales.

3. Comportamiento de la economía

En la Tabla 3 se puede observar que, en general, en los cuatro años de ajuste, los desequilibrios principales de la economía se han agravado. Tiene particular importancia el agravamiento de los balances de acumulación y externo.

En cuanto a la evolución de los principales indicadores económicos hay que resaltar los siguientes aspectos (véase Tabla 3): 1) que se comprueban unos

(30) Los efectos de la ayuda alimentaria son uno de los temas de gran importancia para los países en desarrollo y que reciben, durante períodos prolongados, grandes volúmenes de ayuda alimentaria. Existen varias obras sobre este tema. La revista *Food Policy* puede servir como una importante fuente bibliográfica sobre el mismo.

incrementos muy grandes en los niveles de inversión y de los gastos públicos a la vez que el ahorro interno disminuye y los ingresos presupuestarios son más rígidos; 2) que en 1990 se observa una tendencia hacia un mayor equilibrio de los indicadores interno y externo aunque, al contrario del período 1987-89, se asiste a un empeoramiento de los indicadores fiscales. Las constataciones para 1990 coinciden con: la disminución de la demanda global y de las inversiones; la reducción de las importaciones; el aumento de las exportaciones; y la reducción de la tasa de cobertura de los gastos por los ingresos públicos.

En 1987 y 1989 se verificó un cambio de tendencia en el crecimiento económico negativo de los años anteriores, con tasas de crecimiento económico alrededor del 5%, pero, en 1990, el crecimiento cayó hasta un 0.8%, lo que significa un crecimiento negativo per capita. Esta evolución, crecimiento-enfriamiento, es temporalmente coincidente con: 1) las medidas iniciales más "fuertes", seguidas de su suavización; y, 2) la reducción del volumen de la "ayuda" y de entrada de recursos externos. Existe una clara coincidencia entre el período de crecimiento económico y el agravamiento del saldo de los desequilibrios y una mayor inflación. Lo contrario también se cumple, lo que significa que los años de decrecimiento se corresponden con los años de ligeras tendencias al equilibrio, de disminución de la entrada de recursos externos y reducción de la inflación.

La inflación tiene un comportamiento que parece lógico de acuerdo con las medidas tomadas y con la variación de los agregados: se verifica un gran incremento de la inflación en el primer año como consecuencia de la devaluación de la moneda local, seguido de una reducción para, en 1990, volver a recuperar su tendencia creciente. Todo indica que la inflación no está controlada. Este comportamiento se puede justificar por varias razones: 1) que los instrumentos monetarios y fiscales todavía no están al nivel de equilibrio (aspecto referido en la sección anterior); 2) que el PAE mantiene altos los gastos públicos y niveles elevados de inversión con efectos inflacionarios; 3) que los niveles salariales se han recuperado a partir de 1988; 4) como corolario de los aspectos anteriores, la demanda global no se ha reducido; al contrario, ha evolucionado más rápidamente que la oferta, lo que es atípico en los PAE.

Las fuentes de financiación y/o cobertura de los desequilibrios de los principales agregados macroeconómicos, son: el reescalamiento y perdón de la deuda para la balanza de pagos y de acumulación; los fondos de contravalor de la ayuda alimentaria y de los proyectos que cubren la casi totalidad del déficit fiscal.

TABLA 1
Financiación externa de los déficits
 (% del total de financiación)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Balanza de pagos	98	99	247	107	94	104
Variación de la deuda	43	99	-143	0	3	99
Reorganización de la deuda	55	0	390	107	91	5
Saldo Fiscal	29	23	63	80	94	100
Ahorro-inversión	100	100	100	100	100	100

Fuentes: CNP, ONE, Informação Estatística, 1988 y Anuario Estatístico, 1990.

En la Tabla 1, se puede observar que el grado de financiación externa ha aumentado rápidamente hasta el nivel del 100% en las tres principales variables. En relación al balance interno (de mercado), puede constatarse la importancia de las importaciones en el volumen de la demanda global: alrededor del 40% entre 1988 y 1990. Este hecho se torna todavía más dramático si se considera, por ejemplo, que más del 70% de la oferta de los productos alimentarios básicos (cereales) son donativos externos, como se muestra en la siguiente.

TABLA 2
Participación en % de los donativos en la oferta de
los principales productos alimentarios

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cereales	58	63	64	76	72	75
Leguminosas	nd	nd	71	84	56	43
Volumen total de donativos *	246	209	368	644	511	409

Notas: * En mil toneladas de arroz + aceite + azúcar + frijoles + maíz + trigo.

Fuente: Ministerio do Comercio, Departamento de Segurança Alimentar.

El crecimiento y los altos índices de inversión son totalmente financiados por recursos externos (por financiación directa o por los contravalores de los donativos). La tabla siguiente es bien demostrativa:

TABLA 3
Balance de acumulación (ahorro-inversión)

	1986	1987	1990
Inversión total	9.7	23.8	33.3
Inversión pública	5.6	15.9	22.4
Ahorro interno	-5.4	-21.9	-25.5
Ahorro interno-Inv. total	-15.1	-45.7	-58.8

Fuente: World Bank, 1990.

El gran protagonismo del Estado continúa en relación a las inversiones y por tanto, en el desarrollo. Según el documento de la Comisión Nacional del Plan (CNP, 1990: 33) “en solamente 9 (de un total de 81) programas se concentra cerca del 65% de la inversión”. Solamente uno, rehabilitación de las líneas de ferro-carriles y puertos, representa el 25,6% de las inversiones públicas. A través del análisis sectorial de las inversiones (Mosca, 1993), se puede concluir que los proyectos se caracterizan por ser intensivos en capital, servir principalmente a la “economía moderna”, tener pocos beneficiarios directos, no considerar la variable empleo como importante y estar fuertemente concentrados en términos territoriales (43% de las inversiones se concentran en el Sur del país, donde habita cerca del 26% de la población; en el Norte, donde habita cerca del 30% de la población, las inversiones representan el 6,6% del total). La formación del capital “humano” e “institucional” tiene una importancia totalmente secundaria en los proyectos de inversión pública.

El ajuste en Mozambique prueba que su implantación exige altos costes sociales y que estos están socialmente concentrados en los grupos sociales más vulnerables, lo que se puede demostrar a través de los siguientes aspectos: los salarios (por lo menos los salarios mínimos y, por lo tanto, los salarios de los escalones más bajos) se redujeron; el volumen de salarios se ha reducido (por

lo menos en la administración - CNP, varios años); las subvenciones al consumo decayeron rápidamente vía reducción de las subvenciones a las empresas estatales; la inflación sigue descontrolada y con niveles más elevados (por lo general son los grupos más pobres los que más soportan el "impuesto de la inflación"). Por otro lado, el mercado de bienes no esenciales y de lujo aumenta en las ciudades; el mercado de trabajo para los técnicos superiores aumentó como consecuencia de la entrada masiva de organizaciones internacionales que ofrecen salarios muy superiores a los pagados por las instituciones locales (en algunos casos 30 veces más elevado).

Como aspectos positivos del PAE pueden citarse los siguientes: 1) que ha permitido frenar la caída de la economía y reactivar temporalmente el crecimiento económico; 2) que a través de los recursos externos y de la ayuda alimentaria se ha evitado la muerte por hambre de miles de mozambiqueños; 3) que ha abierto las puertas a la negociación de la deuda y, con eso, el acceso a recursos externos indispensables a la supervivencia del país; 4) para los defensores del poder, el PAE les ha dado un respiro en la pérdida de legitimidad y de confianza de los ciudadanos en sus gobernantes; y 5) la parcial democratización de la sociedad (31) y el mayor respecto por los derechos humanos (International Amnesty, 1989) se han producido al mismo tiempo que la implantación del ajuste.

La importancia de estos aspectos puede ser valorada más allá del análisis económico. Se puede argumentar que sin PAE, y admitiendo la continuidad de la evolución de la economía del período pre-PAE, los riesgos de un agravamiento de la guerra eran mayores y que existía el peligro de comprometer la unidad de la nación. Estos son los valores más importantes que había que preservar y, por lo tanto, las demás consecuencias surgen como males menores.

4. Conclusión

Del análisis de la implantación de las medidas de ajuste y del comportamiento de la economía solamente se pueden extraer algunas hipótesis a modo de conclusión, no definitivas, en la medida en que el período de estudio es corto.

(31) La nueva Constitución (1990), prevé un régimen multipartidario, elecciones, libertad de prensa y de asociación, etc. En resumen, la mayoría de los elementos políticos y de organización que caracterizan a una sociedad monopartidista fueron abolidos.

El comportamiento de la economía presenta muchos aspectos "atípicos" y los objetivos teóricos de los PAE en su gran mayoría no se alcanzan. A continuación se sintetiza el comportamiento de las principales macromagnitudes económicas comparándolas con los objetivos de los PAE (la mayoría de esta síntesis esquemática puede ser comprobada a través de los datos de las tablas del texto) (32):

Objetivos de los PAE	Comportamiento comparado con el período preajuste	
CORTO PLAZO		
Ahorro - Inversión	=0	agravamiento del déficit
Ingreso - gasto púb. corr.	=0	reducción del déficit
Déficit público total /PIB	=1	agravamiento
Reservas externas	=0	agravamiento del déficit
Incremento exportaciones	sí	sí, pero poco significativo
Salario real mínimo	reducción	sí
Inflación	reducción	no controlada
Mercado paralelo	reducción	ampliación en volumen y reducción en la diferencia de precios
Reformas políticas	sí	sí
Objetivos de los PAE	Comportamiento comparado con el período preajuste	
MEDIO Y LARGO PLAZO		
Crecimiento económico		con enfriamiento; necesario más tiempo para conclusiones
Empleo		no
Competitividad externa		inicio de algunas exportaciones no "tradicionales"
Reducción de la pobreza		nada sugiere esa tendencia
Equidad / distribución de la renta		aumento de las diferencias sociales

(32) Sobre los objetivos de los PAE, véase en MOSCA (1993 y 1994).

Los críticos apuntan un conjunto de consecuencias que se producen en muchas economías con programas de ajuste. Una síntesis de esos aspectos para el caso de Mozambique es el siguiente (33):

PAE, según los críticos	Ajuste mozambiqueño
Incremento de la dependencia	sí
Subordinación del capital doméstico	sí, aunque todavía en pequeña escala
Prioridad a los sectores "modernos"	sí
Costes sociales concentradas en los grupos más vulnerables	sí
Emigración hacia los centros urbanos	sí
Mayores desequilibrios en la distribución de la renta	sí
Eliminación procesos socialistas	sí

De este resumen esquemático se puede concluir: 1) que la mayoría de los objetivos de corto plazo de los PAE no están siendo cumplidos; 2) que las tendencias de la economía tampoco indican que la mayoría de los objetivos de largo plazo serán cumplidos; y 3) todo indica que los efectos apuntados por los autores críticos se están cumpliendo.

A lo largo del texto es posible detectar elementos conflictivos a la hora de aplicar las medidas del ajuste estructural. Por ejemplo: 1) las medidas de reducción de la oferta monetaria y del crédito a la economía fueron anuladas (por lo menos parcialmente) por la entrada de recursos externos que forzó la expansión de la demanda global; 2) la liberalización de los mercados es anulada (por lo menos parcialmente) con la asignación de los recursos vía proyectos (que en el caso mozambiqueño, significa la gran parte de los recursos comercializados); 3) la liberalización de los precios es anulada de forma importante a través de la venta a precios fijos de los bienes donados (muchas veces por imposición de los donantes); 4) es difícil, por razones conocidas, retirar al Estado cierto protagonismo en el desarrollo y en la economía. Muchos otros aspectos conflictivos se pueden deducir de este artículo.

(33) Se puede ver este aspecto desarrollado en MOSCA (1993).

Sin que se pueda ser concluyente, se puede decir que la economía mozambiqueña posee un conjunto de comportamientos que permiten añadir datos al debate sobre los efectos de ciertos instrumentos económicos en las economías en desarrollo y en crisis. Se verifica que el ahorro sigue siendo crecientemente negativo, pese a la aproximación de la tasa nominal a la inflación (en el sentido de ser menos negativa). La reducción de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mercado parece no reducir el volumen del mercado paralelo. La devaluación de la moneda no consiguió un mayor equilibrio en la balanza comercial. Además de los relacionados, se podrían añadir otros muchos comportamientos referidos a lo largo del artículo.

Las preguntas que se pueden plantear al respecto son: 1) ¿la implantación "integral" de las medidas implicaría un mejor cumplimiento de los objetivos enunciados por las IBW?; 2) ¿las medidas no son totalmente implantadas por incapacidad y/o incompetencia del gobierno?; 3) la no existencia de la guerra, ¿implicaría un mejor funcionamiento de la economía y la consecución de los objetivos?. Finalmente y no menos importante: 4) ¿la verificación de los efectos referidos por los autores críticos son una consecuencia lógica de la aplicación del PAE a la realidad mozambiqueña?; 5) ¿los objetivos referidos en los discursos políticos y en los documentos oficiales, son los objetivos reales de los PAE?

En síntesis se puede decir que nada indica que el ajuste mozambiqueño sea una solución para la crisis del país. Si aceptamos que: 1) la crisis no es de origen ni posee síntomas estrictamente económicas; 2) la crisis es global en el sentido del conjunto de las sociedades; y 3) considerando que la crisis de los países en desarrollo no está localizada sino que, es también y en gran medida, un reflejo de la economía a escala internacional, se puede suponer que la solución no es solamente económica ni mucho menos de ámbito nacional.

En consecuencia se puede sostener que la salida de la crisis de los países en desarrollo implica cambios importantes en el actual orden internacional, cambios en las políticas económicas tanto en los países desarrollados como en desarrollo. ¿Son las actuales estructuras de poder en los diferentes niveles capaces de introducir estos cambios?. Si las soluciones parciales (nacionales) no son suficientes, ¿son posibles medidas globales?; ¿bajo la orientación de qué instituciones?

La emigración del Tercer Mundo hacia Europa, la xenofobia y el racismo, la droga y el narcotráfico, los problemas ecológicos a escala mundial, las guerras permanentes y de varios orígenes, el hambre y otros aspectos drásticos de la humanidad a finales del siglo XX ¿no son manifestaciones de esta crisis?. ¿Hasta cuando será posible mantener esta crisis sin poner en peligro la estabilidad de los países desarrollados?. ¿Esta crisis es de los países en desarrollo o del capitalismo a escala mundial que, en las últimas décadas, consiguió concentrar sus efectos más violentos en el Tercer Mundo?

Bibliografía

- BELL, MICHAEL W. Y SHEELY, ROBERT L. (1987) - "LA CONTRIBUCIÓN AL AJUSTE ESTRUCTURAL EN PAÍSES DE BAJOS INGRESOS" - *FINANZAS Y DESARROLLO*, DICIEMBRE 1987, PP. 6-9.
- BERTHELEMY, JEAN-CLAUDE, MORRISON, CHRISTIAN (1989) - "CRISE AGRICOLE ET PÉNURIE DE DEVICES EN AFRIQUE", *REVUE FRANÇAISE D'ÉCONOMIE*, VOL. IV, Nº 3, PP. 3-30.
- BROCHMANN, GRETE E OFSTAD, ARVE (1990) - *MOÇAMBIQUE: A AJUDA NORUEGUESA NUM CONTEXTO DE CRISE - ESTUDO DO PAÍS E EXAME DA AJUDA NORUEGUESA* - FANTFORT, BERGEN, NORUEGA.
- CARVALHO, MÁRIO DE (1969) - *AGRICULTURA TRADICIONAL DE MOÇAMBIQUE*, LOURENÇO MARQUES: MISSAO DE INQUÉRITO AGRÍCOLA.
- COMISSAO NACIONAL DO PLANO (VARIOS AÑOS) - *INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA - 1986* - MAPUTO: CNP, DNE.
- COMISSAO NACIONAL DO PLANO (1990) - *PLANO TRIENAL DE INVESTIMENTO PÚBLICO* - MAPUTO: CNP, DNE.
- FAGEN, R. ET AL (1986) - *TRANSITION AND DEVELOPMENT - PROBLEMS OF THIRD WORLD*, EDS. LONDON: MONTHLY REVIEW PRESS.
- FITZGERALD, E. V. K. (1986) - "NOTES ON THE ANALYSIS OF THE SMALL UNDERDEVELOPED ECONOMY IN TRANSITION" - *TRANSITION AND DEVELOPMENT - PROBLEMS OF THIRD WORLD*, EDITED BY RICHARD R. FAGEN, CARMEN DIANA DEERE, AND JOSÉ LUIS CORAGGIO, LONDON: MONTHLY REVIEW PRESS, PP. 28-53.
- GROUND, RICHARD L. (1987) - "EL SESGO RECESIVO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL" - *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, VOL. LIX (1), NÚM. 3, PP. 43-74.
- INTERNATIONAL AMNESTY (1989) - *MOZAMBIQUE. THE HUMAN RIGHTS RECORD 1975-1989. RECENT MEASURES* - LONDON, POLICHOPIADO.
- KALECKI, M. (1976) - *ESSAYS ON DEVELOPING ECONOMIES* - LONDON, BRIGTON: THE HARVESTER PRESS.
- MACKINTOSH, MAURENN (1988) - "AGRICULTURAL FINANCING POLICY IN AFRICA. FOUR COUNTRY CASE STUDIES" - IN CHARLES HARVEY (ED), LONDON: MACMILLAN, PP. 10-66.
- MINISTERIO DO COMERCIO (1991) - *DATOS DE LA AYUDA ALIMENTARIA DATOS RECOGIDOS POR EL AUTOR*. MAPUTO.
- MOSCA João (1993) - *LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL: EL CASO DE LA ECONOMÍA Y DE LA SOCIEDAD MOZAMBIQUEÑA* - TESIS DOCTORAL. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, SOCIOLOGÍA Y POLÍTICA AGRARIAS. UNIVERSIDAD DE CORDOBA.
- MOSCA João (1994) - "CONTRIBUCIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL" - *REVISTA DE FOMENTO SOCIAL*, Nº 193, ENERO-MARZO 1994, CÓRDOBA (ESPAÑA): ETEA.

- TARP, FINN (1991) - *STABILIZATION AND STRUCTURAL ADJUSTMENT - MACROECONOMICS FRAMEWORKS FOR ANALYZING THE CRISIS IN SUB-SAHARAN AFRICA* - DENMARK, COPENHAGEN: INSTITUTE OF ECONOMICS.
- UTRE (1991) - *EMPRESAS A PRIVATIZAR NO AMBITO DO PROCESSO DE ALIENAÇÃO DE EMPRESAS DE MAIOR IMPORTANCIA ECONÓMICA* - MEMORANDO 76/UTRE/1991, MAPUTO: MINISTERIO DAS FINANÇAS, FOTOCOPIADO.
- WORLD BANK (1990) - *MOZAMBIQUE RESTORING RURAL PRODUCTION AND TRADE* - VOL. I AND II, WASHINGTON: WB.
- WUYTS, MARC (1989 A) - "MONEY AND THE AGRARIAN QUESTION: THE MOZAMBIQUE EXPERIENCE" - *FINANCING ECONOMIC DEVELOPMENT. A STRUCTURAL APPROACH TO MONETARY POLICY*, ENGLAND, HANTS: GOWER, pp. 233-261.
- WUYTS, MARC (1989 B) - "ECONOMIC CRISIS AND THIRD WORLD COUNTRIES: IMPACT AND RESPONSE" - CONFERENCIA DE UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT, KINGSTONE, JAMAICA.